

Tomasz Miłkowski

Kompetencje Komendanta Głównego Policji określone w ustawie o Policji

Przedmiotem niniejszej pracy jest zwięźle opisanie kompetencji Komendanta Głównego Policji, wynikających z podstawowego aktu prawnego regulującego tę problematykę, tj. ustawy z 6 kwietnia 1990 r. „o Policji”¹ (dalej — UoP). Opracowanie to nie pretenduje do miana kompleksowego i nie obejmuje swoją treścią innych aktów rangi ustawowej, a czasami i umów międzynarodowych, które zawierają w sobie normy dotyczące opisywanego, centralnego organu administracji rządowej². Nie obejmuje ona także bardzo licznych aktów niższej rangi, w szczególności rozporządzeń i zarządzeń Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz zarządzeń, decyzji i rozkazów Komendanta Głównego Policji, które zawierają w swej treści wiele obowiązków i uprawnień Komendanta Głównego Policji, nie zawsze wynikających wprost z UoP. Tam, gdzie jest to niezbędne, zostaną one jednak przytoczone.

Jak wspomniano powyżej, Komendant Główny Policji jest centralnym organem administracji rządowej, właściwym w sprawach ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego. Podległy jest on bezpośrednio ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych (obecnie Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji³). Wykonuje on swoje zadania za pomocą Komendy Głównej Policji⁴. Niezależnie od tego sprawuje on funkcję przełożonego wobec wszystkich policjantów i określa sposób pełnienia służby przez policjantów. Czyni to w drodze zarządzeń, regulaminów i rozkazów⁵. Jego rola

¹ Dz. U. z 2000 r. Nr 101, poz. 1092, ze zm.. Przytoczone w tekście pracy przepisy prawne, bez powołania się na tytuł aktu prawnego oznaczają przepisy ww. ustawy.

² Art. 5 ust. 1. Centralnym organem administracji rządowej, właściwym w sprawach ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego, jest Komendant Główny Policji, podległy ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych.

³ Art. 39.1. Ministerstwo tworzy, znosi lub przekształca Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia. [Ustawa z 8 sierpnia 1996 r. „o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów (Dz. U. z 1999 r. Nr 82, poz. 929)].

§ 1. Tworzy się Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji. [Rozporządzenie Rady Ministrów z 12 października 1999 r. „w sprawie utworzenia Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji” (Dz. U. Nr 85, poz. 940)].

⁴ Art. 6g. Komendant Główny Policji, komendant wojewódzki Policji, komendant powiatowy (miejski) Policji wykonują swoje zadania przy pomocy podległych im komend, a komendant komisariatu Policji — przy pomocy komisariatu.

⁵ Art. 81.1. Minister Spraw Wewnętrznych w granicach ustalonych ustawą określa szczegółowo prawa i obowiązki oraz przebieg służby policjantów.

2. Sposób pełnienia służby policjantów określają zarządzenia, regulaminy i rozkazy Komendanta Głównego Policji.

polega przede wszystkim na kierowaniu Policją, uzbrojoną i umundurowaną formacją, do której podstawowych obowiązków należą: ochrona życia i zdrowia ludzi, mienia, porządku, bezpieczeństwa i spokoju w miejscach publicznych, jak i działania prewencyjne, wykrywcze i kontrolne w zakresie wykroczeń, przestępstw i zjawisk kryminogennych oraz nadzorcze w stosunku do innych formacji ochronnych (w tym straży gminnych). Dodatkowo Policja współdziała w wymienionym powyżej zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i społecznymi oraz organizacjami międzynarodowymi.

Policja składa się z następujących rodzajów służb: kryminalnej, prewencyjnej oraz wspomagającej w zakresie organizacyjnym, logistycznym i technicznym. Dodatkowo jeszcze w ramach tej formacji działają: policja sądowa, szkoły i ośrodki szkolenia, oraz oddziały prewencji i pododdziały antyterrorystyczne. W sumie jest to około 100 tys. policjantów, zatrudnionych w ramach stosunku służbowego i około 20 tys. pracowników, zatrudnionych w innych formach⁶.

Komendant Główny Policji powoływany jest przez Prezesa Rady Ministrów, na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Jego kompetencje można dzielić na wiele sposobów. W tej pracy proponuję podział na: ogólne i szczególne. Te pierwsze wiąże z ogólnymi kompetencjami organu administracyjnego, którym Komendant Główny jest z mocy prawa, jak i pracodawcy, którym jest wobec wszystkich policjantów w kraju, jak i wobec pracowników Komendy Głównej Policji.

Kompetencje szczególne wiąże ze specyficzną rolą Policji, jako formacji powołanej do utrzymywania praworządności, a w związku z tym wyposażonej w szereg instrumentów prawnych umożliwiających jej wykonywanie tych zadań, w tym także uprawniających do ingerencji w prawa i wolności obywatelskie.

Do kompetencji ogólnych należy zaliczyć przede wszystkim formalne prawo do wpływania na obsadę wysokich stanowisk policyjnych. Ma on prawo wnioskowania o mianowanie swoich zastępców oraz komendantów wojewódzkich. W stosunku do tych pierwszych, jak wynika z art. 5. ust. 4. UoP, ma on zupełną swobodę działania. W drugim przypadku wniosek o mianowanie musi uzyskać zgodę wojewody⁷. Jego wnioski zatwierdza Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji. Komendant Główny Policji ma bezpośredni wpływ na powoływanie i innych osób na wysokie stanowiska w strukturze policyjnej. Na wniosek komendanta wojewódzkiego powołuje jego zastępców. W razie odejścia ze stanowiska komendanta wojewódzkiego powierza konkretnemu policjantowi pełnienie tych obowiązków. Jest to jednak uprawnienie ograniczone. Wybór w takiej sytuacji zamyka się w kręgu dotychczasowych zastępców komendanta wojewódzkiego lub innego oficera Policji. Z prawem do powołania wiąże się i prawo do odwołania. UoP w art. 6e ust. 1. przyznaje prawo do odwołania, w każdym czasie, osoby powołanej przez uprawnionego do powołania, jednakże taką samą

⁶ <http://www.kgp.gov.pl/policja/kadry.html> (02 czerwca 2000 r.) — stan osobowy na dzień 1 maja 2000 r. przedstawia się następująco: 97.581 funkcjonariuszy oraz 18.675 pracowników cywilnych. 9,2% ogółu policjantów to kobiety. Zatrudnienie w korpusach: oficerów 16,8%, aspirantów 26,8%, podoficerów 40,2%, szeregowych 16,2%. Wykształcenie policjantów: wyższe 18%, średnie 77,8%, zawodowe 4,2%.

⁷ Art. 5. 4. Zastępcę Komendanta Głównego Policji powołuje i odwołuje Minister Spraw Wewnętrznych na wniosek Komendanta Głównego Policji.

Art. 6b. 1. Komendanta wojewódzkiego Policji powołuje minister właściwy do spraw wewnętrznych na wniosek Komendanta Głównego Policji złożony za zgodą wojewody.

możliwość w stosunku do zastępców komendantów wojewódzkich ma Komendant Główny na podstawie art. 6b ust. 2. UoP⁸.

