

Piotr Kęsek

doktorant, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

ORCID: 0000-0002-9900-0400

Obsada stanowisk szefów cywilnych służb specjalnych w Polsce – uregulowania prawne

Wprowadzenie

Cywilne służby specjalne to organy administracji państwowej wyznaczone do realizacji zadań w sektorze bezpieczeństwa. Sprawne i merytoryczne zarządzanie służbami stanowi element ich skutecznego działania oraz ma bez wątpienia przełożenie na poziom bezpieczeństwa w państwie. Obsada stanowisk szefów służb specjalnych odgrywa zatem istotną rolę, albowiem osoby te, dysponując wszystkimi środkami wynikającymi z funkcji kierowania, odpowiadają za skutek działalności służb. Celem niniejszego artykułu jest dokonanie analizy regulacji prawnych związanych z powoływaniem szefów cywilnych służb specjalnych w Polsce oraz próba odpowiedzi na pytanie, czy normy prawne w tym zakresie są wystarczające i nie wywołują wątpliwości prawnych. Jednocześnie wskazane zostaną możliwe rozwiązania prawne, które powinny przyczynić się do wzrostu znaczenia pozycji tych stanowisk, a przez to poprawy jakości działania szefów cywilnych służb specjalnych.

Usytuowanie prawne szefów służb specjalnych

Pozycja szefów służb na przestrzeni lat podlegała ewolucji. Zgodnie z ustawą o Urzędzie Ochrony Państwa (UOP) jej szef pierwotnie był określany jako centralny organ administracji państwowej podległy Ministrowi Spraw Wewnętrznych¹. Takie usytuowanie jego pozycji powodowało, że UOP pozostawał częścią Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Prezes Rady Ministrów (PRM) powoływał i odwoływał szefa na wniosek Ministra Spraw Wewnętrz-

¹ Art. 4 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa (Dz.U. 1990.30.180).

nych po uzyskaniu opinii Politycznego Komitetu Doradczego funkcjonującego przy Ministrze Spraw Wewnętrznych². Jednocześnie Minister Spraw Wewnętrznych występował z wnioskiem do PRM, w którym określał szczegółowo strukturę i zadania UOP. Minister Spraw Wewnętrznych na wniosek szefa UOP tworzył i rozwiązywał delegatury UOP. Podkreślić należy, że ustawodawca nie przewidywał wobec kandydata na stanowisko szefa UOP jakichkolwiek wymagań. Taki stan prawny istniał przez blisko sześć lat i częściowo został zmieniony ustawą z dnia 1 października 1996 r., na mocy której m.in. szef UOP został określony jako centralny organ administracji rządowej, podlegający bezpośrednio PRM³.

Zdaniem Andrzeja Misiuka w sferze organizacyjnej była to decyzja mająca na celu redukcję roli „superresortu” – jak określano Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, które ewoluowało w kierunku podmiotu zarządzającego sprawami bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz terenowej administracji rządowej⁴. Ustawowa zmiana charakteru podporządkowania wynikała też zapewne z precedensowych wydarzeń w historii służby z końca grudnia 1995 r.⁵ Reforma przeprowadzona w organizacji Rady Ministrów (RM) w 1996 r. skutkowałą także przyznaniem PRM uprawnienia do wyznaczenia ministra-członka RM, do którego zadań należała koordynacja działań UOP. Stanowisko ministra koordynatora do spraw służb specjalnych zostało utworzone w 1997 r. – od tego czasu upoważniony minister bezpośrednio kontrolował i nadzorował działalność służb specjalnych w imieniu premiera. Ponadto szef UOP został wyposażony w uprawnienie pozwalające na opracowywanie projektów aktów prawnych w zakresie swojej właściwości i przedstawianie ich RM oraz PRM. Zabieg ten należy ocenić pozytywnie, albowiem szef UOP, obserwując z pozycji służb specjalnych kształtującą się w latach 90. rzeczywistość społeczno-gospodarczą, mógł reagować wyprzedzająco. Było to tym istotniejsze, że na znaczeniu zyskiwały zadania mające na celu zwalczanie przestępczości transnarodowej i gospodarczej wymierzonej w kluczowe interesy państwa polskiego.

² Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 lipca 1990 r. w sprawie powołania Politycznego Komitetu Doradczego przy Ministrze Spraw Wewnętrznych oraz nadania mu statutu (Dz.U. 1990 nr 47, poz. 279).

³ Art. 34 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zmianie niektórych ustaw normujących funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej (Dz.U. 1996 nr 106, poz. 496).

⁴ A. Misiuk, *Instytucje bezpieczeństwa wewnętrznego w Polsce. Zarys dziejów (od X wieku do współczesności)*, Wydział Wydawnictw i Poligrafii Wyższej Szkoły Policji, Szczytno 2011, s. 352.

⁵ 21 grudnia 1995 r. ówczesny Minister Spraw Wewnętrznych Andrzej Milczanowski na podstawie informacji UOP z trybuny sejmowej podniósł kwestię współpracy Prezesa RM Józefa Oleksego z rosyjskim wywiadem, co dało początek tzw. aferze Olina. Afera negatywnie wpłynęła na wizerunek UOP, na którego materiały powoływał się minister spraw wewnętrznych.

