

ANDRZEJ MONDRY<sup>1</sup>

## BIURO NADZORU WEWNĘTRZNEGO W ŚWIETLE USTAWY O SZCZEGÓLNYCH FORMACH SPRAWOWANIA NADZORU PRZEZ MINISTRA WŁAŚCIWEGO DO SPRAW WEWNĘTRZNYCH

### Uwagi wstępne

**U**chwalona 9 listopada 2017 r. ustawa 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<sup>2</sup> określiła zasady sprawowania szczególnych form nadzoru przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych nad Policją, Strażą Graniczną (dalej jako: SG), Służbą Ochrony Państwa (dalej jako: SOP) i Państwową Strażą Pożarną (dalej jako: PSP) oraz zadania inspektora nadzoru wewnętrznego, w tym

---

<sup>1</sup> Podinsp. Andrzej Mondry — policjant — praktyk, absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego oraz Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie. Pełnił służbę na stanowiskach wykonawczych w jednostkach terenowych policji województwa pomorskiego, następnie jako ekspert w Biurze Kryminalnym Komendy Głównej Policji oraz w warszawskim Zarządzie Centralnego Biura Śledczego KGP. Zajmował funkcje m.in. zastępcy naczelnika Wydziału do Zwalczenia Zorganizowanej Przestępczości Kryminalnej Centralnego Biura Śledczego KGP, naczelnika Wydziału Wywiadu Skarbowego w Ministerstwie Finansów i naczelnika Centrum Koordynacji Działań w Ministerstwie Finansów. Pomysłodawca i organizator szkoleń dla policjantów służby kryminalnej w zakresie rozpoznawania i zwalczania przestępczości pseudokibiców (2007–2012), wykładowca i uczestnik krajowych, zagranicznych oraz międzynarodowych szkoleń, seminariów i konferencji naukowych z dziedziny bezpieczeństwa, współpracy międzynarodowej oraz zwalczania zorganizowanej przestępczości.

*Adres do korespondencji: <a.mondry@wp.pl>.*

<sup>2</sup> Ustawa z 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 (DzU z 2018 r., poz. 106 ze zm.; dalej jako: ustawa z 9 listopada 2017 r.).

organizację i tryb działania Biura Nadzoru Wewnętrznego<sup>3</sup> (dalej jako: BNW) uformowanego w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji (dalej jako: MSWiA).

W uzasadnieniu projektu ustawy z 9 listopada 2017 r. podano, że „[...] projektowane rozwiązanie ma na celu urealnienie standardu cywilnego nadzoru nad umundurowanymi służbami porządku publicznego”<sup>4</sup>. Ten akt prawny był krytykowany przez m.in. rzecznika praw obywatelskich<sup>5</sup>, organizacje pozarządowe<sup>6</sup>, związki zawodowe działające w służbach mundurowych podległych ministrowi spraw wewnętrznych i administracji<sup>7</sup> oraz przez środki masowego przekazu<sup>8</sup>. Zarzucano np., że: „Utworzenie BNW jest bezprawne, gdyż każda ze służb ma wewnętrzne organa kontroli, a nadzór nad czynnościami zgodności z prawem mają sądy i prokuratury”<sup>9</sup> czy, jeśli chodzi o zmiany w Policji, to, że „Jedną z najważniejszych będzie przejęcie nadzoru nad policjantami przez polityków”<sup>10</sup>. Po niecałym roku funkcjonowania BNW można stwierdzić, że obawy prezentowane przez

---

<sup>3</sup> Ustawa z 21 czerwca 1996 r. o szczególnych formach sprawowania nadzoru przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych (tekst jedn. DzU z 2018 r., poz. 2216 ze zm.; dalej jako: ustawa z 21 czerwca 1996 r.), art. 1a.

<sup>4</sup> Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, *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 nr 1835, <<http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1835>>, 4 grudnia 2018 r.

