

KOMENDA GŁÓWNA POLICJI
BIURO PRAWNE

ISSN 1506-5170



B i u l e t y n p r a w n y

Nr 3

Warszawa 1999

KOLEGIUM REDAKCYJNE

Hanna KARASZEWSKA, Krystyna ROGALSKA, Ewa RUDNICKA
(sekretarz), Maciej SŁAWIŃSKI (przewodniczący), Barbara
ŚWIĄTKIEWICZ (zastępca przewodniczącego), Bogumiła
WACHOWICZ

REDAKCJA I KOREKTA

Ewa RUDNICKA

PROJEKT OKŁADKI

Danuta CZERSKA

SKŁAD KOMPUTEROWY

Małgorzata REKS

© COPYRIGHT BY BIURO PRAWNE KOMENDY GŁÓWNEJ POLICJI

WYDAWNICTWO CENTRUM SZKOLENIA POLICJI W LEGIONOWIE

ZAM. NR 43/99; NAKŁAD 500 EGZ.

ISSN 1506-5170

S P I S T R E Ś C I

Seminarium <i>Podstawy prawa policyjnego Polski i Niemiec –</i> słowo wstępne	5
M. SŁAWIŃSKI , <i>Wystąpienie rozpoczynające część meryto- ryczną seminarium „Podstawy prawa policyjnego Polski i Niemiec” 6-7 października 1998 r.</i>	7
K. LIEDEL , <i>Analiza przepisów prawa polskiego, dotyczących przekazu informacji policjom innych państw oraz ich organi- zacjaom międzynarodowym</i>	15
Dokument końcowy seminarium „Podstawy prawa policyjnego Polski i Niemiec”	23
M. SŁAWIŃSKI , <i>Zwierzchnictwo wojewody i starosty nad Policją – aspekty prawne</i>	26
Z. CZAJOR , <i>Następstwa prawne przekształceń jednostek orga- nizacyjnych Policji w wyniku reformy administracji publicz- nej (opinia prawna)</i>	36

S e m i n a r i u m

„Podstawy prawa policyjnego Polski i Niemiec”

W dniach 6-7 października 1998 r. w Zielonej Górze odbyło się seminarium poświęcone przeglądowi prawa policyjnego Polski i Niemiec oraz określeniu przepisów prawnych, opracowań i innych dokumentów, które strony powinny wymienić w celu usprawnienia współpracy między policjami obu państw, w tym zwłaszcza współpracy przygranicznej. Finansowanie tłumaczenia i wymiany dokumentów ma zapewnić program PHARE.

W dyskusji przedstawiciele policji niemieckiej i polskiej zwracali szczególną uwagę na praktyczne aspekty współpracy w dziedzinie kryminalnej i prewencyjnej, w ramach umów i porozumień dwustronnych. Do rozważenia i ewentualnego uregulowania wyeksponowano następujące problemy:

- dopuszczalność wymiany informacji uzyskanych w toku czynności operacyjno-rozpoznawczych, w tym informacji o osobie;
- możliwość organizowania akcji, w tym patroli i pościgów, przez umundurowaną i uzbrojoną policję na obszarze drugiego państwa.

Komendant Główny Policji wydał decyzję o rozważeniu przez jednostki organizacyjne Komendy Głównej Policji wska-

zanych wyżej sugestii uczestników seminarium i o przedstawieniu propozycji w tej kwestii.

Efektem spotkania jest dokument końcowy, w którym obie strony zadeklarowały potrzebę wymiany pewnych aktów prawnych i opracowań oraz podjęcia prac nad przetestowaniem i określeniem możliwości współpracy w dziedzinach, w których umowy nie są dostatecznie precyzyjne. Przedstawiamy ów dokument końcowy, referat wprowadzający i referat prezentujący problematykę wymiany informacji uzyskanych w toku czynności operacyjno-rozpoznawczych.

Maciej S Ł A W I Ń S K I

***Wystąpienie
rozpoczynające część merytoryczną seminarium
„Podstawy prawa policyjnego Polski i Niemiec”
6-7 października 1998 r.***

Celem seminarium jest określenie wzajemnych potrzeb poznania prawa obowiązującego w Niemczech i w Polsce przez policję niemiecką i polską. Na wstępie należy odpowiedzieć na pytanie: dlaczego policji polskiej jest potrzebna wiedza o prawie niemieckim, a policji niemieckiej – o prawie polskim? Odpowiedzi na nie jest kilka:

- po pierwsze dlatego, że wiedza ta jest niezbędna do właściwej i skutecznej realizacji umów i porozumień o współpracy, zawartych w ciągu ostatnich 8 lat;
- po drugie, jest to jeden z istotnych warunków pomyślnego przebiegu integracji Rzeczypospolitej Polskiej z krajami Unii Europejskiej, w tym zunifikowania niektórych form organizacyjnych i metod działania Policji;
- po trzecie, wiedzę tę wymusza konieczność skutecznego zwalczania zorganizowanej, międzynarodowej przestępczości;
- po czwarte, musimy sprostać rozwojowi spontanicznej współpracy gospodarczej i kulturalnej oraz związanemu z tym wzmożonemu ruchowi osobowemu obywateli naszych państw.

Przybliżając te przyczyny pragnę rozwinąć ich charakter prawny, wynikający ze wspomnianych umów i porozumień dwustronnych.

W umowie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Federalnej Niemiec o współpracy w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej z dnia 6 listopada 1991 r. obie strony zobowiązały się:

- w art. 2 pkt. 2 podejmować na wniosek działania policyjne dozwolone przez prawo strony wykonującej wniosek;
- w art. 2 pkt 3 współpracować operacyjnie, realizując wzajemnie uzgodnione działania policyjne;
- w art. 2 pkt 7 udostępniać sobie wzajemne wzory przedmiotów związanych z popełnianiem przestępstwa;
- w art. 3 pkt 6 wymieniać doświadczenia o nadzorze nad legalnym obrotem narkotykami i środkami psychotropowymi;
- w art. 4 na podstawie przepisów swojego prawa wymieniać informacje i wyniki rozpoznania o planowanych i popełnianych aktach terrorystycznych;
- w art. 5 w celu zwalczania zorganizowanego, nielegalnego przekraczania granicy, na podstawie przepisów swojego prawa utworzyć grupę roboczą do wspólnego analizowania problemów i przekazywać drugiej stronie informacje potrzebne do zwalczania tych przestępstw;

- w art. 8 kwestii przekazywania danych osobowych stosować zasadę przestrzegania prawa o ochronie danych osobowych każdej umawiającej się strony, w tym obowiązujących w prawie wewnętrznym tej strony zakazów przekazywania informacji.

Dla celu naszej konferencji istotne znaczenie ma przepis art. 12 ust. 1 umowy, uprawniający jedną ze stron do odmowy współpracy, jeżeli wykonanie wniosku lub realizacja wspólnego przedsięwzięcia naruszałaby zasady porządku prawnego tej strony.

Z powołanych wyżej przepisów umowy o współpracy w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej wynika wprost konieczność znajomości przez każdą ze stron umowy uregulowań prawnych partnera w dziedzinach:

- zakresu uprawnień policji wobec obywateli,
- wzorów dokumentów, które mogą być przedmiotem przestępstwa,
- systemu zapobiegania i zwalczania narkomanii,
- zwalczania terroryzmu,
- zwalczania nielegalnego, zorganizowanego przekraczania granicy,
- ochrony danych osobowych.

Potwierdzeniem konieczności wymiany wzorów dokumentów urzędowych jest protokół współpracy między Komendą Główną Policji Rzeczypospolitej Polskiej a Federalnym Urzędem Kryminalnym Republiki Federalnej Niemiec z dnia 13 stycznia 1998 r., zobowiązujący strony do zintensyfikowania współpracy m.in. w „wymianie wzorcowych, autentycznych dokumentów urzędowych (praw jazdy, dowodów osobistych itp.)”.

Porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Federalnej Niemiec z dnia 7 maja 1997 r. o współpracy w zakresie skutków wynikających z ruchów migracyjnych w art. 4 zobowiązuje oba rządy do współpracy organizacyjnej, rzeczowej i finansowej m.in. w kształceniu funkcjonariuszy Straży Granicznej i Policji oraz pracowników zajmujących się postępowaniem azylowym, protokół wykonawczy zaś do tego porozumienia w sprawie ustalenia warunków technicznych przekazywania osób na granicy informuje, na podstawie jakich dokumentów udowadnia się obywatelstwo osób podlegających przekazaniu na podstawie porozumienia z Schengen. A zatem i ten akt prawny zobowiązuje oba państwa do wzajemnego przekazywania sobie informacji o przepisach prawnych, dotyczących postępowania wobec cudzoziemców, i o dokumentach umożliwiających ustalenie ich tożsamości.

Umowa między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec z dnia 10 kwietnia 1997 r. o wzajemnej pomocy podczas katastrof i klęsk żywiołowych lub innych poważnych wypadków w art. 5 i 6 określa rodzaje dokumentów upoważniających ekipy ratownicze do przekraczania granicy państwowej i przewozu sprzętu ratowniczego oraz środków pomocy medycznej, w tym narkotyków i środków psychotropowych.

Są to więc unormowania stanowiące wyjątek od ogólnych zasad przekraczania granicy i przewożenia przez nią towarów, regulowanych prawem wewnętrznym i umowami międzynarodowymi; dotyczą one postępowania w sytuacjach klęsk żywiołowych i katastrof. Ostatnie doświadczenia obu krajów potwierdzają konieczność znajomości prawa w tej materii przez policję i straż graniczną.

Przypomnieć wreszcie trzeba o *umowie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Federalnej Niemiec z dnia 5 kwietnia 1995 r. o współpracy Policji i Straży Granicznych na terenach przygranicznych*. Umowa ta, powołując się m.in. na postanowienia porozumienia o współpracy w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej, wprowadza w art. 3 zasadę, że współdziałanie odbywa się na podstawie przepisów prawa wewnętrznego, a w kwestii wymiany informacji – w granicach dozwolonych przez prawo wewnętrzne. Przygraniczne organy Policji i Straży Granicznej zobowiązały się m.in. do informowania się o przepisach prawnych, ważnych dla współpracy, oraz o ich zmianach. Podobnie jak umowa o zwalczaniu przestępczości zorganizowanej w sprawie przekazywania danych osobowych, cytowana umowa w art. 9 wprowadza zasadę przestrzegania prawa wewnętrznego każdej ze stron z uwzględnieniem określonych w niej postanowień szczególnych. Identycznie również w art. 11 określono prawo odmowy współpracy, m.in. jeżeli wykonanie wniosku lub realizacja wspólnego przedsięwzięcia naruszałyby porządek prawny jednej ze stron.

Jak więc widać wyraźnie, również i ta umowa obliguje obu sygnatariuszy bezpośrednio i pośrednio do znajomości prawa ich obowiązującego w stopniu niezbędnym do prawidłowej i skutecznej współpracy.

Przytoczyłem podstawy prawne do wymiany wiedzy o prawie, zawarte w przepisach prawa międzynarodowego. Należy dodać, że polskie prawo wewnętrzne, zwłaszcza ustawa z dnia 6 kwietnia o Policji w art. 1 ust. 2 pkt 7, zobowiązuje naszą policję do współdziałania z policjami innych państw oraz ich organizacjami międzynarodowymi na podstawie umów i porozumień międzynarodowych, a także odrębnych przepisów.

Godny podkreślenia jest również przepis art. 21 tej ustawy, który w obowiązku wynikającym z umów lub porozumień międzynarodowych ustanawia wyjątek od ogólnego zakazu udzielania informacji o osobie, uzyskanych w toku czynności operacyjno-rozpoznawczych i wykorzystywanych wyłącznie na żądanie sądu lub prokuratora na potrzeby ścigania karnego.

Tyle o podstawach prawnych wymiany wiedzy prawniczej. Zastanówmy się teraz, *co chcemy wiedzieć* z rozległej dziedziny prawa i bogatej literatury prawniczej, z którymi obie policje mają do czynienia. Ponieważ temat naszego seminarium brzmi: „Podstawy prawa policyjnego Polski i Niemiec”, powinniśmy zdefiniować termin „prawo policyjne”. Proponuję więc, abyśmy – na użytek seminarium i na potrzeby przyszłej wymiany – pod pojęciem „prawo policyjne” rozumieli:

- zbiór norm prawa materialnego, głównie karnego i administracyjnego, adresowanych do wszystkich lub ściśle określonych grup obywateli, które policja powinna znać, albowiem jako jeden z organów porządku prawnego stoi na straży ich przestrzegania; są to przede wszystkim: *kodeks karny i ustawa karna skarbowa oraz niektóre regulacje prawa materialnego administracyjnego, jak ustawa o ewidencji ludności i dowodach tożsamości, ustawa o cudzoziemcach, prawo o ochronie danych osobowych, ustawa o broni i amunicji, ustawa o ochronie osób i mienia, ustawa o bezpieczeństwie imprez masowych, prawo o ruchu drogowym*;
- przepisy prawa procesowego, karnego i administracyjnego, obejmujące reguły postępowania policji wobec obywateli; mam na myśli przede wszystkim *kodeks postępowania karnego w części dotyczącej postępo-*

wania przygotowawczego (śledztw i dochodzeń), kodeks postępowania administracyjnego w zakresie, w jakim stosuje go policja, egzekwując przestrzeganie przez obywateli norm prawa administracyjnego; jest to ustawa o policji w części regulującej zestaw środków przymusu i operacyjno-rozpoznawczych policji wobec obywateli (prawo do legitymowania, zatrzymywania, przeszukania, kontroli bagażu, użycia broni palnej i środków przymusu bezpośredniego, kontroli korespondencji i stosowania środków technicznych, tzw. zakupu kontrolowanego i przesyłki niejawnie nadzorowanej); jest to również prawo regulujące instytucje tzw. świadka koronnego;

- przepisy pragmatyki policyjnej, wyróżniające policję od innych organów państwowych pod względem organizacyjnym i zawodowym, służące takiemu jej wewnętrznemu zorganizowaniu, aby mogła skutecznie wypełniać swoje ustawowe powinności wobec państwa i społeczeństwa; mam tu na myśli przede wszystkim *przepisy ustawy o policji i innych ustaw, określające struktury policji oraz zbiór uprawnień socjalnych policjantów łącznie z prawem do emerytury.*

Tyle na temat zakresu merytorycznego wymiany wiedzy prawniczej. Jeśli chodzi o jej zakres formalny, proponuję, aby były to przede wszystkim teksty kodeksów i ustaw oraz rozporządzeń wykonawczych, a w razie potrzeby literatura prawnicza, głównie komentarze. Istnieje również potrzeba wymiany opracowań, obrazujących aktualny stan oraz koncepcje, zwłaszcza w dziedzinie organizacji policji. Konieczne będą także wzory dowodów tożsamości, dokumentów poświadczających

jących uprawnienia zawodowe, praw jazdy, dokumentów przewozowych, finansowych i bankowych.

Proponuję również, abyśmy zdecydowali, *komu i jaki zakres wiedzy prawniczej jest przydatny*. Inny bowiem zasób wiadomości powinno mieć kierownictwo policji na poszczególnych szczeblach i pracujące na jego rzecz sztaby, a inny – policjanci różnych służb (kryminalnych, prewencyjnych, wspomagających), wykonujący swoje codzienne obowiązki służbowe na wyznaczonych stanowiskach.

