

Tomasz Kuć

Analiza funkcjonalności systemu kontroli i nadzoru nad służbami specjalnymi w Polsce

Organizacja działalności służb specjalnych w państwie to aksjologiczno-prakseologiczny dylemat współczesnych demokracji. Od czasu przemian ustrojowych zapoczątkowanych w 1989 r. dotyczy on także Polski. Akcentowany problem wynika z istoty funkcjonowania w systemie demokratycznym tajnych służb, które mogą być zarówno efektywnym instrumentem zapewniającym bezpieczeństwo państwa, jak i zagrożeniem dla jego konstytucyjnych standardów ustrojowych. Truizmem jest zatem twierdzenie, że demokratyczna kontrola służb powołanych do ochrony bezpieczeństwa państwa oraz nadzór nad nimi są bardzo ważnymi elementami warunkującymi ich właściwe i efektywne wykorzystanie. Cywilne i demokratyczne zwierzchnictwo nad organami wchodzącymi w skład tzw. resortów siłowych oraz nad służbami specjalnymi jest standardem w państwach o utrwalonych tradycjach demokratycznych. Zwierzchnictwo polityczne objęte przez organy mające społeczną legitymację do wykonywania tego zadania jest warunkiem sine qua non uznania sił zbrojnych i formacji zmilitaryzowanych za instrument bezpieczeństwa państwa, a co za tym idzie – instrument służący również ochronie jego obywateli¹.

Problem zwierzchnictwa dotyczy szczególnie służb specjalnych – ze względu na charakterystyczny element ich działania, tj. niejawność, która determinuje ich skuteczność, ale jednocześnie może wpływać na ich autonomizację i stwarzać możliwość nieuprawnionej presji na mechanizmy funkcjonowania państwa. Niezwykle istotnym czynnikiem ochrony standardów demokracji, w tym konstytucyjnych praw i wolności jednostki, jest więc wykreowany i wdrożony skuteczny system kontroli i nadzoru nad służbami stosującymi metody niejawne, niepodlegające publicznemu osądowi. Istotą takiego systemu jest to, że (...) *państwo, tworząc organizację, której udziela uprawnień do podejmowania niejawnych działań, sprawdza, czy są one prowadzone w jego interesie*². W ramach standardów cywilnej i demokratycznej kontroli i nadzoru zakłada się, że władza wykonawcza (egzekutywa) wyznacza kierunki działalności służb specjalnych i utrzymuje nad nimi bieżący nadzór, władza ustawodawcza (legislatywa) zajmuje się funkcjonowaniem tajnych służb przez uchwalanie przepisów dotyczących ich zadań i uprawnień, ustalanie budżetu, żądanie informacji i przesłuchiwanie osób z grona kierownictwa służb, władza sądownicza natomiast sprawuje kontrolę nad stosowaniem części metod operacyjno-rozpoznawczych oraz osądza ewentualne nadużycia funkcjonariuszy służb.

Przy omawianiu organizacji i funkcjonowania służb specjalnych w państwie demokratycznym można wskazać na kilka obszarów zagrożeń. Pierwszy z nich jest związany z możliwością wystąpienia bezprawnego wpływu tajnych instrumentów bezpieczeństwa, jakim są służby specjalne, na mechanizmy funkcjonowania państwa przez wyolbrzymianie lub kreowanie zagrożeń. Rezultatem takiego zjawiska może być nieuzasadnione poszerzanie uprawnień służb, które skutkuje budową ich omnipotencji, stojącej w opozycji

¹ S. Zalewski, *Służby specjalne w państwie demokratycznym. Wydanie II poszerzone i uaktualnione*, Warszawa 2005, s. 115.

² Tenże, *Bezpieczeństwo polityczne państwa. Studium funkcjonalności instytucji*, Siedlce 2010, s. 179.

do wartości społeczeństwa demokratycznego i realizacji interesu państwa³. W tym obszarze nadzór i kontrola nad służbami specjalnymi koncentrują się przede wszystkim na ochronie suwerenności ośrodka władzy wykonawczej (rządu) przed ich nieuprawnioną ingerencją. Innymi słowy – służą one pełnemu podporządkowaniu instrumentu bezpieczeństwa ośrodkowi władzy politycznej. W polskich warunkach ustrojowych wpływ na efektywność takiego nadzoru realizuje się również przez działalność parlamentu, którego koalicyjna większość sejmowa ustanawia reguły prawne dotyczące funkcjonowania służb na zapotrzebowanie rządu wyłonionego z tej większości.

Drugi obszar zagrożeń dotyczący funkcjonowania służb specjalnych w demokratycznym państwie prawnym jest związany z postrzeganiem interesu państwa przez pryzmat interesu ośrodka politycznego sprawującego władzę, i – co za tym idzie – nadzoru nad służbami specjalnymi. *Trwale podziały polityczne w społeczeństwie są wpisane w istotę demokracji (...). Niebezpieczeństwa pojawiają się wówczas, gdy podziały polityczne rodzą konflikty rozwiązywane przy pomocy instytucji powołanych do ochrony bezpieczeństwa państwa. Działania takie podważają społeczne zaufanie do tych instytucji. Jest to źródłem słabości polityki państwa. Widoczną konsekwencją jest zahamowanie procesu budowania tożsamości nowych instytucji państwa demokratycznego*⁴. Jednocześnie z punktu widzenia demokratycznego społeczeństwa takie zjawisko tworzy niebezpieczną, destrukcyjną współzależność służb specjalnych z ośrodkiem politycznym. Polityczna legitymizacja działań służb balansujących na granicy prawa powoduje ich społeczną alienację i w konsekwencji może prowadzić do sytuacji, w której ośrodek decyzyjny stanie się zakładnikiem własnych działań w związku z potencjalnym usamodzielnieniem się instrumentów bezpieczeństwa.

W demokratycznej kontroli nad służbami specjalnymi oraz organami władzy wykonawczej nadzorującymi ich działanie szczególną rolę odgrywają organy władzy ustawodawczej, ze wskazaniem na jej część stanowiącą opozycję parlamentarną w stosunku do rządu. Ideę sporu, która jest charakterystyczna dla walki politycznej, w kontekście omawianej kontroli należy postrzegać jako element pozytywny, będący rękojmnią przestrzegania standardów demokracji i pośrednio wpływający na ochronę praw i wolności obywatelskich przed nieuprawnioną ingerencją organów państwa. Oprócz legislatywy istotny wkład w mechanizm kontroli nad służbami specjalnymi i weryfikację realizowanego nad nimi nadzoru wnoszą również organy sądownictwa, których rola polega na udzielaniu tajnym służbom zgody na podejmowanie czynności specjalnych wobec obywateli oraz na osądzeniu ich ewentualnych nadużyć i przekroczeń prawa.

Bez względu na to, czy omawiane zagrożenia ładu społecznego mają swoje źródło wewnątrz służb specjalnych, czy też są inspirowane politycznym sporem, z punktu widzenia wartości społeczeństwa demokratycznego oraz ochrony konstytucyjnych praw i wolności jednostki są zjawiskiem patologicznym i niebezpiecznym. W demokratycznym państwie prawnym miarą skuteczności i efektywności służb specjalnych jest ich polityczna neutralność i bezstronność. Służby w swoich działaniach powinny kierować się wartościami ustrojowymi państwa, konstytucyjnymi normami oraz ustawowymi upoważnieniami, przy których realizacji funkcjonariusze służb powinni przestrzegać etyki zawodowej⁵.

³ M. Minkina, *Problemy badań nad wywiadem*, w: *Współczesne bezpieczeństwo polityczne*, S. Jaczyński, M. Kubiak, M. Minkina (red.), Warszawa–Siedlce 2012, s. 186.

⁴ Z. Grzegorowski, *Instytucja „służby specjalne” a rzeczywistość funkcjonowania państwa polskiego*, „Studia Gdańskie. Wizje i rzeczywistość” 2010, t. 8, s. 58.

⁵ M. Minkina, *Służby specjalne a (i) prawa obywatelskie*, w: *Bezpieczeństwo i prawa człowieka w teoriach*

Wymienione elementy nadzoru i kontroli nad służbami specjalnymi realizowane przez organy władzy wykonawczej, parlamentu i sądownictwa tworzą pewien spójny system kontrolny, który od przemian ustrojowych jest systematycznie rozwijany i udoskonalany. Otwarte pozostaje pytanie o praktykę stosowania przyjętych rozwiązań prawnych. Istotna rola w weryfikacji działania tego systemu przypada mediom, które przez nagłaśnianie nieprawidłowości w jego funkcjonowaniu kształtują w społeczeństwie obraz służb specjalnych oraz wyrażają presję wywieraną przez opinię publiczną na ośrodek władzy w celu wdrażania rozwiązań naprawczych.

Nadzór i kontrola sprawowane przez egzekutywę

W nadzorze władzy wykonawczej nad służbami specjalnymi materializuje się ten aspekt cywilnej i demokratycznej kontroli i nadzoru, który dotyczy optymalnego ukierunkowania celów służb na realizację interesów państwa przez bezwzględne podporządkowanie ich działań decyzjom egzekutywy. Odnosi się on również do bieżącej kontroli nad realizacją wyznaczonych celów, przy czym tę kontrolę należy oceniać w węższym ujęciu, przez pryzmat instrumentu nadzoru, który jest prowadzony przez organ władczy⁶. *Zasadniczym celem nadzorcy jest zapewnienie efektywnego funkcjonowania służb w określonych warunkach politycznych i prawnych tak, aby zapewniały wsparcie polityki państwa. Jest to zatem proces tworzenia takich warunków, w których poszczególne służby, podległe różnym decydom, zostałyby objęte spójnym – odpowiadającym potrzebom bezpieczeństwa państwa – systemem dyrektyw oraz weryfikacji ich realizacji*⁷.

Na świecie istnieje wiele rozwiązań dotyczących organizacyjnego podporządkowania służb i systemu ich nadzoru realizowanego przez organy egzekutywy. W Polsce od czasu zmian przyjętych w 1996 r. decydującą rolę w ukierunkowywaniu zadań, koordynacji działań służb specjalnych i nadzorze nad nimi powierzono Prezesowi Rady Ministrów. Szczególnie materializuje się ona w bezpośrednim podporządkowaniu szefów cywilnych służb specjalnych szefowi rządu⁸. Uprawnienia nadzorcze Prezesa Rady Ministrów wobec cywilnych służb specjalnych wynikają z przepisów ustawy o działach administracji rządowej⁹, w myśl których nadzoruje on organy administracji rządowej nieujętej w zakresie działów administracji. Regulują je również ustawy kompetencyjne służb, których przepisy literalne mówią – w odniesieniu do szefów Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu – o podległości, a szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego – o nadzorze szefa rządu¹⁰. Z zapisów art. 3 ust. 2 ustawy o ABW oraz AW¹¹ i art. 5 ust. 2 ustawy o CBA¹² wynika stosunek podporządkowania szefów cywilnych służb specjalnych premierowi. Dotyczy to również szefa CBA, w którego

i praktyce społecznej początków XXI wieku, R. Rosa, R. Matysiuk (red.), Siedlce 2009, s. 287.

⁶ Zob. S. Zalewski, *Służby specjalne w państwie...*, s. 116.

⁷ Tamże.

⁸ W 1996 r. był to szef Urzędu Ochrony Państwa, a obecnie szefowie Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu i Centralnego Biura Antykorupcyjnego.

⁹ *Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej* (tekst jednolity: Dz.U. z 2016 r. poz. 543).

¹⁰ M. Bożek, *Nadzór Prezesa Rady Ministrów nad służbami specjalnymi i sposoby jego realizacji w świetle obowiązującego ustawodawstwa*, „Przeгляд Sejmowy” 2010, nr 3, s. 13.

¹¹ *Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu* (tekst jednolity: Dz.U. z 2016 r. poz. 1897).

¹² *Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym* (tekst jednolity: Dz.U. z 2016 r. poz. 1319).

przypadku mowa jest *expressis verbis* o nadzorze, ale ponieważ Prezes Rady Ministrów jest władny wydawać wiążące wytyczne i polecenia kierownikom organów administracji rządowej nieujętej w działach¹³, także w odniesieniu do szefa CBA można mówić o jego hierarchicznej podległości¹⁴.

