



Zmiany w nadzorze ministra spraw wewnętrznych nad służbami mundurowymi

[Mateusz Kolaszyński](#)

9 listopada 2017 r. Sejm uchwalił ustawę¹, która znacząco rozszerzyła nadzór ministra spraw wewnętrznych nad podległymi służbami: Policją, Strażą Graniczną, Służbą Ochrony Państwa oraz Państwową Strażą Pożarną². Oprócz nadania ministrowi dodatkowych kompetencji nadzorczych, powołano nowe instytucje: Inspektora Nadzoru Wewnętrznego i Biuro Nadzoru Wewnętrznego. Wiele z ustawowych rozwiązań dotyczących nadzoru ma charakter bezprecedensowy w polskim systemie prawa.

Cywilny nadzór nad służbami policyjnymi pełni istotną rolę w państwach demokratycznych. Pozwala organowi, w tym przypadku ministrowi odpowiedzialnemu za sprawy wewnętrzne, na weryfikację funkcjonowania służb i korygowanie ich działalności w kierunku polityki obranej przez rząd. Przesłankami takich uprawnień są: realizacja przez ministra odpowiedzialnego za sprawy wewnętrzne polityki państwa w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz ponoszona przez niego z tego tytułu odpowiedzialność polityczna. Z drugiej strony nadzór powinien stanowić barierę chroniącą służby przed nadmiernym wpływem ze strony polityków i wykorzystaniem ich potencjału do celów politycznych. Jest to potencjał niemały, jeśli spojrzymy

¹ Ustawa z dnia 9 listopada 2017 r. o zmianie ustawy o niektórych uprawnieniach pracowników urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz funkcjonariuszy i pracowników urzędów nadzorowanych przez tego ministra oraz niektórych innych ustaw, „Dziennik Ustaw” z 2018 r. poz. 106.

² Analiza w ograniczonym stopniu uwzględnia specyfikę nadzoru nad Państwową Strażą Pożarną. Uwagi na temat sposobu uwzględnienia w ustawie specyfiki tej formacji zob. *Opinia NSZZ Solidarność – Sekcja Krajowa Pożarnictwa*, Warszawa, 7 kwietnia 2017 r. Opinia dostępna na [stronie Rządowego Centrum Legislacji](#).

na te formacje jak na struktury nastawione na szybkie i skuteczne przeciwdziałanie zagrożeniom bezpieczeństwa i porządku publicznego – struktury silnie scentralizowane, zhierarchizowane, często wyposażone w broń palną i możliwość stosowania środków przymusu oraz mające uprawnienia do inwigilowania obywateli. Z ustrojowego punktu widzenia jedną z trudniejszych kwestii pozostaje określenie stopnia, w jakim sprawujący nadzór polityk może wpływać na działalność służb policyjnych. Odwołując się do pojęć z zakresu prawa administracyjnego możemy wskazać na trzy możliwe więzi organizacyjne między ministrem a podległymi mu służbami mundurowymi (głównie szefami tych formacji). Są to: nadzór, kontrola i kierownictwo.

Nadzór jest relacją podporządkowania – co należy podkreślić – częściowego. Ze swej istoty jest ograniczony określonymi prawem kompetencjami nadzorczymi, poza które organ nadzorczy nie może wykroczać. Ustawy powinny określać kiedy i w jaki sposób minister może wpływać na podległą służbę. Istotą nadzoru, zdaniem J. Zimmermanna, jest wyciąganie konsekwencji z zachowania organu podporządkowanego. Zachowanie to organ nadzorczy ocenia z punktu widzenia określonego kryterium. Najczęściej takim kryterium jest legalność (zgodność z prawem), ale też celowość, gospodarność, rzetelność, słuszność. Wyciąganie konsekwencji odbywa się poprzez stosowanie środków nadzoru – również określonych w ustawach. Dają one możliwość władczego i jednostronnego oddziaływania na działalność organu nadzorowanego³. Oznacza to, że minister nie kieruje służbami. Może jednak na nie wpływać poprzez środki nadzoru, np. żądać informacji, wnioskować do Prezesa Rady Ministrów o odwołanie Komendanta Głównego Policji.