Kończąc, pragnę podkreślić jeszcze jeden istotny powód, dla którego wiedza o niemieckiej policji będzie przydatna policji polskiej. Znajdujemy się w okresie reformowania administracji publicznej. Reforma ta polega – najkrócej rzecz ujmując – na decentralizacji funkcji rządowych do szczebla wojewódzkiego i przekazaniu większej liczby uprawnień samorządowi terytorialnemu, który będzie rozszerzony o powiaty i województwa. Reforma zakłada ściślejsze powiązanie zadań i struktur policji z rządową administracją ogólną w województwie i z samorządem powiatowym oraz gminnym. Przykłady niemieckie mogą ułatwić nam opracowanie nowoczesnego, sprawdzonego w praktyce wzorca policji w systemie organów państwowych i tego rodzaju organizacji międzynarodowych.

Wyrażam przekonanie, że wnikliwie prezentacje, obrazujące poszczególne dziedziny lub zakresy współpracy, oraz dyskusja pozwolą na precyzyjne skatalogowanie wzajemnych potrzeb w dziedzinie wymiany wiedzy prawniczej i dzięki temu doprowadzą do osiągnięcia celu naszego seminarium.

Krzysztof L I E D E L

*Analiza przepisów prawa polskiego,
dotyczących przekazu informacji policjom innych
państw oraz ich organizacjom międzynarodowym*

Przedmiotem niniejszego opracowania jest udzielenie odpowiedzi: czy obowiązujące obecnie przepisy prawa wewnętrznego zezwalają na przekaz informacji dotyczących osób, przedmiotów i przestępstw policjom innych państw oraz ich organizacjom międzynarodowym? Zagadnienia dotyczące wskazanego problemu zostały uregulowane w następujących źródłach prawa wewnętrznego:

- *ustawie z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji* wraz z późniejszymi zmianami;
- *ustawie z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji*;
- *ustawie z dnia 14 grudnia 1982 r. o ochronie tajemnicy państwowej i służbowej* wraz z późniejszymi zmianami;
- *ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. – kodeks postępowania karnego*;
- *ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. – kodeks karny*;
- *ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych*;
- *ustawie z dnia 25 czerwca 1997 r. o cudzoziemcach*;

- *ustawie z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych;*
- *rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 czerwca 1984 r. w sprawie wykonywania obowiązku meldunkowego i ewidencji ludności;*
- *rozporządzeniu ministrów sprawiedliwości i obrony narodowej z dnia 30 sierpnia 1993 r. w sprawie prowadzenia rejestru osób prawomocnie skazanych, udzielania informacji z rejestru oraz trybu zbierania danych w postępowaniu karnym dotyczących tych osób;*
- *zarządzeniu nr 039/96 Komendanta Głównego Policji z dnia 18 grudnia 1996 r. w sprawie metod i form wykonywania przez Policję czynności operacyjno-rozpoznawczych;*
- *decyzji nr 101/98 Komendanta Głównego z dnia 30 kwietnia 1998 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Biura Międzynarodowej Współpracy Policji.*

Ustawa o Policji wymienia w art. 1 ust. 2 pkt 7 jako jedno z podstawowych zadań Policji „współdziałanie z policjami innych państw oraz ich organizacjami międzynarodowymi na podstawie umów i porozumień międzynarodowych oraz odrębnych przepisów”. Przepis ten zawiera ogólną dyrektywę prowadzenia działań mających na celu współpracę z policjami innych państw, polegającą m.in. na wymianie informacji. Ustawa ta w art. 21 chroni informacje o osobie uzyskane przez organy policyjne podczas wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych. Udzielanie takich informacji jest dozwolone wyłącznie na żądanie sądu lub prokuratora, a ich wykorzystanie może nastąpić tylko w celu ścigania karnego. Zakaz ten nie ma zastosowania, jeżeli ustawa nakłada obowiązek udzielenia takich informacji lub obowiązek ów wynika z umów i porozu-

mieñ międzynarodowych (np. *Protokół o współpracy policyjnej między Ministerstwem Spraw Wewnętrznych RP a Ministerstwem Spraw Wewnętrznych Republiki Czeskiej z dnia 12 kwietnia 1995 r.*), a także wówczas, gdy zatajenie takich informacji prowadziłoby do zagrożenia życia lub zdrowia innych osób. *Ustawa o Policji* nie wprowadza ochrony informacji o przedmiotach i przestępstwach, którymi interesują się organy policyjne.

Jednym z zadañ Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w dziedzinie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego jest również sprawowanie nadzoru nad działalnością Policji w kwestii współpracy z policjami i organami nadzorującymi działalność policji innych państw oraz organizacjami międzynarodowymi, zgodnie z zawartymi umowami międzynarodowymi (§ 1 pkt. c *rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 1997 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji*).

Organ policyjny ma obowiązek ochrony tajemnicy państwowej i służbowej zgodnie z *ustawą z dnia 14 grudnia 1982 r. o ochronie tajemnicy państwowej i służbowej* wraz z późniejszymi zmianami. Ustawa ta dopuszcza możliwość ujawnienia cudzoziemcowi wiadomości stanowiącej tajemnicę państwową lub służbową tylko w wypadku, gdy wymaga tego opracowanie, zawieranie lub wykonywanie umów międzynarodowych. Ujawnienie tajemnicy państwowej następuje na podstawie decyzji właściwego naczelnego lub centralnego organu państwowego (np. Komendanta Głównego Policji) w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych, natomiast tajemnicy służbowej – na podstawie decyzji kierownika jednostki organizacyjnej (art. 11 ust. 1). Możliwe jest także ujawnienie cudzoziemcowi wiadomości stanowiącej tajemnicę państwową i służbową w innych – niż wymienione – przypadkach, gdy wymaga tego

interes państwa. Ujawnienie tajemnicy państwowej następuje za zgodą Ministra Spraw Wewnętrznych, wydaną w porozumieniu z właściwym naczelnym lub centralnym organem państwowym (art. 11 ust. 2). Wiadomości te przekazuje się w sposób umożliwiający przechowywanie tajemnicy (art. 15 ust. 1), ustalony przez Ministra Spraw Wewnętrznych.

Wymianę informacji uzyskanych w toku czynności procesowych regulują przepisy zawarte w dziale XIII nowego *Kodeksu postępowania karnego* pt. *Postępowanie w sprawach karnych ze stosunków międzynarodowych*. Podmiotami stosującymi przepisy tego działu są: Minister Sprawiedliwości, sądy i prokuratorzy za pośrednictwem Ministra Sprawiedliwości oraz sądy i prokuratorzy za pośrednictwem przedstawicielstwa dyplomatycznego lub urzędu konsularnego na wniosek sądów i prokuratorów państw obcych. Przepisy tego działu mają zastosowanie w pomocy prawnej w sprawach karnych, ekstradycji, przejęcia i przekazania ścigania. Przepisów działu XIII nie stosuje się, jeżeli umowa międzynarodowa – której Polska jest stroną – stanowi inaczej (art. 615 § 1). Przepisów tych można nie stosować wobec państwa, z którymi nie ma w tym przedmiocie umowy, a nie zapewnia ono wzajemności w tej materii. Z kolei informacje uzyskane przez Policję w toku postępowania przygotowawczego są chronione art. 241 § 1 k.k., który zabrania publicznego rozpowszechniania bez zezwolenia wiadomości z postępowania przygotowawczego, zanim zostały ujawnione w postępowaniu sądowym. Wiadomości te mogą zostać przekazane za zgodą sądu i prokuratora.

