

Stanowisko Rządu wobec poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o Policji i niektórych innych ustaw (druk nr 1381)

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o Policji i niektórych innych ustaw (druk nr 1381) ma na celu wyodrębnienie ze struktury Komendy Głównej Policji (KGP) – Centralnego Biura Śledczego Policji (CBŚP). Intencją projektodawcy jest, aby CBŚP stanowiło oddzielną od KGP, dysponującą własnym budżetem, jednostkę organizacyjną, której zadaniem byłoby rozpoznawanie, zapobieganie i zwalczanie przestępczości zorganizowanej na terenie RP oraz poza jej granicami. Komendant CBŚP byłby organem Policji powoływanym przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych na wniosek Komendanta Głównego Policji. Komendant CBŚP miałby prawo do kreowania polityki kadrowej, określania szczegółowych zasad organizacji i zakresu działania komórek organizacyjnych CBŚP, a także posiadałby inne uprawnienia przysługujące odpowiednio komendantom wojewódzkim Policji, w tym w szczególności prawo do:

- 1) upoważnienia do dostępu do danych o osobie, uzyskanych przez inne organy, służby i instytucje państwowe w wyniku wykonywania czynności operacyjno – rozpoznawczych oraz do przetwarzania tych danych;
- 2) występowania o zarządzenie oraz przedłużenie kontroli operacyjnej, zarządzania kontroli w przypadkach niecierpiących zwłoki, przekazywania właściwemu prokuratorowi materiałów zgromadzonych podczas stosowania kontroli operacyjnej, zawierających dowody uzasadniające wszczęcie postępowania karnego lub mających znaczenie dla toczącego się postępowania;
- 3) zarządzenia przeprowadzenia czynności operacyjno – rozpoznawczych oraz przeprowadzania niejawnego nadzorowania wytwarzania, przemieszczania, przechowywania przedmiotów przestępstwa i obrotu, o których mowa w art. 19a i 19b ustawy o Policji;
- 4) wnioskowania o udostępnienie informacji dotyczących umów ubezpieczenia, stanowiących tajemnicę bankową, danych telekomunikacyjnych, a także danych dotyczących osób korzystających z usług pocztowych oraz danych dotyczących faktu i okoliczności świadczenia lub korzystania z tych usług;
- 5) mianowania podległych policjantów na stanowiska służbowe, przenoszenia oraz zwalniania z tych stanowisk;
- 6) zarządzenia, w stosunku do policjantów pełniących służbę lub ubiegających się o podjęcie służby w CBŚP, testów i badań predyspozycji do służby w tej jednostce;
- 7) przenoszenia policjantów CBŚP do pełnienia służby albo czasowego pełnienia służby na obszarze całego państwa (w przypadku braku porozumienia o przeniesieniu policjanta pomiędzy jednostką

organizacyjną Policji a CBŚP, przeniesienia dokonywałby Komendant Główny Policji, na wniosek Komendanta CBŚP);

- 8) podejmowania decyzji o zwolnieniu policjanta pełniącego służbę w CBŚP w przypadku, gdy wymaga tego ważny interes służby oraz o pozostawieniu w służbie w przypadku skazania prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe inne niż przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, umyślne, ścigane z oskarżenia publicznego.

Poselski *projekt ustawy*, co do zasady wpisuje się w zaplanowaną w resorcie spraw wewnętrznych reformę, mającą na celu wyodrębnienie CBŚP ze struktury organizacyjnej KGP. Inicjatywę poselską, pod tym względem, generalnie należy ocenić pozytywnie.

Odnosząc się do poszczególnych proponowanych rozwiązań, pomimo tego, że w znacznej mierze odpowiadają one oczekiwaniom strony rządowej, należy zwrócić uwagę, na następujące kwestie:

- 1) zbędne jest dodanie do katalogu podstawowych zadań Policji – art. 1 pkt 1 *projektu* (a tym samym w pozostałych przepisach) – rozpoznawania, zapobiegania i zwalczania przestępczości zorganizowanej, bowiem zakres ten mieści się w obecnym katalogu, w szczególności w ramach wykrywania przestępstw oraz ścigania ich sprawców. Co więcej dodanie takiego zadania mogłoby błędnie zostać odebrane, jako oznaczające, że obecnie zakres ten nie leży we właściwości Policji. Podnieść należy również brak legalnej lub powszechnie przyjętej definicji przestępczości zorganizowanej, co może wpłynąć negatywnie na komunikatywność i precyzję ustawy, w tym także powodować wątpliwości co do właściwości rzeczowej CBŚP. Wreszcie ograniczanie działania CBŚP wyłącznie do przestępczości zorganizowanej także nie znajduje uzasadnienia w dotychczasowej praktyce funkcjonowania CBŚ KGP;