<sup>5</sup> Pismo rzecznika praw obywatelskich nr WZF.519.7.2017.TO z 11 grudnia 2017 r., <<https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Wyst%C4%85piecie%20do%20Prezydenta%20RP%20w%20sprawie%20ustawy%20o%20zmianie%20ustawy%20o%20niekt%C3%B3rych%20uprawnieniach%20pracownik%C3%B3w%20ur%C4%99du%20obs%C5%82uguj%C4%85cego%20ministra%20w%20C5%82a%20C5%9Bciwego%20do%20spraw%20wewn%C4%99trnych.pdf>>, 5 września 2019 r.

<sup>6</sup> W. Adamska, *Ministerstwo Spraw Nadzorczych. Nowe zabawki MSWiA*, <<https://panoptykon.org/wiadomosc/ministerstwo-spraw-nadzorczych-nowe-zabawki-mswia>>, 5 grudnia 2018 r.

<sup>7</sup> Biuro Prasowe ZG NSZZ Policjantów, *Oświadczenie Biura Prasowego ZG NSZZ Policjantów ws. utworzenia Biura Nadzoru Wewnętrznego*, <<http://nszpz.pl/aktualnosci/oswiadczenie-biura-prasowego-zg-nszz-policjantow-ws-utworzenia-biura-nadzoru-wewnetrznego>>, 5 grudnia 2018 r.

<sup>8</sup> Wprost, *Wiceprezes PiS będzie miał bezpośredni nadzór na policję. Odbierze tę funkcję KGP*, <<https://www.wprost.pl/kraj/10092444/wiceprezes-pis-bedzie-mial-bezposredni-nadzor-na-policja-odbierze-te-funkcje-kgp.html>>, 5 grudnia 2018 r.; także: mm\mtom, *Tym projektem PiS chce powołać nową służbę specjalną*, <<https://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/mswia-biuro-nadzoru-wewnetrznego-stworzy-cywilny-nadzor-nad-sluzbami,788595.html>>, 5 grudnia 2018 r.; W. Mystkowski, *Biuro Nadzoru Wewnętrznego na wzór Służby Bezpieczeństwa*, <<https://koduj24.pl/biuro-nadzoru-wewnetrznego-na-wzor-sluzby-bezpieczenstwa>>, 4 grudnia 2018 r.

<sup>9</sup> W. Mystkowski, *Biuro Nadzoru Wewnętrznego...*, wyd. cyt.

<sup>10</sup> Wprost, *Wiceprezes PiS będzie miał...*, wyd. cyt.

wiele instytucji publicznych oraz niepokój kreowany przez media nie znajdują potwierdzenia.

### **Zakres nadzoru ministra spraw wewnętrznych i administracji**

Nadzór określony w omawianej ustawie z 21 czerwca 1996 r., sprawowany przez ministra spraw wewnętrznych i administracji nad Policją, SG, PSP oraz SOP, dotyczy w szczególności:

- prawidłowości realizacji czynności operacyjno-rozpoznawczych,
- prowadzonych czynności wyjaśniających i postępowań dyscyplinarnych,
- rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania popełnianych przez funkcjonariuszy Policji, SG i SOP oraz strażaków PSP, a także pracowników zatrudnionych w tych służbach umyślnych, ściganych z oskarżenia publicznego przestępstw oraz przestępstw skarbowych i realizacji zadań w tym zakresie przez Biuro Spraw Wewnętrznych Policji (dalej jako: BSWP) i Biuro Spraw Wewnętrznych Straży Granicznej (dalej jako: BSWSG),
- weryfikowania kandydatów na określone stanowiska oraz osób zajmujących te stanowiska,
- prawidłowości realizacji postępowań sprawdzających oraz kontrolnych postępowań sprawdzających przeprowadzanych przez Policję, SG i SOP oraz PSP wobec własnych funkcjonariuszy, strażaków i pracowników w rozumieniu ustawy z 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych<sup>11</sup> w zakresie, w jakim nie narusza to kompetencji Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (dalej jako: ABW),
- realizacji obowiązku składania oświadczeń o stanie majątkowym przez funkcjonariuszy Policji, SG i SOP, strażaków PSP oraz pracowników zatrudnionych w tych służbach, a także ich analizy przez właściwych przełożonych w zakresie, w jakim nie narusza to kompetencji Centralnego Biura Antykorupcyjnego (dalej jako: CBA),
- działania zgodnego z przepisami prawa oraz zasadami etyki funkcjonariuszy Policji, SG i SOP oraz strażaków PSP, w związku z koniecznością zapewnienia przestrzegania praw oraz wolności człowieka i obywatela,
- przestrzegania zasad etyki zawodowej przez funkcjonariuszy Policji, SG i SOP oraz strażaków PSP,
- gromadzenia i przetwarzania danych osobowych przez Policję, SG, SOP i PSP,
- zezwalania przez komendanta głównego Policji, komendanta głównego SG i komendanta SOP na udzielenie wiadomości stanowiącej informację niejawną uprawnionym podmiotom.