Ustawa o ochronie danych osobowych dopuszcza przetwarzanie danych osobowych, gdy osoba, której dane dotyczą, wyrazi na to zgodę na piśmie lub gdy jest to niezbędne do wykonania określonych prawem zadań realizowanych dla dobra

publicznego (art. 23). W art. 27 ust. 1 ustawa ta zabrania przetwarzania danych dotyczących pochodzenia rasowego lub etnicznego, poglądów politycznych, przekonań religijnych bądź filozoficznych, przynależności wyznaniowej, partyjnej lub związkowej, danych o stanie zdrowia, kodzie genetycznym, nałogach czy życiu seksualnym. Zbieranie tych danych jest dopuszczalne, gdy osoba, której one dotyczą, wyrazi na to zgodę na piśmie lub gdy przepis szczególny innej ustawy zezwala na przetwarzanie takich danych bez zgody osoby, której dane dotyczą, i stwarza pełne gwarancje ich ochrony (art. 27 ust. 2). Ustawa dopuszcza zbieranie danych osobowych, bez obowiązku powiadomienia osoby, której dane dotyczą, o adresie administratora danych, celu i zakresie danych, ich źródle, prawie wglądu do swoich danych, prawie wniesienia żądania zaprzestania przetwarzania danych z uwagi na szczególną sytuację oraz prawie wniesienia sprzeciwu określonego w art. 32 ust. 1 pkt. 7 i 8 ustawy, jeżeli przepis innej ustawy przewiduje lub dopuszcza zbieranie danych osobowych bez wiedzy osoby, której dane dotyczą. Ustawodawca zastrzega możliwość przekazania danych osobowych za granicę, gdy kraj docelowy daje im na swoim terytorium gwarancje ochrony przynajmniej takie, jakie obowiązują na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (art. 47 ust. 1). Zastrzeżenia tego nie stosuje się, gdy przesyłanie danych osobowych wynika z obowiązku nałożonego na administratora danych przepisami prawa lub postanowieniami ratyfikowanej umowy międzynarodowej. Ponadto administrator może przekazać za granicę dane osobowe, jeżeli osoba, której one dotyczą, udzieliła na to zgody na piśmie oraz gdy są one ogólnie dostępne.

Zgodnie z art. 4 *Ustawy o ochronie danych osobowych* przepisy tejże ustawy nie mają zastosowania, jeżeli umowa

międzynarodowa, której stroną jest Rzeczpospolita Polska, decyduje inaczej. Ponadto art. 5 stanowi, że jeżeli przepisy odrębnych ustaw, które dotyczą przetwarzania danych, przewidują dalej idącą ich ochronę niż wynika to z niniejszej ustawy, stosuje się przepisy tychże ustaw.

Ustawa o cudzoziemcach zapewnia cudzoziemcom, którym nadano status uchodźcy, udzielono azylu oraz cudzoziemcom ubiegającym się o nadanie statusu uchodźcy lub udzielenie azylu, ochronę danych, których nie można udostępnić władzom i instytucjom publicznym kraju pochodzenia cudzoziemca bez pisemnej zgody zainteresowanego. Innych ograniczeń w przekazywaniu danych osobowych cytowana ustawa nie zawiera.

Prowadzenie ewidencji ludności oraz tryb i zasady udzielania informacji adresowych zostały uregulowane w art. 51 *ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych*. Na podstawie tego przepisu Minister Spraw Wewnętrznych wydał *rozporządzenie z dnia 28 czerwca 1984 r. w sprawie wykonywania obowiązku meldunkowego i ewidencji ludności*. Zgodnie z § 43 tego rozporządzenia Centralne Biuro Adresowe udziela informacji adresowych polskim urzędom konsularnym i urzędom konsularnym państw obcych w RP. Warunkiem jest złożenie formularza i uiszczenie opłaty skarbowej. Ustawa i rozporządzenie nie zakazują przekazywania informacji adresowych za granicą.

Ustawa o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 21 czerwca 1996 r. nakłada na ministra obowiązek koordynacji działań w kwestii tajemnicy państwowej i służbowej (art. 3 pkt 6). Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji może zezwalać pracownikom, policjantom, strażakom, funkcjonariuszom Straży Granicznej, żołnierzom resortu spraw

wewnętrznych i administracji zgody na udzielanie wiadomości stanowiących tajemnicę państwową lub służbową pewnej osobie bądź instytucji. Zezwolenie to nie dotyczy sytuacji określonej w art. 21 *ustawy o Policji*, tj. udzielenia informacji o osobie, uzyskanych w toku czynności operacyjno-rozpoznawczych.

Przekazywanie danych o osobach z rejestru osób prawomocnie skazanych reguluje *rozporządzenie ministrów sprawiedliwości i obrony narodowej z dnia 30 sierpnia 1993 r. w sprawie prowadzenia rejestru osób prawomocnie skazanych, udzielania informacji z rejestru oraz trybu zbierania danych w postępowaniu karnym dotyczących tych osób*. Na podstawie § 12 ust. 2 można udzielić informacji z tego rejestru do celów pozaprosesowych na wniosek władz państw obcych, jeżeli w tej sprawie została zawarta umowa międzynarodowa, a w wypadku braku umowy – informacji można udzielić pod warunkiem wzajemności.

Duża liczba informacji przekazywanych przez organy policji ma związek z czynnościami poszukiwawczymi określonymi w załącznikach nr 2, 3 i 4 do *zarządzenia nr 039/96 Komendanta Głównego Policji*. Zarządzenie to zostało wydane na podstawie art. 7 *ustawy o Policji* i reguluje tryb prowadzenia czynności poszukiwawczych przez jednostki Policji. Poszukiwania poza granicami RP prowadzi Biuro Międzynarodowej Współpracy Policji, które współdziała w tym celu z sekretariatem Generalnym Międzynarodowej Organizacji Policji Kryminalnych Interpol i krajowymi biurami Interpolu państw członkowskich. Zgodnie z przepisami informacje przekazywane za granicę weryfikuje się pod kątem zachowania tajemnicy państwowej i służbowej oraz ochrony interesów obywateli RP.

Przeprowadzona analiza wykazuje, iż Biuro Międzynarodowej Współpracy Policji jest uprawnione do przekazywania

informacji o osobach, przedmiotach i przestępstwach poza granice RP w stopniu ograniczonym przepisami prawa wewnętrznego oraz umów i porozumień międzynarodowych. Podkreślenia wymaga fakt szczególnego ograniczenia zasięgu przekazywania danych o osobie policjom innych państw i ich organizacjom międzynarodowym.

Dokument końcowy seminarium „Podstawy prawa policyjnego Polski i Niemiec”

W wyniku seminarium poświęconego prezentacji prawa policyjnego Rzeczypospolitej Polskiej i Republiki Federalnej Niemiec zorganizowanego w ramach programu Phare Cross Border Cooperation w dniach 6-7 października 1998 r. w Zielonej Górze delegacje Polski i Niemiec, po dokonaniu wzajemnego przeglądu regulacji prawnych dotyczących pracy Policji i Straży Granicznej Rzeczypospolitej Polskiej oraz Republiki Federalnej Niemiec, po wymianie poglądów o pojawiających się problemach związanych z wzajemną informacją o obowiązujących przepisach prawnych i procedurach, jak również o realizacji dotychczas zawartych umów o współpracy służb policyjnych Polski i Niemiec proponuje się:

- 1) w celu lepszego zrozumienia uwarunkowań prawnych pracy służb policyjnych w obu państwach dokonanie wymiany oraz tłumaczeń tekstów regulacji prawnych w następujących dziedzinach:
 - a) prawa federalnego i krajów związkowych Republiki Federalnej Niemiec:
 - kodeksu postępowania karnego,
 - ustaw o Federalnym Urzędzie Kryminalnym i Federalnej Straży Granicznej,

