

Daniel Gotthardt
Wyższa Szkoła Humanistyczna
Towarzystwa Wiedzy Powszechnej
w Szczecinie

ADMINISTRACJA PORZĄDKU I BEZPIECZEŃSTWA PUBLICZNEGO W OBSZARZE PRZYGRANICZNYM POLSKI I NIEMIEC NA PRZYKŁADZIE POWIATU ZGORZELECKIEGO

Zapoczątkowane w 1989 roku zmiany polityczne, społeczne, ekonomiczne oraz własnościowe w Europie Środkowej i Wschodniej, a także w Polsce, przyniosły ze sobą swobody demokratyczne, rozwój międzynarodowych kontaktów, otwarcie granic państwowych i swobodne przemieszczanie się osób poza granicę¹. Te wszystkie czynniki doprowadziły do wzrostu zainteresowania międzynarodowych grup przestępczych naszym krajem. Łatwość przepływu elementu przestępczego we wszystkich praktycznie kierunkach, wywołała zmiany w obrazie przestępczości i jej strukturze.

Liberalizacja prawa, gwałtowny i niepokojący wzrost zorganizowanych, profesjonalnych form przestępczości, wykorzystywanie kontaktów zagranicznych, doświadczeń stworzyło nieznaną dotąd sytuację². Sytuacja niniejsza, spowodowała konieczność szerokiej współpracy między wszystkimi podmiotami stojącymi na granicy prawa i porządku społecznego.

Współdziałanie oznacza wzajemne związki zachodzące pomiędzy ogniwami organizacyjnymi, administracją publiczną (Policja - inne organy i instytucje), dążącymi do realizacji wspólnego celu albo wzajemnego osiągnięcia celów rozbieżnych. Zwykle przyjmuje się formę przekazu – wymiany informacji lub bezpośredniego udziału funkcjonariusza publicznego w podejmowanych czynnościach.

Nawiązanie i kontynuowanie współpracy wymaga znajomości wewnętrznej struktury organizacyjnej, zakresu zadań poszczególnych podmiotów i obowiązujących procedur, właściwej koordynacji, jak też kontroli przeprowadzanych czynności.

¹ B. Dzido, *Przestępczość zorganizowana czy mafijna*, Szczecin 1996.

² B. Dzido, *Przestępczość zorganizowana czy mafijna*, Szczecin 2000.

Kapitałne znaczenie dla przeciwdziałania rozwojowi międzynarodowej przestępczości ma sprawne działanie służb granicznych, odpowiednia kontrola ruchu osobowego i towarowego na granicach oraz zwalczanie nielegalnej migracji³.

Ponadto, realizacja szerokiej wymiany informacji pomiędzy uprawnionymi podmiotami zobowiązanymi do utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego w państwie stanowi nadrzędny cel działania tych podmiotów zmierzających do przeciwdziałania przestępczości. Wymiana informacji jest jedynie środkiem, aczkolwiek bardzo ważnym w dobie swobodnego poruszania się osób i szerokiego rozwoju przestępczości transgranicznej, zorganizowanej oraz międzynarodowej.

Na czele aparatu państwowego odpowiedzialnego za bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny stoi Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji. Minister SWiA, jest członkiem rady Ministrów, który realizuje politykę rządu w zakresie spraw wewnętrznych, administracji publicznej, architektury i budownictwa oraz wyznań religijnych⁴.

Centralnym organem administracji rządowej, właściwym w sprawach ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego, jest Komendant Główny Policji. Strukturę organizacyjną Policji polskiej tworzą jednostki szczebla terenowego: komendanci wojewódzcy, komendanci powiatowi (miejscy) oraz komendanci komisariatów⁵. Art. 14 Ustawy o Policji z 6 kwietnia 1990 roku wymienia podstawowe zadania Policji⁶.

Policja składa się z następujących rodzajów służb: kryminalnej, prewencyjnej oraz wspomagającej działalności Policji w zakresie organizacyjnym, logistycznym i technicznym⁷. Policja nie jest formacją jednolitą, lecz stanowi system wyspecjalizowanych pionów powołanych do wykonywania poszczególnych zadań, dlatego też rozważań naszych nie można dokonać bez posiadania elementarnej wiedzy o strukturach organizacyjnych Policji polskiej.

W granicach swych zadań Policja w celu rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania przestępstw i wykroczeń wykonuje czynności: operacyjno - rozpoznawcze, dochodzeniowo - śledcze i administracyjno - porządkowe⁸.

Ustawa o Policji nie wyodrębnia przestępstw granicznych ani przestępstw o zasięgu międzynarodowym, jako przedmioty szczególnego zainteresowania Policji. Jednakże Policja ma prawo, w przypadkach enumeratywnie wymienionych przestępstw, stosowania czynności operacyjno – rozpoznawczych szczególnego rodzaju. Realizacja szerokiej międzynarodowej współpracy pomiędzy uprawnionymi podmiotami zobowiązanymi do utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego w państwie stanowi nadrzędny cel działania podmiotów zmierzających do przeciwdziałania przestępczości. Jako środki słu-

³ A. Misiuk, *Polskie służby policyjne i graniczne w drodze do Europy*. Instytut Spraw Publicznych (red.): Układ z Schengen, Warszawa 2000.