Podstawowym elementem nadzoru jest kontrola. Kontrola polega na badaniu stanu istniejącego, porównanie go ze stanem pożądanym lub postulowanym oraz ustalenie zakresu i przyczyn zauważonych rozbieżności. Można stwierdzić, że nadzór jest kontrolą dokonywaną wewnątrz aparatu administracyjnego dodatkowo wzbogaconą o możliwość wyprowadzenia konsekwencji z dostrzeżonych podczas kontroli uchybień w działalności nadzorowanego organu⁴. Dzięki możliwości władczego oddziaływania, nadzór jest „czymś więcej” niż kontrola.

Jak już wspomniano wyżej, nadzoru nie można jednak utożsamiać z kierownictwem, które jest najsilniejszą kategorią więzi organizacyjnej w administracji. W ramach kierownictwa organ nadrzędny wykorzystuje wszelkie dostępne prawem środki oddziaływania, za pomocą których

³ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014, s. 181.

⁴ *Ibidem*, s. 182.

może wyznaczać treści działania jednostce kierowanej. Pełna odpowiedzialność prawna za ich wykonanie leży po stronie kierownika. Organ kierujący ma również do dyspozycji pełen zakres oceny jednostki kierowanej, obejmującej warunki, sposób i treść działania tej jednostki⁵. Co zatem oznaczałoby kierownictwo ministra nad służbami? Minister stałby się Komendantem Głównym Policji, Komendantem Głównym Straży Granicznej, Komendantem Służby Ochrony Państwa, Komendantem Głównym Straży Pożarnej – przełożonym wszystkich funkcjonariuszy, dowódcą poszczególnych formacji.

Na początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku koncepcja ministerialnego nadzoru była tworzona od podstaw. Wcześniej służby były częścią poszczególnych ministerstw. W ramach resortu spraw wewnętrznych działała Milicja Obywatelska i Służba Bezpieczeństwa, które nie były nadzorowane, lecz kierowane przez ministra. Stąd nie może dziwić, że stanowisko to często było pełnione przez generałów (Ludowego Wojska Polskiego, Milicji Obywatelskiej, Służby Bezpieczeństwa). Z chwilą uchwalenia ustaw policyjnych w 1990 r. nastąpiło formalne rozdzielanie struktur ministerstwa i poszczególnych służb. Ministerstwo zostało urzędem, który miał pomagać ministrowi w prowadzeniu polityki bezpieczeństwa i porządku publicznego. Natomiast służby stały się oddzielnymi, neutralnymi politycznie strukturami pod kierownictwem szefów poszczególnych formacji – dowódców⁶. Więzy organizacyjne, które miały łączyć ministra i szefów służb z kierownictwa przekształciły się w nadzór.

Zmiany w nadzorze dokonane mocą ustawy z 9 listopada 2017 r. w szerokim zakresie rozbudowują zadania i kompetencje nadzorcze ministra. Celem ustawy jest „urealnienie nadzoru ministra spraw wewnętrznych nad służbami bezpieczeństwa publicznego”⁷. W projekcie ustawy zwrócono uwagę, że w dotychczasowym stanie prawnym minister miał ograniczone instrumenty rzeczywistego oddziaływania nadzorczego na służby. Ustawy kompetencyjne szczerunkowo regulowały formy nadzoru sprawowanego przez ministra. Przepisy nie tworzyły całokształtu zadań oraz obowiązków nadzorczych, jakie minister spraw wewnętrznych i administracji zobowiązany jest zapewnić z racji kompetencji i powierzonych mu zadań. W efekcie minister miał ograniczone możliwości uzyskania aktualnej i usystematyzowanej

⁵ Ibidem, s. 180.

⁶ Zob. J. Widacki, *System bezpieczeństwa wewnętrznego – ewolucja struktur i funkcji* [w:] L. Kolarska-Bobińska (red.), *Druga fala polskich reform*, Warszawa 1999, s. 216-218.

