

PAWEŁ CICHONŃ
Uniwersytet Jagielloński w Krakowie

Policja nad Zagranicznymi w Wolnym Mieście Krakowie

Abstract

Policing Foreigners in the “Free City of Cracow”

The article is devoted to an analysis of a legal regulation of 5 April 1837 entitled *Policing Foreigners in the Free City of Krakow* and published during the period of the occupation of the Free City of Krakow by the armies of the partitioning powers. The above publication constitutes an interesting legal regulation chiefly due to the fact that in its title and content one comes across the term *policing* which had been used here as a synonym of authoritative activities undertaken by state authorities and also because the term introduced a far-reaching administrative control associated with foreigners and their stay on the territory of the Free City of Krakow. The model of administration adopted here was associated with the goals of a police state and served to preserve the existing system of power, based on its close dependence on the partitioning powers. The regulation entitled *Policing Foreigners...* constituted a collection of legal norms which defined the direction of the authoritative activity of the administration and marked out the legal boundaries of the state’s interference in the life of individual citizens for the realization of the state’s function consisting in maintaining order and public safety.

Among some of the legal instruments which served to realize the above-mentioned goal and which were defined in the *Regulation* one could find: passport control, issuing of visas, obligation to register one’s stay, obligation to obtain a *card of free stay*, keeping official registers, control of foreigners’ stay in Krakow, as well as observation of suspicious individuals. *Policing Foreigners...* extended to two spheres of activity of police authorities: *uniformed* and *superior police*.

Key words: Free City of Krakow, administration, police, administrative law

Słowa kluczowe: Wolne Miasto Kraków, administracja, policja, prawo administracyjne

Siedemnastego lutego 1836 r. rozpoczęła się trwająca blisko 4 lata okupacja Wolnego Miasta Krakowa przez wojska zaborców: Austrii, Prus i Rosji¹. W ślad za tym poszła także nasiloną ingerencja tych państw (mocarstw opiekuńczych) w wewnętrzne spra-

¹ Celem okupacji było doprowadzenie do: „[...] zupełnego wydalenia wychodźców rewolucyjnych, emisariuszów propagandy i ludzi bez powołania, którzy od czasu rewolucji polskiej nagromadzili się w Krakowie i jego Okręgu, i którzy stąd rozszerzają swe występne zamiary w sąsiednich państwach”. E. Luniński, *Za-*

wy Rzeczypospolitej Krakowskiej². W tym czasie opracowano również nowe regulacje prawne, a wiele dotychczas obowiązujących uległo zmianom idącym w kierunku wzmocnienia reżimu policyjnego na tym obszarze.

Oryginalnym aktem prawnym wydanym wówczas przez Senat Rządzący było „Urządzenie” zatwierdzone 5 kwietnia 1837 r., które do tej pory nie stało się przedmiotem zainteresowania badaczy. Zachowane w rękopisie znajduje się w Archiwum Narodowym w Krakowie i nosi tytuł: „Policja nad Zagranicznymi w Wolnem Mieście Krakowie” (zwane dalej „Urządzeniem”)³.

Jest to interesujący akt prawny co najmniej z dwóch powodów. Po pierwsze, dlatego że zarówno w jego tytule, jak i treści występuje termin „policja” użyty w znaczeniu przedmiotowym jako synonim działań władczych administracji państwowej⁴. Po drugie, dlatego że wprowadzał on daleko idącą reglamentację administracyjno-prawną związaną z pobytem cudzoziemców na terenie Wolnego Miasta Krakowa. Przez

Policję nad Zagranicznymi rozumie się zbiór przepisów mających na celu utrzymanie w wiedzy i poddanie pod dozór policyjny wszystkich obcych do Miasta przybywających i w tymże zostających. Celem jej jest zapobiegać wślizganiu się do Kraju osób niebezpiecznych i wykryć nieprawie zamiary obcych⁵.