Generalnie należy stwierdzić, iż wprowadzona w roku 1999 reforma ustrojowa państwa zainicjowała wiele nowych rozwiązań w sposobie mianowania na wysokie stanowiska w hierarchii policyjnej. Zmiany te spowodowane zostały przede wszystkim nową koncepcją ustrojową państwa. Konsekwencją tego była ustawa z 24 lipca 1998 r. „o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej — w związku z reformą ustrojową państwa”⁹. Wprowadziła ona swoiste „przyspieszenie” decentralizacji ośrodków decyzyjnych władzy państwowej oraz stworzyła ramy pod podzielenie dotychczas jednolitego organizmu, jakim była Policja, na wiele organizmów, powiązanych wprawdzie hierarchicznie, jednakże mających skomplikowany system zależności, jak i źródeł finansowania. Nie zmieniono generalnie w trakcie ostatnich przeobrażeń ustawowych zasad działania Policji. Nadal sprawy operacyjno-rozpoznawcze, dochodzeniowo-śledcze i z zakresu ścigania wykroczeń nie leżą w gestii organów samorządowych, czy wojewody. Ten brak zależności przejawia się tym, iż nie mogą oni wpływać na przebieg takich czynności ani ich inicjować. Rozbieżności wynikłych z takich uregulowań jest jednak wiele. Jedną z nich rodzi się wtedy, gdy np. przewodniczący zarządu gminy żąda od Policji, w trybie przewidzianym w art. 11. ust. 1. UoP¹⁰ przywrócenia stanu zgodnego z porządkiem prawnym, w związku z jego naruszeniem. Jeżeli jest to, przykładowo, groźba niszczenia mienia przed jakimkolwiek urzędem, wywołana przez zbliżający się do niego, wzburzony tłum? Czy działanie na żądanie organu samorządowego nie jest, nawet bez takiej intencji, działaniem z zakresu ścigania wykroczeń (pomijając już ewentualną kwestię możliwości dopuszczania się przez uczestniczących w zbiorowisku przestępstw), do których popełnienia dochodzi niejako automatycznie przy tego typu zdarzeniach? Temat ten, jak się wydaje, winien doczekać się osobnego opracowania. Nie miejsce tu także na ocenę możliwości wpływu lokalnych grup rządzących na działanie komendanta, powiatowego lub wojewódzkiego, mianowanego przecież na stanowisko za ich zgodą lub opinią. Nie chodzi tu wcale o jakieś zмовy, o ukrywanie przestępstw. Jednakże mogą rodzić się pytania, czy na decyzje komendantów nie będą miały wpływu lokalne układy polityczne? Problemy tego typu są czymś normalnym w demokracjach. Zamiarem każdego polityka jest przecież możliwość podejmowania decyzji lub wpływania na nie;

⁸ Art. 6b. 2. Komendant Główny Policji na wniosek komendanta wojewódzkiego Policji powołuje i odwołuje I i II zastępcę komendanta wojewódzkiego Policji.

Art. 6e. 1. Odwołać ze stanowiska, o którym mowa w art. 6b ust. 1 i 2, w art. 6c ust. 1 i 2 oraz w art. 6d ust. 1 i 2, może w każdym czasie, niezwłocznie lub w określonym terminie, organ uprawniony do powołania na to stanowisko, z zastrzeżeniem ust. 2.

2. Odwołanie komendanta wojewódzkiego Policji lub komendanta powiatowego (miejskiego) wymaga zasięgnięcia opinii:

1) wojewody — jeżeli odwołanie dotyczy komendanta wojewódzkiego Policji,

2) starosty — jeżeli odwołanie dotyczy komendanta powiatowego (miejskiego) Policji.

⁹ Dz. U. Nr 106, poz. 668.

¹⁰ Art. 11. 1. Przewodniczący zarządu gminy lub powiatu może żądać od właściwego komendanta Policji przywrócenia stanu zgodnego z porządkiem prawnym lub podjęcia działań zapobiegających naruszeniu prawa, a także zmierzających do usunięcia zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego.

2. Żądanie, o którym mowa w ust. 1., nie może dotyczyć czynności operacyjno-rozpoznawczych, dochodzeniowo-śledczych oraz czynności z zakresu ścigania wykroczeń. Żądanie to nie może dotyczyć wykonania konkretnej czynności służbowej ani określać sposobu wykonania zadania przez Policję.

w państwie, województwie, powiecie czy gminie. Należy więc, tworząc koncepcyjnie struktury i zakres działania Policji, przewidywać i takie komplikacje.

Jak wynika z powyższego, zasadą jest, że wobec wspomnianych powyżej trzech kategorii czynności: operacyjno-rozpoznawczych, dochodzeniowo-śledczych i ścigania wykroczeń (a także wydawania decyzji indywidualnych przez uprawnionych do tego, z mocy ustaw, komendantów występujących jako organy administracji), Policja działa jako instytucja scentralizowana, jednolita. Rzecz jasna, szczególnie w ramach czynności dochodzeniowo-śledczych, to działanie ograniczone jest w poważnym stopniu poprzez uprawnienia prokuratur i sądów. Niemniej Policja ma tu pewne możliwości manewru, włącznie z wewnętrznymi regulacjami, pozwalającymi na prowadzenie danego postępowania w innej jednostce (powiatowej, wojewódzkiej), niż właściwa dla prokuratury rejonowej nadzorującej postępowanie. Przy tej okazji warto także wspomnieć o jeszcze jednym istotnym uprawnieniu Komendanta Głównego Policji. To właśnie Policja, według zasad określonych przez niego w drodze zarządzenia¹¹, prowadzi statystykę przestępstw popełnionych w kraju. Każde opracowanie (czy raczej przevažająca większość opracowań) przedstawiające skalę przestępczości w Polsce opiera się na źródłach policyjnych. Statystyki policyjne obejmują około 93 – 94 % przestępstw ujawnianych. Resztę stanowią przestępstwa ujawnione i prowadzone przez takie instytucje, jak: Straż Graniczna, Urząd Ochrony Państwa czy Wojskowe Służby Informacyjne.

Formalnie wprowadzić Policja finansowana jest z budżetu państwa, jednakże rozdział tych środków poprzez kilkaset podmiotów nie jest jednolity. Wydaje się, że jest to rozwiązanie chybione. Nie czas jeszcze ku temu, aby opisywać powstałe odmienne stany faktyczne, wynikłe z przyjęcia tego właśnie rozwiązania. Wymaga jednak kilku zdań komentatora fakt, iż w obecnej chwili bardzo częste są przypadki wypłat tożsamych należności policjantów (poza uposażeniem) w niejednakowych terminach. Płatności bowiem dla komend powiatowych (miejskich) odbywają się za pośrednictwem budżetów powiatów (miast na prawach powiatu), w ramach dotacji celowej budżetu państwa. Budżet komendy wojewódzkiej jest z kolei częścią budżetu województwa. Konsekwencją tego jest więc to, iż zgoda dysponentów tych kwot na ich przelanie na konto komendy może przyspieszyć lub opóźnić wypłaty takich należności. Nie należy także przejść obojętnie wobec tego, iż budżety (tak należy to obecnie ujmować) policyjne są w gestii raz to instytucji rządowych, raz to samorządowych.

Przykładem kolejnego rozwiązania budzącego wątpliwości może być nadanie jednokowych uprawnień organu administracji rządowej komendantom: wojewódzkiemu, powiatowemu oraz komisariatowi¹². Problem jednak w tym, iż ten ostatni nie ma żadnego

¹¹ Zarządzenie Nr 16/98 Komendanta Głównego Policji z 12 sierpnia 1998 r. „w sprawie policyjnego systemu informacyjnego o postępowaniach przygotowawczych oraz niektórych innych zdarzeniach”.

¹² Art. 6. 1. Organami administracji rządowej na obszarze województwa w sprawach, o których mowa w art. 5 ust. 1, są:

1) wojewoda przy pomocy komendanta wojewódzkiego Policji działającego w jego imieniu albo komendant wojewódzki Policji działający w imieniu własnym w sprawach:

a) wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych, dochodzeniowo-śledczych i czynności z zakresu ścigania wykroczeń,

b) wydawania indywidualnych aktów administracyjnych, jeżeli ustawy tak stanowią.

