

PRZEWODNICZĄCY RADY LEGISLACYJNEJ
PRZY PREZESIE RADY MINISTRÓW

prof. dr hab. Mirosław Stec

MSWiA



ARC492922

Warszawa, dnia 19 maja 2017 r.

DP.RL. 10. 4. 2017. 151 (1)

**Pan
Mariusz Błaszczak
Minister Spraw Wewnętrznych i
Administracji**

Szanowny Panie Ministrze!

W załączeniu uprzejmie przekazuję opinię Rady Legislacyjnej o projekcie ustawy 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 tego ministra oraz niektórych innych ustaw.

Jednocześnie, stosownie do § 43 pkt 3 Uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów (M. P. poz. 979), proszę o ustosunkowanie się do przesłanych uwag.

Łzy i waszemu

MINISTERSTWO SPRAW WEWNĘTRZNYCH
I ADMINISTRACJI
KANCELARIA GŁÓWNA

wplynęło dn. 2017-05-22

RKP 84692 za kart. 1/10

RL-0302-14/17

Opinia

o projekcie ustawy 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 tego ministra oraz niektórych innych ustaw

I. Uwagi ogólne

1. Pismem z dnia 13 marca 2017 r. Prezes Rządowego Centrum Legislacji zwróciła się do Rady Legislacyjnej z prośbą o wyrażenie opinii o projekcie ustawy 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 tego ministra oraz niektórych innych ustaw (zwanej dalej „ustawą”).

2. Proponowana nowelizacja ujednocila zasady sprawowania szczególnych form nadzoru przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji nad Policją, Strażą Graniczną, Państwową Strażą Pożarną oraz Biurem Ochrony Rządu (na marginesie warto zauważyć, że przed skierowaniem projektu do Sejmu należałoby uwzględnić planowaną likwidację BOR i utworzenie w to miejsce Państwowej Służby Ochrony). Należy zaznaczyć, że komórki nadzoru wewnętrznego istniały w dotychczasowym stanie prawnym jedynie w Komendzie Głównej Policji i Komendzie Głównej Służby Granicznej.

3. Zmieniana ustawa (wcześniej sześciokrotnie nowelizowana) składa się obecnie z 4 artykułów. Projektowane zmiany, począwszy od propozycji zmiany tytułu ustawy, poprzez merytoryczną wagę proponowanej regulacji, a skończywszy na objętości nowych przepisów, wielokrotnie przekraczającej jej aktualną objętość, dają tym samym podstawy do rozważenia przez projektodawcę rezygnacji z nowelizowania obowiązującej ustawy na rzecz jej uchylecia i uchwalenia nowego aktu. Warto w tym miejscu odwołać się do § 84 Zasad Techniki Prawodawczej, zgodnie z którym, jeżeli zmiany wprowadzane w ustawie miałyby być liczne albo miałyby naruszać konstrukcję lub spójność ustawy albo gdy ustawa była już poprzednio

wielokrotnie nowelizowana, opracowuje się projekt nowej ustawy. Również konieczność tworzenia nadzwyczajnych jednostek redakcyjnych w nowelizowanej ustawie (art. 11a-11zi), wynikająca z zachowania właściwego merytorycznego układu aktu normatywnego, przemawia za rozważeniem zastąpienia opiniowanego projektu projektem nowej ustawy.

4. Rada Legislacyjna zwraca także uwagę na problem tytułu ustawy, który ma ulec zmianie. W obecnym brzmieniu wskazuje on wyraźnie na kwestie dotyczące uprawnień pracowniczych osób zatrudnionych w urzędzie ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Proponowany tytuł natomiast ma odnosić się już wyłącznie do szczególnych form sprawowania nadzoru przez ministra. Sama zamiana tytułu ustawy jest oczywiście konieczna, gdyż w wyniku nowelizacji dodane zostaną regulacje wykraczające poza zakres przedmiotowy, który obecnie z niego wynika. Jednak zdaniem Rady Legislacyjnej nowy tytuł ustawy będzie z kolei zbyt wąski, gdyż poza zagadnieniami dotyczącymi szczególnych form nadzoru sprawowanego przez ministra ustawa w dalszym ciągu określać będzie – tak jak teraz – niektóre uprawnienia pracownicze urzędników i innych pracowników zatrudnionych w jednostkach podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych (np. art. 6, 7 i 9 ustawy). Mieć będziemy zatem do czynienia z naruszeniem § 16 pkt 3 i 18 ust. 1 Zasad techniki prawodawczej, które to przepisy wymagają, by tytuł ustawy ogólnie określał przedmiot ustawy w sposób adekwatnie informujący o jej treści.

