

Zdzisław Galicki

Prawo policyjne : temat do dyskusji

Palestra 35/1-2(397-398), 8-11

1991

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Prawo policyjne – temat do dyskusji

Z początkiem nowego roku akademickiego 1990/91, na podstawie zarządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie szczegółowej struktury organizacyjnej Wyższej Szkoły Policji, utworzony został w ramach tejże Szkoły Instytut Nauk Policyjnych, w skład którego wszedł Zakład Prawa Policyjnego. W ten sposób powołana została do życia jednostka organizacyjna, która, jak się wydaje, będzie miała do spełnienia trudne pionierskie zadanie. Termin „prawo policyjne” jest bowiem określeniem zupełnie nowym, i to zarówno w polskiej praktyce prawotwórczej, jak i w polskiej doktrynie prawniczej.

Nie trzeba tu bliżej wyjaśniać, dlaczego termin ten nie był dotychczas używany. Przy braku organów o charakterze czysto policyjnym, przy braku ścisłego ustawowego podziału zadań i kompetencji między Milicją Obywatelską i Służbą Bezpieczeństwa, przy programowym upolitycznieniu i ideologizacji działalności Milicji Obywatelskiej oraz przy pełnym jej podporządkowaniu i to na wszystkich szczeblach, ministrowi spraw wewnętrznych - praktycznie niemożliwe było wyodrębnienie „prawa policyjnego” /czy też „milicyjnego”/, jako specyficznego, samodzielnego działu prawa.

Jest zresztą charakterystyczne, że również w okresie międzywojennym, kiedy to zgodnie z ustawą z 24 lipca 1919 r. Policja Państwowa była „organem wykonawczym władz państwowych i samorządowych”,

mającym za zadanie „ochronę bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego”, pojęcie „prawa policyjnego” nie było terminem obiegowym i nie został ukształtowany precyzyjnie jego zakres. Wydaje się, że przyczyną tego stanu rzeczy było wówczas nie tak dawne jeszcze, zupełnie różne od dzisiejszego rozumienie terminu „policja”, a co za tym idzie - również „prawo policyjnego”.

Należy pamiętać, że w rozwoju historycznym określenie „policja” rozumiane było co najmniej w trojaki sposób i oznaczało:

1/ całokształt wewnętrznej działalności administracyjnej państwa;

2/ działalność państwa polegającą na utrzymywaniu istniejącego stanu prawnego oraz przeciwdziałaniu jego naruszeniom;

3/ organ państwowy powołany do ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego, działający jako specjalny korpus osobowy, zorganizowany na sposób wojskowy.

Używane w ubiegłym stuleciu oraz na początku naszego wieku w doktrynie niemieckiej, a zwłaszcza w doktrynie rosyjskiej pojęcie „prawo policyjne” miało bardzo szeroki zakres i obejmowało cały szereg zagadnień należących dzisiaj do różnych dziedzin prawa administracyjnego.

Tak więc na przykład w dwutomowym podręczniku „Prawo policyjne”, autorstwa I. Andrejewskiego, kilkakrotnie wznawia-

nym od czasu pierwszej publikacji w 1871 r. w Petersburgu, znajdowały się między innymi rozdziały dotyczące ochrony zdrowia, zapobiegania ubóstwu, organizacji szkolnictwa, wychowania w duchu religijnym, organizacji przemysłu, rolnictwa, handlu i transportu. Podobnie szeroko traktował omawiane zagadnienia wydany już w 1908 r. w Petersburgu podręcznik „Prawo policyjne” W. Deriużyńskiego. Natomiast angielski „The Police Code” H. Vincenta, wydany w Londynie w 1899 r., był po prostu alfabetycznym zestawieniem haseł, głównie dotyczących prawa karnego, materialnego i procesowego, z odpowiednimi komentarzami i wyjaśnieniami.

Konieczne było zatem zarówno uściślenie i ograniczenie znaczenia terminu „policja”, jak i idące za tym sprecyzowanie pojęcia „prawo policyjne” w jego wąskim, odpowiadającym potrzebom dzisiejszych czasów znaczeniu.