2) komendant powiatowy (miejski) Policji,

3) komendant komisariatu Policji.

uprawnienia w zakresie finansowym (budżet komisariatów to część budżetu komendy powiatowej [miejskiej]) ani organizacyjnym. Nie jest to „policja gminna” na obszarze powiatu ziemskiego, lecz część „policji powiatowej”. Organizacyjnie także nie jest to samodzielny podmiot Policji. Struktury komisariatów określone są przez komendantów powiatowych w ramach tzw. etatu organizacyjnego komendy powiatowej (miejskiej). Także w ramach danego powiatu policjanci komisariatów i komend wzajemnie wypełniają zadania służbowe, w ramach jednolitego systemu służb, patroli czy czynności operacyjnych i dochodzeniowych. Nie ma takiej łączności na szczeblu komenda powiatowa — komenda wojewódzka.

Do kompetencji ogólnych należy zaliczyć także fakt ogłaszania przez Komendanta Głównego konkursu na stanowisko komendanta wojewódzkiego policji¹³. Same konkursy to także sprawa budząca wiele komentarzy. Czy sprawnemu zarządzaniu jednostkami policyjnymi przysłuży się takie unormowanie? Trzeba uznać, iż wyłanianie komendantów w drodze konkursów wynika z przyjętej zasady decentralizacji, a więc wpływu czynników lokalnych na instytucje publiczne na jej terenie funkcjonujące. Być może rację należy dać tym, którzy twierdzą, iż idea konkursów sprawdzi się wtedy, kiedy do obsady będzie kilka stanowisk, a nie wszystkie, jak w momencie uchwalania takiej poprawki do UoP.

Zupełnie odrębną kategorię uprawnień stanowią te, które związane są ze specyficznym charakterem stosunku służbowego, czyli administracyjno-prawnym stosunkiem pracy, powiązany z szeregiem ograniczeń i zróżnicowanym w stosunku do klasycznego stosunku pracy. Nie miejsce tutaj na dywagacje, czym w istocie jest stosunek służbowy, powstały w drodze mianowania. W obecnej chwili przeważa tendencja do pozostawienia służby w Policji (także Straży Granicznej, Urzędzie Ochrony Państwa i Służbie Więziennej) poza prawem pracy jako gałęzią prawa. Wywodzi się, iż wskazanie w ustawie „o Policji” jedynie w stosunku do policjantek ciężarnych odesłania do kodeksu pracy powoduje, iż pragmatyka służbowa nie jest przez te przepisy w żaden sposób regulowana¹⁴. Odrębnej pracy wymagałoby przytoczenie argumentów czy jest to stanowisko słuszne, czy nie¹⁵. Pośród takiej grupy uprawnień wymienić należy określanie przez Komendanta Głównego Policji rozkładu czasu służby policjantów. Jest to bardzo szerokie pole do regulacji, zważywszy na to, iż czas pełnienia służby policjanta jest określony wymiarem jego obowiązków¹⁶. W konsekwencji trzeba tutaj stosować rozwiązania pośrednie pomiędzy tymi, które zawarte są w przepisach prawa pracy a wymaganiami służbowymi. Zaznaczyć jedynie należy, iż w bardzo wielu przypadkach służba policjanta może wykraczać poza normatywy czasowe okresów rozliczeniowych pracowników.

¹³ Art. 6b. 3. Na stanowisko komendanta wojewódzkiego Policji oraz I i II zastępcy komendanta wojewódzkiego Policji powołuje się oficerów Policji. Kandydaci na stanowisko komendanta wojewódzkiego Policji zostają wytypowani w drodze konkursu.

¹⁴ Por. art. 44a UoP.

¹⁵ Por. art. 5 Kodeksu Pracy (ustawa z 26 czerwca 1974 r., tj. Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94):

Art. 5. Jeżeli stosunek pracy określonej kategorii pracowników regulują przepisy szczególne, przepisy kodeksu stosuje się w zakresie nie uregulowanym tymi przepisami.

¹⁶ Art. 33. 1. Czas pełnienia służby policjanta jest określony wymiarem jego obowiązków, z uwzględnieniem prawa do wypoczynku.

2. Rozkład czasu służby określa Komendant Główny Policji.

Ponieważ różnice wynikające ze stosunku służbowego w porównaniu do stosunku pracy wprost powodują konieczność gromadzenia znacznie większej ilości danych na temat policjanta niż pracownika, Komendant Główny, w drodze zarządzenia, określa zasady prowadzenia przez przełożonych dokumentacji w tej sprawie, jak i sposób prowadzenia akt osobowych¹⁷. Dalszą szczególną regulację wprowadza art. 35 UoP. Określa on, iż policjant podlega okresowemu opiniowaniu służbowemu, a Komendant Główny Policji określa zasady takiego opiniowania oraz tryb wnoszenia i rozpatrywania odwołań od niego¹⁸. Związane jest to z narzuconym niejako automatycznie wymogiem permanentnej oceny funkcjonariuszy i jego przydatności do realizacji zadań służbowych. Trzecią grupę tworzą przepisy uprawniające komendantów do przenoszenia i delegowania policjantów do pełnienia służby w innym miejscu lub na innym stanowisku¹⁹. Dla tego typu działań na obszarze całego kraju decyzje wydać może jedynie Komendant Główny Policji. Podejmuje on także decyzje w przypadkach delegowania przekraczającego 6 miesięcy, przy czym nie może on przedłużyć go na więcej niż 12 miesięcy. Nie ma przy tym przepisów, które określałyby, jaka winna być przerwa czasowa pomiędzy kolejnymi delegacjami. Komendant Główny Policji może także oddelegować policjanta, za jego zgodą, do pełnienia zadań służbowych poza Policją na czas określony.

Jeszcze inną kategorię stanowią ściśle kompetencje Komendanta Głównego Policji jako organu administracji. Niekiedy jest to rola organu wyższego stopnia w postępowaniu administracyjnym w stosunku do komendanta wojewódzkiego policji²⁰. Innym razem rola organu rozpatrującego odwołania od decyzji o mianowaniu na stanowiska służbowe, przenoszenia i zwalniania z tych stanowisk, dotyczących policjantów komend: Głównej, wojewódzkich

¹⁷ Art. 46a Komendant Główny Policji określa, w drodze zarządzenia, zasady prowadzenia przez przełożonych dokumentacji w sprawach związanych ze stosunkiem służbowym policjantów oraz sposób prowadzenia akt osobowych.

¹⁸ Art. 35. 1. Policjant podlega okresowemu opiniowaniu służbowemu.

2. Policjant zapoznaje się z opinią służbową w ciągu 14 dni od jej sporządzenia; może on w terminie 14 dni od zapoznania się z opinią wnieść odwołanie do wyższego przełożonego.

3. Zasady okresowego opiniowania policjantów oraz tryb wnoszenia i rozpatrywania odwołań od opinii służbowych określa Komendant Główny Policji.

¹⁹ Art. 36. 1. Policjant może być przeniesiony do pełnienia służby albo delegowany do czasowego pełnienia służby w innej miejscowości z urzędu lub na własną prośbę.

2. Do przenoszenia lub delegowania policjanta właściwi są: Komendant Główny Policji na obszarze całego państwa, komendant wojewódzki Policji na obszarze właściwego województwa, komendant powiatowy (miejski) Policji na obszarze właściwego powiatu (miasta). Jeżeli przeniesienie między województwami następuje w związku z porozumieniem zainteresowanych przełożonych i policjanta, przeniesienia dokonuje komendant wojewódzki Policji, właściwy dla województwa, w którym policjant ma pełnić służbę.

3. Czas delegacji nie może przekraczać 6 miesięcy. Komendant Główny Policji w wyjątkowych przypadkach może przedłużyć czas delegacji do 12 miesięcy.

4. Komendant Główny Policji może oddelegować policjanta, za jego zgodą, do pełnienia zadań służbowych poza Policją na czas określony. Warunki i tryb oddelegowania, przyznawania uposażenia oraz innych świadczeń przysługujących policjantowi w czasie oddelegowania, określa Minister Spraw Wewnętrznych.