Ustawa kompetencyjna wojskowych służb specjalnych (Służba Kontrwywiadu Wojskowego i Służba Wywiadu Wojskowego) przy określaniu organizacyjnego podporządkowania szefów służb wskazuje na ministra obrony narodowej¹⁵. W porównaniu z sytuacją prawną występującą przed reformą służb wojskowych w 2006 r. pozycja szefa rządu wobec tych służb została jednak znacznie wzmocniona. Do momentu rozwiązania Wojskowych Służb Informacyjnych bezpośredni wpływ premiera na ich działalność wynikał jedynie z pełnionej przez niego funkcji przewodniczącego Kolegium do Spraw Służb Specjalnych. Dopiero po rozwiązaniu tych służb oraz powołaniu SKW i SWW część kompetencji ministra obrony narodowej została ustawowo zastrzeżona dla Prezesa Rady Ministrów lub ministra koordynatora służb specjalnych (jeśli został powołany).

Do ustawowych prerogatyw szefa rządu w zakresie programowania i koordynowania działań służb specjalnych oraz nadzoru nad nimi należą:

- powoływanie i odwoływanie szefów służb (w odniesieniu do SKW i SWW – na wniosek ministra obrony narodowej),
- powoływanie i odwoływanie zastępców szefów służb na wniosek ich szefów (wobec zastępców szefów służb wojskowych leży to w kompetencjach szefa MON),
- określanie kierunków działania służb w drodze wytycznych (dla SKW i SWW wytyczne określone przez szefa MON zatwierdza premier),
- przyjmowanie corocznych sprawozdań szefów służb specjalnych z działalności podległych im instytucji za rok poprzedni (sprawozdania od szefów SKW i SWW premier otrzymuje równoległe z szefem MON),
- zapoznawanie się z planami działań na kolejny rok (służby wojskowe przedstawiają plany ministrowi obrony narodowej, który je zatwierdza), przedstawionymi przez szefów służb,
- wydawanie zgody szefom służb na podejmowanie współpracy z organami i służbami innych państw (przed wydaniem zgody dla szefów SKW i SWW premier zasięga opinii szefa MON),
- przewodniczenie Kolegium do Spraw Służb Specjalnych, organowi opiniodawczo-doradczemu Rady Ministrów,
- wydawanie wiążących wytycznych, żądanie informacji i opinii od szefów służb w celu koordynacji działań w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności państwa (wobec SKW oraz SWW – za pośrednictwem szefa MON),
- żądanie od szefów służb informacji związanych z planowaniem i wykonaniem powierzonych zadań w celu zapewnienia wymaganego współdziałania służb (o żądaniu skierowanym do szefa SKW lub szefa SWW jednocześnie jest informowany minister obrony narodowej),
- określanie organizacji wewnętrznej służb przez nadanie statutu w drodze zarządzenia (statut służbom wojskowym jest nadawany przez szefa MON po uzyskaniu zgody premiera),

¹³ *Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach...*, art. 33a, ust. 1.

¹⁴ M. Bożek, *Nadzór Prezesa Rady Ministrów...*, s. 14.

¹⁵ *Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego* (tekst jednolity: Dz.U. z 2016 r. poz. 1318.), art. 3, ust. 2.

- wyrażanie lub odmowa zgody szefom służb na kontynuację prowadzenia sprawy będącej przedmiotem czynności operacyjno-rozpoznawczych, niepozostającej we właściwości danej służby,
- koordynowanie działalności służb specjalnych (ABW, AW, CBA, SKW, SWW)¹⁶.

Ustawy kompetencyjne regulujące działalność cywilnych służb specjalnych upoważniają Prezesa Rady Ministrów do wydawania aktów wykonawczych określających szczegóły funkcjonowania i współpracy służb, jak choćby do określania w drodze rozporządzenia zasad i trybu szkolenia zawodowego funkcjonariuszy danej służby, wzorów legitymacji służbowych czy też – w drodze zarządzenia – zakresu i trybu współpracy służb oraz szczegółowego rozdziału ich kompetencji. Jeśli chodzi o służby wojskowe, większość prerogatyw do wydawania szczegółowych aktów wykonawczych jest scedowana na ministra obrony narodowej¹⁷. Niemniej jednak na ogólne zasady dotyczące ich funkcjonowania szef rządu ma istotny wpływ, wykraczający poza konstytucyjne uprawnienia do kierowania pracą Rady Ministrów¹⁸, której członkiem jest szef MON. W ustawach kompetencyjnych Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego przewidziano udział Prezesa Rady Ministrów zarówno w podejmowaniu decyzji dotyczących obsady personalnej szefów tych służb, jak i związanych z programowaniem i oceną wykonania zadań przez służby, co daje mu realny wpływ na ich funkcjonowanie.

Wobec powyższego uprawniona jest konstatacja, że w wyniku reform przeprowadzonych w latach 1996, 2002 oraz 2006 decydująca rola w nadzorze i kontroli nad organami władzy wykonawczej nad służbami specjalnymi została przypisana Prezesowi Rady Ministrów. W świetle przepisów ustaw kompetencyjnych służb oraz ustawy o działach administracji rządowej szef rządu ma szerokie uprawnienia, na które składa się grupa środków pozwalająca mu na ukierunkowanie, a także na organizację pracy i współdziałania służb specjalnych oraz ich ocenę¹⁹. Otwartą kwestią pozostaje ocena realnych możliwości osobistego nadzoru Prezesa Rady Ministrów nad bieżącą pracą służb specjalnych wobec konieczności kierowania całością prac rządu. Pewnym rozwiązaniem tego problemu jest możliwość scedowania przez premiera części swoich uprawnień wobec służb specjalnych (szczególnie ABW, AW i CBA) na ministra koordynatora służb specjalnych.

Po raz pierwszy minister koordynator służb specjalnych został powołany w styczniu 1997 r., w trybie przewidzianym w art. 33 ust. 1 pkt 1 ustawy o Radzie Ministrów²⁰, w związku z reformą centrum administracyjnego. To stanowisko istniało w latach 1997–2001 oraz 2005–2007 i było zmieniane w ramach przewidzianych zadań i uprawnień. W pierwszym okresie dość obszernie został sformułowany zakres działalności ministra koordynatora, znacznie natomiast zostały ograniczone instrumenty pozwalające na efektywne realizowanie tej funkcji²¹. Formalna pozycja pierwszego ministra koordynatora w systemie organów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo państwa wynikała z rozpo-

¹⁶ Por. *Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa...*, art. 7, 8, 12, 13, 14, 20, 22a; *Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze...*, art. 2, 5, 6, 11, 12; *Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu...*, art. 7, 9, 13, 19, 21, 25.

¹⁷ Tamże.

¹⁸ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* (Dz.U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483, ze zm.), art. 148.

¹⁹ M. Bożek, *Nadzór Prezesa Rady Ministrów...*, s. 34.

²⁰ *Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów* (tekst jednolity: Dz.U. z 2012 r. poz. 392, ze zm.).

²¹ S. Zalewski, *Cywilna kontrola służb specjalnych w Polsce*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Wydanie specjalne”, Warszawa 2010, s. 114.

rządzenia Prezesa Rady Ministrów i obejmowała wykonywanie zadań w zakresie programowania służb, oceny ich działalności, formułowania opinii na temat kandydatów na szefów oraz ogólnej kontroli²². Do kompetencji ministra koordynatora w pierwszym okresie istnienia stanowiska oprócz zadań planistyczno-legislacyjnych włączono realizację następujących czynności:

(...)

- wykonywanie z upoważnienia Prezesa RM czynności wynikających ze sprawowanej przez Prezesa RM funkcji nadzoru nad działalnością Szefa Urzędu Ochrony Państwa oraz związanych z odpowiedzialnością za działalność służb specjalnych, w tym:
 - przygotowywanie projektu wytycznych Prezesa RM w sprawie działalności służb specjalnych,
 - sprawowanie bieżącego nadzoru i koordynowanie działań służb specjalnych oraz podejmowanych w celu ochrony bezpieczeństwa państwa działań Policji, Straży Granicznej, Żandarmerii Wojskowej i innych jednostek,
 - przygotowywanie opinii o kandydatach na stanowiska Szefów Urzędu Ochrony Państwa, Szefa Wojskowych Służb Informacyjnych i ich zastępców,
 - przygotowywanie oceny stanu realizacji wytycznych Prezesa RM w sprawie działalności służb specjalnych,
- wykonywanie i nadzorowanie zadań i misji specjalnych w dziedzinie bezpieczeństwa państwa, wyznaczonych przez Prezesa RM,
 - reprezentowanie Prezesa RM w kontaktach międzynarodowych związanych z działalnością służb specjalnych²³.

Porównanie zakresu kompetencji kolejnego ministra koordynatora, Janusza Pałubickiego, z uprawnieniami poprzednika nie wskazuje na żadną istotną zmianę, która mogłaby skutkować zwiększeniem możliwości kontrolnych. W dalszym ciągu rola ministra koncentrowała się na kontroli ogólnej, formułowaniu ocen, przygotowywaniu projektów oraz koordynacji działań służb²⁴. Zasadnicza zmiana dotycząca działalności ministra koordynatora pojawiła się w latach 2006–2007. Rozporządzenie premiera Jarosława Kaczyńskiego dawało ówczesnemu koordynatorowi Zbigniewowi Wassermannowi wiele formalnych instrumentów stwarzających możliwość realnej kontroli całości działań służb specjalnych, w tym służb wojskowych. Zgodnie z tym rozporządzeniem minister koordynator został upoważniony do: wnioskowania o zastosowanie wobec służb prawnych środków nadzoru pozostających w gestii premiera, prowadzenia postępowań kontrolnych działań służb oraz oceny ich współdziałania z innymi podmiotami bezpieczeństwa państwa, a także rozpatrywania skarg na działania służb specjalnych²⁵. Z punktu widzenia efektywności nadzoru i kontroli koordynatora szczególnie istotne było upoważnienie go przez Prezesa Rady Ministrów do żądania od szefów służb informacji, dokumentów i sprawozdań dotyczących szczegółów spraw realizowanych przez podległe im jednostki. Zakres przyznanych kompetencji wskazywał literalnie na możliwość żądania przez

²² Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 1997 r. w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działania Ministra – członka Rady Ministrów Zbigniewa Siemiątkowskiego (Dz.U. z 1997 r. Nr 5 poz. 27).

²³ Tamże.

²⁴ Por. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 listopada 1997 r. w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działania Ministra – członka Rady Ministrów Janusza Pałubickiego (Dz.U. z 1997 r. Nr 136 poz. 924).

²⁵ S. Zalewski, *Cywilna kontrola...*, s. 118.

koordynatora dostępu do akt postępowań karnych oraz spraw operacyjnych. Dotyczyło to również obszaru działalności wojskowych służb specjalnych (WSI, a po likwidacji tej służby – SKW i SWW) i było obwarowane jedynie wymogiem poinformowania o takim żądaniu ministra obrony narodowej²⁶. Decyzja premiera o przekazaniu ministrowi koordynatorowi tak szerokich prerogatyw była w okresie późniejszym kwestionowana przez sejmową Komisję do Spraw Służb Specjalnych (KSS) z powodu możliwości przekroczenia uprawnień, jednak zarzuty w tej sprawie nie zostały potwierdzone²⁷.