Z powyższego wynika, że „Policja nad Zagranicznymi” stanowiła zbiór przepisów prawa, które określały kierunek władczej działalności administracji oraz wyznaczały prawne granice państwowej ingerencji w życie jednostki w celu realizacji funkcji państwa polegającej na utrzymaniu porządku i bezpieczeństwa publicznego. Priorytetowe znaczenie przywiązywano nie tyle do ochrony interesu społecznego, ile do ochrony państwa i utrwalania istniejącego systemu władzy, co usprawiedliwiało głęboką ingerencję w sferę życia prywatnego jednostek przebywających na terytorium Wolnego Miasta Krakowa. Metodą realizacji wspomnianego celu było zapobieganie niebezpie-

jęcie Rzeczypospolitej Krakowskiej w r. 1836, „Przegląd Polski” 1909, t. 173, s. 321–322; J. Bieniarzówna, J.M. Małecki, *Dzieje Krakowa. Kraków w latach 1796–1918*, t. 3, Kraków 1979, s. 83, 84.

² Między innymi nadal działała Komisja Reorganizacyjna, która została powołana do reformy ustroju i prawa Wolnego Miasta Krakowa. J. Bieniarzówna, J.M. Małecki, *Dzieje...*, s. 80–87; W. Witkowski, *Historia administracji w Polsce 1764–1989*, Warszawa 2006, s. 263.

³ Projekt „Urządzenia” jest opatrzony datą 19 XII 1836 r.; Archiwum Narodowe w Krakowie (dalej ANKr.), Archiwum Wolnego Miasta Kraków – zespół nr 200, Akta Senackie, Wolne Miasto Kraków (dalej WMK) V–4, nr 1095 Dziennik Główny Senatu (dalej: D.G.S.), k. 355–372. Urządzenie nie zostało opublikowane w dziennikach urzędowych poza fragmentem dotyczącym realizacji obowiązku meldunkowego w Wolnym Mieście Krakowie – Dziennik Rządowy (dalej: Dz. Rz.) WMK z 5 V 1837 r., nr 33–34, s. 129–131.

⁴ Takie ujęcie problematyki „policji” świadczy o tym, że wspomniana regulacja prawna wywodziła się z nurtu niemieckiej policyjistyki opartej na teorii *iuris politiae* uzasadniającej w imię dobra powszechnego wkraczanie przez organy aparatu państwowego we wszystkie dziedziny życia poddanych (J. Malec, D. Malec, *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2000, s. 57, 58; W. Witkowski, *Historia...*, s. 18–19). Owa teza jest uzasadniona również tym, że autorem projektu „Policji nad Zagranicznymi w Wolnem Mieście Krakowie” był ówczesny Dyrektor Policji Franciszek Guth (z pochodzenia Austriak), powołany na to stanowisko na mocy decyzji mocarstw opiekuńczych. Wcześniej pełnił on obowiązki komisarza policji w Podgórzu. Piątego kwietnia 1837 r. Senat Rządzący zatwierdził również projekty jego autorstwa pt. „Urządzenie Biura Zagranicznych” oraz „Instrukcję dla pisarzy i strażników rogatkowych”. ANKr, WMK V–4, k. 157–159. Na temat austriackiej polityki wobec cudzoziemców w latach 30. XIX w. zob. w: M. Chvojka, *Josef Graf Sedlnitzky als Präsident der Polizei – und Zensurhofstelle in Wien (1817–1848)*, *Ein Beitrag zur Geschichte der Staatspolizei in der Habsburgermonarchie*, Frankfurt am Main 2010, s. 289–311.

⁵ ANKr., WMK V–4, nr 1095 D.G.S., k. 355.

czeństwom, w szczególności przeciwdziałanie wpływom osób uznanych za niepożądane, „źle myślących i podejrzeniu ulegających”, czyli głównie ludzi, którzy mogliby zakłócać porządek publiczny, prowadząc działalność opozycyjną lub rozbudzając nastroje rewolucyjne w Krakowie.