²⁰ Art. 6a. 1. W postępowaniu administracyjnym, w sprawach związanych z wykonywaniem zadań i kompetencji Policji, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej, organem właściwym jest komendant powiatowy (miejski) Policji.

2. W postępowaniu administracyjnym w sprawach, o których mowa w ust. 1, organami wyższego stopnia są:

1) w stosunku do komendanta powiatowego (miejskiego) Policji — komendant wojewódzki Policji,

2) w stosunku do komendanta wojewódzkiego Policji — Komendant Główny Policji.

oraz szkół policyjnych²¹. Są to bardzo rozległe uprawnienia (oczywiście jedynie w stosunku do policjantów Komendy Głównej jest on organem I stopnia). Oznaczają ono bowiem możliwość rozstrzygania jako organ administracyjny spraw, jak się szacuje, około 20% policjantów (etaty KGP, a także KWP [KSP] i szkół policyjnych). Z uwagi na zmiany ustrojowe państwa, Komendant Główny zmniejszył jednak zasięg swojego bezpośredniego wpływu. Wynika to z upodmiotowienia komendantów powiatowych (miejskich), a co za tym idzie przyznanym im uprawnieniem do wydawania decyzji. Możliwa do stwierdzenia kolizja w tym zakresie z przepisem, iż Komendant Główny Policji jest przełożonym wszystkich policjantów, znajduje chyba swoje wytłumaczenie w tym, iż utarta linia orzecznictwa administracyjnego jednoznacznie wskazuje na to, iż sprawy personalne rozstrzygane są w drodze decyzji administracyjnych (taki też charakter ma rozkaz personalny). Skoro tak, to obowiązują w tym zakresie przepisy procedury administracyjnej. W tym miejscu wypada jednak zauważyć, iż w jednym przypadku, delegowania do pełnienia służby w innym miejscu niż miejsce pełnienia służby, kontrola Komendanta Głównego Policji jest w istocie szersza, niż matematyczne wobec 20% stanu osobowego. Wynika to z tego, iż stosunkowo mało jest delegowań w ramach powiatu. Najwięcej jest ich pomiędzy powiatami, a także do powiatem a komendą wojewódzką (grupy operacyjno-dochodzeniowe). Decyzje wydają w tych przypadkach komendanci wojewódzcy. Odwołania rozpatruje więc Komendant Główny Policji.

Także do tej kategorii kompetencji należy zaliczyć przywilej Komendanta Głównego do mianowania na stopnie: podkomisarza (jeżeli do służby wstępuje osoba posiadająca stopień wojskowy podporucznika), komisarza, nadkomisarza, podinspektora, młodszego inspektora i inspektora. W pozostałych przypadkach, a więc mianowania na pierwszy stopień oficerski — podkomisarza (osoby spoza wojska, a więc w sytuacji występującej w ogromnej większości przypadków) oraz na stopnie nadinspektora oraz generalnego inspektora mianuje Prezydent Rzeczypospolitej. Analogicznie jak opisano już powyżej w sprawach mianowania na stanowiska służbowe i z powyższym prawem do mianowania wiąże się prawo do obniżenia stopnia, przysługujące temu, kto na dany stopień mianował. W przypadku korpusu oficerów tylko Komendant Główny Policji może pozbawić takiego stopnia lub stopień taki przywrócić. Wyjątkiem i w tym zakresie są opisane powyżej dwa najwyższe stopnie oficerskie, o których pozbawieniu decyduje Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej²². Upoważnienie dotyczące

²¹ Art. 32. 1. Do mianowania policjanta na stanowiska służbowe, przenoszenia oraz zwalniania z tych stanowisk, właściwi są przełożeni: Komendant Główny Policji, komendanci wojewódzcy i powiatowi (miejscy) Policji oraz komendanci szkół policyjnych.

2. Od decyzji, o których mowa w ust. 1, policjantowi służy odwołanie do wyższego przełożonego.

3. Jeżeli decyzję, o której mowa w ust. 1, ustawa zastrzega dla Komendanta Głównego Policji, od decyzji takiej służy odwołanie do Ministra Spraw Wewnętrznych.

²² Art. 54. 1. O obniżeniu stopnia decyduje przełożony właściwy do mianowania na ten stopień.

2. O pozbawieniu stopnia oficerskiego decyduje Komendant Główny Policji.

3. O obniżeniu stopnia lub pozbawieniu stopni generalnego inspektora i nadinspektora Policji decyduje Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych.

Art. 55. 1. Policjantowi przywraca się stopień w razie uchylenia:

1) prawomocnego skazania na karę dodatkową pozbawienia praw publicznych lub

2) prawomocnego skazania na karę pozbawienia wolności za przestępstwo popełnione z niskich pobudek albo

3) decyzji, na podstawie której nastąpiło pozbawienie stopnia, albo

4) kary dyscyplinarnej obniżenia stopnia.

2. Decyzję o przywróceniu stopnia oficerskiego podejmuje Komendant Główny Policji. W pozostałych przypadkach decyzję o przywróceniu stopnia podejmuje przełożony właściwy do mianowania na ten stopień.

pozbawienia (obniżenia) stopnia ma w istocie jedynie charakter deklaratoryjny. Jest bowiem konsekwencją wyroków karnych, orzekających taką karę.

Niezależnie od ogólnych unormowań przyznawania kolejnych stopni policyjnych, Komendant Główny Policji może wnioskować wobec każdego policjanta do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o jego wcześniejsze mianowanie na stopień wyższy. Jest to wyraźne odstępstwo od reguł rządzących otrzymywaniem kolejnych stopni w służbach mundurowych, które uzależniają tego typu awanse od trzech warunków: wykształcenia, stażu służby w danym stopniu oraz zajmowanego stanowiska służbowego. Na gruncie będących w chwili obecnej w fazie dyskusji projektów dotyczących powiązania stopnia służbowego z zajmowanym etatem rodzi się szereg pytań o konsekwencje takich regulacji w zakresie przyznawania, mianowania na kolejne i obniżania stopni służbowych. Pomysł ten, przenoszony wprost z rozwiązań zaproponowanych już w nowej ustawie o służbie zawodowej żołnierzy, a tam z kolei wpisany w oparciu o obserwacje rozwiązań armii państw atlantyckich, jest rozwiązaniem wręcz rewolucyjnym w pojęciu i dotychczasowym postrzeganiu instytucji stopni służbowych, zakorzenionym w Polsce od co najmniej 80 lat. Oto bowiem już nie staż służby w danym stopniu, a zajmowane stanowisko (przy spełnieniu warunków do mianowania) będzie decydowało o posiadanym stopniu. Przy chłodnym spojrzeniu na to rozwiązanie, wydaje się ono sensowne. Uregulowania jednakże decyzji o przyznawaniu kolejnych stopni, a być może i ich odbierania muszą wtedy być zmienione. Procedury dające możliwość ich podejmowania przez kilka organów, czasami działających na wniosek, wydają się zbyt liczne. Jeżeli stopień jest konsekwencją posiadanego stanowiska, to uprawnienie do jego nadawania powinno być skupione w jednym organie. Dla normalnego funkcjonowania takich uregulowań musiałby być to przełożony w sprawach osobowych, czyli ten kto mianuje i zwalnia ze stanowiska. Wyjątkiem mogłoby być jedynie mianowanie na oficerskie stopnie: podkomisarza i generalnego inspektora. To pierwsze, jako wstąpienie do korpusu oficerów, to drugie jako uwieńczenie kariery. Nawiasem mówiąc, zmiana w uposażeniach policyjnych, tzw. „siatka płac” nie zakłada na żadnym stanowisku docelowego stopnia podkomisarza. Przy zrealizowaniu więc koncepcji „stanowisko równa się stopień” nie bardzo wiadomo, kiedy ten stopień byłby przyznawany. Jednocześnie bowiem absolwenci Wyższej Szkoły Policji nie mają być mianowani automatycznie na pierwszy stopień oficerski.