Wydaje się, że na gruncie prawa polskiego sprzyjające ku temu warunki stwarza nowa ustawa o Policji z 6 kwietnia 1990 r. i przyjęte z nią równoległe ustawy o Urzędzie Ochrony Państwa i Urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych. W rezultacie przyjęcia tych ustaw utworzona została Policja, jako umundurowana i uzbrojona formacja przeznaczona do ochrony bezpieczeństwa obywateli oraz do utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Wysoce charakterystyczne w nowej ustawie jest postawienie wśród zadań Policji na pierwszym miejscu ochrony bezpieczeństwa obywateli; odwrotnie niż to miało miejsce w przypadku Milicji Obywatelskiej, gdzie czołowym zadaniem była ochrona bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego.

Istotne znaczenie ma również wyraźne ustawowe wyodrębnienie Urzędu Ochrony Państwa, którego celem działania jest ochrona bezpieczeństwa państwa i jego porządku konstytucyjnego. Wyraźny rozdział organizacyjny i kompetencyjny mię-

dzy Urzędem Ochrony Państwa i Policją stwarza możliwość precyzyjnego określenia jej zadań, kompetencji i prawnych ram działania.

Sprzyja temu także ustawowe organizacyjne wyodrębnienie Policji w stosunku do ministra spraw wewnętrznych i jego urzędu. Duże znaczenie ma też wyraźne ustawowe określenie Komendanta Głównego Policji jako centralnego organu administracji państwowej, właściwego w sprawach ochrony bezpieczeństwa obywateli oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego. Podobne znaczenie ma również ustanowienie samodzielnych terenowych organów Policji, przy jednoczesnej likwidacji terenowych organów Ministra Spraw Wewnętrznych.

Przy zachowaniu formalnej podległości Komendanta Głównego Policji Ministrowi Spraw Wewnętrznych oraz nadzoru tego ostatniego nad działalnością Policji, Policja uzyskała jednak w sposób zdecydowany wyraźne organizacyjne i kompetencyjne wyodrębnienie, pozwalające z kolei na możliwość określenia i wyodrębnienia „prawa policyjnego” jako specyficznego działu prawa administracyjnego.

Wydaje się, że w tej sytuacji „prawo policyjne” można będzie określić jako zespół norm prawnych regulujących ustrój prawny Policji, jej organizację wewnętrzną, obowiązki i uprawnienia, metody działania i odpowiedzialność. Kwestia spójności i odrębności prawa policyjnego pozostaje jednak nadal skomplikowana ze względu na fakt, iż niezależnie od nowej ustawy o Policji, istnieje nadal konieczność opracowania i przyjęcia całego szeregu aktów wykonawczych, niezbędnych dla należytego i efektywnego funkcjonowania tej ustawy. Do tego czasu mają zaś z konieczności zastosowanie dotychczasowe akty prawne, nie zawsze przystające do nowej koncepcji oraz kształtu organizacyjnego i kompetencyjnego Policji.

Przy precyzowaniu pojęcia i zakresu prawa policyjnego niezbędne jest też określenie jego pozycji w stosunku do innych dziedzin prawa wewnętrznego. Jest to szczególnie ważne dla stwierdzenia, w jakim zakresie prawo policyjne stanowić ma nową, samodzielną dziedzinę prawa, a w jakim stopniu ma ono jedynie przejąć prawne uregulowanie z innych gałęzi prawa.

Istotne będzie zatem przede wszystkim określenie, w jakiej relacji pozostaje prawo policyjne do całości obowiązującego w naszym kraju prawa administracyjnego i w jakim stopniu jest ono częścią tego prawa. Wydaje się bowiem, że jakkolwiek podstawową część prawa policyjnego będą stanowić normy prawnoadministracyjne, to jednak prawo policyjne powinno wyjść również poza ścisłe ramy tej dziedziny prawa.

Konieczne będzie w związku z tym także ustalenie stosunku prawa policyjnego do prawa karnego, zarówno materialnego, jak i procesowego, a także - ze względu na specyfikę pracy Policji - do prawa o wykroczeniach.

Należy też zwrócić uwagę na powiązania prawa policyjnego z prawem cywilnym. Ważne znaczenie będą tu miały podejmowane ostatnio prace nad reformą prawa cywilnego, odnoszące się na przykład do kwestii odpowiedzialności cywilnej państwa za działalność funkcjonariuszy. Zarówno istniejące dotychczas, jak i nowe uregulowania w tej materii powinny bez wątpienia stanowić jeden z istotnych elementów prawa policyjnego.