Instrumentami prawnymi służącymi do realizacji wyżej wymienionego celu, określonymi w „Urządzeniu”, były: kontrola paszportowa, wydawanie wiz, obowiązek meldunkowy, obowiązek uzyskania „karty wolnego pobytu”, prowadzenie urzędowych rejestrów, kontrola pobytu cudzoziemców w Krakowie, a także obserwacja osób podejrzanych.

Jak już wcześniej wspomniano, przepisy „Policji nad Zagranicznymi w Wolnym Mieście Krakowie” wprowadzały administracyjnoprawną reglamentację pobytu na terenie Rzeczypospolitej Krakowskiej w stosunku do osób, które nie były „tutejszokrajowcami”, jak wówczas nazywano obywateli tego państwa. Z założenia te przepisy nie miały utrudniać neutralnych politycznie podróży do Wolnego Miasta Krakowa, a władze zostały zobowiązane do okazywania podróżnym niezbędnej pomocy⁶.

„Policja nad Zagranicznymi [...]” obejmowała dwie dziedziny działalności władz: „policję jawną” oraz „wyższą”⁷. W ramach „policji jawnej” wyodrębniano trzy kierunki aktywności władz:

1. Policję graniczną,
2. Policję względnie podróżujących w granicach kraju.
3. Policję względnie bawiących w mieście Krakowie⁸.

Status prawnomiędzynarodowy Wolnego Miasta Krakowa przesądził o tym, że Senat Rządzący najmniejszą wagę przywiązywał do „policji granicznej”⁹. Wynikało to z faktu, że służby graniczne mocarstw opiekuńczych we własnym zakresie podejmowały działania, „ażeby osoby w dostateczne niezaopatrzone dowody do miasta Krakowa dostać się nie mogły”. Senatorzy zdawali sobie jednak sprawę, że

Miasto wolne, jako takie, więcej jak kraje sąsiednie wystawione jest na napływ przez prawo ściganych zbrodniarzy i innych źle myślących, które schronienia przed rygiorem prawa jeżeli nie znajdują, to przynajmniej starają się znaleźć¹⁰.

Chcąc więc zminimalizować ryzyko przenikania na terytorium Wolnego Miasta Krakowa niepożądanych jednostek, Senat większe znaczenie przywiązywał do „policji nad Zagranicznymi wewnątrz Kraju”, czyli dozoru „nad podróżującymi po wsiach”, wy-

⁶ *Ibidem*, k. 355.

⁷ *Ibidem*, k. 356.

⁸ *Ibidem*.

⁹ Senat w „Urządzeniu” stwierdził nawet, że „zaprowadzenie policji granicznej w ścisłym znaczeniu tego wyrazu jest niepodobnem”. *Ibidem*, k. 356–357.

¹⁰ Nie były to bezpodstawne obawy. Na przykład w *Zdaniu sprawy...* z lat 1823, 1825 i 1827 wskazywano, że do Wolnego Miasta Krakowa napływały różne „elementy przestępcze” z zagranicy (*Zdanie sprawy o stanie i położeniu kraju Wolnego, Niepodległego i Ścisłe Neutralnego Miasta Krakowa i Jego Okręgu dla Zgromadzenia Reprezentantów*, Dziennik Praw Wolnego Miasta Krakowa i Jego Okręgu (dalej: Dz. Praw) z 1823 r., s. 50; Dz. Praw z 1826 r., s. 24; Dz. Praw z 1827 r., s. 32, 33).

konywanego przez wójtów i ich zastępców (głównie w zakresie dopełnienia obowiązków złożenia paszportu oraz zameldowania), a także przez żandarmerię¹¹.

Najważniejsze znaczenie z punktu widzenia bezpieczeństwa publicznego miała jednak „policja względem bawiących w mieście Krakowie”, którą powinna wykonywać wyłącznie Dyrekcja Policji¹². Obejmowała ona „dwa główne działania: 1. Kontrolę zagranicznych przy ich wchodzie do miasta lub wychodzie z tego” oraz „2. Utrzymanie wiedzy o tychże w czasie ich pobytu w mieście”¹³. Dozorem policyjnym mieli zostać objęci wszyscy cudzoziemcy, niezależnie od statusu społecznego lub wykonywanej pracy, zarówno przejeżdżający przez Kraków, jak i zatrzymujący się w nim na pewien czas. Niezależnie od powyższego planowano objąć dozorem również właścicieli domów i wynajmujących kwatery na terenie Krakowa¹⁴.