Nalożone zadania nadzorcze minister spraw wewnętrznych i administracji realizuje przy pomocy inspektora nadzoru wewnętrznego oraz z zastrzeżeniem, że przepisy ustawy z 21 czerwca 1996 r. nie naruszają

---

<sup>11</sup> Tekst jedn. DzU z 2019 r., poz. 742 ze zm.; dalej jako ustawa o ochronie informacji niejawnych.

przepisów innych ustaw regulujących kwestie sprawowania nadzoru przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych nad Policją, SG, PSP i SOP.

W ustawie została uwzględniona możliwość faktycznego zapoznawania się ministra spraw wewnętrznych i administracji ze wszystkimi sprawami operacyjno-rozpoznawczymi<sup>12</sup> prowadzonymi przez Policję, SG i SOP oraz tymi prowadzonymi przez inspektora nadzoru wewnętrznego<sup>13</sup>. Minister właściwy w sprawach wewnętrznych określa też w drodze zarządzenia regulamin BNW<sup>14</sup>.

## Inspektor nadzoru wewnętrznego

Inspektora nadzoru wewnętrznego można postrzegać jako organ, przy pomocy którego minister do spraw wewnętrznych (jako zwierzchnik inspektora nadzoru wewnętrznego) sprawuje nadzór nad służbami jemu podległymi lub przez niego nadzorowanymi, nad funkcjonariuszami Policji, SG i SOP oraz strażakami PSP, a także nad pracownikami zatrudnionymi w tych służbach<sup>15</sup>. W zakresie prawa pracy, wobec osób zatrudnionych w BNW, inspektorowi nadzoru wewnętrznego przysługują kompetencje dyrektora generalnego urzędu określone w art. 25 ust. 4 ustawy z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej<sup>16</sup>. Umożliwiono mu również gospodarowanie składnikami rzeczowymi majątku ruchomego użytkowanymi przez BNW.

W ustawie z 21 czerwca 1996 r. określono zamknięty katalog zadań inspektora nadzoru wewnętrznego, który:

- wspiera ministra właściwego do spraw wewnętrznych w czynnościach związanych z egzekwowaniem działania zgodnego z przepisami prawa i zasadami etyki w Policji, SG, SOP oraz PSP, w związku z koniecznością zapewnienia przestrzegania praw oraz wolności człowieka i obywatela oraz ujawniania nieprawidłowości w tym zakresie,
- weryfikuje, na podstawie informacji, w tym również oznaczonych klauzulą tajności, będących w posiadaniu służb i podmiotów podległych lub nadzorowanych przez prezesa Rady Ministrów, ministra właściwego do spraw wewnętrznych, ministra właściwego do spraw finansów publicznych, ministra obrony narodowej i ministra sprawiedliwości oraz danych zawartych w prowadzonych przez służby zbiorach, rejestrach, ewidencjach i bazach danych, w tym również oznaczonych klauzulą tajności, kandydatów na stanowiska oraz osoby je zajmujące,
- ujawnia i monitoruje zachowania naruszające zasady etyki zawodowej funkcjonariuszy Policji, SG i SOP oraz strażaków PSP,
- ujawnia i analizuje nieprawidłowości zaistniałe w związku z prowadzonymi czynnościami wyjaśniającymi i postępowaniami dyscyplinarnymi w Policji, SG, SOP oraz PSP,

<sup>12</sup> Art. 1c pkt 2 ustawy z 21 czerwca 1996 r.

<sup>13</sup> Tamże, art. 1c pkt 3.

<sup>14</sup> Tamże, art. 11b ust. 4.