Po wyborach parlamentarnych i zmianie koalicji rządowej w 2007 r. premier Donald Tusk powołał na krótki okres Pawła Grasia na stanowisko pełnomocnika rządu ds. bezpieczeństwa i koordynatora służb specjalnych. Pozycja prawna tego organu nie została jasno sprecyzowana. Głównym zadaniem koordynatora było przeprowadzenie audytu działalności poprzednika²⁸. W styczniu 2008 r. Paweł Graś złożył dymisję, a stanowisko zostało zlikwidowane²⁹. Szef rządu objął służby specjalne osobistym nadzorem, a koordynację ich działalności powierzył sekretarzowi stanu w Kancelarii Premiera, który jednocześnie objął stanowisko sekretarza Kolegium do Spraw Służb Specjalnych³⁰. W listopadzie 2011 r. Jacek Cichocki, który koordynował prace służb specjalnych, został powołany przez Prezesa Rady Ministrów na stanowisko ministra spraw wewnętrznych, łącząc je z dotychczasowymi obowiązkami. Jednocześnie szef rządu – w drodze rozporządzenia – przekazał ministrowi Cichockiemu swoje uprawnienia w zakresie nadzoru nad służbami. To rozwiązanie wytworzyło szczególną, niespotykaną dotychczas sytuację³¹, w której ministrowi spraw wewnętrznych odpowiedzialnemu za pracę Policji, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu i Straży Pożarnej powierzono jednocześnie realizowanie w imieniu premiera nadzoru nad wszystkimi służbami specjalnymi. Bez względu na celowość rozwiązania polegającego na koncentracji tak szerokiego zakresu kompetencji w ramach jednego podmiotu, otwarte pozostaje pytanie o możliwość efektywnej realizacji wynikających z nich zadań. Obowiązki ministra spraw wewnętrznych wobec służb podległych resortowi spraw wewnętrznych, przy uwzględnieniu ich liczby, mogły wpływać na obniżenie skuteczności nadzoru nad służbami specjalnymi. Dobłą stroną takiego rozwiązania była z pewnością lepsza koordynacja działań służb oraz organów pozostających w strukturze resortu spraw wewnętrznych, w przypadku podejmowania przez nie działań na rzecz ochrony bezpieczeństwa państwa. Oprócz obowiązków ministra wobec instytucji resortu spraw wewnętrznych, istotnym czynnikiem, który mógł mieć wpływ na skuteczność jego nadzoru nad służbami specjalnymi, był wysoki poziom ogólności upoważnienia szefa rządu.

²⁶ Zob. *Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 3 sierpnia 2006 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra – członka Rady Ministrów – Koordynatora Służb Specjalnych Zbigniewa Wassermanna* (Dz.U. z 2006 r. Nr 141 poz. 998).

²⁷ Zob. S. Zalewski, *Cywilna kontrola...*, s. 120–121; *Kontrola w Kancelarii Premiera: Wassermann i Kaczyński nie złamali prawa*, „Gazeta Wyborcza” [online] z 26 czerwca 2008 r., http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114873,5399898,Kontrola_w_Kancelarii_Premiera_Wasserman_i_Kaczyński.html [dostęp: 13 III 2013].

²⁸ W. Czuchnowski, *Nowy rząd wyczyści specusłużby po PiS-ie*, „Gazeta Wyborcza” [online] z 25 października 2007 r., <http://wyborcza.pl/1,85996,4610377.html> [dostęp: 13 III 2013].

²⁹ W. Czuchnowski, D. Uhlig, *Dlaczego odszedł minister od służb?*, „Gazeta Wyborcza” [online] z 16 stycznia 2008 r., <http://wyborcza.pl/dziennikarze/1,96017,4840844.html> [dostęp: 13 III 2013].

³⁰ *Służby specjalne muszą być profesjonalne i apolityczne* [online], <http://www.kprm.gov.pl/wydarzenia/aktualnosci/sluzby-specjalne-musza-byc-profesjonalne-i-apolityczne.htm> [dostęp: 13 III 2013].

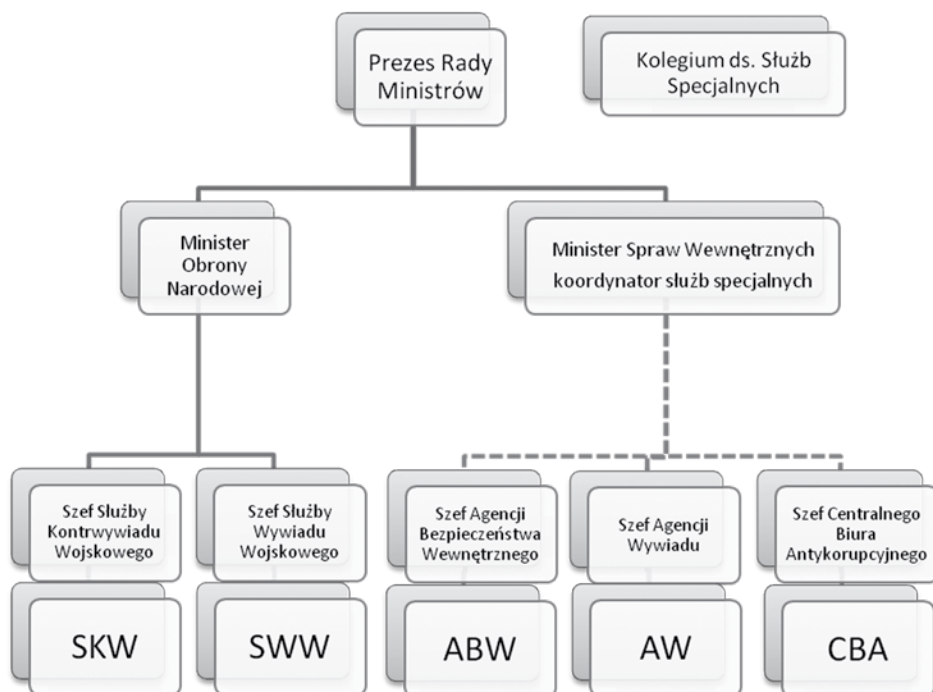
³¹ Minister spraw wewnętrznych sprawował nadzór nad cywilną służbą specjalną, tj. Urzędem Ochrony Państwa, do 1996 r., natomiast służba wojskowa (Wojskowe Służby Informacyjne) podlega Ministrowi Obrony Narodowej.

Problemem wartym rozważenia jest upoważnienie ministra spraw wewnętrznych do żądania od (...) *szeów służb specjalnych informacji związanych z planowaniem i wykonywaniem powierzonych im zadań*³². Z cytowanego zapisu rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów nie wynika jednoznacznie, jakich informacji mógł żądać minister. Czy w zakres żądania mogą wchodzić jedynie ogólne dane dotyczące pracy służb, czy również informacje dotyczące szczegółów ich działań śledczych i operacyjnych? Wobec zakazu przekazywania określonych informacji poza służby specjalne, co wynika z ich ustaw kompetencyjnych, ogólnikowość przepisu rozporządzenia zdecydowanie obniżała wartość narzędzi nadzorczych ministra spraw wewnętrznych.

W 2013 r., po rekonstrukcji rządu i zmianie obsady stanowiska szefa resortu spraw wewnętrznych, rozwiązania systemowe dotyczące koordynacji pracy służb specjalnych i nadzoru nad nimi oraz obszar upoważnienia do ich wykonywania pozostały w dotychczasowej formie. Oprócz wzmiankowanego żądania informacji, zakres zadań ministra spraw wewnętrznych obejmował: przygotowywanie aktów prawnych dotyczących działania służb, zapewnianie ich współdziałania, wyrażanie zgody na współpracę z organami i służbami zagranicznymi, zapoznawanie się z informacjami dostarczonymi przez służby, istotnymi dla bezpieczeństwa i międzynarodowej pozycji państwa, decydowanie o przekazywaniu tych informacji, a także realizację czynności związanych z podporządkowaniem służbowym szefów ABW, AW i CBA szefowi rządu, z wyłączeniem ich powoływania i odwoływania³³. Analiza zakresu upoważnień przekazywanych ministrowi koordynatorowi przez Prezesa Rady Ministrów (szczególnie w latach 2006–2007) oraz zadań z zakresu koordynacji działań służb specjalnych i nadzoru nad nimi, scedowanych na ministra spraw wewnętrznych, prowadzi do konstatacji, że przeważa model zakładający ukierunkowanie ministra koordynatora służb specjalnych jedynie na obszar działania służb. Rozwiązanie problemu skuteczności osobistego nadzoru premiera nad służbami specjalnymi, wobec konieczności kierowania ogółem spraw państwa, przez przekazanie tych obowiązków ministrowi odpowiedzialnemu za liczne organy resortu spraw wewnętrznych miało charakter połowiczny. Z punktu widzenia efektywności nadzoru władzy wykonawczej nad tak wyjątkową częścią administracji państwowej, jaką są służby specjalne, nie była to koncepcja modelowa.

³² *Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Jacka Cichońskiego – Ministra Spraw Wewnętrznych – w zakresie koordynacji służb specjalnych* (Dz.U. z 2011 r. Nr 254 poz. 1524).

³³ *Rozporządzenie Prezesa Rady z dnia 28 lutego 2013 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Bartłomieja Sienkiewicza – Ministra Spraw Wewnętrznych – w zakresie koordynacji służb specjalnych* (Dz.U. z 2013 r. poz. 272).



Wykres. System nadzoru egzekutywy nad służbami specjalnymi i koordynacji ich działań w latach 2011–2014.

Źródło: Opracowanie własne.

Jesienią 2014 r., po powołaniu nowego rządu, Prezes Rady Ministrów powrócił w sprawie nadzoru egzekutywy nad służbami specjalnymi do rozwiązania z lat 2008–2011. Część uprawnień premiera związanych z koordynowaniem działań służb specjalnych ponownie została scedowana na ministra Jacka Cichońskiego, pełniącego jednocześnie funkcję szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Analiza treści rozporządzenia szefa rządu w tej kwestii skłania do wniosku o kontynuowaniu dotychczasowych rozwiązań służących wsparciu premiera w nadzorze nad specusługami³⁴.

Zmiana rządu spowodowana werdyktem wyborczym z jesieni 2016 r. stała się przyczynkiem do kolejnej zmiany koncepcji prowadzenia nadzoru nad służbami specjalnymi przez egzekutywę. Sprowadza się ona do scedowania zasadniczej części prerogatyw i obowiązków szefa rządu na członka Rady Ministrów zajmującego się jedynie kontrolą i nadzorem nad służbami. Zakres zadań oraz uprawnień ministra – członka Rady Ministrów Mariusza Kamińskiego – koordynatora służb specjalnych, określony w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów³⁵, wskazuje, że przyjęte obecnie rozwiązanie w kwestii kontroli i nad-

³⁴ Zob. *Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 września 2014 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra-Członka Rady Ministrów Jacka Cichońskiego w zakresie koordynacji służb specjalnych* (Dz.U. z 2014 poz. 1276).

³⁵ Por. *Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra-Członka Rady Ministrów Mariusza Kamińskiego – Koordynatora Służb Specjalnych* (Dz.U. z 2015 poz. 1921).

zoru nad służbami przez władzę wykonawczą jest kontynuacją i rozwinięciem koncepcji z lat 2006–2007. Analiza treści rozporządzenia pozwala twierdzić, że wyczerpująco określono w nim zakres działalności ministra koordynatora i jednocześnie przyznano mu uprawnienia umożliwiające efektywne wykonywanie tej funkcji. Pozytywną stroną tego rozwiązania, oprócz wykreowania realnych instrumentów nadzoru i kontroli pracy służb specjalnych, jest również wytworzenie funkcjonalnego ogniwa koordynującego ich współdziałanie.

Dopełnienie systemu kontroli i nadzoru egzekutywy nad służbami specjalnymi stanowi działalność organu opiniodawczo-doradczego Rady Ministrów, jakim jest Kolegium do Spraw Służb Specjalnych. Funkcjonowanie tego kolegialnego organu nie jest rozwiązaniem nowatorskim, a potrzeba jego powołania wynikała między innymi z bezpośredniego podporządkowania w 1996 r. szefa Urzędu Ochrony Państwa Prezesowi Rady Ministrów i konieczności wsparcia nowych zadań premiera. Z pewnością działalność tego gremium ma niebagatelne znaczenie również w chwili obecnej, pomimo powołania członka Rady Ministrów, koordynatora służb specjalnych, i przekazania mu zadań premiera w odniesieniu do służb. Niemniej jednak zadania Kolegium nie sprowadzają się jedynie do udoskonalania nadzoru sprawowanego przez premiera lub ministra koordynatora nad służbami specjalnymi.