Instrumentem prawnym, który powinien bezpośrednio przeciwdziałać wjazdowi do Krakowa osób niepożądanych, była kontrola paszportowa przeprowadzana na rogatkach miasta. W trakcie kontroli cudzoziemiec był zobowiązany oddać swój paszport do depozytu policyjnego za „Recepissem” (pokwitowaniem), „w którym wyrażonem byź ma, iż jest obowiązany do takowego złożenia, jak niemniej, że powinien się w przeciągu 24 godzin zgłosić do Dyrekcji Policji celem uzyskania karty wolnego pobytu”¹⁵. W przypadku włóczęgów i żebraków obowiązywał bezwzględny zakaz wpuszczania ich do miasta. Osoby „wyraźnie podejrzane” należało z kolei zatrzymać i niezwłocznie doprowadzić do Dyrekcji Policji celem podjęcia decyzji co do dalszego z nimi postępowania¹⁶. Pozostałe osoby mogły zostać wpuszczone nawet bez paszportu, ale brak dokumentu podróży należało odnotować w „stosownej rubryce Raportu o przybywających”¹⁷.

Opuszczenie miasta przez „obcych” również podlegało reżimowi prawnemu, który realizował się poprzez obowiązek uzyskania przez nich wizy wyjazdowej w Dyrekcji Policji. Jej ważność wynosiła 48 godzin od wystawienia¹⁸.

„Utrzymywanie wiedzy o cudzoziemcach w czasie ich pobytu w Krakowie” było z kolei związane z prowadzonymi przez Dyrekcję Policji („w biurze paszportowym i meldunkowym”) urzędowymi rejestrami służącymi do gromadzenia i przetwarzania danych o faktach określonych w „Urządzeniu”. Podstawowe źródło wiedzy o tych faktach stanowił protokół paszportowy i meldunkowy, który miał być „każdego wieczoru zamykany”. Przy nim powinno się prowadzić cztery indeksy grupujące osoby według określonej w tym dokumencie cechy. Były to następujące indeksy:

- a. Paszportów wydanych przez Dyrekcję Policji,
- b. Wydanych schubpassów,
- c. Wykaz zbrodniarzy,
- d. Protokół obejmujący opis rzeczy i osób poszukiwanych.

¹¹ ANKr., WMK V-4, nr 1095 D.G.S., k. 357-359.

¹² *Ibidem*, k. 357. Dyrekcja Policji została utworzona w 1827 r. w wyniku reorganizacji dotychczas działającego Biura Policji Pośredniej w Krakowie. Dz. Praw z 1827 r., nr 3344 D.G.S.

¹³ ANKr., WMK V-4, nr 1095 D.G.S., k. 357.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ *Ibidem*, k. 367.

¹⁶ *Ibidem*, k. 358.

¹⁷ *Ibidem*, k. 357.

¹⁸ *Ibidem*, k. 358.

Oprócz tego należało prowadzić jeszcze dziewięć rejestrów:

1. Protokół Czeladzi,
2. Księgi Ludności z należącymi do tego indexami,
3. Protokół wydanych kart wolnego pobytu,
4. Protokół służących zostających w służbie,
5. Protokół czeladzi Rzemieślniczej tutejszej,
6. Protokół uczniów,
7. Wykaz osób do trupy teatralnej należących,
8. Wykaz wydanych pozwoleń Żydom obcym do zostawiania,
9. Protokół o rozwiązaniach osób wolnego stanu¹⁹.

Zakres danych podlegających rejestracji był bardzo szeroki, co pokazuje, że służby policyjne miały gromadzić dane umożliwiające kompleksową charakterystykę ludności w mieście.