<sup>15</sup> Tamże, art. 11a ust. 1.

<sup>16</sup> Tekst jedn. DzU z 2018 r., poz. 1559 ze zm.

- analizuje informacje dotyczące naruszeń prawa przez podmioty nadzorowane,
- analizuje i ocenia czynności operacyjno-rozpoznawcze prowadzone w Policji, SG i SOP oraz ujawnia nieprawidłowości w tym obszarze w zakresie, w jakim nie narusza to kompetencji prokuratury i sądu,
- rozpoznaje, zapobiega i wykrywa popełniane przez funkcjonariuszy Policji, SG i SOP oraz strażaków PSP, a także pracowników zatrudnionych w tych służbach umyślnych, ściganych z oskarżenia publicznego przestępstw oraz przestępstw skarbowych,
- ocenia realizację zadań przez BSWP i BSWSG,
- ocenia prawidłowość realizacji postępowań sprawdzających oraz kontrolnych postępowań sprawdzających przeprowadzanych przez Policję, SG, SOP oraz PSP wobec własnych funkcjonariuszy, strażaków i pracowników w rozumieniu ustawy o ochronie informacji niejawnych w zakresie, w jakim nie narusza to kompetencji ABW,
- ocenia realizację obowiązku składania oświadczeń o stanie majątkowym przez funkcjonariuszy Policji, SG i SOP, strażaków PSP oraz pracowników zatrudnionych w tych służbach, a także ich analizy przez właściwych przełożonych w zakresie, w jakim nie narusza to kompetencji CBA,
- analizuje i ocenia gromadzenie i przetwarzanie danych osobowych przez Policję, SG, SOP i PSP oraz ujawnia nieprawidłowości w tym zakresie,
- ocenia realizację uprawnień w zakresie zezwalania przez komendanta głównego Policji, komendanta głównego SG oraz komendanta SOP na udzielenie wiadomości stanowiącej informację niejawną uprawnionym podmiotom.

W celu prawidłowej realizacji zadań nałożonych na inspektora nadzoru wewnętrznego ma on prawo do:

- „1. bezpośredniego zlecenia wykonania określonych czynności, w tym również w trybie czynności operacyjno-rozpoznawczych, Komendantowi Biura Spraw Wewnętrznych Policji i Komendantowi Biura Spraw Wewnętrznych Straży Granicznej, oraz żądania od nich informacji na temat wyników tych czynności, w uzasadnionych przypadkach z wyłączeniem informowania przełożonych służbowych kierowników tych jednostek organizacyjnych, a także Komendantowi Służby Ochrony Państwa;
2. bezpośredniego żądania od Komendanta BSWP, Komendanta BSWSG i Komendanta Służby Ochrony Państwa informacji dotyczących wyników czynności operacyjno-rozpoznawczych prowadzonych wobec podmiotów nadzorowanych oraz wobec zachodzących w tych podmiotach zjawisk i zdarzeń;
3. bezpośredniego zlecenia Komendantowi BSWP, Komendantowi BSWSG i Komendantowi SOP dokonywania sprawdzeń kandydatów;
4. powoływania zespołów zadaniowych złożonych z funkcjonariuszy podmiotów nadzorowanych oraz pracowników zatrudnionych w tych pod-