- 2) ze względu na zmianę określoną w art. 1 pkt 3 *projektu* (dodanie art. 5a), poza uwagą opisaną w pkt 1, celowym byłoby, mając na uwadze treść art. 1 pkt 2 *projektu*, uregulowanie statusu jednostki, która wchodzić będzie w skład Policji.

Wątpliwości budzi również ogólne określenie właściwości CBŚP do działania poza granicami Polski, gdyż działania o charakterze władczym organów państwa, co do zasady, ograniczają się do terytorium tego państwa, a poza nim mogą być wykonywane na konkretnie wskazanej podstawie prawnej określonej przez prawo międzynarodowe.

Określenie podmiotu stanowiącego część składową Policji i jednocześnie jego definiowanie jako aparatu pomocniczego również nie wydaje się konsekwentnym rozwiązaniem, tym bardziej, że Komendant CBŚP nie będzie organem administracji rządowej (o których mowa w art. 5 ust. 1 i art. 6 ust. 1 *ustawy o Policji*).

W stosunku do kandydata na Komendanta CBŚP, *projekt* przewiduje podniesienie wymogów w zakresie posiadanego stopnia w stosunku do komendantów wojewódzkich Policji i ich zastępców.

Zgodnie z przedmiotowym *projektem* musi być to oficer starszy Policji. Przepis ten nie stawia natomiast jakichkolwiek wymagań w tym zakresie w stosunku do jego zastępców. Celowym byłoby więc ujednoczenie tych wymagań;

3) zbędna jest zmiana art. 1 pkt 5 *projektu*, ponieważ kompetencję do określania zasad organizacji i zakresu działania jednostek organizacyjnych Policji posiada Komendant Główny Policji na podstawie art. 7 ust. 1 *ustawy o Policji*. Wskazać należy, iż zgodnie z przyjętymi zasadami organizacji oraz stosownie do art. 7 ust. 4 *ustawy o Policji* w sferze organizacji wewnętrznej jednostek Policji podmiotem uprawnionym jest właściwy komendant Policji, co tym bardziej czyni regulację niepotrzebną;

4) w odniesieniu do art. 1 pkt 6 *projektu*, dotyczącego składania sprawozdań, zważywszy na zakres działania CBS KGP, zasadnym wydaje się wyłączenie w stosunku do Komendanta CBSP całości art. 10 *ustawy o Policji*, z wyjątkiem ust. 2, dotyczącego sprawozdań i informacji dla sądów i prokuratorów;

5) podobnie jak w przypadku uwagi omówionej wyżej w pkt 3, także art. 1 pkt 7 *projektu*, dotyczący naliczeń etatowych, należy uznać za zbędny, gdyż jest to uprawnienie Komendanta Głównego Policji w stosunku do wszystkich jednostek organizacyjnych Policji, określone w art. 12 ust. 2 *ustawy o Policji*, które nie wymaga regulacji ustawowej, lecz odpowiedniego dostosowania przepisów prawa wewnętrznego. Ponadto przydatność otwartego, w istocie, katalogu przesłanek zasad naliczeń etatowych CBSP jest znikoma;

6) w zmianach zaproponowanych w art. 1 pkt 18 *projektu*, odnoszących się do art. 36 ust. 2 *ustawy o Policji*, właściwszym jest posłużenie się określeniem przenoszenia i delegowania przez Komendanta CBSP w ramach tej jednostki organizacyjnej, podobnie jak w przypadku przeniesienia lub delegowania do CBSP na podstawie porozumienia zainteresowanych przełożonych i policjanta. Nie znajduje uzasadnienia odrębne regulowanie sytuacji braku porozumienia, bowiem kompetencję do przenoszenia policjantów na terenie całego kraju posiada Komendant Główny Policji;

7) w odniesieniu do art. 2 *projektu* wskazania wymaga, iż *projekt* nie przewiduje zatrudniania w CBSP pracowników urzędów państwowych w rozumieniu *ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 86, poz. 953, z późn. zm.)*, co uniemożliwi zatrudnianie tej kategorii pracowników w tworzonej jednostce;