Wyżej wymienione rejestry, zwane „protokołami”, miały być prowadzone – zależnie od rodzaju – w układzie alfabetycznym albo chronologicznym i codziennie aktualizowane zgodnie ze szczegółowymi wytycznymi zawartymi w „Urządzeniu”. W tym zakresie przewidziano stałą współpracę pomiędzy urzędnikami rogatekowymi i Dyрекcją Policji, która miała prowadzić te protokoły²⁰. Ważny element procedury ich aktualizacji stanowiło porównywanie list rogatekowych z protokołem meldunkowym oraz z paszportami przekazanymi do Dyrekcji Policji. Pozwalało to na ustalenie, czy wszyscy cudzoziemcy dopełnili ciążących na nich obowiązków. Ponadto każdego dnia o 9 rano Dyrekcja Policji miała otrzymywać raport od urzędników rogatekowych o wszystkich „osobach przybyłych i ubytych” w ciągu ostatnich 24 godzin. Podstawą aktualizacji danych były również cotygodniowe raporty szpitali „o przybyłych chorych” oraz o zmianach, „jakie między nimi zaszły”. Ważnym źródłem informacji okazał się też prowadzony na bieżąco „protokół zmarłych”²¹. Tego typu rozwiązania prawne rzeczywiście pozwalały na utrzymywanie aktualnych informacji o cudzoziemcach przebywających na terenie miasta Krakowa. Warto również podkreślić, że prowadzenie takich rejestrów bezpośrednio w „biurze paszportowym i meldunkowym” ułatwiało szybkie zidentyfikowanie poszukiwanych zbrodniarzy i niebezpiecznych ludzi, a tym samym niezwłoczne ich zatrzymanie oraz doprowadzenie do Dyrekcji Policji w celu podjęcia wobec nich dalszych kroków prawnych.

Oprócz cudzoziemców także inne podmioty (właściciele zajazdów i oberż, właściciele domów, dzierżawcy, dozorczy, administratorzy i przełożeni „instytutów”) zostały obciążone obowiązkiem meldunkowym. Miał on charakter bezwzględny i obejmował następujące fakty: przybycie do danego miejsca, zmianę miejsca pobytu oraz opuszczenie dotychczasowego miejsca pobytu. Określono również termin jego wykonania: 24 godziny – dla właścicieli obiektów noclegowych, 48 godzin – dla pozostałych podmio-

¹⁹ *Ibidem*, k. 359. „Urządzenie” określało też szczegółowe zasady prowadzenia protokołów. *Ibidem*, k. 358–371. Bezpośrednio do treści tego „Urządzenia” nawiązuje Statut Dyrekcji Policji z 18 II 1840 r. wskazujący na konieczność przestrzegania jego przepisów w zakresie prowadzenia rejestrów przez Protokolistę Biura Meldunkowego i Cudzoziemców (§ 88) oraz Protokolistę Paszportów w Dyrekcji Policji (§ 91). Dz. Praw z 1840, 10 DK (dziennik konferencji).

²⁰ Jedyne protokół zawierający informacje o urodzeniu nieślubnych dzieci miał być osobiście i w sposób tajny prowadzony przez Dyrektora Policji. *Ibidem*, k. 371.

²¹ *Ibidem*, k. 364.

tów²². Obowiązek meldunkowy spoczywał też na osobach stale mieszkających w okręgu, które powinny dopełnić tego obowiązku w ciągu ośmiu dni swego pobytu w Krakowie, o ile nadal zamierzały w nim pozostać²³. Wykonanie obowiązku meldunkowego miało charakter notyfikacji, czyli zgłoszenia, które stanowiło podstawę wpisów zarówno do księgi ludności, jak i protokołu meldunkowego.