⁷ *Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o niektórych uprawnieniach pracowników urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz funkcjonariuszy i pracowników urzędów nadzorowanych przez tego ministra oraz niektórych innych ustaw*, druk 1835, Warszawa, 15 września 2017 r. Projekt dostępny na [stronie Sejmu RP](#).

wiedzy o nadzorowanych służbach. Jak stwierdził w Sejmie wiceminister spraw wewnętrznych Jarosław Zieliński, do tej pory nadzór był iluzoryczny i w znacznej mierze teoretyczny⁸.

Światło na stan nadzoru rzucają informacje Najwyższej Izby Kontroli na temat jego realizacji w przypadku służb specjalnych. Co prawda obecnie żadna z nich nie podlega ministrowi spraw wewnętrznych. Jednak relacje nadzorca – podmiot nadzorowany są zbliżone we wszystkich służbach mundurowych. Odnośnie do cywilnych służb specjalnych, Najwyższa Izba Kontroli wydała komunikat (raport NIK został utajniony), w którym stwierdzono: „obecnie obowiązujące przepisy ograniczają możliwość sprawowania skutecznego nadzoru nad służbami specjalnymi przez Prezesa Rady Ministrów. Premier pozbawiony jest ważnych instrumentów nadzoru m.in.: pełnej wiedzy na temat procedur wewnętrznych obowiązujących w służbach specjalnych, albo kontroli poprawności działań operacyjno-rozpoznawczych w konkretnych, zakończonych sprawach. W istocie więc ustawodawca zobowiązał Premiera do nadzoru nad służbami specjalnymi, dając mu ograniczone możliwości zweryfikowania przekazywanych przez służby informacji co do treści oraz sposobu ich uzyskania. Taki stan prawny powoduje, że w wielu obszarach służby specjalne, pozbawione zewnętrznego cywilnego nadzoru, kontrolują same siebie.”⁹. Antycypując dalsze rozważania warto zauważyć, że w komunikacie mowa o konieczności wprowadzenia ograniczonego – w konkretnych i zakończonych sprawach – dostępu nadzorcy do czynności operacyjno-rozpoznawczych.

Innym celem ustawy jest ujednoczenie rozwiązań wobec wszystkich czterech formacji nadzorowanych przez ministra: Policji, Straży Granicznej, Służby Ochrony Państwa¹⁰, Państwowej Straży Pożarnej. W uzasadnieniu do projektu ustawy pojawiają się dwa argumenty przemawiające za zwiększeniem nadzoru nad służbami. Pierwszym jest ich ingerencja w prawa i wolności jednostki. Natomiast drugi sprowadza się do możliwości wystąpienia zagrożeń korupcyjnych w służbach w związku z wykonywanymi zadaniami¹¹. Ta diagnoza słabości dotychczasowego nadzoru nie pozostaje bez znaczenia, ponieważ wyjaśnia dlaczego zdecydowano się na takie a nie inne środki nadzorcze. Dokonując ich przeglądu można dojść do wniosku, że ustawa ma dać narzędzia do uzyskania nie tyle pełnego obrazu pracy służb, ile raczej pełnego obrazu możliwych i zaistniałych patologii.

⁸ *Sprawozdanie stenograficzne z 51. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 8 listopada 2017 r. (pierwszy dzień obrad)*, Warszawa 2017, s. 98. Sprawozdanie dostępne na [stronie Sejmu RP](#).

⁹ Komunikat zamieszczony na [stronie Najwyższej Izby Kontroli](#).

¹⁰ W projekcie ustawy mowa o Biurze Ochrony Rządu. Wynika to stąd, że równolegle trwały prace nad powołaniem w jej miejsce Służby Ochrony Państwa. Na ten temat zobacz komentarz zamieszczony na [stronie Zakładu Bezpieczeństwa Narodowego](#) A. Nyzio, *Powstanie Służba Ochrony Państwa*, „Komentarz ZBN” 2018, nr 2 (25).

¹¹ *Rządowy projekt ustawy...*, op. cit.