W dalszych rozważaniach do tej części kompetencji proponuję zaliczyć obowiązek uzyskania zezwolenia Komendanta Głównego (lub upoważnionego przez niego przełożonego) na przynależność policjanta do organizacji lub stowarzyszeń zagranicznych. Brak jest szczegółowych wytycznych, w jaki sposób określić przesłanki do umożliwienia działania policjantowi w organizacji lub stowarzyszeniu zagranicznym. Nie podlega oczywiście negacji, iż przepis taki słusznie znajduje się w UoP. Sprawa decyzji w tym wypadku leży więc w typowym zdroworozsądkowym podejściu.

Wreszcie ostatnia z takich kompetencji ogólnych Komendanta Głównego Policji jest związana ze szczególną formą odpowiedzialności policjantów, na skutek popełnionych czynów, za które nakłada się kary porządkowe. Otóż policjant ponosi wtedy „tylko” odpowiedzialność dyscyplinarną. Pojęcie „tylko” jest oczywiście względne, bowiem konsekwencje postępowania dyscyplinarnego mogą być o wiele bardziej znaczące dla obwinionego niż narażenie się na ukaranie karą porządkową. W postępowaniu dyscyplinarnym można nawet policjanta zwolnić ze służby. Oczywiście kara winna być adekwatna do popełnionego czynu, niemniej i pozostałe kary dyscyplinarne z reguły powodują dotkliwe konsekwencje, jak i utratę na dłuższe okresy części wynagrodzenia (dodatek służbowy)

i jego pochodnych (premie, nagrody, itp.). Są przez to z reguły bardziej dolegliwe. Za czyny, za które nakłada się w myśl odrębnych przepisów kary porządkowe popełnione przez: komendantów wojewódzkich lub ich zastępców, jak i policjantów pełniących służbę w Komendzie Głównej Policji, osoby te odpowiadają przed Komendantem Głównym Policji. W stosunku do wszystkich pozostałych policjantów wnioski w takich sprawach kierowane są do komendantów wojewódzkich Policji.

Do kompetencji szczególnych Komendanta Głównego Policji zaliczyć należy:

Jako najważniejszą, prawo do określenia:

- szczegółowych zasad organizacji i zakresu działania komend, komisariatów i innych jednostek organizacyjnych Policji,
 - metod i form wykonywania zadań przez poszczególne służby policyjne, w zakresie nie objętym innymi przepisami wydanymi na podstawie ustawy,
- a także:

- szczegółowych zasad szkolenia policjantów i strażników gminnych (miejskich),
- szczegółowych zasad szkolenia zwierząt wykorzystywanych do realizacji zadań Policji, a także norm ich żywienia,
- szczegółowych warunków bezpieczeństwa i higieny służby, po konsultacji z Państwową Inspekcją Pracy.

W dwóch pierwszych regulacjach mamy do czynienia z urzeczywistnieniem roli Komendanta Głównego, faktycznie zarządzającego całą Policją. Oto bowiem może on poprzez akty wydane na podstawie tego upoważnienia, wynikającego wprost z art. 7²³. UoP praktycznie nałożyć wszelkie — jakie uważa za stosowne — ograniczenia i ustanowić priorytety w organizacji struktur policyjnych. Za pomocą tej regulacji może on rozkładać akcenty, w jakich proporcjach mają funkcjonować komórki policyjne, jakie mają być ich rangi i co należy do ich podstawowych obowiązków. Wspomnieć tu należy jedynie, iż od rangi jednostki właśnie zależne są (w obowiązującym do 30 czerwca 2000 roku i fragmentarycznie obecnie) wysokości grup zaszerzegowania, a więc i plac w Policji. Nowe przepisy o uposażeniu i dodatkach z nim związanych mają to docelowo zmienić, niemniej nadal od rangi jednostki zależne będzie, jakie etaty służbowe mogą być przydzielone konkretnym funkcjonariuszom (np. komenda wojewódzka — naczelnik, komenda powiatowa — kierownik; obaj będą zarządzać komórkami wykonawczymi jako podstawowe stanowiska funkcyjne.

²³ Art. 7. 1. Komendant Główny Policji określa:

- 1) szczegółowe zasady organizacji i zakres działania komend, komisariatów i innych jednostek organizacyjnych Policji,
 - 2) metody i formy wykonywania zadań przez poszczególne służby policyjne, w zakresie nie objętym innymi przepisami wydanymi na podstawie ustawy,
 - 3) (skreślony),
 - 4) szczegółowe zasady szkolenia policjantów i strażników gminnych (miejskich),
 - 5) szczegółowe zasady szkolenia zwierząt wykorzystywanych do realizacji zadań Policji, a także normy ich żywienia,
 - 6) szczegółowe warunki bezpieczeństwa i higieny służby, po konsultacji z Państwową Inspekcją Pracy.
2. Komendant wojewódzki Policji określa właściwość terytorialną komisariatów Policji na terenie swojego działania.
3. Komendant Główny Policji może tworzyć ośrodki szkolenia i szkoły policyjne oraz określa ich programy nauczania.
4. Regulaminy komend, komisariatów i innych jednostek organizacyjnych Policji ustala właściwy dla nich komendant Policji w porozumieniu z właściwym przełożonym. Regulamin komendy wojewódzkiej Policji nie stanowi części regulaminu urzędu wojewódzkiego.

Metody i formy wykonywania zadań przez poszczególne służby policyjne, które może opisywany organ ustalić, określone są po części w innych przepisach. Dla przykładu zadania Policji w takim zakresie zawarte są w kodeksie postępowania karnego²⁴. Spora ich część jednakże, a w szczególności ta dotycząca działań operacyjnych, utajnionych, odbywa się wedle reguł zawartych w przepisach wydanych przez Komendanta Głównego Policji, opatrzonych klauzulami tajności.

Cała sfera szkolnictwa i szkoleń policyjnych to kolejna grupa uprawnień, które zastrzeżone są dla Komendanta Głównego Policji. Do jego kompetencji określonych w art. 7. ust. 3. UoP należy możliwość tworzenia ośrodków szkolenia i szkół policyjnych oraz określania ich programów nauczania. Określa także zasady szkolenia wszystkich policjantów. W tym wypadku uprawnienie to jest jeszcze szersze, gdyż dotyczy i strażników gminnych (miejskich). Obecnie działa pięć szkół policyjnych: Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie, Centralny Ośrodek Szkolenia Policji w Legionowie, Szkoła Policji w Katowicach, Szkoła Policji w Pile i Szkoła Policji w Słupsku.

Określanie szczegółowych warunków bezpieczeństwa i higieny służby stanowi możliwość, przewidzianą dla Komendanta Głównego, do różnicowania ich, w porównaniu do tych, wynikających z przepisów wydanych na podstawie prawa pracy. Do tego przecież sprowadza się przyznanie temu organowi upoważnienia w tej kwestii. Nie oznacza to oczywiście, że są to z założenia warunki gorsze. Mogą być po prostu inne, odmienne. Normy tego typu wynikają również i z tego, iż instytucje militarne, czy też pełniące specyficzną rolę w sprawowaniu władzy państwowej, objęte są często wyjątkami od ogólnych zasad prawa pracy, włącznie z tymi, dotyczącymi kontroli ich spełniania przez powołane do tego instytucje. Funkcje takie często pełnią wyspecjalizowane służby wewnętrzne tych instytucji.