⁴ Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji <http://www.mswia.gov.pl> [Dostęp: 27.01.2021].

⁵ M. Enerlich, *Policja w strukturze administracji publicznej*. A. Tyburska, J. Fiebig (red.): Prewencja kryminalna po reformie administracyjnej, Szczytno 2000.

⁶ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 360, 956, 1610.

⁷ Ibidem.

⁸ art. 14 Ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 360, 956, 1610.

zące właściwemu współdziałaniu Policji w sferze międzynarodowej wyróżnia się następujące bloki tematyczne:

- a) współpraca w zakresie kryminalnym,
 - 1) w tym wymiana informacji:
 - a) operacyjnych,
 - b) procesowych,
 - 2) współdziałanie w ramach wspólnych grup dochodzeniowych,
 - 3) współpraca w ramach wspólnych punktów kontaktowych,
- b) współpraca z oficerami łącznikowymi, w tym:
 - 1) akredytowanych w Polsce przedstawicieli państw drugiej Strony,
 - 2) akredytowanych oficerów Policji polskiej przy Ambasadach RP; (Polska Policja posiada m.in. swoich przedstawicieli przy Ambasadach RP w Berlinie, Hadze, Europolu, Kijowie, Moskwie, Ankarze),
- c) współdziałanie w zakresie prewencyjnym, w tym:
 - 1) współdziałanie w zakresie prewencji kryminalnej,
 - 2) współdziałanie w zakresie działań sztabowych Policji (operacji i akcji policyjnych),
 - 3) współpraca przy poszukiwaniach osób,
 - 4) współdziałanie w ramach wspólnych patroli prewencyjnych,
- d) wymiana doświadczeń oraz nowości technicznych,
- e) prowadzenie wspólnych kursów szkoleniowych,
- f) współpraca w ramach misji pokojowych,
- g) współpraca w zakresie kulturalnym lub sportowym,
- h) współpraca w ramach obserwacji transgranicznej i pościgu transgranicznego.

Można przyjąć, za fakt powszechnie obowiązujący, iż każda Policja na całym świecie posiada te same rodzaje służb, tj.: policję kryminalną, prewencyjną oraz wspomagającą działalności Policji w zakresie organizacyjnym, logistycznym i technicznym. Najszerzej, Policja polska współpracuje na poziomie kryminalnym⁹.

Inaczej niż ustawa o Policji, ustawa o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego określa katalog zjawisk zagrażających bezpieczeństwu państwa do przeciwdziałania, którym powołana jest ABW. Wśród tych zjawisk ustawa wymienia przestępstwa o charakterze lub zasięgu międzynarodowym, w tym nielegalne wytwarzanie, posiadanie i obrót bronią, amunicją i materiałami wybuchowymi, środkami odurzającymi, psychotropowymi lub materiałami jądrowymi i promieniotwórczymi.

⁹ W. Ignaczak, A. Walc, A. Romancewicz, A. Woźniak, *Współdziałanie z policjami innych krajów. Statut i zasady działania Międzynarodowej Organizacji policji Kryminalnych – Interpol, Szczytno 1999.*

Nie można zapomnieć również o zasadach wymiany informacji pomiędzy organami bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego, które to zostały szczegółowo opisane w rozporządzeniach oraz umowach międzynarodowych.

Dla koordynacji działań wskazanych wyżej organów w zakresie zwalczania przestępczości, w tym przestępczości o charakterze międzynarodowym, zawarte zostały między tymi organami porozumienia. I tak, Policja zawarła porozumienie ze: Strażą Graniczną, Krajową Administracją Skarbową oraz wszystkimi służbami specjalnymi działającymi w kraju.

Generalnie, w porozumieniach tych strony zobowiązują się do wymiany informacji o przestępstwach będących przedmiotem wspólnego zainteresowania; do udzielania sobie pomocy w zapobieganiu tym przestępstwom i ich zwalczaniu; do organizowania wspólnych akcji i do prowadzenia wspólnych szkoleń. Oczywiście każda ze stron w wykonywaniu tych porozumień działa w granicach swych ustawowych kompetencji¹⁰.

Aby można było właściwie współpracować na arenie międzynarodowej należy właściwie poznać swojego partnera pod względem organizacyjnym, personalnym oraz emocjonalnym. Dlatego tak bardzo ważne jest, właściwe zaznajomienie się ze strukturami organizacyjnymi oraz możliwością działania poszczególnych podmiotów lub osób.

Barierą dla nielegalnej migracji ludności i przemytu towarów jest granica państwa oraz funkcjonariusze Straży Granicznej, pełniący służbę na wszystkich jej odcinkach. Instrumentem prawnym do przeciwdziałania wyżej wymienionym czynnikom kryminalnym jest ustawa z 12 października 1990 roku o ochronie granicy państwowej¹¹ oraz ustawa również z 12 października 1990 roku o Straży Granicznej¹².