Kolegium do Spraw Służb Specjalnych zostało powołane na mocy nowelizacji ustawy o Urzędzie Ochrony Państwa z 8 sierpnia 1996 r.³⁶ w celu opiniodawczo-doradczego wsparcia Rady Ministrów w zakresie programowania, nadzoru nad służbami specjalnymi i koordynacji ich działań (wówczas UOP i WSI), a także Policji, Straży Granicznej oraz Żandarmerii Wojskowej, w przypadku podejmowanych przez nie czynności mających na celu ochronę bezpieczeństwa państwa³⁷. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na obszar zainteresowania Kolegium wykraczający poza aktywność służb specjalnych, obejmujący ogół organów podejmujących działania na rzecz bezpieczeństwa państwa oraz uprawnionych do realizacji czynności operacyjno-rozpoznawczych. W związku z poszerzaniem obszarów zagrożeń bezpieczeństwa państwa oraz – będącym tego skutkiem – zwiększaniem liczby służb i instytucji podejmujących wysiłki na rzecz neutralizacji tych zagrożeń, zarówno podmiotowy, jak i przedmiotowy obszar działania Kolegium systematycznie wzrastał. Podmiotowy obszar zainteresowania Kolegium nie został ograniczony jedynie do kryterium podejmowania przez daną służbę czynności operacyjno-rozpoznawczych, ale obejmował także organy ukierunkowane na ochronę bezpieczeństwa państwa w wielu jego aspektach³⁸. Istotny wpływ na zakres zadań oraz skład personalny Kolegium miały również zmiany systemowe w służbach specjalnych, skutkujące zwiększeniem liczby podmiotów określanych tym mianem – z dwóch w 1996 r. do pięciu w 2006 r.

Obecnie Kolegium do Spraw Służb Specjalnych działa na podstawie przepisów ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu. Szczegóły dotyczące zakresu i trybu pracy tego gremium zostały uregulowane przepisami rozporządzenia Rady Ministrów³⁹. Obszar działalności Kolegium – przy uwzględnieniu kryterium przedmiotowego i podmiotowego – obejmuje programowanie, nadzór nad służba-

³⁶ Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zmianie niektórych ustaw normujących funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej (Dz.U. z 1996 r. Nr 106 poz. 496, ze zm.).

³⁷ A. Żebrowski, *Ewolucja polskich służb specjalnych. Wybrane obszary walki informacyjnej*, Kraków 2005, s. 212.

³⁸ S. Zalewski, *Cywilna kontrola...*, s. 112.

³⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 lipca 2002 r. w sprawie szczegółowego trybu i zasad funkcjonowania Kolegium do Spraw Służb Specjalnych oraz zakresu czynności sekretarza tego Kolegium, (Dz.U. z 2002 r. Nr 103 poz. 929).

mi specjalnymi (ABW, AW, CBA, SKW, SWW), koordynowanie ich działalności oraz koordynowanie czynności podejmowanych na rzecz ochrony bezpieczeństwa państwa przez: Policję, Straż Graniczną, Żandarmerię Wojskową, Służbę Celną, Biuro Ochrony Rządu, Służbę Więzienną, izby skarbowe, urzędy skarbowe, organy kontroli skarbowej, organy informacji finansowej, a także służby rozpoznania Sił Zbrojnych RP⁴⁰. Skład organu jest odzwierciedleniem obszaru jego zainteresowania. Pracom Kolegium przewodniczy Prezes Rady Ministrów. W posiedzeniach na prawach członków uczestniczą: sekretarz Kolegium, minister spraw wewnętrznych, minister obrony narodowej, minister spraw zagranicznych, minister finansów, szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego oraz minister koordynator (jeśli został powołany). Pozostali uczestnicy prac Kolegium to szefowie służb specjalnych (ABW, AW, CBA, SKW, SWW) oraz przewodniczący Komisji do Spraw Służb Specjalnych. Prezydent Rzeczypospolitej jest uprawniony do wydelegowania do uczestnictwa w posiedzeniach tego organu swojego przedstawiciela⁴¹, przewodniczący Kolegium natomiast może zapraszać do udziału w obradach inne osoby, których obecność jest konieczna ze względu na poruszaną tematykę. Przedmiotem prac Kolegium jest formułowanie ocen i wyrażanie uzgodnionego wcześniej stanowiska, które, jeśli nie osiągnięto konsensusu, jest podejmowane większością głosów w drodze głosowania⁴². Zakres tych prac dotyczy:

- powoływania i odwoływania szefów służb specjalnych,
- kierunków i planów działania służb,
- projektu budżetu w części dotyczącej służb specjalnych,
- projektów legislacji dotyczących służb specjalnych,
- wykonania przez służby zadań pod kątem zgodności z przyjętymi planami i kierunkami,
- oceny corocznych sprawozdań szefów z działań podległych im służb specjalnych,
- koordynowania działalności służb specjalnych z Policją, Strażą Graniczną, Żandarmerią Wojskową, Biurem Ochrony Rządu, Służbą Celną, urzędami skarbowymi, izbami skarbowymi, organami kontroli skarbowej, organami informacji finansowej i służbami rozpoznania Sił Zbrojnych RP w ochronie bezpieczeństwa państwa,
- współdziałania organów administracji publicznej ze służbami specjalnymi,
- współdziałania służb specjalnych z organami i służbami innych państw,
- organizowania wymiany informacji istotnych dla bezpieczeństwa i międzynarodowej pozycji państwa między organami administracji rządowej,
- ochrony informacji niejawnych⁴³.

Główny obszar działalności Kolegium koncentruje się na wsparciu Rady Ministrów przy wyznaczaniu kierunków działania służb specjalnych, ich funkcjonalnego zorganizowania, oceny ich działań pod kątem realizacji zaplanowanych zadań oraz koordynacji ich współpracy. Ponieważ jednak w systemie bezpieczeństwa oprócz nominalnych służb specjalnych funkcjonują także inne podmioty podejmujące działania na rzecz ochrony bezpieczeństwa państwa (w tym uprawnione do realizowania czynności operacyjno-rozpoznawczych), na istotę pracy tego gremium wpływa również koordynacja działań

⁴⁰ Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa..., art. 11.

⁴¹ S. Zalewski, *Cywilna kontrola...*, s. 112.

⁴² *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 lipca 2002 r. w sprawie szczegółowego trybu i zasad funkcjonowania Kolegium...*, § 6 ust. 2.

⁴³ Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa..., art. 12.

tych podmiotów ze służbami specjalnymi. Szczególnie ważny element tej koordynacji jest związany z wymianą danych na temat zagrożeń dotyczących bezpieczeństwa państwa. *Świadczy to o poszerzeniu zapotrzebowania na informacje nie tylko dla władzy wykonawczej, ale i ustawodawczej. (...) Rola koordynatora materializuje się w sferze informacyjnej, co w istotny sposób ułatwia wydanie opinii i rekomendacji dla Prezesa Rady Ministrów (...) oraz sprzyja zwiększeniu efektywności działań Kolegium do Spraw Służb Specjalnych*⁴⁴. Warto również wspomnieć o przejściu przez Kolegium zadań związanych ze sferą ochrony informacji niejawnych, które do 2001 r. były realizowane przez Komitet Ochrony Informacji Niejawnych.

Wobec dużej liczby służb i instytucji pozostających w kręgu zainteresowań Kolegium oraz obszernego zakresu przedmiotowego jego działania, uprawnione jest twierdzenie, że ten podmiot jest istotnym i trwałym elementem systemu cywilnej i demokratycznej kontroli nad służbami realizującymi zadania w zakresie bezpieczeństwa państwa. Jego działalność materializuje się we wsparciu decyzyjno-informacyjnym Rady Ministrów i premiera dotyczącym funkcjonowania instytucji ochrony bezpieczeństwa państwa, w tym szczególnie służb specjalnych. Wobec wzrostu liczby podmiotów państwowych, które są uprawnione do realizowania czynności operacyjno-rozpoznawczych, szeroki zakres podmiotowy działania Kolegium pozwala na sformułowanie poglądu o jego nowoczesnym charakterze uwzględniającym zmiany zagrożeń bezpieczeństwa państwa oraz zmiany w organizacji systemu mającego je neutralizować.

Uprawnienia kontrolne władzy ustawodawczej

Służby specjalne są szczególnym instrumentem bezpieczeństwa pozostającym w dyspozycji Rady Ministrów, która w myśl postanowień Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej odpowiada za zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego państwa⁴⁵. Na równi z innymi organami władzy publicznej działają na zasadzie praworządności, zgodnie z którą zostały określone zarówno prawne podstawy ich działania, jak i wyznaczone granice kompetencji⁴⁶. Wyjątkowo istotnego znaczenia nabiera ta zasada wobec działań służb specjalnych, których credo stanowi niejawne działanie decydujące o ich wyjątkowości, ale i czyniące z nich podmiot z natury trudny do kontroli oraz wkraczający w obszar praw i wolności jednostki. Rola władzy ustawodawczej w tworzeniu mechanizmów skutecznego nadzorowania tajnych służb i kontroli nad nimi zarysowuje się już na etapie procesu legislacji. Jest ona pochodną funkcji ustawodawczej parlamentu i chociaż nie można jej traktować jako kontroli sensu stricto, prawne podstawy funkcjonowania służb specjalnych ustanawiane przez sejm RP określają jednocześnie ramy systemu nadzoru i kontroli nad nimi. Nie mogą one jednak być sprzeczne z ustawą zasadniczą lub odbiegać od międzynarodowych standardów w zakresie ochrony praw i wolności obywatelskich⁴⁷.

Udział władzy ustawodawczej usytuowany w obszarze wykonawczym cywilnej i demokratycznej kontroli nad służbami specjalnymi materializuje się w sposób szcze-

⁴⁴ M. Kucharski, *Rządowe organy konsultacyjno-doradcze*, w: *Instytucje bezpieczeństwa narodowego*, M. Paździor, B. Szmulik (red.), Warszawa 2012, s. 77.

⁴⁵ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, art. 146 ust. 4 pkt 7, 8.

⁴⁶ Tamże, art. 7.

⁴⁷ J. Jaskiernia, *Bezpieczeństwo państwa a ochrona praw i wolności jednostki*, w: *Świat wobec współczesnych wyzwań i zagrożeń*, J. Simonides (red.), Warszawa 2010, s. 286.

gólny w działaniach organu sejmowego, jakim jest Komisja do Spraw Służb Specjalnych. Działalność Komisji ma charakter stały i oprócz powoływanych doraźnie sejmowych komisji śledczych do zbadania zgodności z prawem konkretnych działań tajnych służb, jest istotnym instrumentem funkcji kontrolnej parlamentu⁴⁸. Należy przy tym nadmienić, że kontrola prowadzona przez władzę ustawodawczą nie ogranicza się jedynie do ochrony wolności i praw obywatelskich, ale trzeba ją rozpatrywać w szerokim kontekście ochrony wartości i standardów państwa demokratycznego. Ta ochrona materializuje się również w parlamentarnej kontroli władzy wykonawczej, której szczególnym instrumentem są służby specjalne. Właśnie ze względu na tę szczególność – związaną z tajnym charakterem działalności, która jednocześnie decyduje o skuteczności służb – w przypadku kontroli nad nimi niemożliwe jest zastosowanie ogólnych demokratycznych reguł kontrolnych, jak choćby prawa obywateli do informacji publicznej⁴⁹. Uprawione jest więc twierdzenie, że specjalne, wyodrębnione organy władzy ustawodawczej właściwe w sprawach kontroli specsłużb, to jeden z podstawowych elementów niezależnej weryfikacji ich funkcjonowania w praktyce, ze wskazaniem na szczególną rolę ich części wyłonionej z parlamentarnej opozycji.