Drugą, wiążącą się z powyższymi, kompetencją Komendanta Głównego w zakresie inicjowania kształtu struktur służb policyjnych, jest prawo do powoływania, w uzasadnionych przypadkach i za zgodą Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, innych niż enumeratywnie wymienionych w art. 4. ust. 1. UoP, rodzajów służb. W takim przypadku musi on określić ich właściwość terytorialną, organizację i zakres działania. Jest to bardzo rozległe uprawnienie. Oczywiście nikt w realiach demokratycznego państwa nie działa w próżni i nie podejmuje decyzji bez oparcia w woli decydentów politycznych, jednakże zakres tego upoważnienia jest bardzo szeroki. Można jednakże uznać, iż taka możliwość powinna istnieć. Umożliwia ona szybkie reagowanie na zmienne warunki otoczenia. Sporne być jednak powinno, czy na takiej podstawie można by tworzyć specjednostki, o zawężonym ściśle przedmiocie działania czy też odrębne formacje policyjne. Nie jest to łatwe rozstrzygnięcie, gdyż sama UoP już art. 4. ust. 2. i 3. (jak należałoby gramatycznie rozumieć porównanie treści ust. 4. i 1.) wprowadza jako zasadę inne rodzaje służb niż kryminalną, prewencji i wspomagającą²⁵. Tym samym sama tworzy jednostki o wąskim, odręb-

²⁴ Ustawa z 6 czerwca 1997 r. „Kodeks postępowania karnego” (Dz. U. Nr 89, poz. 555).

²⁵ Art. 4. 1. Policja składa się z następujących rodzajów służb: kryminalnej, prewencyjnej oraz wspomagającej działalność Policji w zakresie organizacyjnym, logistycznym i technicznym.

2. W skład Policji wchodzi policja sądowa. Szczegółowy zakres zadań i zasady organizacji policji sądowej określa, w drodze rozporządzenia, Minister Spraw Wewnętrznych, w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości.

3. W skład Policji wchodzi również:

1) Wyższa Szkoła Policji, ośrodki szkolenia i szkoły policyjne,

nym przedmiocie działania. Podobne uprawnienie wynika z art. 8. UoP²⁶, który daje Komendantowi Głównemu Policji wpływ (poprzez obowiązek działania komendanta wojewódzkiego w porozumieniu z nim) na tworzenie komisariatów kolejowych, wodnych, lotniczych lub innych specjalistycznych. Porównanie tego przepisu z regulacjami dotyczącymi organizacji i zakresu działania jednostek Policji pozwala na stwierdzenie, iż to właśnie Komendant Główny Policji decyduje o sposobie wykonywania zadań przez policjantów. Niezmiernie istotnym dla funkcjonowania Policji, związanym z powyższymi, jest uprawnienie, przyznane także opisywanemu organowi, do określenia zasad naliczeń etatowych w Policji²⁷. Faktycznie to właśnie dzięki temu i powyższym instrumentom można bezpośrednio wpływać na kształt każdej komendy, komisariatu, szkoły policyjnej, a nawet poszczególnych komórek w nich działających. Kompetencja do regulowania w każdym zakresie struktur policyjnych pozwala na stwierdzenie, iż to komendant Główny Policji określa, ilu i w jakich proporcjach policjantów wykonuje wskazane, konkretne obowiązki. Oczywiście to komendanci wnioskuje, poprzez przekazywanie do zatwierdzenia tzw. etatu, jak wyglądać ma organizacyjnie ich komenda, jednakże Komendant Główny uprawniony jest, na mocy opisywanego art. 12. ust. 2. UoP do wprowadzenia wszelkich możliwych ograniczeń w tej kwestii, włącznie z generalnymi obostrzeniami, np. w proporcjonalności obsady ilościowej poszczególnych służb w danej komendzie.

Bezpośrednio zaś Komendant Główny Policji określa zasady tworzenia rewirów dzielnicowych. Z tym uprawnieniem o charakterze szczególnym związana jest także nowa możliwość, przewidziana w UoP od 2 lat, a mianowicie kształtowania przez Komendanta Głównego Policji ilości dodatkowych, niż zakładane, etatów policyjnych w rewirach dzielnicowych, wynikła z art. 13. ust. 4. UoP²⁸. Sama konstrukcja prawna w tym konkretnym wypadku też jest specyficzna. Oto bowiem organ gminy lub powiatu zawiera porozumienie w kwestii przeznaczenia dodatkowych pieniędzy z kasy gminy lub powiatu na utworzenie i utrzymanie przez co najmniej 5 lat dodatkowych etatów dzielnicowych z wojewodą. Dla ważności jednak takiego porozumienia musi ono być zatwierdzone przez Komendanta Głównego Policji. Dodatkowo jeszcze wpływ na takie porozumienie ma Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Minister Finansów. Oba te organy ustalają de facto warunki takich porozumień²⁹. Nie jest to więc konstrukcja prosta i formalnie choćby daje naj-

2) wyodrębnione oddziały prewencji i pododdziały antyterrorystyczne,

3) jednostki badawczo-rozwojowe.

4. Komendant Główny Policji, za zgodą Ministra Spraw Wewnętrznych, może powoływać, w uzasadnionych przypadkach, inne niż wymienione w ust. 1 rodzaje służb, określając ich właściwość terytorialną, organizację i zakres działania.

²⁶ Art. 8 Komendant wojewódzki Policji w porozumieniu z Komendantem Głównym Policji tworzy, w razie potrzeby, komisariat kolejowy, wodny, lotniczy lub inny komisariat specjalistyczny. Komendanci komisariatów specjalistycznych podlegają właściwemu terytorialnie komendantowi wojewódzkiemu Policji.

2. Komendanta komisariatu specjalistycznego Policji powołuje i odwołuje komendant wojewódzki Policji.

²⁷ Art. 12. 2. Komendant Główny Policji określa zasady naliczeń etatowych w Policji.

²⁸ Art. 13. 4 Na wniosek rady powiatu lub rady gminy liczba etatów Policji w rewirach dzielnicowych na terenie powiatu lub gminy może ulec zwiększeniu ponad liczbę ustaloną na zasadach określonych w art. 12 ust. 2, jeżeli organy te zapewnią pokrywanie kosztów utrzymania etatów Policji przez okres co najmniej 5 lat, na warunkach określonych w porozumieniu zawartym między organem powiatu lub gminy a właściwym wojewodą i zatwierdzonym przez Komendanta Głównego Policji.

²⁹ Art. 13. 5. Minister właściwy do spraw wewnętrznych w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych określa, w drodze rozporządzenia, szczegółowe warunki porozumienia, o którym mowa w ust. 4.

mniej do powiedzenia komendantowi powiatowemu (komisariatu), na terenie którego te dodatkowe etaty mają funkcjonować.

W stosunku do Komendy Głównej, Komendant określa regulamin jej działania. Ponieważ jest to urząd powołany do realizacji zadań nałożonych na Komendanta Głównego Policji, winien być tak ukształtowany, aby móc sprawnie wykonywać nałożone na Policję obowiązki. Sama struktura przedstawia się następująco: Biuro (w tej randze także dwa Zarządy, Centralne Laboratorium Kryminalistyczne oraz Inspektorat) kierowane przez dyrektora, a w ramach biur wydziały, sekcje, zespoły i samodzielne stanowiska³⁰. Obecnie Komendant Główny posiada trzech zastępców. Sam bezpośrednio nadzoruje: Biuro Prezydialne, Inspektorat Komendanta Głównego Policji, Biuro Kadr i Szkolenia, Biuro Prawne, Zarząd Spraw Wewnętrznych i Zarząd do Spraw Ochrony Informacji Niejawnych. Pierwszy Zastępca nadzoruje: Biuro Koordynacji Służby Prewencyjnej oraz Biuro — Centralny Sztab Policji. Kolejny z zastępców ma w zakresie kompetencji: Biuro Koordynacji Służby Kryminalnej, Centralne Biuro Śledcze, Biuro Międzynarodowej Współpracy Policji, Centralne Laboratorium Kryminalistyczne i Wydział Informacji Policyjnej. Ostatni z zastępców nadzoruje: Biuro Logistyki Policji, Biuro Łączności i Informatyki oraz Biuro Finansów³¹.