- ustaw krajowych o Policji: Meklemburgii – Pomorza Przedniego, Brandenburgii, Berlina i Saksonii,
 - przepisów o użyciu środków przymusu bezpośredniego,
 - ustawy o międzynarodowej pomocy prawnej w części dotyczącej służb policyjnych,
 - ustawy o cudzoziemcach i o postępowaniach azylowych,
 - przepisów o ewidencji ludności i dokumentach tożsamości,
 - ustawy o broni i materiałach wybuchowych,
 - ustawy o środkach odurzających,
 - prawa o zgromadzeniach,
 - prawa o ruchu drogowym;
- b) prawa Rzeczypospolitej Polskiej:
- kodeksu postępowania karnego w części dotyczącej Policji,
 - ustawy o Policji,
 - ustawy o Straży Granicznej i o ochronie granicy państwowej,
 - ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii,
 - ustawy o ochronie danych osobowych;
- 2) przekazanie przez stronę niemiecką Komendzie Głównej Policji tekstów aktów prawnych, o których mowa w punkcie 1 litera a, w możliwie krótkim terminie;
 - 3) przekazanie stronie niemieckiej tłumaczeń oraz oryginalnej wersji tekstów aktów prawnych, o których mowa w punkcie 1 litera b, niezwłocznie po dokonaniu przekładu;
 - 4) przekazanie wzajemnie tekstów aktów prawnych w jednym egzemplarzu;
 - 5) wspólne opracowanie:

- a) przewodnika do Policji i Straży Granicznej, zawierającego niezbędne wiadomości dotyczące współpracy policji obu państw, na przykład kompetencji i właściwości Policji i Straży Granicznej, przekazywania informacji, organizowania wspólnych patroli i pościgów oraz form i metod kontroli ruchu drogowego,
- b) słowników podstawowych pojęć policyjno-prawnych,
- c) dokumentu określającego podstawy prawne przekazywania informacji, w tym katalog informacji, które wolno przekazywać, oraz organy Policji i Straży granicznej uprawnione do ich przekazywania.

Celowe jest rozważenie rozszerzenia współpracy między policjami i strażami granicznymi, zwłaszcza współpracy przygranicznej, o nowe formy, na przykład: obserwację transgraniczną, utworzenie wspólnych grup dochodzeniowo-śledczych, działania policjantów pod przykryciem.

Delegacje stron zwróciły uwagę na potrzebę kontynuowania seminariów poświęconych prawnym aspektom współpracy policji i straży granicznych.

Zielona Góra, 7 października 1998 r.

Maciej S Ł A W I Ń S K I

***Zwierzchnictwo wojewody i starosty
nad Policją – aspekty prawne***

Reforma administracji publicznej spowodowała, że Policja w województwie i w powiecie przestała być formacją wyodrębnioną z administracji ogólnej i scentralizowaną, podległą wyłącznie Komendantowi Głównemu policji.

Dotychczas Policja, oprócz Państwowej Straży Pożarnej i kilkunastu innych służb, należała do tzw. administracji specjalnej, w odróżnieniu od administracji ogólnej wykonywanej w terenie przez wojewodę i rejonowe organy rządowej administracji ogólnej. Cechą owej administracji specjalnej było wyodrębnienie z terenowej administracji ogólnej i hierarchiczne podporządkowanie centrali. Takie usytuowanie Policji było wyrazem koncepcji centralistycznej państwa, opartej na przewadze układu resortowego nad terytorialnym.

Obecnie istotną właściwością nowej administracji publicznej jest zwiększenie roli władzy administracji ogólnej w terenie w wyniku włączenia do tej administracji większości dotychczasowych administracji specjalnych, w tym Policji. Twórcom reformy chodziło o to, by odpowiedzialność za efekty działania administracji w województwie i powiecie skupić w jednym ręku, odpowiednio – wojewody i starosty. Z tą koncepcją logicznie wiąże się konstrukcja zespolenia dawnej administracji

specjalnej, a obecnie tzw. służb, inspekcji i straży, w tym Policji, z administracją ogólną.

A zatem Policja wchodzi obecnie w skład wojewódzkiej i powiatowej administracji zespolonej, przy czym w województwie jest zespolona z wojewódzką administracją rządową, a w powiecie – z administracją samorządową. W wyniku tego zespolenia Policja w określonym ustawami zakresie podlega w województwie zwierzchnictwu wojewody, w powiecie zaś – zwierzchnictwu starosty. Z owego zwierzchnictwa wynikają określone w ustawach uprawnienia wojewody i starosty wobec Policji; merytoryczne – jeżeli chodzi o wykonywanie przez Policję jej zadań, personalne – wobec komendantów Policji, finansowe – dotyczące pokrywania kosztów funkcjonowania Policji.

Poddanie komendantów wojewódzkich i powiatowych Policji zwierzchnictwu wojewody i starosty nie oznacza usunięcia ich spoza władztwa Komendanta Głównego Policji; nie narusza też zasady hierarchicznego podporządkowania komendantów Policji i ich podwładnych swoim przełożonym. Zakres władztwa i podporządkowania określa ustawa o Policji.

Wyszczególnienie konsekwencji prawnych zwierzchnictwa wojewody i starosty nad Policją wymaga znajomości przede wszystkim:

- ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. *o administracji rządowej w województwie* (Dz. U. nr 91, poz. 557),
- ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie powiatowym* (Dz. U. nr 91, poz. 578 i nr 155, poz. 1014),
- ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. *o Policji* (Dz. U. nr 90, poz. 179 z późn. zm.), zwłaszcza w części zmienionej ustawą z dnia 24 lipca 1998 r. *o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji pu-*

blicznej – w związku z reformą ustrojową państwa (Dz. U. nr 106, poz. 668, art. 62).

Zwierzchnictwo wojewody nad komendantem wojewódzkim Policji oznacza, że:

- Komendant wojewódzki wykonuje zadania i kompetencje określone w ustawach, w imieniu:
 - 1) wojewody – z ustawowego upoważnienia,
 - 2) własnym – jeżeli ustawy tak stanowią (art. 2 pkt 2 ustawy o administracji rządowej w województwie).
- Organem administracji rządowej na obszarze województwa, właściwym w sprawach ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego, jest wojewoda przy pomocy komendanta wojewódzkiego Policji działającego w jego imieniu, z wyjątkiem wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych, dochodzeniowo-śledczych, ścigania wykroczeń oraz wydawania indywidualnych aktów administracyjnych, w których to czynnościach komendant wojewódzki Policji działa w imieniu własnym (art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o Policji).
- Wojewoda jako przedstawiciel rządu w województwie ma prawo **kontrolować** wykonywanie przez komendanta wojewódzkiego Policji zadań wynikających z ustaw i innych aktów prawnych wydawanych na ich podstawie, ustaleń Rady Ministrów oraz zarządzeń i poleceń prezesa Rady Ministrów (art. 15 pkt 1 ustawy o administracji rządowej w województwie). Kontrola wojewody nie może dotyczyć zadań, które komendant wojewódzki Policji wykonuje w imieniu własnym – chodzi o czynności operacyjno-roz-

poznawcze, dochodzeniowo-śledcze, ściganie wykroczeń oraz wydawanie indywidualnych aktów administracyjnych (wspomniany art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o Policji).