Już w okresie zimnej wojny, w latach 60. XX w., w krajach Europy Zachodniej wytworzyła się praktyka powoływania organów będących instrumentami parlamentarnej kontroli nad służbami specjalnymi⁵⁰. Z reguły te instrumenty przybierają postać parlamentarnych komisji, ich kompetencje w poszczególnych krajach bywają jednak znacznie zróżnicowane. W Republice Federalnej Niemiec jedenastoosobowa parlamentarna Komisja ds. Kontroli Służb Specjalnych jest powoływana spośród deputowanych do Bundestagu, a do katalogu jej uprawnień należy zapoznawanie się z informacjami na temat całokształtu funkcjonowania służb, w tym ze szczegółami dotyczącymi zakresu i metod ich działania, również tych dotyczących technik operacyjnych⁵¹. We Włoszech natomiast komisja parlamentarna nie może żądać informacji na temat szczegółów operacji prowadzonych w danym momencie⁵².

W Polsce instytucjonalnym pierwowzorem organów związanych z parlamentarną kontrolą funkcjonowania służb specjalnych była podkomisja stała do spraw kontroli nad służbami specjalnymi powołana w 1991 r. przez Sejm X kadencji⁵³. Jednym z wyników jej prac był postulat powołania stałej komisji sejmowej, która mogłaby w sposób bardziej efektywny sprawować kontrolę nad służbami⁵⁴. W toku prac Sejmu II kadencji⁵⁵ intensyfikowano działania w kierunku powołania sejmowej komisji o charakterze odmiennym od pozostałych kontrolnych organów parlamentu z uwagi na delikatny i obciążony klauzulą tajności obszar jej funkcjonowania. Na początku lat 90. XX w. transformacja ustrojowa ukierunkowana na wprowadzanie w Polsce standardów demokracji wymusiła stworzenie skutecznego mechanizmu kontroli parlamentu

⁴⁸ Tamże.

⁴⁹ J. Jaskiernia, *Demokratyczna kontrola nad służbami specjalnymi a problem ochrony praw i wolności jednostki*, w: *Współczesne wyzwania wobec praw człowieka w świetle polskiego prawa konstytucyjnego*, Z. Kędzia, A. Rost (red.), Poznań 2009, s. 43.

⁵⁰ Tenże, *Bezpieczeństwo państwa...*, s. 287.

⁵¹ J. Gawryszewski, *Służby specjalne w Republice Federalnej Niemiec*, „Przeгляд Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2012, nr 6, s. 15.

⁵² J. Jaskiernia, *Demokratyczna kontrola...*, s. 42.

⁵³ Lata 1989–1991 (przyp. red.).

⁵⁴ S. Zalewski, *Służby specjalne. Programowanie, nadzór, koordynacja*, Warszawa 2003, s. 7.

⁵⁵ Lata 1993–1997 (przyp. red.).

nad działalnością organów władzy wykonawczej. Szczególnie ważną i delikatną częścią tego systemu były instrumenty kontrolne legislatywy nad instytucjami wykonującymi zadania o charakterze tajnym podległymi egzekutywie⁵⁶. Powołanie organu kontrolnego sejmów było podyktowane koniecznością dostosowania rozwiązań krajowych do norm obowiązujących w krajach o utrwalonej demokracji.

Analiza czasu przygotowań do powołania Komisji do Spraw Służb Specjalnych oraz jej ostateczne powstanie w 1995 r. wskazuje na jej praktyczne wykorzystanie także przez organy władzy wykonawczej. Działający od 1993 r. rząd, wyłoniony z parlamentarnej koalicji Sojusz Lewicy Demokratycznej i Polskiego Stronnictwa Ludowego, w myśl przepisów tzw. małej konstytucji był pozbawiony realnych instrumentów kontroli nad służbami specjalnymi. Było to spowodowane poddaniem służb specjalnych, tj. Urzędu Ochrony Państwa i Wojskowych Służb Informacyjnych, pod nadzór odpowiednio ministra spraw wewnętrznych i ministra obrony narodowej, którzy działali w formule tzw. resortów prezydenckich. Powołanie sejmowej Komisji do Spraw Służb Specjalnych dawało koalicji rządowej możliwość osiągnięcia pośredniego wpływu – przez koalicyjnych posłów wchodzących w skład Komisji – na funkcjonowanie specsłużb⁵⁷. Bez względu na inspiracje towarzyszące powołaniu KSS w sejmie do chwili obecnej tworzy ona jeden z filarów cywilnej i demokratycznej kontroli niejawnych instrumentów będących w dyspozycji władzy wykonawczej.

Podstawą prawną funkcjonowania KSS jest *Regulamin Sejmu*⁵⁸, szczególnie jego rozdział 12, który jest poświęcony wyłącznie działaniu i organizacji KSS. Formalnie rzecz ujmując, Komisja jest jednym ze stałych kolegialnych organów sejmów. W literaturze można spotkać pewną doktrynalną kwalifikację określającą to gremium – podobnie jak inne komisje sejmowe – jako organ wewnętrzny i pomocniczy Izby Poselskiej⁵⁹. Zważywszy jednak na szczególny charakter KSS wynikający z prawnych powinności innych podmiotów wobec Komisji, a nie sejmów jako całości, oraz to, że część jej decyzji jest definitywna i ostateczna, bardziej uprawnione jest mówienie o KSS jako szczególnym organie sejmów posiadającym kompetencje zewnętrzne⁶⁰.

Przedmiotowy zakres działania KSS jest określony w załączniku do wspomnianego *Regulaminu Sejmu*. Może być on klasyfikowany w trzech zasadniczych obszarach: legislacyjnym, opiniodawczym i kontrolnym⁶¹. W obszarze legislacyjnym można identyfikować zadania KSS związane z:

- opiniowaniem projektów ustaw, rozporządzeń, zarządzeń oraz innych aktów normatywnych dotyczących służb specjalnych, w tym regulujących działalność tych służb,
- opiniowaniem projektu budżetu w zakresie dotyczącym służb specjalnych;

w obszarze opiniodawczym,

⁵⁶ J. Szymanek, *Organy parlamentarne właściwe w sprawach bezpieczeństwa i porządku publicznego*, w: *Instytucje bezpieczeństwa narodowego*, M. Paździor, B. Szmulik (red.), Warszawa 2012, s. 43.

⁵⁷ A. Mróz, H. Pajdała, *Komisja do Spraw Służb Specjalnych – uwagi na tle dotychczasowego funkcjonowania*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 5, s. 74.

⁵⁸ *Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, załącznik – Przedmiotowy zakres działania komisji sejmowych* (tekst jednolity: M.P. z 2012 r. poz. 32, ze zm.).

⁵⁹ Tamże, s. 78.

⁶⁰ J. Szymanek, *Organy parlamentarne...*, s. 50–51.

⁶¹ P. Radziejewicz, *Uprawnienia, środki działania oraz prawne podstawy funkcjonowania sejmowej Komisji do Spraw Służb Specjalnych*, „Przegląd Legislacyjny” 2006, nr 2, s. 29.

- opiniowaniem wniosków w sprawie powołania i odwołania poszczególnych osób na stanowiska szefów służb specjalnych i ich zastępców,
- opiniowaniem kierunków działań i rozpatrywaniem corocznych sprawozdań szefów służb specjalnych.

Zadania kontrolne natomiast są związane z:

- rozpatrywaniem corocznego sprawozdania z wykonania budżetu służb specjalnych oraz innych informacji finansowych służb specjalnych,
- zapoznawaniem się z informacjami służb specjalnych o szczególnie istotnych wydarzeniach z ich działalności, w tym dotyczących podejrzeń występowania nieprawidłowości w ich funkcjonowaniu oraz podejrzeń naruszenia przez nie prawa, przez dostęp i wgląd do informacji, materiałów i dokumentów uzyskanych w wyniku wykonywania ustawowych zadań, zgodnie z ustawą o ochronie informacji niejawnych⁶² oraz ustaw regulujących działalność służb specjalnych,
- oceną współdziałania służb specjalnych z innymi organami, służbami oraz instytucjami uprawnionymi do wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych w zakresie działań podejmowanych przez nie na rzecz bezpieczeństwa państwa,
- oceną współdziałania służb specjalnych z siłami zbrojnymi, organami administracji rządowej, organami ścigania i innymi instytucjami państwowymi i jednostkami samorządu terytorialnego oraz właściwymi organami i służbami specjalnymi innych państw,
- oceną ochrony informacji niejawnych oraz badaniem skarg dotyczących działalności służb specjalnych⁶³.

W skład Komisji wchodzi obecnie siedmiu posłów, ta liczba jednak nie ma charakteru wiążącego, a określa jedynie maksymalną granicę. Skład Komisji, na wniosek prezydium, jest ustalany przez sejm w drodze uchwały na początku każdej nowej kadencji. Ideą takiego rozwiązania jest możliwie proporcjonalne uchwycenie w składzie Komisji reprezentacji klubów poselskich obecnych w sejmie⁶⁴. Marszałek sejmu przyjmuje zgłoszenia kandydatów na członków Komisji od przewodniczących klubów poselskich lub grupy co najmniej 35 posłów. Wybór członków KSS jest dokonywany spośród kandydujących posłów w głosowaniu łącznym izby⁶⁵.

W literaturze przedmiotu można się spotkać z twierdzeniem o nieingerencji marszałka sejmu w weryfikację kandydatów na członków KSS⁶⁶. W argumentacji przywołuje się treść art. 137 ust. 4 *Regulaminu Sejmu*, zgodnie z którym wybór składu Komisji przez sejm następuje na wniosek Prezydium Sejmu po uzyskaniu opinii Konwentu Seniorów. Taki pogląd wydaje się nieuzasadniony z uwagi na to, że marszałek sejmu, oprócz wicemarszałków desygnowanych przez kluby parlamentarne, wchodzi w skład Prezydium Sejmu. Praktyką sejmową jest powierzanie stanowiska marszałka posłowi pochodzącemu z grupowania politycznego, które uzyskało najwyższy wynik wyborczy, a stanowisk wicemarszałków – przedstawicielom klubów koalicji⁶⁷. Ta sytuacja daje

⁶² Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (tekst jednolity: Dz.U. z 2016 r. poz. 1167).

⁶³ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r..., załącznik – Przedmiotowy zakres działania komisji sejmowych, pkt 2.

⁶⁴ M. Zubik, *Organizacja wewnętrzna Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003, s. 282.

⁶⁵ J. Szymanek, *Organy parlamentarne...*, s. 46.

⁶⁶ Tamże.

⁶⁷ Skład Prezydium Sejmu VII kadencji stanowiło trzech posłów koalicji oraz dwóch opozycji i jeden niezrzeszony, http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/page/prezydium_sejmu [dostęp: 12 III 2012].

marszałkowi sejmowi możliwość weryfikacji kandydatów na członków KSS przez niezgłoszenie ich do głosowania, co znajdowało zastosowanie w praktyce⁶⁸. Jeżeli jeszcze dodać, że uchwały KSS są podejmowane bezwzględną większością głosów przy obecności co najmniej połowy członków, a jej posiedzenia mają charakter niejawnym⁶⁹, to przy założeniu wewnętrznej spójności koalicji sprawującej władzę, uprawniony wydaje się wniosek o ograniczonym wpływie posłów opozycji na ostateczne wyniki pracy kontrolnej tego sejmowego organu.

Dość osobliwą sytuację powoduje wymóg posiadania przez członków KSS poświadczeń bezpieczeństwa osobowego dających im możliwość zapoznawania się z informacjami klasyfikowanymi jako niejawne o klauzuli „ściśle tajne”. Zgodnie z przepisami ustawy o ochronie informacji niejawnym poszerzone postępowanie sprawdzające osób ubiegających się o tzw. certyfikat bezpieczeństwa prowadzi Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego⁷⁰. Jednocześnie ABW znajduje się w zakresie działania przedmiotowego Komisji. To prowadzi do kuriozalnej sytuacji, w której instytucja podlegająca kontroli ma wpływ na obsadę organu kontrolującego przez hipotetyczną możliwość odmowy wydania poświadczenia bezpieczeństwa posłowi będącemu jego członkiem lub kandydatem na członka⁷¹.