Centralnym organem administracji państwowej w sprawach ochrony granicy państwowej i kontroli ruchu granicznego jest Komendant Główny Straży Granicznej, podległy Ministrowi Spraw wewnętrznych, który zarazem jest zwierzchnikiem wszystkich funkcjonariuszy Straży Granicznej.

Warto zaznaczyć, iż najnowszą zmianą ustawy o Straży Granicznej zostało przyznane uprawnienie funkcjonariuszom SG do prowadzenia czynności polegających na nadzorowaniu przemieszczania, przechowywania i obrotu przedmiotami przestępstwa. Te i inne uprawnienia policyjne spowodowały, iż Straż Graniczna stała się samodzielnym podmiotem ochrony bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego, mogąca wykonywać swoje zadania bez udziału Policji lub innych organów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i porządek w państwie. W realizacji swoich zadań Straż Graniczna w zakresie ochrony granicy państwowej i kontroli ruchu granicznego współdziała z organami ochrony granic innych państw.

W Niemczech funkcjonuje model Policji cywilnej, tzn. każdy kraj związkowy posiada swoją własną policję, która wykonuje stricte zadania cywilne w administracji. Nie oznacza

¹⁰ M. Słowiński, *Podstawy prawne procesu uszczelniania granic*. Polska Policja na drodze do UE, Warszawa 2000.

¹¹ Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej, t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1776.

¹² Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 305, 1610, 2112, 2320, z 2021 r. poz. 11.

to, iż Policja niemiecka nie posiada organów Policji państwowej, które wykonują zadania związane z utrzymaniem bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego mających charakter militarny.

Organami tymi są między innymi: Federalna Policja – BPol (wcześniej będąca Federalną Strażą Graniczną – BGS), Federalny Urząd Kryminalny – BKA lub Federalny Urząd Ochrony Konstytucji - BfV¹³. Wewnątrz landów utworzono małe okręgi policyjne pod kierownictwem cywili. Do dziś prezydenci Policji nie są jej funkcjonariuszami i podlegają miejscowym parlamentom lub wchodzi w struktury ministerstw spraw wewnętrznych, zasiadając tam w randze sekretarza stanu, sprawując cywilną kontrolę nad działalnością Policji.

Części składowe Republiki Federalnej Niemiec to: federacja (Bund) i kraje związkowe (Länder). Podział kompetencji między federacją, a krajami przyznaje federacji jednoznaczną przewagę w dziedzinie ustawodawstwa, natomiast większość działań z dziedziny administracji i wymiaru sprawiedliwości pozostaje w kompetencji krajów. Zgodnie z art. 83 konstytucji Republiki Federalnej Niemiec, „kraje federalne przestrzegają nie tylko prawa własnego, ale także ustaw federalnych na równi z własnymi”¹⁴.

Koordynacją działania resortów federalnych w ramach systemu bezpieczeństwa wewnętrznego RFN zajmuje się Federalne Ministerstwo Spraw Wewnętrznych (Bundesministerium des Innern), któremu podporządkowane są zasadnicze siły i środki. W zakresie ochrony bezpieczeństwa współpracują ze sobą następujące resorty: Federalne Ministerstwo Obrony, Federalne Ministerstwo Sprawiedliwości wraz z Generalną Prokuraturą i Sądem Najwyższym.

Podział kompetencji między federacją, a krajami przyznaje federacji jednoznaczną przewagę w dziedzinie ustawodawstwa, natomiast większość działań z dziedziny administracji i wymiaru sprawiedliwości pozostaje w kompetencji krajów.

Najważniejszą instancją w kierowaniu obroną wewnętrzną i zewnętrzną jest kanclerz federalny, odpowiedzialny za swą działalność w tym zakresie przed Bundestagiem. W czasie wojny przypada mu konstytucyjne stanowisko naczelnego dowódcy sił zbrojnych oraz najwyższego zwierzchnika sił paramilitarnych (BPol, BPP). Organami wykonawczymi kanclerza są Urząd Kanclerski i Federalna Rada Bezpieczeństwa¹⁵.

(Bundessicherheitsrat) stanowi najwyższy organ koordynujący zagadnienia bezpieczeństwa wewnętrznego państwa. Przewodniczy jej kanclerz, a członkami są ministrowie: obrony, spraw wewnętrznych, gospodarki, finansów, komunikacji, łączności, badań i technologii, rolnictwa i wyżywienia.

Urząd Kanclerski jako sztab roboczy szefa rządu, spełnia ważną rolę w działalności koncepcyjnej oraz koordynującej wszystkie przedsięwzięcia związane z bezpieczeństwem wewnętrznym państwa. Działalność koordynującą sprawuje za pośrednictwem ośrodka sytuacyjno – informacyjnego – Lagezentrum, współdziałającego z podobnymi ośrodkami

¹³ I. Budzyńska, *Modele systemów policyjnych oraz zmiany w organizacji policji w wybranych państwach*, Warszawa 2000.

¹⁴ K. Straszewski, *Policja Republiki Federalnej Niemiec w systemie obrony kraju*, Warszawa 1985.

¹⁵ Ibidem.

istniejącymi w ministerstwie spraw wewnętrznych oraz z centrum gotowości bojowej ministerstwa obrony.