- Wojewoda jako przedstawiciel rządu w województwie **zapewnia współdziałanie** wszystkich jednostek organizacji administracji rządowej, w tym Policji i administracji samorządowej, działających na terenie województwa, **i kierowanie** ich pracą w kwestii zapobiegania zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich, a także zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom, w sprawie zwalczania i usuwania ich skutków na zasadach określonych w ustawach (art. 15 pkt 4 ustawy o administracji rządowej w województwie).
- Wojewoda może wydawać, w zakresie wykonywania funkcji przedstawiciela Rady Ministrów, **polecenia** obowiązujące wszystkie organy administracji rządowej, a w sytuacjach nadzwyczajnych, o których mowa w art. 15 ust. 4 ustawy o administracji rządowej w województwie, obowiązujące również organy samorządu terytorialnego. O wydanych poleceniach wojewoda informuje niezwłocznie właściwego ministra. Polecenia te mogą dotyczyć rozstrzygnięć co do istoty sprawy załatwionej za pomocą decyzji administracyjnej (art. 16 ust. 1 i 2 ustawy o administracji rządowej w województwie); Policja zobowiązana jest takie polecenia wykonać (art. 14 ust. 2 ustawy o Policji).
- Wojewodzie przysługuje **prawo wglądu w tok każdej sprawy** prowadzonej na obszarze województwa przez organy administracji rządowej, a także przez organy samo-

ządu terytorialnego w kwestii zadań przejętych na podstawie porozumienia lub zleconych. Uprawnienie to może być realizowane z uwzględnieniem przepisów o tajemnicy państwowej i innych rodzajów tajemnicy określonych ustawami (art. 21 ust. 1 ustawy o administracji rządowej w województwie) i z wyłączeniem czynności operacyjno-rozpo-znawczych, dochodzeniowo-śledczych, ścigania wykroczeń oraz wydawania indywidualnych aktów administracyjnych (wspomniany art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o Policji).

- Wojewoda jako zwierzchnik zespolonej administracji rządowej kieruje nią i koordynuje jej działalność, zapewnia warunki do skutecznego jej działania i ponosi odpowiedzialność za rezultaty jej działalności. Jednocześnie ustawodawca odsyła do odrębnych ustaw w sprawie określenia szczegółowych zadań i kompetencji wynikających z funkcji zwierzchnika zespolonej administracji rządowej (art. 23 ust. 1 i 2 ustawy o administracji rządowej w województwie). Tą odrębną ustawą w odniesieniu do zwierzchnictwa wojewody nad Policją jest ustawa o Policji.
- Komendant wojewódzki Policji składa wojewodzie **roczne sprawozdanie** ze swojej działalności, a także **informacje o stanie porządku i bezpieczeństwa publicznego**. W razie zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub niebezpiecznego zakłócenia porządku publicznego sprawozdania i informacje są składane wojewodzie niezwłocznie na każde jego żądanie; nie dotyczy to sprawozdań i informacji o wykrywaniu przestępstw i ściganiu ich sprawców, które otrzymują wyłącznie sądy i prokuratorzy na ich żądanie (art. 10 ust. 1 i 2 ustawy o Policji).

- **Statut** urzędu wojewódzkiego nadany przez wojewodę powinien zawierać nazwy stanowisk kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich, w tym komendanta wojewódzkiego Policji, oraz nazwy i zakresy działania komend, inspektoratów i innych jednostek organizacyjnych stanowiących aparat pomocniczy tych kierowników (art. 29 ust. 3 pkt 5, 6 i 7 ustawy o administracji rządowej w województwie).
- **Regulamin** komendy wojewódzkiej Policji nie jest częścią regulaminu urzędu wojewódzkiego (art. 7 ust. 4 ustawy o Policji w zw. z art. 30 ust. 2 ustawy o administracji rządowej w województwie).
- Komendant wojewódzki Policji jest **powoływany** za zgodą wojewody, a **odwoływany** – po zasięgnięciu opinii wojewody (art. 31 ust. 1 i 2 ustawy o administracji rządowej w województwie, art. 6b ust. 1 i art. 6e ust. 1-3 ustawy o Policji).
- **Budżet Policji w województwie** jest częścią budżetu wojewody (ustawa budżetowa – dział 93 bezpieczeństwo publicznej), przy czym samorząd województwa może uczestniczyć w pokrywaniu części kosztów funkcjonowania Policji (art. 13 ust. 1 i 3 ustawy o Policji).
- Wojewoda może wydawać **rozporządzenia porządkowe** przewidujące za naruszenie ich przepisów kary grzywny wymierzone na zasadach i w trybie określonym w prawie o wykroczeniach (art. 40 ust. 1 i 2 ustawy o administracji rządowej w województwie). Policja w toku czynności administracyjno-porządkowych kontroluje przestrzeganie tych rozporządzeń oraz ściga sprawców wykroczeń (art. 1 ust. 2 pkt 4 i 6 oraz art. 14 ust. 1 ustawy o Policji).

Zwierzchnictwo starosty nad komendantem powiatowym Policji oznacza, że:

- Starosta **zatwierdza** program działania Policji w powiecie, **uzgadnia** wspólne działania Policji oraz pozostałych powiatowych służb, inspekcji i straży na obszarze powiatu, w sytuacjach szczególnych **kieruje** wspólnymi działaniami tych jednostek oraz **zleca**, w uzasadnionych przypadkach, przeprowadzenie kontroli (art. 35 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym). Z przepisu art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o Policji wynika, że te uprawnienia starosty nie mogą dotyczyć czynności operacyjno-rozpoznawczych i dochodzeniowo-śledczych, ścigania wykroczeń oraz wydawania indywidualnych aktów administracyjnych.
- Komendant powiatowy Policji składa staroście **roczne sprawozdanie** ze swojej działalności, a także **informacje o stanie porządku i bezpieczeństwa publicznego**. W razie zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub niebezpiecznego zakłócenia porządku publicznego sprawozdania i informacje są składane niezwłocznie na każde żądanie starosty; nie dotyczy to sprawozdań i informacji o wykrywaniu przestępstw i ściganiu ich sprawców, które otrzymują wyłącznie sądy i prokuratorzy. Na podstawie tych sprawozdań i informacji rada powiatu może uchwałą określić istotne zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego; uchwała ta nie może dotyczyć konkretnej czynności służbowej ani określać sposobu wykonywania zadań przez Policję (art. 10 ustawy o Policji).
- Starosta **może żądać** od komendanta powiatowego Policji przywrócenia stanu zgodnego z porządkiem prawnym lub podjęcia działań zapobiegających naruszeniu prawa, a tak-

że zmierzających do usunięcia zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego, przy czym żądanie to nie może dotyczyć czynności operacyjno-rozpoznawczych, dochodzeniowo-śledczych i ścigania wykroczeń, a także wykonania konkretnej czynności służbowej albo określać sposobu wykonania zadania przez Policję. Starosta ponosi wyłączną odpowiedzialność za treść żądania. Żądanie przekazane ustnie powinno być potwierdzone pisemnie. Komendant powiatowy Policji przedkłada żądanie komendantowi wojewódzkiemu, jeśli nie jest w stanie go wykonać. Wojewoda stwierdza o nieważności żądania, jeżeli narusza ono prawo (art. 11 ustawy o Policji).

- Komendant powiatowy Policji **jest powoływany** w porozumieniu ze starostą, a **odwoływany** – po zasięgnięciu opinii starosty (art. 6c ust. 1 i art. 6e ust. 1 ustawy o Policji); trzeba podkreślić, że przepis art. 6c ust. 1 ustawy o Policji wyłącza stosowanie do komendantów powiatowych Policji art. 35 ust. 3 pkt 1 ustawy o samorządzie powiatowym, nadającego staroście uprawnienie do powoływania i odwoływania kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży.
- **Budżet Policji w powiecie** jest częścią budżetu powiatu i pochodzi z dotacji celowych z budżetu państwa na zadania realizowane przez powiatowe służby, inspekcje i straże (art. 53 pkt 1, art. 56 ust. 1 pkt 3 ustawy o samorządzie powiatowym). Powiat może uczestniczyć w pokrywaniu części kosztów funkcjonowania Policji, może także pokrywać koszty utrzymania etatów w rewirach dzielnicowych na warunkach określonych w porozumieniu zawartym z wojewodą i zatwierdzonym przez Komendanta Głównego Policji (art. 13 ust. 3 i 4 ustawy o Policji).