5. Podobny – jak wyżej opisany – problem dotyczy nowo dodawanego art. 1a ustawy, który określa zakres przedmiotowy ustawy. W projektowanym przepisie mowa jest o dwóch zagadnieniach: zasadach sprawowania szczególnych form nadzoru przez ministra oraz zadaniach, organizacji i trybu działania Biura Nadzoru Wewnętrznego. Nie uwzględniono w nim więc w ogóle treści wynikającej z art. 6, 7 i 9 ustawy, które dotyczą szczególnych uprawnień pracowników zatrudnionych w jednostkach podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych.

II. Ocena zgodności proponowanych rozwiązań z Konstytucją

1. Nadzór ministra właściwego do spraw wewnętrznych sprawowany ma być za pośrednictwem Dyrektora nowo utworzonego Biura Nadzoru Wewnętrznego. Utworzenie Biura w intencji projektodawcy nie narusza przepisów innych ustaw regulujących kwestie sprawowania nadzoru przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych nad podległymi mu służbami. Takie postanowienie zawarte w nowo wprowadzonym do nowelizowanej ustawy art. 1c ma duże znaczenie dla rozstrzygnięcia ewentualnych konfliktów między już istniejącymi regulacjami a nowym unormowaniem. Warto tu dodać, że Dyrektor Biura w myśl

proponowanych regulacji ma współpracować z dyrektorami biur spraw wewnętrznych KGP i KGSG, co z jednej strony zapobiec powinno dublowaniu się działań prowadzonych przez te komórki, ale z drugiej strony zapewnić powinno ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych otrzymywanie materiałów autonomicznych i obiektywnych, a nie przetworzonych przez biura spraw wewnętrznych KGP i KGSG. W tym ostatnim przypadku istniało ryzyko korzystnej dla tych służb selekcji materiału przekazywanego ministrowi oraz formułowania jego subiektywnych ocen.

2. Nowo utworzone Biuro Nadzoru Wewnętrznego jest komórką organizacyjną w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw wewnętrznych i podlega mu bezpośrednio. Jego zadania określone w nowo wprowadzonym do nowelizowanej ustawy art. 11a ust. 3 nie budzą zastrzeżeń z punktu widzenia zgodności z Konstytucją i mieszczą się w ustanowionym ustawowo zakresie kompetencji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. To samo dotyczy zadań Dyrektora Biura określonych w nowo wprowadzonym do nowelizowanej ustawy art. 11j.

3. Uprawnienia inspektorów Biura (art. 11i nowo wprowadzony do nowelizowanej ustawy) pokrywają się z ustawowo ustalonymi uprawnieniami funkcjonariuszy służb podległych MSWiA. Gwarancją właściwej, nienaruszającej prawa, ich realizacji jest możliwość złożenia zażalenia do miejscowo właściwego prokuratora.

4. Wykonywanie czynności operacyjno-rozpoznawczych, podejmowanych przez Biuro w celach określonych w nowo wprowadzonym do nowelizowanej ustawy art. 11n ust. 1 odbywa się pod kontrolą sądową, co spełnia wymogi zgodności z Konstytucją tego rozwiązania.