Istotą działania kontrolnego KSS jest zakres jej zadań związanych z zapoznawaniem się z informacjami służb specjalnych o szczególnie ważnych wydarzeniach z ich działalności, w tym dotyczących występowania nieprawidłowości oraz podejrzeń naruszenia przez nie prawa. Komisja jest uprawniona do (...) *dostępu i wglądu do informacji, dokumentów i materiałów uzyskanych w wyniku wykonania zadań ustawowych służb*⁷², z czego wynika teoretyczna możliwość żądania informacji dotyczących również pracy operacyjnej. Osoby z kierownictwa tych instytucji na żądanie KSS mają obowiązek brać udział w posiedzeniach Komisji oraz udzielać jej członkom informacji i wyjaśnień⁷³. Problem w dostępie KSS do wszystkich materiałów i dokumentów służb stwarza zapis w załączniku do *Regulaminu Sejmu*, zgodnie z którym zasady ich przekazywania wynikają z ustawy o ochronie informacji niejawnym oraz z ustaw regulujących ich działalność⁷⁴. Na gruncie przepisów ustaw o specusługach ich szefowie mogą decydować o przekazaniu informacji, materiałów i dokumentów zawierających informacje niejawnym określonej osobie lub instytucji (w tym KSS), jednak z wyłączeniem informacji dotyczących szczegółów pracy operacyjnej⁷⁵. Ustawy kompetencyjne służb nie przewidują dla KSS drogi odwoławczej od takiej decyzji. Jedynie w razie odmowy udzielenia tego typu informacji na żądanie sądu lub prokuratora (jeśli jest to związane ze ściganiem sprawców określonej kategorii przestępstw) decyzje szefów służb podlegają weryfikacji przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, którego werdykt jest dla nich wiążący⁷⁶.

⁶⁸ „Nie” dla Macierewicza w komisji ds. służb specjalnych [online], <http://wiadomosci.onet.pl/kraj/nie-dla-macierewicza-w-komisji-ds-sluzb-specjalnyc,1,4213666,wiadomosc.html> [dostęp: 12 III 2013].

⁶⁹ *Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r.*..., art. 138, 139.

⁷⁰ *Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnym*..., art. 10, ust. 3.

⁷¹ J. Szymanek, *Organy parlamentarne*..., s. 47.

⁷² *Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r.*..., załącznik..., pkt 2.

⁷³ M. Bożek, *Służby specjalne poza kontrolą Sejmu* [online], <http://lubczasopismo.salon24.pl/dziennikarzesledezy/post/322458,sluzby-specjalne-pozza-kontrola-sejmu> [dostęp: 12 III 2013].

⁷⁴ *Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r.*..., załącznik... pkt 2.

⁷⁵ *Zob. Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa*..., art. 39; *Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu*..., art. 43; *Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze*..., art. 28.

⁷⁶ Tamże.

To oznacza ograniczenie uprawnień przynależnych Komisji, o których mowa w *Regulaminie Sejmu*, i, co za tym idzie, spadek skuteczności kontroli parlamentarnej. Również zapis w ustawach kompetencyjnych służb specjalnych mówiący o poddaniu ich szefów kontroli sejmowi, przy jednoczesnym braku sprecyzowania ich obowiązków wobec parlamentu oraz zasad i trybu, w jakim kontrola ma się odbywać, ma charakter wyłącznie symboliczny. Wobec szefów tych podmiotów sejm nie jest w stanie egzekwować odpowiedzialności politycznej, ponieważ nie są oni członkami Rady Ministrów. Ocenie parlamentu mogą podlegać jedynie członkowie rządu sprawujący nad nimi nadzór (Prezes Rady Ministrów, minister obrony narodowej). Teoretycznie, wobec złej oceny tego nadzoru, sejm może doprowadzić do dymisji osób go sprawujących, ale w praktyce posłowie koalicji nie udzielają poparcia takim wnioskowi, ponieważ te osoby tworzą zaplecze polityczne rządu⁷⁷. Powyższe uwagi prowadzą do konstatacji o znacznym ograniczeniu realnych możliwości kontrolnych legislatury wobec niejawnych instrumentów bezpieczeństwa pozostających w dyspozycji rządu. Sposobem na poprawę tego stanu nie może być całkowita transparentność specusług i poddawanie publicznej ocenie każdego obszaru ich aktywności. Istnieje natomiast pilna potrzeba poszukiwania rozwiązań stwarzających możliwość efektywnej i obiektywnej kontroli parlamentarnej nad służbami specjalnymi i nadzoru realizowanego nad nimi przez władzę wykonawczą, przy uwzględnieniu ochrony niejawności ich działania.

W kontroli władzy ustawodawczej nad służbami specjalnymi należy uwzględnić również pośrednią rolę sejmu wynikającą z jego funkcji kreacyjnej. Wpływ izby poselskiej na system cywilnej i demokratycznej kontroli tych podmiotów materializuje się przez wybór Rzecznika Praw Obywatelskich, prezesa Najwyższej Izby Kontroli oraz sędziów wchodzących w skład Trybunału Konstytucyjnego.

Rolą Rzecznika Praw Obywatelskich jest ochrona wolności i praw człowieka i obywatela, które są gwarantowane przez Konstytucję RP oraz inne akty normatywne⁷⁸. W związku ze stosowaniem niejawnego instrumentarium służb specjalnych prawa i wolności obywatelskie z natury rzeczy mogą być naruszane, dlatego też działalność Rzecznika jest ważnym elementem ich ochrony. Może on wnioskować o dostęp do materiałów i informacji dotyczących okoliczności, w których te prawa mogły być złamane, oraz wnioskować do służb specjalnych o przedstawienie ustaleń i wyjaśnień w omawianej kwestii⁷⁹. W związku z tym, że Rzecznik Praw Obywatelskich w swojej działalności jest niezależny i niezawisły od innych organów państwowych i odpowiada tylko przed sejmem, można go postrzegać jako istotny organ systemu cywilnej, demokratycznej kontroli nad służbami specjalnymi. Potwierdzeniem tej tezy jest również możliwość kierowania przez niego wniosków o zbadanie zgodności z Konstytucją ustaw i przepisów prawa wydawanych przez centralne organy państwowe do Trybunału Konstytucyjnego⁸⁰.

Członkowie Trybunału Konstytucyjnego są wybierani przez sejm na dziewięcioletnią kadencję, w wykonywaniu swojego urzędu są niezawisli, a orzeczenia TK podejmowane większością głosów mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne⁸¹. Orzecznictwo TK jest niezwykle ważnym elementem demokratycznego państwa praw-

⁷⁷ M. Bożek, *Slużby specjalne poza...*

⁷⁸ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, art. 208.

⁷⁹ A. Zebrowski, *Ewolucja polskich slużb...*, s. 219.

⁸⁰ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, art. 188.

⁸¹ Tamże, art. 194, 195, 190.

nego, ponieważ w jego skład wchodzi niezależne autorytety prawnicze dające rękojmię rzetelności i bezstronności. Ustawy regulujące działanie służb specjalnych oraz szczegółowe akty wykonawcze dotyczące funkcjonowania tych służb podlegają ocenie TK pod względem zgodności z ustawą zasadniczą, w tym z przepisami dotyczącymi ochrony praw i wolności obywatelskich⁸². Jest to o tyle ważne, że konstytucyjne ograniczenia swobód obywatelskich ustanawiane w celu zapewnienia bezpieczeństwa państwa nie mogą naruszać ich istoty⁸³. Wiążące orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w tej kwestii to ważny wkład w system cywilnej i demokratycznej kontroli nad służbami specjalnymi. Materializuje się on na etapie tworzenia prawa regulującego działanie tych podmiotów przez jego weryfikację pod względem konstytucyjności. Występuje również w fazie wykonywania, ponieważ orzeczenie TK o niezgodności z Konstytucją przepisów prawa, na mocy których orzeczenie sądowe lub ostateczna decyzja administracyjna zostały wydane, jest podstawą do ich wznowienia lub uchylenia⁸⁴.

Służby specjalne na równi z pozostałymi instytucjami demokratycznego państwa podlegają ocenie naczelnego organu kontroli państwowej, jakim jest Najwyższa Izba Kontroli⁸⁵. Ten organ podlega sejmowi i przedstawia izbie poselskiej sprawozdania ze swojej działalności oraz informuje o wynikach przeprowadzanych kontroli, które są dokonywane pod kątem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności⁸⁶. Taka kontrola jest prowadzona również w służbach specjalnych, ale nie jest ona ukierunkowana na badanie operacyjnego aspektu ich pracy. Dotyczy ona obszaru finansowo-gospodarczego działalności tych podmiotów i jest prowadzona przez kontrolerów upoważnionych przez prezesa NIK⁸⁷. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości lub naruszeń prawa Izba nie ma jednak uprawnień do prowadzenia postępowań przygotowawczych. W strukturze NIK brakuje pionu prokuratorskiego, co znacznie osłabia efektywność jej działania⁸⁸.

Zakres uprawnień kontrolnych władzy sądowniczej

Podstawowymi wartościami chronionymi w warunkach funkcjonowania demokracji konstytucyjnych są prawa i wolności obywatelskie. Zgodnie z Konstytucją RP ich ograniczenia mogą być wprowadzane tylko w drodze ustawy, gdy są konieczne do ochrony bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego. Wspomniana dyspozycja konstytucyjna w szczególności wiąże się z niejawną prakseologią pracy służb specjalnych, która a priori zakłada ingerencję w obszar konstytucyjnych praw i wolności jednostki. W szczególności sposób naruszenia swobód obywatelskich materializują się w części czynności operacyjno-rozpoznawczych związanych z realizacją tzw. kontroli operacyjnej polegającej na sprawdzaniu treści korespondencji, zawartości przesyłek oraz

⁸² Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego dotyczące niezgodności z Konstytucją RP zapisów ustawy o ABW i AW dotyczących mianowania Szefów ABW i AW w randze sekretarzy stanu, sposobu prawnego uregulowania obserwacji i rejestracji zdarzeń przy użyciu środków technicznych oraz arbitralnego wypowiedzenia stosunku służbowego funkcjonariuszom ABW lub AW spowodowało konieczność zmiany wymienionych przepisów, zob. *Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 kwietnia 2004 r. sygn. akt K 45/02*, (Dz.U. z 2004 r. Nr 109 poz. 1159).

⁸³ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, art. 31.

⁸⁴ Tamże, art. 190 ust. 4.

⁸⁵ S. Zalewski, *Służby specjalne w państwie...*, s. 118.

⁸⁶ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, art. 203, 204.

⁸⁷ M. Grzybowski, A. Zebrowski, *Kontrola władzy ustawodawczej i wykonawczej nad służbami specjalnymi (zagadnienia podstawowe)*, Kraków 1999, s. 56.

⁸⁸ R. Pieja, *Przewodnik po cywilnych służbach specjalnych. Od UB do ABW*, Mikołów 2011, s. 62.

stosowaniu środków technicznych do niejawnego pozyskiwania i rejestrowania informacji oraz dowodów, w tym rozmów telefonicznych i innych informacji przekazywanych przez sieci telekomunikacyjne⁸⁹.

Działania podejmowane w ramach kontroli operacyjnej dotyczą obszaru praw i wolności obywatelskich określonych w art. 47 Konstytucji, w którym jest mowa o prawnej ochronie życia prywatnego obywateli, oraz w art. 49, z którego wynika prawo obywateli do wolności i ochrony tajemnicy komunikowania się. Zgodnie z dyspozycją art. 31 Konstytucji, ograniczenia praw i wolności w wymienionych obszarach związane z podejmowaniem przez służby specjalne działań niejawnych są usankcjonowane przepisami ich ustaw kompetencyjnych. Z punktu widzenia przepisów Konstytucji sytuacja jest klarowna, problemem natomiast jest praktyka weryfikacji konieczności wykorzystania części ich niejawnego instrumentarium. W tym właśnie aspekcie działania służb specjalnych materializuje się zasadniczy udział władzy sądowniczej w systemie ich cywilnej i demokratycznej kontroli.