- miotach, za zgodą ich przełożonych, określając ich skład, zadania, organizację i tryb pracy;
5. zlecenia wykonania ekspertyz związanych z realizacją zadań Biura;
  6. przetwarzania informacji, w tym danych osobowych, w ramach realizowanych kompetencji nadzorczych w konkretnych sprawach;
  7. uzyskania dostępu do materiałów uzyskanych w wyniku prowadzonych czynności operacyjno-rozpoznawczych Policji, Straży Granicznej i Służby Ochrony Państwa, w celu analizy i oceny prowadzonych form czynności operacyjno-rozpoznawczych, z zachowaniem ograniczeń wynikających z przepisów odpowiednio art. 20b ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, art. 9d ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej lub art. 67 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa;
  8. uzyskania dostępu do materiałów postępowań sprawdzających i kontrolnych postępowań sprawdzających przeprowadzanych przez Policję, Straż Graniczną, Służbę Ochrony Państwa oraz Państwową Straż Pożarną wobec własnych funkcjonariuszy, strażaków i pracowników w rozumieniu ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych w zakresie, w jakim nie narusza to kompetencji Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego;
  9. uzyskania dostępu do materiałów z prowadzonych przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego kontroli, o których mowa w art. 12 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych, postępowań sprawdzających oraz kontrolnych postępowań sprawdzających, przeprowadzanych przez Policję, Straż Graniczną, Służbę Ochrony Państwa oraz Państwową Straż Pożarną wobec własnych funkcjonariuszy, strażaków i pracowników;
  10. uzyskania dostępu do oświadczeń o stanie majątkowym składanych przez funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej i Służby Ochrony Państwa, strażaków Państwowej Straży Pożarnej oraz pracowników zatrudnionych w tych służbach, a także materiałów sporządzonych w wyniku ich analizy przez właściwych przełożonych w zakresie, w jakim nie narusza to kompetencji Centralnego Biura Antykorupcyjnego<sup>17</sup>.

Ponadto inspektor nadzoru wewnętrznego, realizując nałożone na niego zadania, może „[...] uzyskiwać informacje, w tym dane osobowe, gromadzić je, sprawdzać oraz przetwarzać, w tym również informacje niejawne oraz informacje uzyskane lub przetwarzane przez organy innych państw, przez Międzynarodową Organizację Policji Kryminalnych — Interpol i Agencję Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Ścigania (Europol)<sup>18</sup>, może także korzystać z danych o osobie, w tym również w formie zapisu elektronicznego, uzyskanych przez inne organy, służby i instytucje państwowe w wyniku wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych

<sup>17</sup> Art. 11j ust. 1 pkt 1 ustawy z 21 czerwca 1996 r.

<sup>18</sup> Tamże, art. 11t ust. 1 pkt 1.



oraz je przetwarzać<sup>19</sup>. Inspektor nadzoru wewnętrznego może również „[...] uzyskiwać, gromadzić i przetwarzać informacje, w tym dane osobowe, ze zbiorów i rejestrów prowadzonych na podstawie odrębnych przepisów przez organy władzy publicznej, w tym również ze zbiorów i rejestrów, w których przetwarzane są informacje, obejmujące dane osobowe, uzyskane w wyniku wykonywania przez te organy czynności operacyjno-rozpoznawczych”<sup>20</sup>.

Inspektor nadzoru wewnętrznego wykonuje swoje zadania przy pomocy BNW i oddelegowanych ze służb nadzorowanych przez ministra spraw wewnętrznych i administracji do BNW inspektorów oraz wspomagających ich ekspertów.

Policjanci, strażnicy graniczni, funkcjonariusze SOP lub strażacy PSP, aby zostać oddelegowani do wykonywania zadań w BNW, muszą wyrazić na to zgodę.

Inspektorzy BNW mają prawo do:

- „1. legitymowania osób w celu ustalenia ich tożsamości;
2. obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych i dźwięku towarzyszącego tym zdarzeniom;
3. żądania niezbędnej pomocy od instytucji państwowych, organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego oraz przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie użyteczności publicznej; wymienione instytucje, organy i przedsiębiorcy są obowiązani, w zakresie swojego działania, do udzielenia tej pomocy w zakresie obowiązujących przepisów prawa;
4. zwracania się o niezbędną pomoc do innych przedsiębiorców i organizacji społecznych, jak również zwracania się w nagłych wypadkach do każdej osoby o udzielenie doraźnej pomocy, w ramach obowiązujących przepisów prawa;
5. swobodnego wstępu i poruszania się po terenie podmiotu nadzorowanego bez obowiązku uzyskiwania przepustki;
6. dostępu do danych oraz wglądu do dokumentów dotyczących działalności podmiotu nadzorowanego, pobierania za pokwitowaniem oraz zabezpieczania dokumentów, z zachowaniem przepisów o tajemnicy prawnie chronionej i przepisów o ochronie informacji niejawnych;
7. sporządzania, a w razie potrzeby żądania sporządzenia niezbędnych kopii, odpisów lub wyciągów z dokumentów oraz zestawień lub obliczeń;
8. przetwarzania danych osobowych w zakresie niezbędnym do realizacji zadań;
9. żądania złożenia ustnych lub pisemnych wyjaśnień”<sup>21</sup>.