5. W państwach demokratycznych projektowane rozwiązanie nie jest ewenementem. W wielu krajach istnieją podobne do BNW instytucje wykonujące zadania z zakresu kontroli wewnętrznej mające na celu prewencję i wykrywanie przestępstw w ramach poszczególnych służb (organów) podległych ministrom spraw wewnętrznych. Przykładem może tu być węgierska Narodowa Służba Ochrony, która jest centralnym organem budżetowym, podległym Ministrowi Spraw Wewnętrznych, a także słowacka Sekcja Kontroli i Służby Inspekcyjnej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. W niektórych państwach analogiczna instytucja podporządkowana jest premierowi – np. w Czechach – Generalna Inspekcja Służb Bezpieczeństwa.

III. Uwagi na temat statusu Biura Nadzoru Wewnętrznego

1. Proponowane w projekcie opiniowanej ustawy pojęcia „Biuro Nadzoru Wewnętrznego” oraz „Dyrektor Biura Nadzoru Wewnętrznego” to nazwy własne, które ze względu na

uwarunkowania prawno-ustrojowe wynikające z regulacji *ustawy o Radzie Ministrów* i *ustawy o działach administracji rządowej*, nie powinny być rozbudowane o dookreślenie przykładowo „Biuro Nadzoru Wewnętrznego w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji”. Jednakże z drugiej strony, posługiwanie się wyrażeniami „Biuro Nadzoru Wewnętrznego” oraz „Dyrektor Biura Nadzoru Wewnętrznego” w odrębnych ustawach np. w *ustawie o Policji*, *ustawie o Straży Granicznej*, czy też w *ustawie o Państwowej Straży Pożarnej*, może być mylnie odczytywane i błędnie sugerować istnienie tych podmiotów w strukturach wymienionych wyżej formacji. Dlatego uznać należy, że w przypadku nowelizacji ustaw dotyczących służb podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych związanych z utworzeniem Biura Nadzoru Wewnętrznego wystarczy stosowanie w odpowiednich regulacjach tej nazwy. Zabieg ten budzi wątpliwości w przypadku nowelizacji innych ustaw – w tym: *ustawy o księgach wieczystych i hipotece*, *ustawy – Prawo o ruchu drogowym*, *ustawy – Ordynacja podatkowa*, *ustawy – Prawo bankowe*, *ustawy o Krajowym Rejestrze Karnym*, *ustawy – Prawo telekomunikacyjne*, *ustawy – Prawo pocztowe*, *ustawy o ochronie informacji niejawnych*, *ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej*. W przypadku tych ustaw w przepisach mówiących o Biurze Nadzoru Wewnętrznego lub jego Dyrektora należałoby dodać, że chodzi o komórkę wprowadzoną w projektowanej ustawie o szczególnych formach sprawowania nadzoru przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych. W przeciwnym razie adresat aktu może odnieść wrażenie, że utworzona została nowa służba.

2. W projektowanej ustawie określając uprawnienia Biura rozszerzono też w jednym przypadku uprawnienia innych służb. Chodzi o możliwość przekazywania (art. 11z projektowanej ustawy) – po uzyskaniu zgody ministra MSWiA – informacji o osobie niebędącej funkcjonariuszem, udzielającej pomocy funkcjonariuszom Biura Nadzoru Wewnętrznego oraz funkcjonariuszom Policji i Straży Granicznej, jeżeli osoba ta dokonała tzw. samodekspiracji. Sprawa ta nie była dotychczas uregulowana i wydaje się logicznym zrezygnowanie z obowiązującej w dotychczasowym stanie prawnym ochrony tego typu wiadomości.

3. Pewne wątpliwości wywołują przepisy dotyczące źródeł zadań Biura Nadzoru Wewnętrznego i Dyrektora Biura Nadzoru Wewnętrznego oraz sposobu ich powierzania tym podmiotom.