Odbiór meldunków dotyczących służb specjalnych RFN odbywa się za pośrednictwem pełnomocnika służby wywiadowczej przy urzędzie kanclerza federalnego, który jednoczy sprawy służb specjalnych: Federalnej Służby Wywiadowczej (Bundesnachrichtendienst – BND) zajmującej się wywiadem i kontrwywiadem. Centrala BND znajduje się w Pullach koło Monachium oraz Kontrwywiadu Wojskowego (Militärischer Abschirmdienst – MAD) zajmującego się sprawami wojskowych służb specjalnych. Centralą MAD jest Urząd Bezpieczeństwa Bundeswehry w Kolonii.

Służby specjalne RFN współpracują ściśle ze sobą i w sposób ciągły wymieniają między sobą informacje. Służby te nie mają uprawnień Policji. Ich działalność koordynuje Urząd Kanclerski. Koordynacją działania resortów federalnych w ramach systemu bezpieczeństwa wewnętrznego RFN zajmuje się Federalne Ministerstwo Spraw Wewnętrznych (Bundesministerium des Innern), któremu podporządkowane są zasadnicze siły i środki. W zakresie ochrony bezpieczeństwa współpracują ze sobą następujące resorty: Federalne Ministerstwo Obrony, Federalne Ministerstwo Sprawiedliwości wraz z Generalną Prokuraturą i Sądem Najwyższym.

Siły i środki resortu spraw wewnętrznych należy rozpatrywać na szczeblu federalnym i na szczeblu krajów związkowych. Na szczeblu federalnym są to¹⁶: federalna Policja wykonawcza: Federalna Policja (BPol), Federalny Urząd Kryminalny (BKA), Policyjna Ochrona Kolei, Ochrona Bundestagu (Parlamentu RFN), Federalne Służby Celne, Federalny Urząd Ochrony Konstytucji (BfV).

Na szczeblu krajowym są to: Krajowy Urząd Ochrony konstytucji, Krajowy Minister Spraw Wewnętrznych, Krajowe Prezydium Policji (LPP), Krajowy Urząd Kryminalny (LKA).

Minister Spraw Wewnętrznych kraju związkowego jest najwyższym zwierzchnikiem służb policyjnych. W ramach tego resortu funkcjonuje Krajowe Prezydium Policji (LPP), na czele którego stoi Prezydent Policji.

Policja krajów związkowych (Landespolizei) podlega urzędującemu ministrowi spraw wewnętrznych danego kraju związkowego. W strukturach Policji niemieckiej można wyróżnić między innymi takie służby jak: Policję porządku publicznego – inaczej zwaną służbą prewencyjną (Schutzpolizei), Policję kryminalną (Kriminalpolizei – KriPo), Policję wodną (Wasserschutzpolizei), Policję pogotowia interwencyjnego – zwaną również oddziałami odwodowymi Policji (Bereitschaftspolizei), administrację Policji (Polizeiverwaltung).

W podstawowym schemacie pionowej organizacji Policji rozróżnia się dwie niezależne od siebie służby: Policję porządku publicznego i Policję kryminalną, występującą samodzielnie na wszystkich szczeblach poziomej organizacji Policji, z wyjątkiem szczebla gminy, gdzie nie ma jednostek Policji kryminalnej.

¹⁶ Ibidem.

Oprócz ww. służb wyróżnia się również specjalistyczne jednostki, podporządkowane ministrowi spraw wewnętrznych lub prezydentowi krajowego prezydium Policji. Są to: Krajowy Urząd Kryminalny - LKA, interwencyjne pogotowie Policji (w Polsce funkcjonujące jako Oddziały Prewencji) – BPP, krajowe szkoły Policji, Policja wodna, zaopatrzenie, specjalne jednostki antyterrorystyczne – SEK, mobilne jednostki Policji – MEK.

Policja lokalna – (Schutzpolizei) obsługuje we własnym zakresie większość „drobnych i średnich” zdarzeń, (stanowi to ok. 80 % wszystkich zdarzeń zaistniałych na terenie podległym danej jednostce Policji) spraw kryminalnych oraz wykroczeń. Dodatkowo do tego dochodzą zakłócenia porządku i wykroczenia w ruchu drogowym.

Policja kryminalna koncentruje się szczególnie na przestępstwach, które zostały popełnione w sposób bandycki, seryjny, z użyciem narzędzi lub w warunkach recydywy oraz przestępstwach z użyciem przemocy. Ponadto, prowadzi dochodzenia w sprawach gwałtownej śmierci, przestępstwa związane z handlem narkotykami, ciężkich przestępstw obyczajowych, a także rabunków i szantażu. Zagadnieniami tym zajmują się Krajowe Urzędy Kryminalne – LKA (jest to ok. 18 % zdarzeń). Pozostałą częścią 2 % zdarzeń zajmują się Regionalne i Krajowe Biura ds. Przestępczości Zorganizowanej - OKA. Są to w głównej mierze przestępstwa zorganizowane o zasięgu transgranicznym oraz najcięższe zdarzenia kryminalne.

W wolnym Państwie Saksonia, który stanowi przykład do opisanego struktury organizacyjnych Policji niemieckiej obowiązuje system rozdzielczy, gdzie Policja posiada własne organy, a zwierzchnikiem służb policyjnych jest Minister Spraw Wewnętrznych Saksonii.