Nadzór został wzmocniony nie tylko poprzez dodanie bardzo szerokich uprawnień nadzorczych ministrowi, ale również pod względem instytucjonalnym. Powołano nowy organ w ramach ministerstwa – Inspektora Nadzoru Wewnętrznego, który będzie wykonywał wyznaczone mu zadania przy pomocy Biura Spraw Wewnętrznych. Znajduje to odzwierciedlenie w art. 1a, zgodnie z którym ustawa określa zasady sprawowania szczególnych form nadzoru przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych nad Policją, Strażą Graniczną, Służbą Ochrony Państwa oraz Państwową Strażą Graniczną (art. 1a pkt 1); zadania Inspektora Nadzoru Wewnętrznego (art. 1a pkt 2); organizację i tryb działania Biura Nadzoru Wewnętrznego (art. 1a pkt 3).

Określony ustawą zakres nadzoru ministra jest bardzo szeroki i zgodnie z art. 1b ustawy obejmuje:

- realizację czynności operacyjno-rozpoznawczych;
- czynności wyjaśniające i postępowania dyscyplinarne;
- rozpoznanie, zapobieganie i wykrywanie popełnionych przez funkcjonariuszy i pracowników nadzorowanych służb przestępstw umyślnych ściganych z oskarżenia publicznego oraz przestępstw skarbowych, a także realizacji zadań w tym zakresie wykonywanych przez Biuro Spraw Wewnętrznych Policji i Biuro Spraw Wewnętrznych Straży Granicznej;
- weryfikowanie kandydatów na określone stanowiska oraz osób zajmujących te stanowiska;
- realizację postępowań sprawdzających oraz kontrolnych postępowań sprawdzających w nadzorowanych służbach w zakresie w jakim nie narusza to kompetencji Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego związanych z ochroną informacji niejawnych;
- realizację obowiązków składania oświadczeń o stanie majątkowym przez funkcjonariuszy i pracowników w nadzorowanych służbach w zakresie w jakim nie narusza to kompetencji Centralnego Biura Antykorupcyjnego;
- działania zgodnego z przepisami prawa oraz zasadami etyki funkcjonariuszy w związku z zapewnieniem przestrzegania praw i wolności człowieka i obywatela;
- przestrzegania zasad etyki zawodowej;
- gromadzenie i przetwarzanie danych osobowych przez nadzorowane służby;
- zezwalania przez Komendanta Głównego Policji, Komendanta Głównego Straży Granicznej i Komendanta Służby Ochrony Państwa na udzielenie wiadomości stanowiącej informację niejawną uprawnionym podmiotom.

Tak określony zakres nadzoru daje ministrowi możliwość dostępu do newralgicznego obszaru pracy służb, jakim jest realizacja czynności operacyjno-rozpoznawczych. Czynności te pozwalają, z reguły w sposób niejawni, zdobywać informacje o osobach niezbędne do wykonywania zadań tych formacji. Ustawy policyjne znają wiele metod pracy operacyjnej. Dodatkowo możliwości ingerencji w prywatność jednostki zwiększa dokonujący się w ostatnich latach postęp technologiczny. Nasuwa się pytanie: czy i w jakim zakresie minister-polityk powinien mieć dostęp do takich informacji. Zgodnie z omawianą ustawą dostęp ten jest właściwie nieograniczony i nie jest zabezpieczony jakąkolwiek procedurą. Do tej pory większość czynności operacyjno-rozpoznawczych w ogóle nie było poddanych zewnętrznej kontroli i nadzorowi. Część z nich, określana mianem kontroli operacyjnej, jest poddana od 2001 r. kontroli sądu. Wśród polityków dostęp do niektórych materiałów operacyjnych posiada Prokurator Generalny, którym od 2016 r. ponownie jest z urzędu minister sprawiedliwości.

Uprawnienia do realizacji powyższych zadań nadzorczych są równie szerokie. Minister może weryfikować funkcjonariuszy i strażaków oraz pracowników, zapoznawać się z wynikami i materiałami czynności operacyjno-rozpoznawczych w Policji, Straży Granicznej i Służbie Ochrony Państwa oraz uzyskiwać informację o wynikach i zapoznawać się z materiałami czynności wykonywanych przez Inspektora Nadzoru Wewnętrznego (art. 1 c). Kluczowe dla ustalenia rzeczywistych kompetencji nadzorczych jest określenie statusu Inspektora Nadzoru Wewnętrznego.