Na zakończenie należy podkreślić, że zwierzchnictwo wojewody i starosty nad odpowiednimi komendantami Policji nie jest zwierzchnictwem służbowym nad tymi komendantami, nawet w wypadku wojewody, który jest organem administracji rządowej w województwie w części spraw należących na szczeblu centralnym do właściwości Komendanta Głównego Policji; w tych sprawach (ogólnie chodzi o działalność prewencyjną Policji) działanie komendanta wojewódzkiego Policji „w imieniu” wojewody nie determinuje jeszcze podległości służbowej. Trzeba też pamiętać o przepisie art. 5 ust. 1 ustawy o Policji, ustanawiającym Komendanta Głównego Policji przełożonym wszystkich policjantów, i przepisie art. 6 tej ustawy, który statuuje wszystkich komendantów Policji jako organy administracji rządowej, a także o przepisie art. 35 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym, który określa starostę jako zwierzchnika służbowego wyłącznie pracowników starostwa i kierowników jednostek organizacyjnych powiatu; komenda powiatowa Policji nie jest wszak jednostką organizacyjną powiatu.

Zespolecie i zwierzchnictwo nie oznacza także organizacyjnego włączenia aparatu pomocniczego komendanta wojewódzkiego do urzędu wojewódzkiego, a komendanta powiatowego – do starostwa powiatowego. Poza wspomnianym umieszczeniem nazwy i zakresu działania komendy wojewódzkiej Policji w statucie urzędu wojewódzkiego, określenie zasad organizacji i zakresów działania komend Policji należy do suwerennej decyzji Komendanta Głównego Policji (art. 7 ustawy o Policji) co oznacza, że komendy powiatowe Policji należą nadal do urzędów administracji rządowej. Zasadę tę potwierdza art. 127 ustawy z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację

publiczną (Dz. U. nr 133, poz. 872 z późn. zm.) wyłączają aparat pomocniczy kierowników służb, inspekcji i straży z przejęcia przez jednostki samorządu terytorialnego.

A zatem relacje między wojewodą a komendantem wojewódzkim Policji oraz między starostą a komendantem powiatowym Policji można podsumować tak:

- W województwie wojewoda i komendant wojewódzki są dwoma jednocześnie działającymi organami administracji rządowej, z uwzględnieniem zwierzchnictwa wojewody we wszystkich sprawach dotyczących ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego, z wyjątkiem czynności operacyjno-rozpoznawczych, dochodzeniowo-śledczych i ścigania wykroczeń oraz wydawania indywidualnych aktów administracyjnych, z personalnymi i finansowymi konsekwencjami tego zwierzchnictwa.
- W powiecie starosta jako przewodniczący zarządu powiatowego jest organem wykonawczym samorządu powiatowego, komendant powiatowy zaś pozostaje organem administracji rządowej. Zakres i konsekwencje zwierzchnictwa starosty nad komendantem powiatowym Policji kształtują się podobnie jak na szczeblu wojewódzkim.

Należy dodać, że tam, gdzie jest mowa o starości, chodzi również o prezydenta miasta na prawach powiatu. Zwierzchnictwa starosty nad Policją nie powinno się rozciągać na wójta (burmistrza lub prezydenta miasta nie będącego na prawach powiatu) – w stosunku do komisariatu Policji albo rewiru dzielnicowych.

22 lutego 1999 r.

Zbigniew C Z A J O R

***Następstwa prawne przekształceń
jednostek organizacyjnych Policji
w wyniku reformy administracji publicznej
(opinia prawna)***

Przeobrażenia strukturalne Policji, będące wynikiem wdrażanej od 1 stycznia 1999 r. reformy administracji publicznej, nasuwają wiele wątpliwości i pytań dotyczących postępowania i właściwości organów w sprawach prowadzonych przed 1 stycznia 1999 r. przez istniejące wówczas jednostki organizacyjne Policji i w tym kontekście określenia podmiotów reprezentujących te jednostki przed sądami powszechnymi i organami administracji publicznej.

Dotychczas, bez względu na to czy sprawa należała do kompetencji komendanta wojewódzkiego, rejonowego, czy komisariatu Policji, reprezentantem interesów tych jednostek w sprawach sądowych lub administracyjnych był zwykle komendant wojewódzki Policji, działający przez ustanowionego w sprawie pełnomocnika, radcę prawnego, pełniącego służbę lub zatrudnionego w komendzie wojewódzkiej Policji. W obecnym stanie prawnym powstają pytania, która jednostka organizacyjna Policji jest właściwa w sprawach niezakończonych przed 1 stycznia 1999 r., czy istnieje prawna możliwość reprezentowania jednostki organizacyjnej, której sprawa dotyczy, przez

inną jednostkę organizacyjną Policji oraz na jakich zasadach reprezentowanie tych jednostek powinno być oparte.

Generalnie można powiedzieć, iż powyższe wątpliwości sprowadzają się do określenia następcy prawnego po zniesionych jednostkach organizacyjnych Policji. W tej kwestii decydujące znacznie będą mieć przepisy prawa określające zadania i kompetencje oraz ustrój jednostek organizacyjnych Policji, one bowiem ustanawiają organ właściwy do wykonywania zadań i prowadzenia spraw. Podstawowym aktem prawnym w tej mierze jest ustawa o Policji z dnia 6 kwietnia 1990 r. (Dz. U. nr 30, poz. 179 z późn. zm.), określająca w art. 5 i 6 organy administracji rządowej właściwe w sprawach ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego. Szczegółowe kompetencje organów administracji rządowej na terenie województwa (komendantów wojewódzkiego, powiatowego i komisariatu) określa zarządzenie nr 22/98 Komendanta Głównego Policji z dnia 3 listopada 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji i zakresu działania komend, komisariatów i innych jednostek organizacyjnych Policji.

Tak więc akty prawne określają właściwość rzeczową organów Policji, właściwość miejscową zaś określa terytorium, na którym organy te realizują swoje kompetencje. Stąd należy wysunąć wniosek podstawowy, że we wszystkich sprawach należących do kompetencji poszczególnych organów Policji w obrocie prawnym będzie występować właściwy rzeczowo i miejscowo organ Policji. Poza wszelkimi wątpliwościami pozostaje to, że organy te w obrocie prawnym są reprezentantami Skarbu Państwa jako osoby prawnej w rozumieniu art. 33, 34 i 38 kodeksu cywilnego. Pełnomocnikami procesowymi tych organów mogą być podmioty określone w art. 87 k.p.c., a więc

adwokat lub radca prawny połączeni z jednostką organizacyjną Policji węzłem prawnym (umowa o pracę, zlecenie). Pełnomocnikiem może być także pracownik tej jednostki organizacyjnej albo jej organu nadrzędnego.