Do czasu reformy służb specjalnych w 2002 r. o użyciu wobec obywateli niejawnych instrumentów operacyjnych w postaci tzw. kontroli operacyjnej decydował minister spraw wewnętrznych, a od 1996 r. – szef Urzędu Ochrony Państwa. Jedyną formą zewnętrznej kontroli tej procedury była konieczność uzyskania zgody prokuratora generalnego na przeprowadzenie tych działań. Ustawa o UOP nie przewidywała oceny zasadności podjęcia kontroli operacyjnej przez przedstawicieli władzy sądowniczej⁹⁰. Najważniejsza zmiana tego rozwiązania nastąpiła na gruncie przepisów ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, które zostały powołane po likwidacji UOP. W celu przeprowadzenia kontroli operacyjnej szef ABW jest zobowiązany do uzyskania na to pisemnej zgody prokuratora generalnego (tak jak poprzednio szef UOP), ale w kolejnej instancji wniosek podlega weryfikacji Sądu Okręgowego w Warszawie⁹¹. Warunkiem wystąpienia szefa ABW z wnioskiem o zastosowanie kontroli operacyjnej jest bezskuteczność lub wysokie prawdopodobieństwo nieskuteczności albo nieprzydatności innych środków. Rolą sądu jest ocena materiałów przedstawionych przez służby pod kątem absolutnej konieczności zastosowania środków specjalnych wkraczających w obszar praw i wolności obywatelskich. W wyjątkowych przypadkach, kiedy zwłoka mogłaby spowodować utratę informacji lub zniszczenie dowodów, szef ABW może zlecić kontrolę operacyjną (za zgodą prokuratora generalnego) na okres pięciu dni i jednocześnie wystąpić do sądu z wnioskiem o zgodę na jej prowadzenie. Jeśli sąd nie wyda zgody na zastosowanie takiej kontroli, szef ABW jest zobowiązany do jej wstrzymania i zniszczenia pozyskanych w trakcie materiałów⁹².

Władza sądownicza w systemie demokratycznej kontroli służb specjalnych ma wpływ na procedury dotyczące weryfikacji decyzji związanych z wydawaniem poświadczeń bezpieczeństwa osobowego i przemysłowego. Ustawa o ochronie informacji

⁸⁹ Ustawa z dnia 24 maja 2004 r. o Agencji Bezpieczeństwa..., art. 27 ust. 6.

⁹⁰ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa (Dz.U. z 1990 r. Nr 30 poz. 180), art. 10.

⁹¹ Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa..., art. 27 ust. 1 i ust. 2. Z pozostałych służb specjalnych uprawnienie do prowadzenia kontroli operacyjnej ma Służba Kontrwywiadu Wojskowego oraz Centralne Biuro Antykorupcyjne. Warunki stosowania kontroli operacyjnej są uregulowane w art. 31 *Ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu...* oraz w art. 17 *Ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze...*

⁹² Analogiczna procedura uzyskania zgody na kontrolę operacyjną obowiązuje również szefów SKW i CBA. Zob. T. Kuć, *Konstytucyjne swobody obywatelskie wobec dyskrejonalnych działań służb specjalnych*, „Secretum” 2014, nr 1, s. 131–133.

niejawnych wskazuje na Prezesa Rady Ministrów jako na organ odwoławczy, jeśli zostanie wydana przez służby specjalne decyzja o odmowie lub cofnięciu poświadczenia bezpieczeństwa osobowego, oraz na szefów ABW i SKW – wobec takich decyzji wydawanych przez pełnomocników ochrony⁹³. Brak korzystnego rozstrzygnięcia daje osobie sprawdzanej prawo do złożenia skargi na postanowienie lub na decyzję organu, który ją wydał, do sądu administracyjnego. To rozwiązanie otwiera obywatelowi sądową drogę odwoławczą, jednak ze względu na to, że przedmiotem rozpatrywanej skargi mogą być materiały i informacje niejawne objęte jedną z klauzul tajności, osoba sprawdzana będąca stroną w sprawie nie jest pełnoprawnym uczestnikiem postępowania. Sąd administracyjny przeprowadza postępowanie skargowe w trybie niejawnym, a w związku z tym osoba sprawdzana nie może brać w nim udziału oraz zapoznawać się z sentencją wyroku, gdyż nie posiada poświadczenia bezpieczeństwa⁹⁴. Sądowa weryfikacja decyzji podejmowanych przez służby specjalne zabezpiecza obywateli przed arbitralnością postępowań sprawdzających. Należy jednak zauważyć, że ze względu na szczególną materię spraw podlegających ocenie, orzeczenia sądu o uchyleniu decyzji niekorzystnej dla osoby sprawdzanej nie wiążą się z automatycznym wydaniem poświadczenia przez upoważnione podmioty. Ta decyzja pozostaje w kompetencji organu pierwszej instancji, tj. Prezesa Rady Ministrów⁹⁵.

Omawiając udział władzy sądowniczej w systemie cywilnej i demokratycznej kontroli nad służbami specjalnymi, należy wspomnieć również o zastosowaniu normalnego trybu odwoławczego w odniesieniu do decyzji szefów tych instytucji, które mają charakter administracyjny. Jest to istotne z punktu widzenia osób tam zatrudnionych, ponieważ otwiera możliwość składania skargi kasacyjnej na decyzje szefów związane z pełnieniem przez nich służby do Naczelnego Sądu Administracyjnego. W takim trybie mogą być weryfikowane sprawy związane z normowaniem czasu pracy, przydzielaniem mieszkań czy rozwiązywaniem stosunku służbowego⁹⁶. Ten aspekt sądowej kontroli nie dotyczy ogółu społeczeństwa, a jedynie wąskiej grupy obywateli pozostającej w stosunku podległości służbowej.

Z perspektywy ogólnej udział władzy sądowniczej w systemie cywilnej i demokratycznej kontroli nad służbami specjalnymi sprowadza się do oceny ich działań pod kątem ewentualnego przekroczenia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków. Zgodnie z zasadami demokratycznego państwa prawnego wszelkie organy państwa podejmują działania na podstawie ustanowionego prawa oraz w obrębie jego upoważnień. W równym stopniu dotyczy to także szczególnego instrumentu władzy wykonawczej, którym są służby specjalne. Zarówno ich kierownictwo, jak i zatrudnieni w nich funkcjonariusze są upoważnieni i zobowiązani jedynie do realizacji ustawowych zadań z wykorzystaniem przyznanym prawnie środków. Potwierdzeniem tej tezy jest orzeczenie sądu skazujące byłego szefa UOP za nieuzasadnione zatrzymanie prezesa Orlenu⁹⁷. Funkcjonariusze służb specjalnych są zobowiązani do odmowy wykonania poleceń przełożonych, jeśli wiązałyby się to z popełnieniem przestępstwa, oraz do powiadomienia o tym fakcie

⁹³ Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji..., art. 35 i art. 37.

⁹⁴ Tamże, art. 38.

⁹⁵ S. Zalewski, *Służby specjalne w państwie...*, s. 129.

⁹⁶ Tenże, *Cywilna kontrola...*, s. 121.

⁹⁷ A. Kazimierzczuk, *Siemiatkowski prawomocnie skazany w sprawie zatrzymania Modrzejewskiego*, „Rzeczpospolita” [online] z 24 kwietnia 2013 r., <http://beta rp.pl/arttykul/1003330-Siemiatkowski-prawomocnie-skazany-ws--zatrzymania-Modrzejewskiego.html> [dostęp: 11 XII 2014].

szefa, z pominięciem drogi służbowej⁹⁸. Wykonanie takiego polecenia wiąże się z oceną niezawisłego sądu i ewentualną odpowiedzialnością karną.

Podsumowanie

Element tajemnicy występujący w działaniu służb specjalnych jest sprzeczny z wartościami demokratycznymi, takimi jak transparentność organizacji państwowej i prawo obywateli do dostępu do informacji publicznej. Ta sytuacja wymusza konieczność wykreowania i wdrożenia skutecznych mechanizmów nadzoru i kontroli nad tajnymi instrumentami bezpieczeństwa pozostającymi w dyspozycji organów wykonawczych. W tworzeniu rozwiązań nadzorczo-kontrolnych nieodzowne jest uwzględnienie konieczności ochrony przed nieuprawnionym ujawnieniem informacji wrażliwych dla pracy służb, stanowiących o sednie ich skuteczności. Zbudowanie sprawnego sytemu kontrolnego jest oparte na poszukiwaniu odpowiedzi na pytania, jak skutecznie ukierunkować tajne instrumenty bezpieczeństwa na realizację interesu państwa oraz w jaki sposób dokonać rzetelnej oceny ich pracy przy jednoczesnej ochronie informacji wrażliwych stanowiących podstawę ich prakseologii.

Analiza funkcjonalności poszczególnych elementów systemu nadzoru i kontroli nad służbami specjalnymi, zaprezentowana w artykule, wskazuje na potrzebę poszukiwania rozwiązań służących zwiększaniu skuteczności tych służb. Potwierdzeniem tej konkluzji jest diagnoza sformułowana przez Najwyższą Izbę Kontroli w raporcie dotyczącym nadzoru Prezesa Rady Ministrów nad pracą służb specjalnych. Wnioski zawarte w komunikacie NIK wskazują na istotne braki legislacyjne odnoszące się do instrumentów niezbędnych do prowadzenia rzetelnej weryfikacji ich działalności⁹⁹. Przekazanie obowiązków koordynacyjno-nadzorczych premiera wobec tych podmiotów członkowi Rady Ministrów, bez wyposażenia go w narzędzia umożliwiające prowadzenie realnej kontroli, nie jest modelem koncepcją sprawowania nadzoru nad służbami specjalnymi przez władzę wykonawczą. Również parlamentarna kontrola nad działalnością służb i realizowanego nad nimi nadzoru egzekutywy, ze względu na ograniczone uprawnienia, którymi dysponuje Komisja do Spraw Służb Specjalnych, pozostawia pole do poszukiwania nowych, skuteczniejszych rozwiązań. Problemy w funkcjonowaniu tego obszaru kontroli zostały również dostrzeżone przez środowiska polityczne, czego przykładem jest inicjatywa utworzenia nowego, niezależnego politycznie organu kontrolnego – komisji kontrolującej służby specjalne – którego członkowie byliby powoływani przez sejm. Warto nadmienić, że miałyby on narzędzia umożliwiające skuteczną weryfikację ich działalności, w tym badania ewentualnych nieprawidłowości w ich pracy i naruszeń prawa¹⁰⁰.

Uprawnione jest twierdzenie, że służby specjalne są wyjątkowym elementem systemu organów i instytucji powołanych do zapewniania bezpieczeństwa państwa. Zasadniczym celem tego systemu jest zagwarantowanie bezpieczeństwa wszystkim obywa-

⁹⁸ Zob. *Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa...*, art. 79 ust. 2 i 3; *Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego i Służby Wywiadu Wojskowego* (tekst jednolity: Dz.U. z 2016 r. poz. 740), art. 38 ust. 2 i 3; *Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze...*, art. 71 ust. 2 i 3.

⁹⁹ K. Piątek, *NIK o nadzorze nad służbami specjalnymi*, „Rzeczpospolita” [online] z 26 sierpnia 2014 r., <http://www4.rp.pl/artykul/1135890-NIK-o-nadzorze-nad-sluzbami-specjalnymi.html> [dostęp: 11 XII 2014].

¹⁰⁰ Zob. *Projekt ustawy z dnia ... 2013 r. o Komisji Kontroli Służb Specjalnych* [online], <http://bip.msw.gov.pl/bip/projekty-aktow-prawnyc/2013/22523,Projekt-ustawy-z-dnia-2013-r-o-Komisji-Kontroli-Sluzb-Specjalnych.html> [dostęp: 11 XII 2014].

lom, a także strukturom organizacji państwowej, ponieważ silne i bezpieczne państwo najlepiej realizuje zarówno potrzeby ogólnospołeczne, jak i jednostkowe. Trzeba jednocześnie podkreślić, że w demokracji bezpieczeństwo państwa powinno być wartością nadrzędną, wykreowaną ponad politycznymi podziałami. Sprawą szczególnej wagi jest zatem opracowanie i wdrożenie konsensualnego i funkcjonalnego systemu kontroli i nadzoru nad służbami specjalnymi, który umożliwiłby ich optymalne ukierunkowanie na realizację interesu państwa. Ta sprawa nabiera wyjątkowego znaczenia wobec dynamicznych zmian zachodzących w ostatnim czasie w zakresie bezpieczeństwa, zarówno w skali europejskiej, jak i globalnej.