Zgodnie z art. 1b, minister właściwy do spraw wewnętrznych nadzoruje Policję, Straż Graniczną, Państwową Straż Pożarną oraz Biuro Ochrony Rządu, za pośrednictwem Dyrektora Biura Nadzoru Wewnętrznego. Należałoby z tego wnosić, że wszelkie zadania w tym zakresie i służące do ich realizacji kompetencje są zadaniami i kompetencjami ministra, które minister

może realizować za pośrednictwem i przy pomocy innych podmiotów. Jednakże z brzmienia art. 11a ust. 3 wynika, że to bezpośrednio Biuro Nadzoru Wewnętrznego, którego działalnością, zgodnie z art. 11b ust. 1, kieruje Dyrektor Biura Nadzoru Wewnętrznego i które w myśl art. 11a ust. 1, jest komórką organizacyjną w ministerstwie, a zatem częścią aparatu pomocniczego ministra właściwego do spraw wewnętrznych, zostały powierzone zadania obejmujące czynności o charakterze nadzorczym.

Nie do końca jasne jest również brzmienie art. 11g, zgodnie z którym Dyrektor Biura wykonuje swoje zadania przy pomocy Biura. W tym miejscu rodzi się bowiem pytanie o to, czy chodzi tu raczej o kompetencje a nie o zadania dyrektora generalnego urzędu, o których mowa w art. 25 ust. 4 *ustawy o służbie cywilnej*, które w myśl art. 11f przysługują Dyrektorowi Biura, czy też o zadania określone w art. 11a ust. 3, które jak wyżej wskazano, zostały powierzone *expressis verbis* Biuru, a nie Dyrektorowi, czy wreszcie chodzi tu o uprawnienia wymienione w art. 11j.

4. Mając na uwadze charakter jednego z zadań Biura Nadzoru Wewnętrznego, ujętego w art. 11a ust. 3 pkt 7 projektu (rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie popełnianych przez funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej i Biura Ochrony Rządu oraz strażaków Państwowej Straży Pożarnej, a także pracowników zatrudnionych w tych służbach umyślnych ściganych z oskarżenia publicznego przestępstw oraz przestępstw skarbowych), a także niektóre instrumenty przewidziane dla jego wykonania, można powziąć wątpliwość, czy istotnie – jak stanowi art. 11a ust. 1 – podmiot ten jest komórką organizacyjną w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw wewnętrznych. W odniesieniu do wymienionego zadania i projektowanych środków jego realizacji nie przekonuje wyjaśnienie projektodawcy, iż nie jest to nowa, oddzielna służba (s. 4). Przede wszystkim wymaga podkreślenia, że zadanie wyrażające się formułą: rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw jest charakterystyczne dla organów porządku i bezpieczeństwa o szczególnym statusie służb, w tym specjalnych (np. art. 14 ust. 1 *ustawy o Policji*; art. 2 ust. 1 *ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym*; art. 5 ust. 1 pkt 2 *ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu*; art. 1 ust. 2 pkt 4 *ustawy o Straży Granicznej*). Projektowana w tym zakresie właściwość Biura Nadzoru Wewnętrznego obejmuje nie tylko funkcjonariuszy wskazanych czterech służb, ale także zatrudnionych w nich pracowników, a ponadto ma szeroki zakres przedmiotowy, gdyż dotyczy wszystkich umyślnych przestępstw ściganych z oskarżenia publicznego oraz przestępstw skarbowych. Podobnie szeroko pod względem przedmiotowym została określona jedynie kompetencja Policji. W przypadku pozostałych formacji obciążonych zadaniem rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania przestępstw katalog czynów został

skorelowany z charakterem ich działalności, co oznacza stosowne dla nich ograniczenia. Zdaniem Rady Legislacyjnej należy ograniczyć zakres zadania określonego w art. 11a ust. 3 pkt 7 projektu. Niezależnie od przemawiających za tym powodów merytorycznych, należałoby też uwzględnić realność jego praktycznej realizacji przy tak szeroko ujętych podstawach.