Federalna Policja (BPol) jest zaliczana do federalnej Policji wykonawczej, której zadania polegały początkowo przede wszystkim na ochronie obszaru związkowego RFN przed nielegalnymi przekroczeniami granicy. Zadanie to zostało w 1973 roku podniesione do rangi federalnej Policji specjalnej. BGS mogła od tego czasu być zaangażowana w szczególnych przypadkach do wspierania Policji krajowych. Od 2005 roku BGS – Federalna Straż Graniczna została przekształcona w Federalną Policję – BPol.

BPol jest zasadniczą częścią sił bezpieczeństwa wewnętrznego RFN i istotnym elementem niemieckiego potencjału militarnego. Zgodnie z obowiązującym ustawodawstwem nie jest ona formacją wojskową, lecz policyjną, przeznaczoną do ochrony granic. Zgodnie z Ustawą o Federalnej Policji zadania można również podzielić na: wykonywane w 30 - kilometrowej strefie przygranicznej oraz wewnątrz terytorium RFN.

Policja graniczna wykorzystywana jest ponadto do ochrony siedzib organów państwowych oraz wyższych osobistości, oficjalnych przedstawicielstw państw obcych oraz przedstawicielstw RFN za granicą, a także do zwalczania grup terrorystycznych przy użyciu specjalnej grupy GSG - 9 i demonstracji antypaństwowych.

Obok w/w wymienionych zadań, placówki kontroli granicznej realizują zadania poszukiwawcze związane z przekazywanymi przez organy wywiadowcze i kontrwywiadowcze, Policję, Europol, Interpol. Przy realizacji tego zadania wykorzystuje się na szeroką skalę środki techniczne, tj. Policyjny System Informacyjny – INPOL.

Urzędy BPol utrzymują szeroką sieć współpracowników, tajnych lub jawnych, ponadto współpracują z własnymi organami ds. zachowania bezpieczeństwa państwa i po-

rządki publiczny, mają stały kontakt z policją kryminalną, policją wojskową i graniczną, państw sąsiednich oraz różnymi innymi urzędami federalnymi i krajowymi. Stanowi to bardzo ważną bazę informacji i podstawę do ujawniania, wykrywania i zapobiegania przestępstwom oraz realizacji odpraw granicznych.

Współpraca policyjna państw układu z Schengen jest jednym z najbardziej istotnych instrumentów mających na celu zagwarantowanie właściwego poziomu bezpieczeństwa po zniesieniu kontroli na granicach wewnętrznych. Traktat z Schengen przewiduje stosowanie wielu metod zgodnych z prawem krajowym, szczególnie obserwację transgraniczną i pościg transgraniczny, szeroką wymianę informacji, także bez wyraźnego żądania, wymianę oficerów łącznikowych oraz poprawę technicznych środków komunikacji w celu ułatwienia współpracy.

Konsekwentne stosowanie rozszerzonego instrumentarium prawnego uregulowanego w traktatach europejskich i umowach bilateralnych doprowadziło po obu stronach do osiągnięcia znacznego postępu w wielu dziedzinach walki z przestępczością, zwłaszcza w przypadkach nielegalnego przemytu pojazdów¹⁷.

Federalny Urząd Kryminalny - BKA zgodnie ze swoim zakresem czynności jest policyjną placówką koordynacyjną pomiędzy władzami federalnymi, a władzami krajowymi – związkowymi (landami), która powinna dostosowywać swoją pracę do działań krajowych urzędów kryminalnych - LKA. Ponadto BKA jest centrum koordynacji zwalczania przestępstw o charakterze kryminalnym na obszarze całego państwa. Jego głównym zadaniem jest zwalczanie przestępstw kryminalnych i ich sprawców w wymiarze międzynarodowym, którzy działają, względnie zamierzają działać na terytorium Niemiec.

BKA kieruje poszukiwaniami centralnymi, zajmuje się m.in. badaniami kryminalistycznymi i działaniami rozpoznawczymi, w jego kompetencji leży zwalczanie międzynarodowego handlu bronią, materiałami wybuchowymi i pirotechnicznymi oraz środkami odurzającymi i psychotropowymi¹⁸. BKA jest również centralnym instytutem techniki kryminalistycznej dla organów odpowiedzialnych za zwalczanie i wykrywanie przestępstw w Republice Federalnej Niemiec.

Federalny Urząd Kryminalny (BKA) jako główny ośrodek współpracy federacji i landów w zakresie spraw Policji kryminalnej ma w określonych dziedzinach przestępczości, w których czyny są popełniane przez grupy zorganizowane, własną właściwość dochodzeniową. Oznacza to, iż BKA we własnym zakresie może wszczynać, przejmować do dalszego prowadzenia od jednostek niższego rzędu postępowania przygotowawcze w sprawach o charakterze zorganizowanym.