Przepisy „Policji nad Zagranicznymi w Wolnem Mieście Krakowie” rozróżniały dwie kategorie „osób zagranicznych”: 1) przejeżdżające przez Kraków oraz 2) pozostające na pobyt czasowy w Krakowie. Jedyne w tym drugim wypadku cudzoziemcy musieli się ubiegać o „kartę wolnego pobytu”. Stanowiła ona kolejny prawnie określony instrument służący do kontroli ruchu cudzoziemców na terenie Krakowa. Zasadniczo „Karta” miała być wystawiana na okres nie dłuższy niż 4 tygodnie z możliwością jej przedłużenia. W stosunku do klasy służących „Karta” mogła zostać wystawiona na okres dłuższy, zwykle na czas trwania służby. W sposób jeszcze bardziej preferencyjny traktowano poddanych trzech mocarstw opiekuńczych, którym wystawiano „Kartę” na cały okres ważności paszportu. Wydawanie „Kart” nie było automatyczne, gdyż w sytuacjach budzących wątpliwości, na przykład co do prawdziwości wskazanego przez cudzoziemca celu podróży, Dyrekcja Policji mogła przeprowadzić postępowanie wyjaśniające²⁴.

Z obowiązku uzyskania „Karty wolnego pobytu” zostały zwolnione dwie grupy osób: 1) „pograniczni mieszkańcy krajów sąsiednich”, którzy prowadzili stałą działalność handlową na terenie Krakowa i przyjeżdżali do miasta na okres nie dłuższy niż osiem dni oraz 2) mieszkańcy okręgu przybywający do Krakowa „na jakiś czas”²⁵.

Wydanie „Karty wolnego pobytu” wiązało się z obowiązkiem uiszczenia administracyjnej opłaty w wysokości 1 złp²⁶, a przedłużenie jej ważności było wolne od opłat. W „protokole wydanych kart wolnego pobytu” odnotowywano informację o wygaśnięciu „Karty” oraz o miejscu, do którego udawał się cudzoziemiec. Stwarzało to możliwość dalszego dozoru pobytu tej osoby już po opuszczeniu miasta Krakowa.

Dyrekcja Policji oprócz prowadzenia protokołów określonych w „Urządzeniu” i sprawowania bezpośredniego dozoru nad „obcymi” miała również zwalczać przestępstwa związane z naruszeniem przepisów „Urządzenia”, czyli fałszowaniem paszportów²⁷, posługiwaniem się nimi lub „kartami wolnego pobytu” przez osoby nieuprawnione²⁸, podawaniem fałszywych danych podlegających rejestracji²⁹ lub niedopełnieniem obowiązku meldunkowego³⁰. Ten ostatni czyn traktowano jako ciężkie przestępstwo policyjne ścigane na podstawie art. 78 cz. II kodeksu karnego³¹. Dyrekcja Policji miała również

²² *Ibidem*, k. 366.

²³ *Ibidem*, k. 367.

²⁴ *Ibidem*, k. 366–367.

²⁵ *Ibidem*, k. 368.

²⁶ Z obowiązku jej uiszczenia z mocy prawa zostali zwolnieni: czeladnicy rzemieślnicy przybywający na podstawie książek podróжных, służący, wyrobnicy oraz pograniczni mieszkańcy pozostający w mieście ponad osiem dni. *Ibidem*, k. 368.

²⁷ *Ibidem*, k. 359.

²⁸ *Ibidem*, k. 366.

²⁹ *Ibidem*, k. 359.

³⁰ „Urządzenie” określało też krąg osób podlegających odpowiedzialności karno-administracyjnej za popełnienie tego przestępstwa. *Ibidem*, k. 366.

³¹ Jedyne postępowanie w tym zakresie zostało uregulowane w „Urządzeniu”. Termin do wniesienia rekursu wynosił 48 godzin od dnia „zapublikowania” wyroku. Po upływie tego terminu wyrok stawał się

przyjmować zgłoszenia o zaginięciu lub kradzieży dokumentów podróжных lub „kart wolnego pobytu”³². Rewizorzy policji powinni także poszukiwać cudzoziemców, którzy nie dopełnili obowiązku meldunkowego³³.