Dalsze uprawnienia wynikające z UoP, to określanie sposobu prowadzenia zbiorów danych identyfikacyjnych, pobieranych, gromadzonych i wykorzystywanych w celach wykrywczych i identyfikacyjnych. Dotyczy to danych (odciski linii papilarnych, zdjęcia, itd.) osób podejrzanych o popełnienie przestępstw umyślnych, ściganych z oskarżenia publicznego, a także osób o nieustalonej tożsamości lub usiłujących ukryć swą tożsamość. Jest to w gruncie rzeczy jedna z najistotniejszych sfer, w których Policja wykonuje swoje funkcje. Jest publiczną przeciw tajemnicą, iż przy sprawnie zorganizowanym systemie gromadzenia i przetwarzania danych można znacznie uprościć procedury pozwalające na wykrycie sprawców przestępstw lub na ustalenie danych NN osób. Policja musi więc mieć możliwości gromadzenia i przetwarzania takich danych. Bez nich praktycznie jedna z ustawowych powinności Policji, ściganie i wykrywanie przestępstw i przestępców, byłaby fikcją. Nawet jeżeli takie zbiory nie pozwalają na ujęcie wprost przestępcy, to dają możliwość dokonywania analizy, typowania i dochodzenia do takich efektów. Rodzi się w tym miejscu tylko jedno pytanie: czy słuszne jest pozostawienie takiej rangi upoważnienia poza przepisami przewidującymi wydanie aktów podustawowych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Tego rodzaju czynności z założenia dotyczą osób spoza policji. Wydaje się, iż prawidłowe byłoby, aby to Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji określał zasady, opisane w niniejszym akapicie.

Kolejne uprawnienie wiąże się z możliwością zwolnienia policjantów z ustawowego obowiązku noszenia w czasie służby przepisowego munduru i wyposażenia. Celowość tego rozwiązania wydaje się nie wymagać komentarza. Można jedynie wskazać, iż w praktyce mundur noszony jest przez policjantów komórek prewencji, ruchu drogowego, szkół policyjnych oraz oddziałów prewencji i pododdziałów antyterrorystycznych.

Niezbędne normy wyposażenia (nie tylko mundurowe, ale wszelkie wchodzące w zakres wyposażenia policyjnego), zarówno dla jednostek i komórek organizacyjnych, jak i policjantów, także określa Komendant Główny. Dodatkowo jeszcze określa

³⁰ Załącznik nr 2 do Decyzji nr 6/98 Komendanta Głównego Policji, Część I, § 1 ust. 1.

³¹ <http://www.kgp.gov.pl/kgp.html> (02.06.2000).

on szczegółowe zasady jego przyznawania i użytkowania³². Na marginesie trzeba zaznaczyć, iż przepis ten może wywoływać sprzeczności w porównaniu z uprawnieniami Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, wymienionymi w przepisach regulujących ten urząd³³. Wydaje się, iż jako organ wyższego stopnia powinien on mieć zdanie decydujące. Z drugiej strony przepisy UoP są normami szczególnymi w stosunku do przepisów dotyczących całego resortu spraw wewnętrznych. Obie grupy tych przepisów są równorzędne wedle kryterium rangi, są bowiem ustawami. Dochodzi do tego argument, iż wiele upoważnień w samej UoP zastrzeżonych jest dla Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Skoro tak, to przepisy uprawniające Komendanta Głównego Policji do jeszcze ściślejszych regulacji winny pozwalać mu na to, nawet „kosztem” regulacji stanowiących na podstawie przepisów odrębnych przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, czasami obejmujących instytucje policyjne. Tu jednak pojawia się do rozstrzygnięcia kwestia zasadnicza: czy zgodnie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, Komendant Główny Policji może w ogóle posiadać ustawowe prawo do regulacji szeregu zagadnień policyjnych w drodze zarządzeń, a także: decyzji, poleceń i rozkazów? Należy oceniać to negatywnie, biorąc pod uwagę wymagania w zakresie źródeł prawa.

Niezmiernie ważkim prawem jest możliwość arbitralnej decyzji Komendanta Głównego Policji (lub upoważnionego przez niego przełożonego) w stosunku do osoby zwolnionej ze służby z uwagi na skazanie prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo. W takiej sytuacji, w przypadkach zasługujących na szczególne uwzględnienie lub z uwagi na uzasadnione potrzeby rodziny policjanta, Komendant (lub upoważniony przełożony) może przyznać odprawę w wysokości do 50% odprawy, otrzymywanej przez policjanta odchodzącego ze służby po co najmniej 5 latach służby³⁴. Jej wysokość waha się od trzech do sześciu uposażeń na ostatnio zajmowanym stanowisku. Także Komendant Główny Policji decyduje o pozostawieniu w służbie osoby skazanej za przestępstwa nieumyślne.

Szczególny rodzaj stosunku służbowego, służby społeczeństwu, a co za tym idzie także obowiązku zachowywania podwyższonych norm etycznych spowodował, iż ustawodawca w art. 140 UoP zawarł przepis o powołaniu w Policji sądów honorowych, właściwych w sprawach o nieprzestrzeganie zasad etyki, a zwłaszcza honoru, godności i dobrego imienia służby. Komendant Główny Policji, w porozumieniu ze związkiem zawodowym funkcjonariuszy Policji określa ich organizację, właściwość, zasady i tryb postępowania,

³² Art. 71. 1. Jednostki i komórki organizacyjne Policji oraz policjanci otrzymują wyposażenie niezbędne do wykonywania czynności służbowych.

2. Normy wyposażenia, o którym mowa w ust. 1, szczegółowe zasady jego przyznawania i użytkowania określa Komendant Główny Policji.

³³ Przykładem niech będzie Zarządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 11 grudnia 1998 r. „w sprawie gospodarki transportowej w resorcie spraw wewnętrznych i administracji” (Dz. U. MSWiA Nr 9, poz. 109), wydane na podstawie art. 34 ust. 1 pkt. 3 ustawy „o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów” i Zarządzenie Nr 24/97 Komendanta Głównego Policji z 8 września 1997 r. „w sprawie szczegółowych warunków używania służbowego sprzętu transportowego”. Oba traktują w części o tym samym, tj. o prawie do użytkowania pojazdów służbowych.

³⁴ Art. 114. 3. Komendant Główny Policji lub upoważniony przez niego przełożony może w przypadkach zasługujących na szczególne uwzględnienie przyznać, z uwagi na uzasadnione potrzeby rodziny policjanta, odprawę w wysokości nie przekraczającej 50% w razie zwolnienia go ze służby na podstawie art. 41 ust. 1 pkt 4 i ust. 2 pkt. 2.

a także rodzaje stosowanych przez sądy środków wychowawczych³⁵. Instytucja sądów honorowych nie jest w sposób istotny wykorzystywana. Kłopoty w jej stosowaniu wiążą się z tym, iż sędziami są sami policjanci, współpracownicy stron sporu, które sprawę przed ten sąd wnoszą. Rozważając kwestię odpowiedzialności muszą więc stawiać oni po jednej ze stron. O ile jest to sytuacja normalna dla sądów powszechnych, czy też dla przelożonego, o tyle w tym przypadku stanowi to przeszkodę dla orzekających. Jest to jednakże tylko jeden z powodów, dla których instytucji tej nie stosuje się powszechnie. Poważniejszym jest chyba to, iż brak w przepisach policyjnych klarownej konstrukcji przewinienia dyscyplinarnego. Jest ono bowiem skutkiem naruszenia dyscypliny służbowej, popełnienia przestępstwa lub wykroczenia. Pojęcie przestępstwa i wykroczenia pominię. Są jednoznaczne. Naruszenie dyscypliny zaś jest pojęciem bez desygatów. Ciężko jest jednoznacznie wskazać, kiedy mamy do czynienia z jej naruszeniem, a kiedy czyn policjanta wiązać należy z nieprzestrzeganiem zasad etyki zawodowej, ingerencją w honor, godność i dobre imię służby. Powoduje to, iż znacznie częściej sięga się po możliwość przeprowadzenia postępowania dyscyplinarnego, niż wszczyna sprawy przed sądem honorowym. W konsekwencji tego uważa się powszechnie, iż sądownictwo honorowe, aby działało rzetelniej i częściej, należy włączyć do prowadzonych przez przelożonych spraw dyscyplinarnych, jako jedna z jego form. Pomyśl ten ma być fragmentem proponowanych zmian w UoP, opracowywanych obecnie w Biurze Prawnym Komendy Głównej Policji.