Inspektor Nadzoru Wewnętrznego jest instytucjonalnym wsparciem dla ministra w omawianej materii. Zgodnie z ustawą jest organem, przy pomocy którego sprawuje on nadzór nad służbami (art. 11a ust. 1). Inspektor podlega ministrowi, jest przez niego powoływany i odwoływany (art. 11b ust. 1). Na podstawie ustawy trudno wskazać elementy gwarantujące jakkolwiek stopień niezależności inspektora od ministra. Z pewnością ustanawiając ten organ nie zastosowano rozwiązania polegającego na powołaniu niezależnego, zarówno od ministra jak i od służb, inspektora-kontrolera, który w imieniu ministra ma dostęp do tajnych informacji i ma za zadanie informować go o zaistniałych nieprawidłowościach¹².

Zadania Inspektora pokrywają się w zasadzie z zakresem nadzoru ministra. Pozwala to ministrowi w pełni wykonywać ustawowe zadania nadzorcze przy pomocy Inspektora Nadzoru Wewnętrznego. Ten ostatni formalnie jest szefem komórki organizacyjnej w urzędzie

¹² Zob. J. Czabański, *Niezależne ciało rozpatrywania skarg na działalność Policji. Raport z warsztatu zorganizowanego przez Komisarza do spraw praw człowieka Rady Europy (Strasburg, 26-27 maja 2008 r.)*, Warszawa 11 grudnia 2007 r., opracowanie dostępne na [stronie Rzecznika Praw Obywatelskich](#).

obsługującym ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Faktycznie dysponuje uprawnieniami porównywalnymi z szefami największych służb.¹³

Inspektor Nadzoru Wewnętrznego wykonuje swoje zadania przy pomocy Biura Nadzoru Wewnętrznego, którego działalnością kieruje. Zgodnie z ustawą jest to komórka organizacyjna ministerstwa. Jej skład personalny stanowią w głównej mierze oddelegowani funkcjonariusze Policji, Straży Granicznej i Służby Ochrony Państwa (art. 11g ust. 2). W celu wykonywania zadań inspektorzy Biura posiadają szeroki wachlarz uprawnień policyjnych i kontrolnych np. swobodny wstęp i możliwość poruszania się po terenie podmiotu nadzorowanego bez obowiązku uzyskiwania przepustki (art. 11 ust. 1 pkt 5), możliwość stosowania w określonych sytuacjach środków przymusu bezpośredniego i broni palnej (art. 11r). Dodatkowo są oni uprawnieni do stosowania czynności operacyjno-rozpoznawczych, w tym kontroli operacyjnej (art. 11n), zakupu kontrolowanego i przesyłki niejawnie nadzorowanej (art. 11o), legalizacji (art. 11u), zbierania metadanych (art. 11w) czy korzystania z tajnych informatorów (art. 11z). Co do istoty uprawnienia do prowadzenia czynności operacyjno-rozpoznawczych są powtórzeniem przepisów ustawy o Policji i przepisów regulujących działalność innych służb¹⁴. Podkreślmy, że w taki zakres uprawnień wyposażane były do tej pory służby specjalne i służby policyjne a nie jednostki organizacyjne w ministerstwach. W związku z tym budzi wątpliwości ustawowe określenie Biura jako „komórki organizacyjnej” ministerstwa (art. 11g ust. 1). Z uwagi na posiadane zadania i uprawnienia możemy mówić raczej o nowej służbie¹⁵, ulokowanej w cywilnym ministerstwie. Istotne odmienności w stosunku do (innych) służb dotyczą statusu inspektorów. Są to oddelegowani funkcjonariusze Policji, Straży Granicznej i Służby Ochrony Państwa (art. 11g ust. 2). Dodatkowo do Biura mogą zostać oddelegowani strażacy Państwowej Straży Pożarnej (art. 11g ust. 3) oraz mogą być w nim zatrudnieni pracownicy, których wiedza i doświadczenie mogą przyczynić się do realizacji zadań Biura (art. 11h). Zwraca uwagę brak niezależności oddelegowanych funkcjonariuszy. Oddelegowanie może bowiem nastąpić w każdym czasie na wniosek Inspektora lub szefów poszczególnych służb (art. 11g ust. 6).