Ważnym instrumentem umożliwiającym weryfikację danych podlegających rejestracji, a także pozyskiwanie informacji o faktycznym miejscu pobytu „obcych”, którym wydano „karty wolnego pobytu”, były kontrole przeprowadzane przez Dyрекcję Policji. „Urządzenie” przewidywało: 1) „periodyczne rewizje ksiąg ludności” oraz 2) „ściśłą kontrolę meldunków”. W pierwszym wypadku chodziło o rutynowe sprawdzanie prawidłowości prowadzenia ksiąg ludności, a w drugim o przeprowadzanie periodycznych oraz nadzwyczajnych rewizji domów. „Urządzenie” zobowiązywało Dyрекcję Policji, aby przynajmniej raz w roku za „wcześniejszym zawiadomieniem Prezesa Senatu zarządziła ogólną rewizję w całym kraju”. W przypadku wykrycia nielegalnego pobytu cudzoziemców należało ich zatrzymać i przesłuchać, a protokół z dokonanych czynności przekazać bezpośrednio Prezesowi Senatu celem podjęcia decyzji co do dalszego losu zatrzymanych „według przepisów względnie obcych i pod względem bezpieczeństwa istniejących”³⁴.

Nadzwyczajne rewizje miały być z kolei przeprowadzane z udziałem komisarzy i adiunktów lub innych urzędników Dyрекcji Policji. Podczas rewizji „w podejranych domach” powinni brać udział również rewizorzy policji. Zalecano też przeprowadzanie częstych kontroli gospód, przy czym wszystkie rewizje miały się odbywać wyłącznie w „porze dziennej” i „z wszelką przyzwoitością”³⁵.

Drugą dziedzinę „Policji nad Zagranicznymi w Wolnem Mieście Krakowie” stanowiła „policja wyższa”, która „będąc wyptywem czasu i stosunków osób, polega na wykazie osób notowanych i poszukiwanych zbrodniarzy”³⁶. W tej kwestii „Urządzenie” zawierało jedynie kilka zaleceń, które wytyczały ogólny kierunek „policji wyższej” polegający na obserwacji podejranych osób. W przypadku ujawnienia obecności tego typu ludzi na terytorium Wolnego Miasta Krakowa, ale jednocześnie braku możliwości ich aresztowania lub wydalenia z kraju, służby policyjne zostały zobowiązane do prowadzenia ich stałej obserwacji, aby przeciwdziałać ich ewentualnej nielegalnej działalności. Decyzję o rozpoczęciu obserwacji i stosowaniu innych środków inwigilacji „obcych” zapewne podejmował osobiście Prezes Senatu, który zgodnie z „Urządzeniem Wewnętrznym Senatu” wykonywał „policję wyższą”³⁷. W analogiczny sposób należało

prawomocny, co wykluczało możliwość wystąpienia o jego uchylenie w trybie łaski. W celu przyspieszenia wykonania orzeczonej kary dopuszczono możliwość alternatywnego określenia kary, tj. obok standardowej kary pieniężnej określano karę aresztu – na wypadek braku możliwości wyegzekwowania grzywny. Z całą pewnością takie rozwiązanie pozwalało na zwiększenie skuteczności wykonania kary oraz pogłębiało w społeczeństwie przeświadczenie o nieuchronności kary za to przestępstwo. *Ibidem*, k. 366.

³² *Ibidem*, k. 368.

³³ *Ibidem*, k. 367.

³⁴ *Ibidem*, k. 369.

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ *Ibidem*, k. 371.

³⁷ § 23 Urządzenia wewnętrznego Senatu, nr 2104; Dziennik Rozporządzeń Rządowych Wolnego, Niepodległego i Ściśle Neutralnego Miasta Krakowa i jego Okręgu z 1816 r. Przepis ten na polecenie pełnomocników mocarstw opiekuńczych uległ zmianie od 2 I 1829 r., nr 9 D.G.S. Zgodnie z nowym brzmieniem „Policja wyższa jest przy Prezesie Senatu i on sam nią kieruje, a z tego źródła wynikające korespondencje wychodzą pod jego imieniem, od niego samego podpisane [...]”. Dz. Praw z 1829 r.