BKA sprawuje merytoryczny nadzór nad działalnością krajowych urzędów kryminalnych – LKA wraz z podległymi im jednostkami policji kryminalnej. Przede wszystkim bierze udział w zwalczaniu przestępstw kryminalnych, szczególnie takich jak: przestępstwa gospodarcze, handel narkotykami, handlem „żywym towarem”, fałszerstwa pieniędzy, bronią palną, czy dziecięca pornografia. Utrzymuje ścisłą współpracę z Międzynarodową

¹⁷ J. Sacherer, *Doświadczenia BGS w sytuacji zniesienia kontroli granicznych na granicach wewnętrznych Unii Europejskiej i wynikające z tego skutki dla ochrony granic zewnętrznych*, Kętrzyn 2001.

¹⁸ K. Straszewski, *ABC o policjach państw Europy Zach.*, Szczytno 1994.

Organizacją Policji Kryminalnej – Interpol oraz Europejską Policją Kryminalną – Euro-
pol, poprzez posiadanie w swojej siedzibie krajowych biur w/w organizacji. Powoduje to,
iż zgodnie ze statusem w/w organizacji są krajowymi biurami ds. Interpolu i Euro-
polu.

W szczególnych przypadkach BKA koordynuje również zadania policyjne związane
ze ściganiem karnym, np. w międzynarodowym zorganizowanym handlu bronią, amuni-
cją, narkotykami czy materiałami wybuchowymi, wydaje i prowadzi poszukiwania za oso-
bami, na które zostały wystawione listy gończe.

Właściwie opracowany system ewidencji rozpoznawczo – kryminalistycznej umoż-
liwia należyte wykorzystywanie posiadanych informacji o przestępcach, osobach podej-
rzanych, czynach przestępnych, ze szczególnym uwzględnieniem modus operandi, w celu
trafnego typowania sprawców i koordynacji działań śledczych.

Ewidencja rozpoznawczo – kryminalistyczna stanowi swoisty „system nerwowy” or-
ganizmu śledczego, a właściwy obieg informacji zwiększa funkcjonalność kartotek ewi-
dencyjnych.

Systemy registratur Policji poszczególnych państw są bardzo zróżnicowane pod
względem zakresów i sposobów rejestracji oraz stopnia i technicznego udoskonalenia.
Wartość poszczególnych informacji wzrasta w miarę zwiększenia wzajemnego ich powią-
zania i skoordynowania¹⁹.

Przybliżenie problematyki międzynarodowej współpracy pomiędzy Policją polską,
a niemiecką nie jest możliwe bez przedstawienia przykładów tejże współpracy. Należy
podkreślić, iż w największym zakresie o powodzeniu międzynarodowej współpracy Policji
polskiej świadczą osobiste, niejednokrotnie bardzo bliskie kontakty policjantów realizują-
cych tą współpracę. Sukcesy te zostały osiągnięte dzięki porozumieniu i częstym kontak-
tom funkcjonariuszy Policji polskiej i niemieckiej oraz innych instytucji odpowiedzialnych
za bezpieczeństwo i porządek publiczny.

Jednostki najniższego szczebla znajdujące się w rejonie przygranicznym, takie jak
komendy powiatowe Policji, placówki straży granicznej, również szeroko i ściśle ze sobą
współpracują. Ta współpraca umocniła się jeszcze bardziej, w obliczu gróźb zamachu ter-
rorystycznych, zniesienia kontroli granicznej na wewnętrznych granicach, migracją zarob-
kową oraz nielegalną imigracją związaną z konfliktami zbrojnymi usytuowanymi na bli-
skim wschodzie, czy też zagrożeniem epidemiologicznym.

Specyfika przygranicznego terenu wymusiła współdziałanie w zakresie zwalczania
przestępczości i szybkiej wymiany informacji, co skutkowało nawiązaniem bardzo bliskiej
współpracy polsko – niemieckiej. Realizacja bieżącej współpracy oraz stosownych co-
dziennych kontaktów utrudniona jest, jednakże ze względów formalnych. Niemniej waż-
nym aspektem dla lokalnej społeczności stała się realizacja umowy między Rządami RP
a RFN umożliwiająca w sprawach dotyczących zwalczania i zapobiegania przestępczości na
terenach przygranicznych²⁰ bliższą realizację wspólnego przedsięwzięcia pt.: Wspólne pa-

¹⁹ B. Hołyst, *Kryminalistyka*, Warszawa 2000, s. 901.

²⁰ Umowa między Rządem RP a Rządem RFN o współpracy służb policyjnych, granicznych i celnych, Dz.U.
z 2015 r., poz. 939.

trole polsko – niemieckie oraz utworzeniem wspólnej grupy operacyjno – śledczej „NYSA”. Wg Umowy współpraca właściwych organów Policji dotyczy w szczególności:

- 1) usprawnienia wymiany informacji,
- 2) intensyfikacji wzajemnego komunikowania,
- 3) wzmocnienia koordynacji działań,
- 4) polepszenia dróg łączności,
- 5) współpracy w zakresie szkolenia i doskonalenia,
- 6) wzmocnienia współpracy przy zwalczaniu i zapobieganiu przestępczości oraz przeciwdziałaniu zagrożeniom bezpieczeństwa i porządku publicznego, poprzez uczestnictwo funkcjonariuszy organów państwa jednej umawiającej się Strony w dochodzeniach i działaniach policyjnych organów państwa drugiej Umawiającej się Strony w szczególności:
 - wspólne patrole,
 - wspólne grupy robocze,
 - uczestnictwo w dowodzeniu,
 - uczestnictwo w czynnościach poszukiwawczych.