Ważne jest wskazanie ustawowe, że czynności realizowane przez inspektorów BNW powinny być wykonywane w sposób możliwie najmniej

---

<sup>19</sup> Tamże, art. 11t ust. 1 pkt 2.

<sup>20</sup> Tamże, art. 11t ust. 1 pkt 3.

<sup>21</sup> Tamże, art. 11l ust. 1.

naruszający dobra osobiste osoby, wobec której zostają podjęte<sup>22</sup>. Na sposób prowadzenia niektórych czynności, przysługuje zażalenie do miejscowo właściwego prokuratora.

Konieczne jest wspomnienie o innych uprawnieniach inspektorów BNW wynikających z ustawy z 21 czerwca 1996 r. Inspektorzy mają prawo między innymi do:

- posiadania i użycia broni oraz środków przymusu bezpośredniego,
- korzystania z tzw. dokumentów legalizacyjnych<sup>23</sup>.

W celu zabezpieczenia bezstronności oraz nieskazitelności materialnej inspektorzy i eksperci BNW nie mogą podejmować jakiegokolwiek dodatkowego zajęcia zarobkowego.

Ponadto BNW może, przy zachowaniu zasad ustawowych, uzyskiwać dane telekomunikacyjne, pocztowe i internetowe. Ustawa z 21 czerwca 1996 r. przewiduje także możliwość stosowania kontroli operacyjnej przez BNW.

Dodatkowo należy wspomnieć o zarządzeniu nr 55 ministra spraw wewnętrznych i administracji z 6 września 2018 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Biura Nadzoru Wewnętrznego<sup>24</sup> wraz z załącznikiem „Regulamin organizacyjny Biura Nadzoru Wewnętrznego”. Zarządzenie wprawdzie weszło w życie z dniem ogłoszenia, jednak zgodnie z jego § 3, przepisy, a zatem i ustanowiony nimi regulamin, mają zastosowanie od 27 stycznia 2018 r., czyli od początku powstania BNW.

Powyższy regulamin określił strukturę BNW, która składa się z wydziałów: ogólnego, pierwszego (I), drugiego (II) oraz trzeciego (III), w ramach którego funkcjonuje Zespół Operacyjno-Rozpoznawczy<sup>25</sup>.

Należy wskazać, że w zakresie realizowanych czynności operacyjno-rozpoznawczych BNW nie posiada własnych, wydanych na swoje potrzeby, aktów prawnych, dlatego korzysta z tych, które obowiązują w Policji.

Określone uprawnienia inspektorów BNW są niezbędne do prawidłowej realizacji wykonywanych przez nich zadań. W kontekście dotychczasowych doświadczeń można dyskutować o przyznaniu dodatkowych uprawnień dla inspektorów związanych np. z zatrzymywaniem osób, prowadzeniem czynności dochodzeniowo-śledczych itp. Mając na uwadze możliwe czynności procesowe, które mogą być realizowane np. w stosunku do funkcjonariuszy BSWP, BSWSG, logicznymi i praktycznymi „partnerami” dla prokuratorów w takich sytuacjach byłiby inspektorzy BNW.

## Kontrola i nadzór nad służbami w Niemczech

Chcąc obiektywnie oceniać nadzór nad służbami podległymi ministrowi spraw wewnętrznych i administracji w Polsce, można przyrzeć się sytuacji w Republice Federalnej Niemiec (dalej jako: RFN), gdzie problematyka

<sup>22</sup> Tamże, art. 111 ust. 2.

<sup>23</sup> Tamże, art. 11u ust. 1.

<sup>24</sup> Dz. Urz. MSWiA z 2018 r., poz. 65.