Jak wynika z opracowania. Komendant Główny Policji skupia w swojej osobie szereg uprawnień, niezwykle istotnych dla funkcjonowania znaczącej ilościowo i wyposażonej w szereg uprawnień instytucji publicznej, jaką jest Policja. Niektóre z nich dotyczą również osób spoza Policji, stykających się z nią jedynie. Przykładem ich mogą być zarówno te niekwestionowane, jak choćby powoływanie w trybie specjalnym, na podstawie art. 4 ust. 4 UoP innych niż tam wymienione rodzajów służb Policji, jak i te, które mogą rodzić komplikacje natury konstytucyjnej. Do takich można zaliczyć regulację dotyczącą zbierania danych, wydaną na podstawie art. 20 ust. 3 UoP. Dotyczy on delikatnych kwestii zbierania informacji o obywatelach³⁶.

Chcę wyraźnie zaznaczyć, iż w demokratycznym państwie prawa takie organy, jak Policja mają do spełnienia bardzo znaczącą rolę. Chodzi najczęściej o „zwykłe” sprawy poczucia bezpieczeństwa i ładu, ale niekiedy i o żywotne interesy obywateli i całego narodu. Jest to powiązane immanentnie z możliwością ingerencji w sferę praw i wolności jednostki. W takich sytuacjach zawsze będą występować spory co do możliwości i dopuszczalnych granic działania. Na tym tle należy jednakże rozważać, czy dotychczasowe uprawnienia i kompetencje centralnego organu administracji rządowej — Komendanta Głównego Policji są właściwe. Dla możliwości ingerencji w tak istotne wartości, jak te zagwarantowane konstytucyjnie, muszą one być zgodne z brzmieniem Ustawy Zasadniczej.

Można postawić tezę, iż nowe uregulowania w zakresie uprawnień konstytucyjnych do wydawania rozporządzeń, a w szczególności zarządzeń stoją w sprzeczności z niektórymi przepisami UoP. W efekcie dążenia do nadania temu aktowi formy ściśle zgodnej z Konstytucją będzie ona musiała podlegać nowelizacji. W sposób istotny ulec będą mu-

³⁵ Art. 141 Szczegółową organizację sądów honorowych, ich właściwość oraz zasady i tryb postępowania, a także rodzaje stosowanych przez sądy honorowe środków wychowawczych określa Komendant Główny Policji, w porozumieniu ze związkiem zawodowym funkcjonariuszy Policji.

³⁶ Art. 20. 3. Komendant Główny Policji określa sposób prowadzenia zbiorów danych identyfikacyjnych, o których mowa w ust. 2.

siały zmianie uregulowania dotyczące uprawnień do stanowienia przepisów na jej podstawie przez Komendanta Głównego Policji. Najwięcej zastrzeżeń w obecnym stanie rzeczy budzi sprzeczność tego rodzaju przepisów z art. 93 Konstytucji³⁷. Jest rzeczą raczej nie podlegającą dyskusji, że dla regulowania szeregu czynności, w tym bardzo specjalistycznych, ściśle policyjnych, musi uprawnionym być organ policyjny. (Jednym z przykładów rodzących wątpliwość mogą być choćby kwestie organizacji służby, w tym szczegółów realizacji metod i form pracy policyjnej. Budzi bowiem wątpliwości, że w obecnym stanie rzeczy o generalnych i szczegółowych zasadach takich działań decyduje się tylko w drodze przepisów wewnątrzpolicyjnych.) Zasady generalne należałoby zawrzeć w przepisach rangi rozporządzeń, a w zarządzeniach jedynie te, które regulują sprawy wewnętrzne Policji. W ten sposób można nałożyć na organy (organ) policyjne obowiązki szczegółowego ujęcia ostatnich z tych kwestii w regulaminach.

We wrześniu 2001 r. opublikowano obszerną nowelizację UoP³⁸. Część upoważnień do wydania aktów podstawowych, zawartych w UoP, z dotychczasowej delegacji dla Komendanta Głównego Policji ceduje ona na ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Teoretycznie więc niektóre uwagi odnoszące się do obecnego stanu faktycznego można by uznać za zbędne. Okazuje się jednak, iż w żaden sposób nie tracą one waloru aktualności. Ustawa o zmianie ustawy o Policji, ustawy o działalności ubezpieczeniowej, ustawy — Prawo bankowe, ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustawy — Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną w artykule 9 wręcz utrzymuje obecny stan rzeczy na bliżej nieokreślony czas³⁹. Zawarcie klauzuli, iż przepisy już wydane zachowują swoją moc do czasu zastąpienia ich przepisami wydanymi na podstawie nowej delegacji ustawowej pozwala na stwierdzenie, że nieprędko opisane w niniejszej pracy regulacje ulegną zmianie. Jeżeli bowiem Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji do dnia dzisiejszego nie wydał szeregu rozporządzeń, do których wydania zobowiązany był od lat⁴⁰, to nie należy zbyt optymistycznie patrzeć na możliwość poprawy w tym względzie. Pogląd ten można uznać za trafny również i dlatego, że z oficjalnych wypowiedzi decydentów politycznych, jak i wysokich funkcjonariuszy Komendy Głównej Policji padają sformułowania o konieczności złożenia propozycji nowej ustawy o Policji. Podjęto już pracę nad tym zagadnieniem⁴¹.

³⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483):

Art. 93. 1. Uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i ministrów mają charakter wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki organizacyjne podległe organowi wydającemu te akty.

2. Zarządzenia są wydawane tylko na podstawie ustawy. Nie mogą one stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów.

3. Uchwały i zarządzenia podlegają kontroli co do ich zgodności z powszechnie obowiązującym prawem.

³⁸ Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o zmianie ustawy o Policji, ustawy o działalności ubezpieczeniowej, ustawy — Prawo bankowe, ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustawy — Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 100, poz. 1084).

³⁹ Art. 9. ustawy w przyp. 38: Do czasu wydania przepisów wykonawczych przewidzianych w ustawie zachowują moc przepisy dotychczasowe, o ile nie są sprzeczne z przepisami ustawy.

⁴⁰ Przykładem mogą być tzw. „rozporządzenia mieszkaniowe”, do wydania których MSWiA upoważniony jest na podstawie przepisów Rozdziału 8 UoP. Z czterech wydano tylko jedno. Pozostałe kwestie nadal regulują zarządzenia z połowy lat 90.

⁴¹ Świadczyć o tym może wypowiedź poprzedniego Komendanta Głównego Policji, insp. gen. Michny, złożona 27 października, tj. w chwili odwołania, o rozpoczęciu kierowania pracami zespołu do opracowania propozycji nowej ustawy.

Tym samym za graniczące z pewnością należy uznać to, że nieprędko, jeżeli w ogóle, dojdzie do takiego uregulowania zakresu uprawnień Komendanta Głównego Policji, zawartych w ustawie z 6 kwietnia 1990 r. „o Policji”, który znalazłby pełne oparcie w przepisach wyższego rzędu, tj. Konstytucji RP.