postępować z podróżnymi, którzy „nie będąc jeszcze notowani, ściągali na siebie uwagę policyjną”³⁸. W przypadku gdy zebrane dane nie potwierdziły podejrzeń, ale również ich całkowicie nie rozwiały, Dyrekcja Policji przy „wizowaniu paszportu” została zobowiązana do oznaczenia kierunku podróży tej osoby oraz zwrócenia na nią uwagi właściwych władz (zapewne urzędników granicznych państw sąsiednich). Wyraźnie też zaznaczono, że „Rewizja papierów i rzeczy jedynie tylko w razie, kiedy osoba wielce zdaje się być podejrzaną, miejsce mieć może”³⁹. Działania wchodzące w zakres „policji wyższej” były zatem związane z działalnością prewencyjną wobec osób podejrzanych, która miała zapobiegać popełnieniu przez nich przestępstwa lub zakłóceniu porządku lub bezpieczeństwa publicznego. Te działania powinny być podejmowane na podstawie dyskrecjonalnych decyzji Prezesa Senatu z dużą ostrożnością, a w wielu wypadkach również w sposób tajny.

Podsumowując tę krótką charakterystykę najważniejszych rozwiązań prawnych zawartych w „Urządzeniu – Policja nad Zagranicznymi w Wolnym Mieście Krakowie”, można stwierdzić, że administracyjnoprawna reglamentacja pobytu cudzoziemców na terenie Wolnego Miasta Krakowa *ex definitione* była podyktowana troską o utrzymanie porządku i bezpieczeństwa publicznego. Zakres przedmiotowy tej regulacji był szeroki, gdyż władze państwowe za pomocą różnych instrumentów prawnych chciały minimalizować zagrożenia związane z pobytem i działalnością na terenie Krakowa cudzoziemców uznanych za niebezpiecznych. Obowiązki osobiste przewidziane w tym „Urządzeniu” miały charakter publicznoprawny, wynikały wprost z przepisów prawa i nie wymagały konkretyzacji w formie indywidualnego aktu administracyjnego. Rola organów administracji, a zwłaszcza Dyrekcji Policji, sprowadzała się do kontroli ich przestrzegania i ewentualnej realizacji obowiązku za pomocą środków przymusu. „Urządzenie” szczegółowo regulowało też procedurę zgłoszeń i prowadzenia „protokołów”, a także sposób kontroli legalności pobytu cudzoziemców. W następstwie dokonanych czynności kontrolnych podejmowano sankcje egzekucyjne wraz z zastosowaniem przymusu bezpośredniego w stosunku do osób niewykonujących swoich obowiązków lub kary administracyjne. Stosowanie przepisów „Urządzenia” utrzymywało też biurokratyczny charakter działalności Dyrekcji Policji opartej na urzędowych drukach i rejestrach oraz pisemnych raportach.

Model administrowania w zakresie kontroli ruchu cudzoziemców na obszarze Wolnego Miasta Krakowa był powiązany z celami państwa policyjnego i służył utrwalaniu istniejącego systemu władzy opartego na ścisłej zależności od mocarstw opiekuńczych, a zwłaszcza od nadal rządzonej w sposób absolutystyczny Austrii. Szczegółowe regulacje prawne zawarte w „Urządzeniu” stanowiły zarazem formalną determinantę zobowiązującą organy administracji państwowej do działania na podstawie i w granicach tego aktu prawnego. Niemniej jednak fakt, że „Urządzenie” nie zostało w całości opublikowane w dzienniku urzędowym i tym samym nie było znane mieszkańcom Wolnego Miasta Krakowa ani cudzoziemcom, stanowił poważny mankament, który stwarzał okazję do nadużyć w jego stosowaniu i interpretacji przez służby policyjne⁴⁰.

³⁸ *Ibidem*, k. 370.

³⁹ *Ibidem*, k. 371.

⁴⁰ Por. P. Cichoń, *O rządach prawa w Wolnym Mieście Krakowie uwag kilka*, „Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa” 2012, t. 5, z. 3, s. 253, 254.