<sup>25</sup> Tamże, § 4 ust. 1 załącznika „Regulamin Organizacyjny Biura Nadzoru Wewnętrznego”.



nadzoru nad służbami budzi również ogromne zainteresowanie, np. Federalna Centrala Kształcenia Obywatelskiego (niem. *Bundeszentrale für Politische Bildung*; dalej jako: BPB)<sup>26</sup>, której zadaniem jest m.in. „[...] popieranie świadomości obywatelskiej w duchu demokracji i politycznej partycypacji”<sup>27</sup>, zwraca uwagę na konieczność prawidłowej kontroli policji. Autorzy Alexander Bosch oraz Jonas Grutzpalk w artykule opublikowanym przez BPB 3 września 2015 r.<sup>28</sup> przedstawiają rodzaje kontroli działań policji w Niemczech. Kontrola sądowa realizowana na wniosek złożony przez obywatela bądź instytucje może kwestionować zgodność z prawem działań policji, z kolei kontrola polityczna jest wykorzystywana przez wewnętrzne, regularnie zwoływane komisje Bundestagu czy Landtagów lub powoływane doraźnie w celu zbadania określonych działań<sup>29</sup> bądź problemów strukturalnych, natomiast kontrola społeczna — poprzez organizacje pozarządowe, inicjatywy obywatelskie i media. W szerszym kontekście opisywane rodzaje kontroli nad działaniami policji w Niemczech cechuje jedno — cywilny nadzór nad służbami. Warto zaznaczyć, że w RFN zadania, które w Polsce wykonuje Policja, SOP oraz SG, realizowane są m.in. przez Policję Federalną (niem. *Bundespolizei*)<sup>30</sup> i przez Federalny Urząd Kryminalny (niem. *Bundeskriminalamt*)<sup>31</sup>, które, oprócz uprawnień do realizacji działań operacyjnych, posiadają też kompetencje do prowadzenia czynności procesowych<sup>32</sup>.

Innym rodzajem kontroli wskazanym przez A. Boscha i J. Grutzpalka jest kontrola administracyjna. W Niemczech, podobnie jak w Polsce, w policji funkcjonuje organizacja hierarchiczna, która determinuje też kontrolę oraz nadzór wyższych przełożonych. Każda jednostka posiada przełożonego, który podlega kontroli przez wyższych przełożonych, aż do ministerstwa spraw wewnętrznych włącznie. Kontrola administracyjna wiąże się ściśle z możliwością wszczynania postępowań dyscyplinarnych.

## Wnioski

Biuro Nadzoru Wewnętrznego zapewnia rzeczywisty i stały nadzór nad służbami podległymi ministrowi spraw wewnętrznych i administracji.

<sup>26</sup> Bundeszentrale für politische Bildung, <<http://www.bpb.de>>, 5 grudnia 2018 r.

<sup>27</sup> Federalna Centrala Kształcenia Obywatelskiego, *Zadania, cele, działanie*, <<http://www.bpb.de/die-bpb/51238/federalna-centrala-ksztacenia-obywatelskiego>>, 5 grudnia 2018 r.

<sup>28</sup> A. Bosch, J. Grutzpalk, *Kontrolle der Polizei*, <<http://www.bpb.de/politik/innenpolitik/innere-sicherheit/201425/kontrolle-der-polizei>>, 5 grudnia 2018 r.

<sup>29</sup> Zob. raport Komisji Śledczej parlamentu landu Baden-Württemberg ds. dworcowej akcji policyjnej w Stuttgarcie Landtag von Baden-Württemberg, <[https://www.landtag-bw.de/files/live/sites/LTBW/files/dokumente/WP14/Drucksachen/7000/14\\_7500\\_D.pdf](https://www.landtag-bw.de/files/live/sites/LTBW/files/dokumente/WP14/Drucksachen/7000/14_7500_D.pdf)>, 5 grudnia 2018 r.

<sup>30</sup> Bundespolizei, <<https://www.bundespolizei.de>>, 5 grudnia 2018 r.

<sup>31</sup> Bundeskriminalamt, <<https://www.bka.de>>, 5 grudnia 2018 r.

<sup>32</sup> J. Gawryszewski, *Śłużby specjalne w Republice Federalnej Niemiec*, „Przeгляд Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2012, nr 6, s. 11

Po roku funkcjonowania BNW można stwierdzić, że wprowadzenie organu kontrolującego i nadzorującego służby wewnętrzne w Policji oraz w SG okazało się dobrą inicjatywą.