5. Bardziej na status służby, niż komórki organizacyjnej w urzędzie wskazuje także kompetencja Biura Nadzoru Wewnętrznego do prowadzenia czynności operacyjno-rozpoznawczych. Co do zasady obejmuje ona również przedmiotowo nieograniczony zakres spraw o czyny funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej i Biura Ochrony Rządu oraz strażaków Państwowej Straży Pożarnej, a także pracowników zatrudnionych w tych służbach. Jedyne ograniczenie odnosi się do dopuszczalności prowadzenia przez Biuro Nadzoru kontroli operacyjnej (art. 11n ust. 1) oraz stosowania zakupu kontrolowanego i przyjęcia lub wręczenia korzyści majątkowej (art. 11o). W tych przypadkach ma zastosowanie katalog enumeratywnie wymienionych w art. 11n ust. 1 projektów przestępstw. Projektowana regulacja kontroli operacyjnej oraz zakupu kontrolowanego i przyjęcia lub wręczenia korzyści majątkowej jest zasadniczo dosłownym powtórzeniem przepisów ustawy o Policji i przepisów regulujących działalność innych służb.

6. Dyrektor Biura Nadzoru Wewnętrznego, będący *de iure* szefem komórki organizacyjnej w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw wewnętrznych *de facto* dysponuje uprawnieniami porównywalnymi z szefami najważniejszych służb. Dużą część przepisów regulujących działalność tych podmiotów zaadaptowano w opiniowanym projekcie przez wymianę nazw: Komendant Główny Policji, Szef ABW, Komendant Główny Straży Granicznej na „Dyrektor Biura Nadzoru Wewnętrznego”. Niektóre regulacje projektu przewidują dla tego podmiotu uprawnienia zupełnie szczególne. Do takich należy art. 11j ust. 1 pkt 1, dopuszczający zlecenie określonych czynności, w tym operacyjno-rozpoznawczych bezpośrednio kierownikom komórek organizacyjnych Policji i Straży Granicznej, jednocześnie z możliwością wyłączenia w uzasadnionych przypadkach informowania przełożonych służbowych kierowników tych jednostek organizacyjnych albo pkt 7 tego przepisu, pozwalający Dyrektorowi Biura na powoływanie zespołów zadaniowych złożonych z funkcjonariuszy oraz pracowników nadzorowanych służb. Projekt nie definiuje, choćby ogólnie, zakresu tych zadań, pozostawiając wszystkie kwestie merytoryczne i organizacyjne w gestii Dyrektora Biura. Przewidziana w tym punkcie zgoda przełożonych funkcjonariuszy i pracowników na powołanie do zespołu nie przedstawia większego znaczenia w sytuacji projektowanej pozycji Dyrektora Biura. Uzasadnienie projektu nie zawiera wyjaśnienia tej kwestii.

7. Problematyczne może być to, że katalog przestępstw wymienionych w art. 11n ust. 1 projektu w dużym stopniu pokrywa się z wykazem przestępstw należących do właściwości Centralnego Biura Antykorupcyjnego. W jeszcze większym zakresie może wystąpić problem dublowania działań operacyjnych przez Policję i Biuro, ze względu na szeroki zasięg zbliżonych kompetencji w zakresie wykrywania przestępstw i prewencji przestępczości. Brak jest w projekcie rozwiązań przeciwdziałających tym potencjalnym zagrożeniom.

8. Na specjalny status wpływa także prawo stosowania przez Biuro środków, o których mowa w art. 11l ust. 1. Niektóre z nich *in extenso* zostały wzięte z ustawy o Policji i ustaw innych służb, jak: prawo do legitymowania osób w celu ustalenia ich tożsamości, rejestracji dźwięku i obrazu w miejscach publicznych, czy żądania niezbędnej pomocy od instytucji, organów, przedsiębiorców, organizacji społecznych oraz osób fizycznych.

9. Za nietypowe w przypadku podmiotu, mającego formalny status komórki organizacyjnej w urzędzie, należy uznać uprawnienie do użycia i wykorzystania przez reprezentujących ją oddelegowanych funkcjonariuszy środków przymusu bezpośredniego i broni palnej w ramach realizacji zadań Biura, o których mowa w art. 11a ust. 3 (art. 11r ust. 1 projektu). Projekt szeroko ujmuje zakres tego nadzwyczajnego uprawnienia, odnosząc je do realizacji aż 9 zadań Biura, zawartych w art. 11a ust. 3.