8) art. 3 *projektu* wymaga doprecyzowania w zakresie zadań jakie będą spoczywać na Komendancie Głównym Policji jako organie zobowiązanym do zorganizowania CBSP (wydanie regulaminu, powołanie komendanta). Jednocześnie proponuje się zrezygnować z ust. 2-7 tego artykułu. Kwestie proponowane w ustępach 2, 3 i 7, określone są przepisami i nie wymagają odstępstw. W odniesieniu do ust. 4, wskazać należy, że *projekt*, co do zasady, spraw pracowniczych nie reguluje (istnieje natomiast potrzeba nowelizacji *ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych* – *vide* pkt 7). Propozycja przepisu ust. 5 wydaje się zbędna, ze względu na to, że Komendant Główny Policji posiada taką generalną kompetencję, jako przełożony wszystkich

policjantów i jako centralny organ administracji rządowej, a także w ramach uprawnień określonych w art. 7 *ustawy o Policji*. W kontekście treści art. 3 ust. 1 i art. 4 za zbędny należy także uznać ust. 6 tego artykułu;

9) istotną zmianą proponowaną przez projektodawców jest ustanowienie Komendanta CBŚP kierownikiem państwowej jednostki budżetowej. Zgodnie z intencją projektodawców, Komendant CBŚP byłby dysponentem trzeciego stopnia budżetu państwa, co uczyniłoby go organem odpowiedzialnym za wykonanie budżetu i pozwoliłoby na optymalne rozdzielanie środków pomiędzy komórkami organizacyjnymi CBŚP, poprzez faktyczne decydowanie o przeznaczeniu i wykonaniu przydzielonego budżetu, a także pozyskiwanie środków z funduszy strukturalnych, bezzwrotnej pomocy zagranicznej. Komendant CBŚP miałby też gromadzić i dysponować środkami funduszu wsparcia CBŚP.

Zaproponowane zmiany w części normatywnej rozciągają się jednak z intencją projektodawcy wyrażoną w uzasadnieniu. W art. 13 *ustawy o Policji* dodaje się bowiem ust. 1b w brzmieniu „*Koszty związane z funkcjonowaniem Centralnego Biura Śledczego Policji oraz jego komórek organizacyjnych pokrywane są w ramach planów finansowych Komendy Głównej Policji oraz odpowiednio właściwych miejscowo terenowych jednostek organizacyjnych na obszarze terytorialnego zasięgu ich działania*”. Taki przepis oznacza, że wydatki związane z funkcjonowaniem CBŚP są wydatkami Komendy Głównej Policji oraz wydatkami komend wojewódzkich Policji, za których planowanie i realizację odpowiada odpowiednio Komendant Główny Policji i poszczególni komendanci wojewódzcy Policji, a także służby wspomagające KGP i komendy wojewódzkie Policji. Z kolei w świetle projektowanego art. 13 ust. 4g pkt 1a *ustawy o Policji*, Komendant CBŚP nie miałby podstaw do pozyskiwania środków w ramach funduszu wsparcia CBŚP, a jedynie korzystałby z części środków pozyskanych przez Komendanta Głównego Policji. Jeśli intencją jest, aby Komendant CBŚP był kierownikiem państwowej jednostki budżetowej i dysponentem środków budżetu państwa trzeciego stopnia, to konsekwencją takiego założenia musiałoby być zorganizowanie w CBŚP nie tylko służby kadrowej i logistycznej, ale przede wszystkim finansowej, która byłaby odpowiedzialna za realizację przez Komendanta CBŚP całokształtu zadań w zakresie gospodarki finansowej CBŚP, a w szczególności zatrudnienie głównego księgowego jednostki.