W kontekście zadań realizowanych przez BNW logiczny wydaje się postulat, aby organ realizował swoje zadania również w stosunku do całego resortu spraw wewnętrznych i administracji, tj. w stosunku do urzędników i pracowników zatrudnionych i oddelegowanych do pracy/służby w MSWiA oraz w podległych podmiotach, jak np. Służba Zdrowia MSWiA czy Państwowa Inspekcja Sanitarna MSWiA.

Warto również przyjąć zasadę i rodzaje kontroli nad służbami, jaka funkcjonuje w Niemczech.

Wyniki pracy inspektorów BNW mogą służyć pomocą w wyjaśnieniu okoliczności faktycznych w prowadzonych postępowaniach przeciwko funkcjonariuszom porządku publicznego.

**Słowa kluczowe:** Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Biuro Nadzoru Wewnętrznego, nadzór nad służbami, Policja, Straż Graniczna, Służba Ochrony Państwa, Państwowa Straż Pożarna

**Keywords:** Ministry of the Interior and Administration, Internal Supervisory Office, supervision over the services, Police, Border Guard, State Protection Service, State Fire Service

**Streszczenie:** Autor omawia wybrane elementy ustawy z 21 czerwca 1996 r. o szczególnych formach sprawowania nadzoru przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz przedstawia nowy organ — inspektora Nadzoru Wewnętrznego i komórkę organizacyjną Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, przy pomocy której wykonuje swoje zadania, czyli Biuro Nadzoru Wewnętrznego (dalej jako: BNW), które w założeniu ustawodawcy ma umożliwić realny, cywilny nadzór ministra nad podległymi mu służbami. Biuro Nadzoru Wewnętrznego zostało stworzone od podstaw, na szczeblu centralnym, z uprawnieniami operacyjno-rozpoznawczymi oraz kontrolnymi pozwalającymi na prawidłową realizację zadań w stosunku do podmiotów nadzorowanych.

Zaprezentowane zostały zasady sprawowania nadzoru przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych nad Policją, Strażą Graniczną, Służbą Ochrony Państwa oraz Państwową Strażą

**Summary:** The author discusses selected elements of the Act on special forms of supervision by the Minister for Internal Affairs and presents a new authority — the Internal Supervisory Inspector and the organizational unit of the Ministry of Internal Affairs and Administration — Internal Supervisory Office (ISO), with the help of which he carries out his tasks. The office, which, in the assumption of the legislator, should enable the minister's real civilian supervision over the subordinate services. An office formed from the beginning, at the central level, with preliminary investigation and control permission, allowing for proper implementation of tasks in relation to supervised entities.

The principles of supervision by the minister for internal affairs over the Police, the Border Guard, the State Protection Service and the State Fire Service, were presented and the tasks of the Internal Supervision Inspector and organization and operation mode of the ISO.

Pożarną, zadania inspektora nadzoru wewnętrznego oraz organizacja i tryb działania BNW.

Przedstawione zostały także uprawnienia inspektorów BNW, z którymi najczęściej mają kontakt kierownicy jednostek i komórek organizacyjnych służb podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych. Opracowanie to przybliży nową jednostkę organizacyjną w strukturze Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz przedstawia możliwości wykorzystania jej efektów pracy w toku prowadzonych postępowań.

Zadania realizowane przez BNW zostały przedstawione w sposób przejrzysty i umożliwiający ich wnikliwą analizę.

Autor podjął też próbę obiektywnej oceny nadzoru sprawowanego nad służbami podległymi ministrowi spraw wewnętrznych i administracji w kontekście obowiązujących rozwiązań prawnych dotyczących nadzoru w Republice Federalnej Niemiec.

Also the powers of the Internal Supervisory Inspector have been presented with which most the managers of units and organizational units of services subordinate to the minister for internal affairs most often have contact.

This study brings the new organizational unit into the structure of the Ministry of Interior and Administration and presents the possibilities of using its work effects in the course of ongoing proceedings.

The tasks carried out by the ISO were presented in a transparent manner, enabling their deep analysis. The author also attempted an objective assessment of the supervision exercised over the services subordinate to the Minister of Interior and Administration in the context of the existing legal solutions regarding supervision in the Federal Republic of Germany.