Poza korzystaniem z pomocy Biura, Inspektor Nadzoru Wewnętrznego może realizować swoje zadania przy udziale Biura Spraw Wewnętrznych Policji oraz Biura Spraw Wewnętrznych Straży Granicznej (art. 11j). Może on m.in. bezpośrednio zlecać wykonanie określonych czynności, w tym

¹³ Rada Legislacyjna przy Prezesie Rady Ministrów, *Opinia o projekcie ustawy i zmianie ustawy z dnia 21 czerwca 1996 r. o zmianie ustawy z dnia 21 czerwca 1996 r. o niektórych uprawnieniach pracowników urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz funkcjonariuszy i pracowników urzędów nadzorowanych przez ministra oraz niektórych innych ustaw*, Warszawa 19 maja 2017 r., s. 6. Opinia dostępna na [stronie Rządowego Centrum Legislacji](#).

¹⁴ Ibidem, s. 6.

¹⁵ Ibidem, s. 5.

również w trybie czynności operacyjno-rozpoznawczych, komendantom BSWP i BSWSG i żądać informacji na temat wyników tych czynności.

Na zakończenie warto przedstawić trzy generalne uwagi. Po pierwsze, nowe rozwiązania nadzorcze nie zastępują niezależnej, bezstronnej kontroli nad służbami mundurowymi. Nadzór nie jest gwarantem ochrony praw i wolności jednostki naruszonych działaniem funkcjonariuszy. Odbywa się on w obrębie władzy wykonawczej i jest wykonywany wobec podległych służb. W takim wypadku rzetelne wyjaśnienie nieprawidłowości może kolidować z potencjalną odpowiedzialnością, jaką z tego tytułu będzie ponosił minister. Dodatkowo w przyjętych rozwiązaniach nadzór jest dokonywany przez oddelegowanych funkcjonariuszy, którzy mogą być odwołani w każdym czasie. Może to powodować niechęć do podejmowania czynności służbowych, w obawie przed odwołaniem z oddelegowania. Istotna pozostaje również kwestia zależności służbowych – inspektorzy są nadal funkcjonariuszami formacji, z których zostali oddelegowani¹⁶.

Po drugie, trzeba mieć na uwadze brak kompleksowości tych zmian. Zostały one wprowadzone wobec służb podległych ministrowi spraw wewnętrznych. Podobny nadzór wykonują: Prezes Rady Ministrów wobec Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Centralnego Biura Antykorupcyjnego; minister obrony narodowej wobec Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Żandarmerii Wojskowej; Minister Sprawiedliwości wobec Służby Więziennej; Minister Finansów wobec służby celno-skarbowej Krajowej Administracji Skarbowej. Trudno wskazać na merytoryczne podstawy zmiany modelu nadzoru jedynie w przypadku Policji, Straży Granicznej, Służby Ochrony Państwa i Państwowej Straży Pożarnej.

Po trzecie, nowe uprawnienia nadzorcze, które mają w założeniu chronić jednostki przed nadmierną ingerencją w prawa i wolności, pozwalają kolejnej instytucji na taką ingerencję. Brak ograniczeń w dostępie do informacji operacyjnych oznacza stworzenie mechanizmu dostępu do nich dla polityka. Biuro Nadzoru Wewnętrznego z Inspektorem na czele jest w istocie kolejną służbą o bardzo szerokich uprawnieniach względem obywateli.

¹⁶ Zob. Rzecznik Praw Obywatelskich, *Wystąpienie do Prezydenta RP w sprawie ustawy o zmianie ustawy o niektórych uprawnieniach pracowników urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw wewnętrznych*, Warszawa, 11 grudnia 2017 r., s. 3. Pismo dostępne na [stronie Rzecznika Praw Obywatelskich](#).