Podkreślenia wymaga, iż nadanie uprawnień dysponenta środków budżetu państwa nie wymaga regulacji na poziomie ustawy, natomiast wiąże się z utworzeniem państwowej jednostki budżetowej w trybie, o którym mowa w art. 12 *ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych* (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.). Stosownie do tego przepisu minister tworzy państwową jednostkę budżetową, nadaje jej statut i określa mienie przekazywane tej jednostce w zarząd. Zgodnie natomiast z art. 11 cyt. *ustawy o finansach publicznych*, państwowymi jednostkami budżetowymi są jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych nieposiadające osobowości prawnej, które pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadzają na rachunek dochodów budżetu państwa. Podstawą gospodarki finansowej państwowej jednostki

budżetowej jest plan dochodów i wydatków. Ponadto stosownie do art. 53 *ustawy o finansach publicznych*, kierownik państwowej jednostki budżetowej jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej jednostki. Zgodnie z jego ust. 2, może powierzyć określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej pracownikom jednostki. Propozycja zawarta w projektowanym art. 13 ust. 1b *ustawy o Policji*, wymagałaby weryfikacji poprzez pozostawienie w nim jedynie możliwości uwzględnienia dochodów i wydatków związanych z funkcjonowaniem terenowych jednostek organizacyjnych CBŚP w planach finansowych właściwych miejscowo komend wojewódzkich (Komendy Stołecznej) Policji.

Wskazać należy, że planowana w resorcie spraw wewnętrznych reforma wyłączenia CBS z struktury KGP na obecnym etapie nie przewiduje ustanowienia Komendanta CBŚP jako dysponenta trzeciego stopnia budżetu państwa. Komendant CBŚP nie posiadając własnej służby finansowo – logistycznej (zadania tej służby realizowane byłyby przez merytoryczne biura KGP i wydziały KWP/KSP), byłby uprawniony do wpływania na przeznaczenie środków finansowych CBŚP – wydzielonych z budżetu KGP, jako limit finansowy CBŚP na działalność komórek organizacyjnych oraz do proponowania zmian w planach finansowych, w części dotyczącej wydatków realizowanych na rzecz CBŚP. Kierownicy komórek organizacyjnych CBŚP działając z upoważnienia Komendanta CBŚP współdecydowałiby w realizacji przyznaných limitów finansowych poprzez wskazywanie priorytetów z punktu widzenia potrzeb kierowanych przez siebie komórek organizacyjnych i jednostki CBŚP.

10) wątpliwości budzi również zapisany w Ocenie Skutków Regulacji brak wpływu na sektor finansów publicznych w kontekście zapisu uzasadnienia stwierdzającego konieczność utworzenia dodatkowych stanowisk przynależnych jednostce budżetowej tj. komórek i stanowisk: Pełnomocnika ds. ochrony informacji niejawnych, Inspektora ds. bezpieczeństwa teleinformatycznego, Głównego Księgowego, Wydziału Finansowego, Wydziału Zaopatrzenia, Głównej Komisji Inwentaryzacyjnej, Wydziału Łączności i Informatyki, Zespołu ds. prawnych, Samodzielnego stanowiska ds. ochrony praw człowieka, Rzecznika prasowego oraz Audytu wewnętrznego. Konieczność powołania ww. stanowisk wynika wg projektodawcy z wymogu zapewnienia właściwej koordynacji spraw merytorycznych związanych bezpośrednio ze zwalczaniem zorganizowanej przestępczości w jej wymiarze kryminalnym, narkotykowym, ekonomicznym, ale także konieczności spełnienia wymogów ustawowych wynikających np. z *ustawy o ochronie informacji niejawnych*. Wydatki wynikające z konieczności utworzenia nowych stanowisk, a także pozostałe związane z wyodrębnieniem ze struktur Policji nowej jednostki organizacyjnej, należy oszacować oraz wskazać źródła ich sfinansowania. Jeśli mają to być środki, o których mowa w art. 3 ust. 7 *projektu*, to należy określić ich wysokość;

11) *projekt* wymaga także dopracowania pod względem legislacyjnym, w szczególności w odniesieniu do zmian ujętych w art. 1 pkt 9 – 16, 18 lit. a i pkt 20 oraz art. 2 *projektu*, uwzględnić należy, że zasadą jest przytaczanie przepisów zmienianych w pełnym brzmieniu, chyba że zmiana

dotyczy konkretnej jednostki redakcyjnej, wówczas podaje się brzmienie tylko zmienianej jednostki redakcyjnej lub jej wyodrębnionej części (np. całego zdania, części wspólnej) – stąd w *projekcie* należy posłużyć się taką techniką, zamiast zmian lub dodawania wyrazów.

Popierając kierunkowe zmiany zaproponowane w *poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o Policji i niektórych innych ustaw (druk nr 1381)*, Rada Ministrów, z zastrzeżeniem ww. uwag, rekomenduje dalsze prace nad *poselskim projektem ustawy*.