IV. Uwagi szczegółowe

1. Zadanie Biura określone w art. 11a ust. 1 pkt 1 projektu zostało ujęte ogólnikowo i nieprecyzyjnie, zwłaszcza w zakresie zwrotu „wspieranie czynności związanych z egzekwowaniem standardów działania Policji, Straży Granicznej i Biura Ochrony Rządu oraz strażaków Państwowej Straży Pożarnej. Konieczność doprecyzowania tego przepisu wynika z zakazu domniemywania kompetencji.

2. Rada Legislacyjna sugeruje uzupełnienie treści art. 11l ust. 1 pkt 3 na końcu przez dodanie „w zakresie obowiązujących przepisów prawa”, na wzór art. 15 ust. 1 pkt 6 *ustawy o Policji*.

3. Regulację art. 11l ust. 3 należałoby rozszerzyć jeszcze o dodatkowe środki. Zdaniem Rady Legislacyjnej zażalenie na sposób prowadzenia czynności, o których mowa w ust. 1 – oprócz wskazanych przypadków – powinno także obejmować sytuacje, o których mowa w art. 11l ust. 1 pkt 3 i 4.

4. W art. 11n ust. 18 słowo „prokurator” należy zastąpić wyrażeniem „Prokurator Generalny”, zgodnie z właściwością przyjętą dla projektowanej regulacji kontroli operacyjnej. Szczegółowym argumentem jest to, że skoro Dyrektor Biura – zgodnie z ust. 17 pkt 2 –

Prokuratorowi Generalny przekazuje informacje, o których mowa w tym przepisie, to tym samym ten ostatni podmiot powinien być zobowiązany do ich niezwłocznego przekazania do sądu, który zarządził kontrolę operacyjną albo wyraził na nią zgodę.

5. Art. 11r ust. 1 pozwala funkcjonariuszom oddelegowanym do Biura na użycie środków przymusu bezpośredniego i broni palnej lub ich wykorzystanie w celu realizacji zadań, o których mowa w art. 11a ust. 3. Przepis ten obejmuje rozbudowany katalog zadań i dla części z nich brak jest w ogóle funkcjonalnego uzasadnienia do stosowania tych środków. Do tej grupy należy zaliczyć zadania, polegające na analizie informacji, ocenie dokonywanych czynności, w tym operacyjno-rozpoznawczych albo na gromadzeniu i przetwarzaniu danych osobowych, czy weryfikowaniu zbiorów danych i rejestrów. W stosunku do pozostałych zadań niezbędne jest sprecyzowanie w przedmiotowym projekcie zakresu stosowania środków przymusu bezpośredniego i broni palnej (tzn. sytuacji pozwalających na ich użycie oraz rodzajów środków), na wzór ustaw regulujących działalność służb. W ocenie Rady Legislacyjnej niewłaściwe jest generalne odesłanie do zasad stosowania tych środków określonych w *ustawie z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej* (Dz. U. poz. 628 ze zm.), obowiązujących funkcjonariuszy służb oddelegowanych do Biura. Takie generalne odesłanie nie uwzględnia specyfiki działalności BNW, lecz zakłada, że inspektorzy Biura (funkcjonariusze Policji i Straży Granicznej) będą mogli użyć środków przymusu bezpośredniego i broni palnej w granicach przewidzianych dla ich podstawowej działalności. W przypadku Policji są one szerokie ze względu na status tej formacji. Z kolei w przypadku funkcjonariuszy Straży Granicznej stosowanie tych środków jest powiązane z charakterem działalności tej służby. Opiniowany projekt nie formułuje ograniczeń, zarówno co do sytuacji użycia środków przymusu i broni palnej, jak i ich rodzajów, w zależności od zadań. Odesłanie do *ustawy o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej* może nastąpić po uprzednim sprecyzowaniu w akcie formującym uprawnienie dla danej formacji przypadków ich użycia oraz możliwych rodzajów środków (jak np. w art. 16 *ustawy o Policji*). Wymaga zauważenia, że szereg innych mniejszej wagi postanowień przeniesiono do przedmiotowego projektu z ustaw regulujących działalność służb, co tym bardziej jest uzasadnione w odniesieniu do materii użycia środków o maksymalnej ingerencji w sferę praw i wolności obywatelskich. Z tego powodu całkowicie niezrozumiałe jest pominięcie regulacji art. 11r w uzasadnieniu projektu.