Podstawowym zagadnieniem wymagającym konkretnych badań będzie ustalenie wpływu, jaki wywierają na prawo policyjne wiążące Polskę normy prawa międzynarodowego. Szczegółne znaczenie mieć tu będzie dokładne określenie praw i obowiązków Policji wynikających ze zobowiązań międzynarodowych naszego kraju. Tradycyjnie mieszczą się tu uprawnienia i obowiązki Policji w stosunku do

cudzoziemców, a zwłaszcza przedstawicieli dyplomatycznych i konsularnych.

Natomiast nowym problemem, który trzeba wnikliwie rozważyć, będzie rozwój międzynarodowej ochrony praw człowieka i jego implikacje w stosunku do działalności Policji. Będą tu wchodziły w rachubę wiążące Polskę wielostronne umowy międzynarodowe, jak na przykład Pakty Praw Człowieka oraz zapewne w niedalekiej przyszłości - Europejska Konwencja o Ochronie Praw i Podstawowych Wolności Człowieka, odpowiednie uchwały Organizacji Narodów Zjednoczonych, a także w związku z zamiarem rychłego przystąpienia do Rady Europy - uchwały tej organizacji. Warto w tym kontekście wspomnieć choćby tylko o przyjętym przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych w 1980 r. Kodeksie Postępowania Funkcjonariuszy Porządku Publicznego, czy też Deklaracji o Policji, uchwalonej przez Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy w 1979 r.

Należy podkreślić, iż konieczność uwzględnienia zagadnień prawnomiędzynarodowych ochrony praw człowieka w odniesieniu do działalności Policji i prawa policyjnego wynika, jak się wydaje, z dwóch podstawowych przyczyn. Po pierwsze - z rosnącej tendencji społeczności międzynarodowej do umieszczania norm dotyczących ochrony podstawowych praw ludzkich w kręgu zasad działalności organów policyjnych, czego dowodem mogą być chociażby wspomniane wyżej dokumenty Organizacji Narodów Zjednoczonych i Rady Europy. Po drugie zaś - dla naszego kraju konieczność ta wiąże się bezpośrednio z realizowanym już zamiarem przystąpienia do odpowiednich umów i organizacji, zajmujących się międzynarodową ochroną praw człowieka.

Powrót polskiej Policji do czynnej działalności w ramach Międzynarodowej Organizacji Policji Kryminalnej /INTERPOL/ oraz dwustronne porozumienia zawarte z organizacjami policyjnymi innych

krajów, stanowią także ważne źródła prawnych zobowiązań, które powinny znaleźć się w obrębie kształtującego się obecnie prawa policyjnego. Będzie to zresztą zgodne z literą nowej ustawy o Policji, która w swym pierwszym artykule, wśród podstawowych zadań Policji, umieściła „współdziałanie z policjami innych państw oraz ich organizacjami międzynarodowymi”.

Wszystkie powyższe uwagi i spostrzeżenia stanowią w zamierzeniu autora jedynie skromny początek szerszej dyskusji i nie pretendują w żadnym razie do narzucenia jej uczestnikom jakichkolwiek poglądów. Pozostaje nadal otwarta podstawowa, zdaniem autora, kwestia: w jakiej części prawo policyjne stanowić ma ze-

spół norm dotyczących wewnątrzorganizacyjnych zagadnień Policji, a w jakiej mierze w zakresie prawa wejść mają również normy prawa materialnego, zwłaszcza z dziedziny prawa karnego, cywilnego, czy też międzynarodowego.

Dopiero po przeprowadzeniu tego rodzaju dyskusji możliwe będzie bliższe sprecyzowanie pojęcia, treści i zakresu prawa policyjnego. Podjęcie działań zmierzających w tym kierunku wydaje się jednak nieodzowne w sytuacji, gdy Policja i wykonywanie przez nią powierzonych jej zadań mają w sposób rzeczywisty mieścić się w ogólnej konstytucyjnej koncepcji państwa prawa, jakim ma być nasz kraj.