W ten sposób kształtuje się właściwość i reprezentacja jednostek organizacyjnych Policji, funkcjonujących w nowych strukturach i podziale terytorialnym, a więc od 1 stycznia 1999 r. Pozostaje do rozstrzygnięcia problem następstwa prawnego po przekształconych od 31 grudnia 1998 r. jednostkach organizacyjnych Policji. Decydujące w tej kwestii znaczenie mają przepisy ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. nr 133, poz. 872 z późn. zm.). Wynikają z nich następujące rozwiązania:

1. Od 1 stycznia 1999 r. komendy wojewódzkie Policji, mające siedziby w mieście będącym siedzibą wojewody (nowego), stały się jednostkami organizacyjnymi aparatu pomocniczego komendanta wojewódzkiego (w nowym województwie). Wyjątkiem jest Komenda Stołeczna Policji, funkcjonująca w powiecie warszawskim na prawach komendy wojewódzkiej Policji i nie wchodząca w skład zespolonej administracji powiatowej (art. 16 ust. 1).
2. Od 1 stycznia 1999 r. pozostałe komendy wojewódzkie Policji, istniejące w dniu 31 grudnia 1998 r. w miastach, które przestały być siedzibami województw, wchodzą w skład odpowiednich komend wojewódzkich Policji w nowych województwach.
3. Od 1 stycznia 1999 r. komendy rejonowe Policji, mające siedziby w mieście będącym siedzibą władz powiatu, stały się jednostkami organizacyjnymi, stanowiącymi aparat pomocniczy komendanta powiatowego Policji, z wyjąt-

- kiem Komendy Stołecznej Policji, która funkcjonuje na prawach komendy wojewódzkiej (art. 17 ust. 1).
4. Komendy rejonowe Policji, których siedziby 1 stycznia 1999 r. znalazły się w miastach nie będących siedzibami władz powiatów, wchodzi z tym dniem w skład jednostek organizacyjnych, stanowiących aparat pomocniczy właściwych komendantów powiatowych, tj. tych, na których terenie działania komendy te mają siedziby.
 5. Komendy rejonowe Policji, których siedziby 1 stycznia 1999 r. znalazły się w miastach będących siedzibami władz miasta na prawach powiatu i powiatu mającego siedzibę władz w tym mieście, stały się z tym dniem komendami miejskimi Policji (art. 17 ust. 4, patrz także art. 30), wykonującymi zadania na obszarze tego miasta i powiatu.
 6. W miastach liczących więcej niż 700 000 mieszkańców i będących siedzibami władz powiatu utworzono z dniem 1 stycznia 1999 r. komendy powiatowe Policji (art. 30 ust. 2).
 7. Komisariaty Policji w miastach, będących siedzibami władz powiatów, w których przed 1 stycznia 1999 r. nie było siedzib komend rejonowych Policji, stały się komendami powiatowymi Policji. Pozostałe komisariaty i komisariaty specjalistyczne stały się komisariatami i komisariatami specjalistycznymi podległymi właściwym miejscowo komendantom, odpowiednio powiatowym (miejskim) i wojewódzkim Policji (art. 30 ust. 3).
 8. W miastach, które były siedzibami więcej niż jednej komendy rejonowej Policji, utworzono z dniem 1 stycznia 1999 r. z dotychczasowych komend rejonowych komendę miejską Policji (art. 30 ust. 1).
 9. Z dniem 1 stycznia 1999 r. utworzono komendę wojewódzką Policji, obejmującą zasięgiem swojego działania

obszar województwa mazowieckiego z wyłączeniem powiatu warszawskiego. W rejonie tego powiatu funkcjonuje Komenda Stołeczna Policji jako aparat pomocniczy Komendanta Stołecznego Policji, działająca na prawach komendy wojewódzkiej Policji (art. 32 ust. 1-4), wykonując zadania i kompetencje odpowiadające zadaniom i kompetencjom komendanta powiatowego i wojewódzkiego (art. 32 ust. 5).

W ten sposób ustawodawca rozstrzygnął zarówno o właściwości rzeczowej, jak i miejscowej jednostek organizacyjnych Policji. A zatem, jeśli dotychczasowe komendy Policji stały się jednostkami organizacyjnymi, stanowiącymi aparat pomocniczy odpowiednich komendantów Policji lub weszły w skład jednostek organizacyjnych stanowiących aparat pomocniczy odpowiednich komendantów Policji, komendanci (nowi) stają się następcami prawnymi po byłych komendantach Policji. To następstwo prawne rozciąga się na sferę realizacji zadań i kompetencji merytorycznych, w tym także pracowniczych. W konsekwencji prowadzi to do tego, że w sprawach wszczętych przed 31 grudnia 1998 r., a nie zakończonych, właściwi rzeczowo i miejscowo są komendanci komend, w skład których weszły dotychczasowe komendy. W sprawach tych po stronie Skarbu Państwa wystąpią nowe jednostki organizacyjne Policji właściwe rzeczowo i miejscowo. W tej sytuacji może powstać konieczność podjęcia odpowiednich czynności procesowych przez właściwe organy Policji zarówno co do statio fisci Skarbu Państwa, jak i pełnomocników procesowych tych organów. Natomiast w wypadku zmiany właściwości rzeczowej i miejscowej akta spraw nie zakończonych powinny zostać przekazane do właściwych jednostek.

Od zasad, o których mowa wyżej, obowiązujące przepisy przewidują jednakowoż wyjątki. Wynikają one z uregulowań zawartych w odrębnych przepisach i dotyczą wydawania indywidualnych aktów administracyjnych. Dotyczy to zwłaszcza określenia właściwości organów do wydawania decyzji w sprawach unormowanych dekretem z dnia 5 października 1955 r. o odpowiedzialności materialnej żołnierzy za szkody wyrządzone jednostce wojskowej (Dz. U. nr 40, poz. 247 z późn. zm.) i ustawy z dnia 16 grudnia 1972 r. o odszkodowaniach przysługujących w razie wypadków i chorób pozostających w związku ze służbą w Milicji Obywatelskiej (Dz. U. nr 53, poz. 345 z późn. zm.), do czasu nowelizacji przepisów wykonawczych. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. nr 133, poz. 872) nie uchylają i nie zmieniają bowiem obowiązujących przepisów określających właściwość w tych sprawach. Także w treści art. 6a ust. 1 ustawy o Policji (dodanego art. 62 pkt 5 ustawy kompetencyjnej z dnia 24 lipca 1998 r.) ustawodawca, określając właściwość organów Policji w postępowaniu administracyjnym, zawarł zastrzeżenie „...jeżeli ustawy tak stanowią”. Wprawdzie powołane przepisy prawa materialnego nie precyzują właściwości organów do rozstrzygania spraw, jednak zostały one szczegółowo określone w przepisach wykonawczych, wydanych przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji na podstawie delegacji ustawowej. Do chwili określenia zatem na nowo właściwości organów Policji dotychczas ustalony tryb postępowania i właściwość organów są obowiązujące.

Na tle tych przeobrażeń problemem może stać się obsługa prawna tych spraw. Zarządzenie nr 22/98 Komendanta Głównego Policji z dnia 3 listopada 1998 r. zobowiązuje komendantów wojewódzkich i powiatowych do zapewnienia sobie

pomocy prawnej. Obliguje to tych komendantów do zorganizowania w podległych im komendach obsługi prawnej. W komendach wojewódzkich Policji ta kwestia może nie występować. Należy się z nią jednak liczyć w komendach powiatowych Policji. Jej rozwiązaniem może być przyjęcie różnych form prawnych, stosunku służbowego, umowy o pracę, zlecenia, a także w trybie określonym art. 67 § 2 k.p.c., a więc przez pracownika organu jednostki nadrzędnej. Wybór formy organizacyjno-prawnej obsługi prawnej komendanta pozostawiono jego ocenie i decyzji. Zastosowanie prawem dopuszczalnych form obsługi prawnej musi pozostawać w zgodzie z obowiązującymi przepisami prawa, w tym oczywiście z ustawą z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. nr 19, poz. 145 z późn. zm.).

Na gruncie aktów prawnych reformujących ustrój państwa są także sygnalizowane problemy dotyczące gospodarowania nieruchomościami przez jednostki organizacyjne Policji. Jest to ważne zagadnienie, wymagające bez wątplenia interpretacji obowiązujących w tej mierze przepisów. Z tych powodów będzie ono przedmiotem odrębnych rozważań.

22 marca 1999 r.