Bibliografia:

1. Bożek M., *Nadzór Prezesa Rady Ministrów nad służbami specjalnymi i sposoby jego realizacji w świetle obowiązującego ustawodawstwa*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 3, s. 9–40.
2. Bożek M., *Służby specjalne poza kontrolą Sejmu* [online], <http://lubczasopismo.salon24.pl/dziennikarzesledczy/post/322458,sluzby-specjalne-pozza-kontrola-sejmu> [dostęp: 12 III 2013].
3. Czuchnowski W., *Nowy rząd wyczyści specsjuzby po PiS-ie*, „Gazeta Wyborcza” [online] z 25 października 2007 r., <http://wyborcza.pl/1,85996,4610377.html> [dostęp: 13 III 2013].
4. Czuchnowski W., Uhlig D., *Dlaczego odszedł minister od służb?*, „Gazeta Wyborcza” [online], z 16 I 2008 r., <http://wyborcza.pl/dziennikarze/1,96017,4840844.html> [dostęp: 13 III 2013].
5. Gawryszewski J., *Służby specjalne w Republice Federalnej Niemiec*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2012, nr 6, s. 11–23.
6. Grzegorowski Z., *Instytucja „służby specjalne” a rzeczywistość funkcjonowania państwa polskiego*, „Studia Gdańskie. Wizje i rzeczywistość” 2010, t. 8, s. 45–64.
7. Grzybowski M., Żebrowski A., *Kontrola władzy ustawodawczej i wykonawczej nad służbami specjalnymi (zagadnienia podstawowe)*, Kraków 1999, Abrys.
8. http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/page/prezydium_sejmu.
9. Jaskiernia J., *Bezpieczeństwo państwa a ochrona praw i wolności jednostki*, w: *Świat wobec współczesnych wyzwań i zagrożeń*, J. Simonides (red.), Warszawa 2010, Scholar.
10. Jaskiernia J., *Demokratyczna kontrola nad służbami specjalnymi a problem ochrony praw i wolności jednostki*, w: *Współczesne wyzwania wobec praw człowieka w świetle polskiego prawa konstytucyjnego*, Z. Kędzia, A. Rost (red.), Poznań 2009, Wydawnictwo Naukowe UAM.
11. Kazimierczuk A., *Siemiatkowski prawomocnie skazany w sprawie zatrzymania Modrzejewskiego*, „Rzeczpospolita” [online] z 24 kwietnia 2013 r., <http://beta rp.pl/artukul/1003330-Siemiatkowski-prawomocnie-skazany-ws--zatrzymania-Modrzejewskiego.html> [dostęp: 11 XII 2014].
12. *Konstytucja Rzeczpospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* (Dz.U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483).
13. *Kontrola w Kancelarii Premiera: Wassermann i Kaczyński nie złamali prawa*, „Gazeta Wyborcza” [online], z 26 czerwca 2008 r., http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114873,5399898,Kontrola_w_Kancelarii_Premiera_Wasserman_i_Kaczynski.html [dostęp: 13 III 2013].

14. Kucharski M., *Rządowe organy konsultacyjno-doradcze*, w: *Institucje bezpieczeństwa narodowego*, M. Paździor, B. Szmulik (red.), Warszawa 2012, C.H. Beck.
15. Kuć T., *Konstytucyjne swobody obywatelskie wobec dyskrecjonalnych działań służb specjalnych*, „Secretum” 2014, nr 1, s. 126–142.
16. Minkina M., *Problemy badań nad wywiadem*, w: *Współczesne bezpieczeństwo polityczne*, S. Jaczyński, M. Kubiak, M. Minkina (red.), Warszawa–Siedlce 2012, Wydawnictwo UPH, s. 167–187.
17. Minkina M., *Służby specjalne a (i) prawa obywatelskie*, w: *Bezpieczeństwo i prawa człowieka w teoriach i praktyce społecznej początków XXI wieku*, R. Rosa, R. Matysiuk (red.), Siedlce 2009, Wydawnictwo Akademii Podlaskiej, s. 287–306.
18. Mróz A., Pajdała H., *Komisja do Spraw Służb Specjalnych – uwagi na tle dotychczasowego funkcjonowania*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 5, s. 73–92.
19. „Nie” dla Macierewicza w komisji ds. służb specjalnych [online], <http://wiadomosci.onet.pl/kraj/nie-dla-macierewicza-w-komisji-ds-sluzb-specjalnyc,1,4213666,wiadomosc.html> [dostęp: 12 III 2013].
20. *Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 stycznia 2012 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, załącznik do obwieszczenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 stycznia 2012 – Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej* (M.P. z 2012 r. poz. 32).
21. *Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 stycznia 2012 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, załącznik do uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. „Przedmiotowy zakres działania komisji sejmowych”* (M.P. z 2012 r. poz. 32).
22. Piątek K., *NIK o nadzorze nad służbami specjalnymi*, „Rzeczpospolita” [online], z 26 VIII 2014 r., <http://www4.rp.pl/artypk/1135890-NIK-o-nadzorze-nad-sluzbami-specjalnymi.html> [dostęp: 11 XII 2014].
23. Pieja R., *Przewodnik po cywilnych służbach specjalnych. Od UB do ABW*, Mikołów 2011, Emerpress.
24. *Projekt ustawy z dnia... 2013 r. o Komisji Kontroli Służb Specjalnych* [online], <http://bip.msw.gov.pl/bip/projekty-aktow-prawnyc/2013/22523,Projekt-ustawy-z-dnia-2013-r-o-Komisji-Kontroli-Sluzb-Specjalnych.html> [dostęp: 11 XII 2014].
25. Radziewicz P., *Uprawnienia, środki działania oraz prawne podstawy funkcjonowania sejmowej Komisji do Spraw Służb Specjalnych*, „Przegląd Legislacyjny” 2006, nr 2, s. 19–34.
26. *Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 1997 r. w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działania Ministra – członka Rady Ministrów Zbigniewa Siemiątkowskiego* (Dz.U. z 1997 r. Nr 5 poz. 27).
27. *Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra – Członka Rady Ministrów Mariusza Kamińskiego – Koordynatora Służb Specjalnych* (Dz.U. z 2015 r. poz. 1921).
28. *Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 września 2014 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra – Członka Rady Ministrów Jacka Cichockiego w zakresie koordynacji służb specjalnych* (Dz.U. z 2014 r. poz. 1276).

29. *Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Jacka Cichońskiego – Ministra Spraw Wewnętrznych – w zakresie koordynacji służb specjalnych* (Dz.U. z 2011 r. Nr 254 poz. 1524).
30. *Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 3 sierpnia 2006 r. w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działania Ministra – członka Rady Ministrów – Koordynatora Służb Specjalnych Zbigniewa Wassermana* (Dz.U. z 2006 r. Nr 141 poz. 998).
31. *Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 listopada 1997 r. w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działania Ministra – członka Rady Ministrów Janusza Pałubickiego* (Dz.U. z 1997 r. Nr 136 poz. 924).
32. *Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 lutego 2013 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Bartłomieja Sienkiewicza – Ministra Spraw Wewnętrznych – w zakresie koordynacji służb specjalnych* (Dz.U. z 2013 r. poz. 272).
33. *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 lipca 2002 r. w sprawie szczegółowego trybu i zasad funkcjonowania Kolegium do Spraw Służb Specjalnych oraz zakresu czynności sekretarza tego Kolegium* (Dz.U. z 2002 r. Nr 103 poz. 929).
34. *Służby specjalne muszą być profesjonalne i apolityczne* [online], <http://www.kprm.gov.pl/wydarzenia/aktualnosci/sluzby-specjalne-musza-byc-profesjonalne-i-apolityczne.html> [dostęp: 13 III 2013].
35. Szymanek J., *Organy parlamentarne właściwe w sprawach bezpieczeństwa i porządku publicznego*, w: *Instytucje bezpieczeństwa narodowego*, M. Paździor, B. Szmulik (red.), Warszawa 2012, C.H. Beck, s. 15–51.
36. *Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu* (tekst jednolity: Dz.U. z 2016 r. poz. 1897).
37. *Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej* (tekst jednolity: Dz.U. z 2016 r. poz. 543).
38. *Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych* (tekst jednolity: Dz.U. z 2016 r. poz. 1167).
39. *Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa* (Dz.U. z 1990 r. Nr 30 poz. 180).
40. *Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów* (tekst jednolity: Dz.U. z 2012 r. poz. 392, ze zm.).
41. *Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zmianie niektórych ustaw normujących funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej* (Dz.U. z 1996 r. Nr 106 poz. 496, ze zm.).
42. *Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym* (tekst jednolity: Dz.U. z 2016 r. poz. 1319).
43. *Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego i Służby Wywiadu Wojskowego* (tekst jednolity: Dz.U. z 2016 r. poz. 740).
44. *Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego* (tekst jednolity: Dz.U. z 2016 r. poz. 1318).
45. *Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 kwietnia 2004 r.*, sygn. akt K 45/02 (Dz.U. z 2004 r. Nr 109 poz. 1159).
46. Zalewski S., *Bezpieczeństwo polityczne państwa. Studium funkcjonalności instytucji*, Siedlce 2010, Wydawnictwo Akademii Podlaskiej.
47. Zalewski S., *Cywilna kontrola służb specjalnych w Polsce*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Wydanie specjalne”, Warszawa 2010, s. 106–123.

48. Zalewski S., *Służby specjalne w państwie demokratycznym*, wydanie II poszerzone i uaktualnione, Warszawa 2005, AON.
49. Zalewski S., *Służby specjalne. Programowanie, nadzór, koordynacja*, Warszawa 2003, Wydawnictwo KPRM.
50. Zubik M., *Organizacja wewnętrzna Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003, Wydawnictwo Sejmowe.
51. Żebrowski A., *Ewolucja polskich służb specjalnych. Wybrane obszary walki informacyjnej*, Kraków 2005, Abrys.

Abstrakt

W artykule poruszono zagadnienia dotyczące systemu cywilnej i demokratycznej kontroli i nadzoru nad służbami specjalnymi w Polsce. Model tego systemu jest oparty na nadzorze sprawowanym przez przedstawicieli władzy wykonawczej, który z kolei jest poddany kontroli parlamentarnej w zakresie kreowania oraz wdrażania prawa regulującego działalność tajnych służb. Istotną rolę przypada również władzy sądowniczej, której przedstawiciele nadzorują stosowanie dyskrecjonalnych metod wykorzystywanych przez służby oraz sądzą ewentualne nadużycia popełniane przez ich funkcjonariuszy. Dopelnieniem systemu jest kontrola społeczna sprawowana za pośrednictwem mediów, które przez nagłaśnianie faktów wskazujących na jego braki i niedoskonałości wyrażają presję opinii publicznej na ośrodek władzy w celu wprowadzenia rozwiązań naprawczych. Autor wskazuje na obszary zagrożeń związane z funkcjonowaniem służb specjalnych w warunkach demokratycznego państwa prawnego i w nawiązaniu do nich podejmuje próbę oceny funkcjonalności i efektywności rozwiązań zastosowanych w organizacji systemu nadzorczo-kontrolnego.

Słowa kluczowe: służby specjalne, nadzór, kontrola, demokracja, prawa i wolności obywatelskie.

Abstract

This paper discusses issues concerning the system of civil and democratic control and supervision of secret services in Poland. The model of the system is based on supervision conducted by the executive power, which in turn subjects to parliamentary control exercised by creating the law regarding secret service operations. The judiciary also performs an essential role in the system, as its representatives oversee the application of discretionary methods of the services and adjudicate upon possible abuses perpetrated by their officers. The system is complemented by social control exercised by means of mass media. Disclosure of deficiencies in its actual operation arouse public pressure upon the centre of power to implement corrective measures. The author points out risk areas regarding the operation of secret services under democratic law system and attempts to assess functionality and effectiveness of the solutions adopted in the area of the control-supervision system.

Keywords: secret services, supervision, control, democracy, rights and civil liberties.