Należy podkreślić, iż funkcjonariusze organów państwa drugiej Umawiającej się Strony pełnią wyłącznie funkcje informacyjne i doradcze podczas realizacji postanowień Umowy. Oznacza to, iż uprawnienia do działań należą wyłącznie do funkcjonariuszy tej strony, na której realizowane jest dane przedsięwzięcie.

W latach osiemdziesiątych nie wszystkie państwa Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej – EWG były skłonne współpracować ze sobą opierając się na istniejących możliwościach traktatowych. Dlatego też część z nich powołała do życia w 1985 roku nowy układ, zawarty w małej luksemburskiej miejscowości Schengen.

Umowa składa się z dwóch części i dotyczy takich środków, które miały być podjęte niezwłocznie oraz takich, których realizację przewidziano w dalszej perspektywie. W części pierwszej uzgodniono ułatwienia kontrolne do szybkiej realizacji, polegające na przyjęciu zasady zwykłej kontroli wzrokowej na granicy, dokonywanej w stosunku do pojazdów przekraczających ją ze zmniejszoną prędkością. W drugiej części umowy Schengen I, pięć państw - stron uzgodniło obszerny program realizacji w dalszej perspektywie środków kompensacyjnych, które uznano za konieczne dla całkowitego zniesienia kontroli na granicach wewnętrznych.

Po wielu latach prac, dopiero 19 czerwca 1990 roku, państwa strony zawarły umowę o realizacji postanowień z Schengen I. Nowa umowa zwana Schengen II, bądź też „Konwencją Wykonawczą do Układu z Schengen” z formalnoprawnego punktu widzenia jest najbardziej poprawną umową, gdyż dopiero ona zawiera najważniejsze przepisy regulujące kwestie podstawowe dotyczące zniesienia granic wewnętrznych i wprowadzenia w związku z tym obostrzeń na granicach zewnętrznych państw sygnatariuszy. Umowa Schengen II nie dotyczy jednak ułatwień w ruchu granicznym, lecz zawiera przepisy znoszące kontrole graniczne na wspólnych granicach państw stron umowy.

W podsumowaniu należy podkreślić, iż celem obu umów nie było bynajmniej zacieśnienie współpracy w dziedzinie polityki wobec cudzoziemców czy też współpracy policyjnej, lecz wprowadzenie ułatwienia podróży w postaci szybszego zniesienia kontroli osób przekraczających granice wewnętrzne między państwami stronami układów.

W odniesieniu do prawno – materialnej zawartości Układu z Schengen można stwierdzić, że zawiera on szereg przepisów, które w zależności od treści należą do I lub III filaru Unii Europejskiej. Dlatego też, po wejściu w życie 1 maja 1999 roku - Traktatu Amsterdamskiego, Układ z Schengen został inkorporowany do całego Prawa Wspólnotowego, tj. *acquis communautaire* Unii Europejskiej²¹. Należy podkreślić, iż zgodnie z dyrektywami Unii Europejskiej nowi członkowie Unii Europejskiej muszą inkorporować w całości postanowienia z Schengen.

Współpraca policyjna państw układu z Schengen jest jednym z najbardziej istotnych instrumentów mających na celu zagwarantowanie właściwego poziomu bezpieczeństwa oraz w zwalczaniu lub zapobieganiu przestępczości. Traktat z Schengen przewiduje stosowanie wielu metod zgodnych z prawem krajowym, szczególnie obserwację i pościg transgraniczny, jak również szeroką wymianę informacji, także bez wyraźnego żądania, wymianę oficerów łącznikowych oraz poprawę technicznych środków komunikacji w celu ułatwienia współpracy²².

Istniejący model współpracy międzynarodowej w Policji polskiej realizowany jest w sposób scentralizowany. Wszystkie kompetencje w tym zakresie są skoncentrowane w rękach Komendanta Głównego Policji, kompetencje poszczególnych jednostek organizacyjnych są rozproszone i często mało precyzyjnie określone. Do najbardziej istotnych wad ww. systemu należy:

- rozproszenie kadr dysponujących kwalifikacjami niezbędnymi do prowadzenia współpracy zagranicznej (przede wszystkim znajomością języków obcych),
- brak wyspecjalizowanych w poszczególnych dziedzinach pracy policyjnej ekspertów, zdolnych do samodzielnego reprezentowania Policji wobec partnerów zagranicznych,
- brak jednolitej strategii w prowadzeniu współpracy zagranicznej, powodujący dosyć chaotyczny dobór priorytetów, a zwłaszcza sposobów ich realizacji,
- brak jednolitego systemu finansowania współpracy zagranicznej, skutkujący chronicznym brakiem środków na finansowanie przedsięwzięć o charakterze eksperckim i operacyjnym, powodowanym często zbyt dużym obciążeniem budżetu wydatkami nie przynoszącymi żadnych korzyści w tym zakresie,
- niepełne wykorzystanie możliwości prowadzenia współpracy zagranicznej w bieżącej pracy Policji,
- brak systemu rozpowszechniania wiedzy o istniejących możliwościach w dziedzinie współpracy międzynarodowej wśród policjantów pełniących służbę w jed-

²¹ A. Graś, *Porozumienia z Schengen – geneza i stan obecny*, Warszawa 2000.