6. Nie brzmi precyzyjnie art. 11r ust. 2 *in fine* („na zasadach określonych dla funkcjonariusza służby, z której został oddelegowany do Biura”) wobec faktu, że *ustawa z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej* nie określa indywidualnie

dla funkcjonariuszy poszczególnych służb uprawnionych zasad użycia i wykorzystania środków przymusu bezpośredniego i broni palnej. Te zasady są określone w ustawach korporacyjnych służb. To one wskazują przypadki użycia środków przymusu bezpośredniego oraz broni palnej i ich poszczególne rodzaje.

7. Art. 11v ust. 3 w brzmieniu projektu budzi zastrzeżenia pod względem niedostatecznej precyzji sformułowań („Udzielenie informacji o szczegółowych formach, zasadach i organizacji czynności operacyjno-rozpoznawczych może nastąpić w szczególnie uzasadnionych przypadkach”).

8. Wątpliwości może budzić przepis art. 11zd ust. 1, zgodnie z którym „Inspektor Biura nie może być członkiem partii politycznej”. Jeśli zważymy na to, że inspektorami Biura mogą być wyłącznie policjanci i funkcjonariusze Straży Granicznej, oddelegowani ze swoich jednostek (art. 11g ust. 2), to i tak będą mieć do nich zastosowanie przepisy odpowiednich pragmatyk służbowych, które już przewidują analogiczne zakazy (art. 63 ust. 1 *ustawy o Policji* i art. 68 ust. 1 *ustawy o Straży Granicznej*). Inspektorzy Biura pełniąc nowe obowiązki nie tracą bowiem swego dotychczasowego statusu i w dalszym ciągu pozostają policjantami i funkcjonariuszami Straży Granicznej.

V. Konkluzja

1. Opiniowany projekt przewiduje dla Biura Nadzoru Wewnętrznego szeroki zakres uprawnień, z których istotna część wiąże się z ingerencją w sferę wolności i praw, podlegających ochronie konstytucyjnej. Projektowany zakres i charakter działalności zbliża ten podmiot pod wieloma względami do klasycznych służb ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, czego nie zmieniają zapewnienia projektodawcy, że Biuro jest jedynie komórką organizacyjną w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw wewnętrznych.

2. Ze statusem tak zdefiniowanego podmiotu jest związana niezbędność zagwarantowania najwyższych standardów regulacyjnych, równoważących antagonistyczne cele i kierunki. Opiniowany projekt nie zapewnia tego w koniecznym zakresie, co pokazano w uwagach szczegółowych, wskazując jednocześnie na potrzebę uwzględnienia stanowiska Rady Legislacyjnej.

3. Konieczne jest precyzyjne określenie zadań i kompetencji Biura Nadzoru Wewnętrznego w taki sposób, aby uniknąć kolizji oraz powielania zadań i kompetencji przysługujących innym służbom państwowym.

4. Ponadto Rada Legislacyjna uznaje, że istota i zakres zmian przewidzianych w opiniowanym projekcie, podobnie jak merytorycznie odmienna od ustawy wyjściowej treść projektu, przemawiają za opracowaniem nowej ustawy.

Na podstawie projektu opinii przygotowanej przez: dra hab. Jakuba Stelinę, prof. UG, prof. zw. dr hab. Bogusława Banaszaka, dr hab. Tomasza Bąkowskiego, prof. UG i dr hab. Marię Rogacką-Rzewnicką, prof. UW Rada Legislacyjna przyjęła na posiedzeniu w dniu 19 maja 2017 r.

Przewodniczący Rady Legislacyjnej

prof. dr hab. Mirosław Stęć