²² J. Sacherer, *Doświadczenia BGS w sytuacji zniesienia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych UE i wynikające z tego skutki dla ochrony granic zewnętrznych*, Kętrzyn 2001.

nostkach terenowych, co praktycznie uniemożliwia korzystanie z nich w codziennej służbie,

- brak aparatury wykonawczej do spraw współpracy zagranicznej w KWP i biurach KGP.

Aktualny system międzynarodowej współpracy Policji posiada jedną zaletę. Jest on zarządzany centralnie oraz finansowany centralnie. Oznacza to, iż w przypadku uzyskania zgody na wyjazd zagraniczny lub przyjęcie delegacji zostaną zapewnione stosowne środki finansowe na tą działalność.

Wszystkie opisane powyżej okoliczności i uwarunkowania mające swe pozytywne, ale też negatywne strony mają niewątpliwy wpływ na stan bezpieczeństwa i porządku w powiecie, poczucie bezpieczeństwa mieszkańców powiatu oraz osób przybywających do powiatu zgorzeleckiego. Dlatego też, tak bardzo ważne jest w dobie zjednoczonej i jednoczącej się Europy jak najmocniejsze rozszerzenie współpracy obu sąsiadujących ze sobą jednostek Policji.

Bibliografia

Akty prawne:

Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej, t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1776.

Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 305, 1610, 2112, 2320, z 2021 r. poz. 11.

Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji z t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 360, 956, 1610.

Umowa między Rządem RP a Rządem RFN o współpracy służb policyjnych, granicznych i celnych, Dz.U. z 2015 r., poz. 939.

Pozycje zwarte:

Dzido B., *Przestępczość zorganizowana czy mafijna*, Szczecin 1996 i 2000.

Enerlich M., *Policja w strukturze administracji publicznej*, Tyburska A., Fiebig J., (red.): *Prewencja kryminalna po reformie administracyjnej*, Szczytno 2000.

Goettela M. (red), *Podręcznik Policjanta, część 1*, „Status prawny Policji i policjanta”, Szczytno 1995.

Graś A., *Porozumienia z Schengen – geneza i stan obecny*, Warszawa 2000.

Ignaczak W., Walc A., Romancewicz A., Woźniak A., *Współdziałanie z policjami innych krajów. Statut i zasady działania Międzynarodowej Organizacji policji Kryminalnych – Interpol*, Szczytno 1999.

Misiuk A., *Polskie służby policyjne i graniczne w drodze do Europy*, Instytut Spraw Publicznych(red.): Układ z Schengen, Warszawa 2000.

Sacherer J., *Doświadczenia BGS w sytuacji zniesienia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych UE i wynikające z tego skutki dla ochrony granic zewnętrznych*, Kętrzyn 2001.

Słowiński M., *Podstawy prawne procesu uszczelniania granic. Polska Policja na drodze do UE*, Warszawa 2000.

Daniel Gotthardt

Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego w obszarze przygranicznym Polski i Niemiec na przykładzie powiatu zgorzeleckiego

Zgodnie z trójpodziałem władzy - administracja publiczna, jako władza wykonawcza, obok ustawodawczej i sądowniczej tworzy strukturę aparatu państwowego odpowiedzialnego za realizację funkcji wewnętrznej państwa między innymi za bezpieczeństwo mieszkańców.

Można przyjąć, za fakt powszechnie obowiązujący, iż każda Policja na całym świecie posiada te same rodzaje służb, tj.: policję kryminalną, prewencyjną oraz wspomagającą działalności Policji w zakresie organizacyjnym, logistycznym i technicznym.

Aby można było właściwie współpracować na arenie międzynarodowej, należy właściwie poznać swojego partnera pod względem organizacyjnym, personalnym oraz emocjonalnym. Dlatego tak bardzo ważne jest, właściwe zaznajomienie się ze strukturami organizacyjnymi oraz możliwością działania poszczególnych podmiotów lub osób.

Słowa kluczowe: policja, administracja, biurokracja, współpraca międzynarodowa.

Administration of public order and safety in the border area of Poland and Germany on the example of the Zgorzelec district

According to the tripartite division of state power - public administration, as the executive state power, apart from the legislative and judiciary, forms the structure of the state apparatus responsible for the implementation of the internal function of the state responsible for the safety of its inhabitants.

It can be assumed as a universally applicable fact that every police force around the world has the same types of services, i.e. the criminal police, preventive police and police support in organizational, logistic and technical terms.

In order to be able to properly cooperate on the international arena, you need to get to know your partner properly in terms of organization, personal and emotional aspects. That is why it is so important to get acquainted with the organizational structures and the possibilities of operation of individual entities or persons.

Keywords: police, administration, bureaucracy, international cooperation.

Translated by Daniel Gotthardt