Mimo powstania Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ABW) oraz Agencji Wywiadu (AW) utrzymano regulacje dotyczące podporządkowania szefów agencji bezpośrednio Premierowi. Agencje posiadają odąd status centralnych urzędów administracji rządowej o charakterze pozaresortowym, jednocześnie zachowano rozwiązania umożliwiające PRM przyznanie innym członkom rządu kompetencji w zakresie koordynowania i nadzorowania działalności służb specjalnych. W świetle przedstawionych możliwości premier nie jest zmuszony realizować osobiście funkcji nadzoru nad szefami „cywilnych” służb specjalnych: na gruncie obowiązującego ustawodawstwa PRM może korzystać z pomocy innych osób. Praktyka ostatnich lat pokazuje, że premierzy korzystali w tym zakresie z pomocy ministra-członka RM Koordynatora Służb Specjalnych⁶. Istotne jest to, że korzystanie przez premiera z pośredników nie zmienia pozaresortowego charakteru szefów cywilnych służb specjalnych, nawet jeśli nadzór nad ich działalnością w imieniu PRM sprawuje minister-członek RM Koordynator Służb Specjalnych⁷.

Powoływanie i odwoływanie szefów ABW oraz AW

Kompetencja premiera do obsadzania stanowisk szefów jest wyrazem potwierdzenia jego nadzoru nad działalnością agencji i podporządkowania sobie jej szefów. Konstrukcja przepisów prawnych dowodzi, że stosunek szefów służb specjalnych wobec Prezesa RM ma charakter bezpośredniej podległości przybierającej kształt hierarchicznego podporządkowania. Elementem charakterystycznym hierarchicznego podporządkowania jest możliwość wydawania wiążących poleceń i wytycznych oraz prawo do decydowania o obsadzie personalnej organu podległego⁸. W tym miejscu poruszyć należy problem relacji jakie zachodzą między Prezesem RM a ABW oraz AW w zakresie obsady stanowisk szefów agencji.

Pierwotnie przepis art. 14 ustawy o ABW oraz AW brzmiał: „Szefów ABW i AW, w randze sekretarza stanu, powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów, po zasięgnięciu opinii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Kolegium do Spraw Służb Specjalnych oraz Sejmowej Komisji do spraw Służb Specjalnych”⁹. Na mocy nowelizacji ustawy o ABW oraz AW z dnia 1 stycznia

⁶ M.in. Zbigniew Wassermann, Jacek Cichocki, Bartłomiej Sienkiewicz, Mariusz Kamiński.

⁷ M. Bożek, M. Czuryk, M. Karpiuk, J. Kostrubiec, *Służby specjalne w strukturze władz publicznych. Zagadnienia prawnoustrojowe*, LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa 2014, s. 47.

⁸ B. Opaliński, M. Rogalski, P. Szustakiewicz, *Służby specjalne w systemie administracyjnym Rzeczypospolitej Polskiej*, Oficyna Wydawnicza Uczelni Łazarskiego, Warszawa 2016, s. 32.

⁹ Art. 14 ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (tekst pierwotny Dz.U. 2002.74.676).

2005 r. skreślono wyrażenie „w randze sekretarza stanu”¹⁰. Zmiana wynikała z zapadłego przed Trybunałem Konstytucyjnym wyroku, stwierdzającego, że przepis art. 14 w brzmieniu pierwotnym w zakresie, w jakim nadaje rangę sekretarza stanu Szefom ABW i AW, jest niezgodny z art. 103 ust.1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹¹. Trybunał Konstytucyjny zauważył, że Konstytucja z 1997 r. dokonała systemowej zmiany w przedmiocie niepołączalności mandatu parlamentarnego z innymi rodzajami działalności publicznej¹² – wprowadziła zakaz łączenia mandatu parlamentarnego z funkcjami: Prezesa Narodowego Banku Polskiego, Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, Rzecznika Praw Obywatelskich, członka Rady Polityki Pieniężnej, członka Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, ambasadorów, a także zatrudnionych w Kancelariach Sejmu, Senatu, Prezydenta oraz administracji rządowej. Z powszechnego zakazu łączenia mandatu parlamentarnego z zatrudnieniem w administracji rządowej wyłączone zostały osoby zajmujące dwie kategorie stanowisk administracji także: członka RM oraz sekretarza stanu. W efekcie rozważając zgodność kwestionowanego przepisu art. 14 ustawy o ABW oraz AW w zakresie stanowiącym o powołaniu szefów Agencji „w randze sekretarza stanu”, Trybunał wziął pod uwagę, że w polskim systemie prawnym regulującym ustrój i strukturę administracji nie istnieją rozwiązania dające podstawę do używania kategorii – rang stanowisk. Zakres uprawnień i obowiązków ciążących na pracownikach administracji rządowej związany jest z ustawowym lub statutowym opisem charakteru zajmowanego stanowiska, a nie z określoną rangą. Wprowadzenie do regulacji ustawowych takiej kategorii byłoby uzasadnione w określonej strukturze administracyjnej, jeżeli związane byłyby z tym szczególne zadania lub prawne instrumenty działania, jednak nadanie szefom Agencji rangi sekretarza stanu nie niesie ze sobą konsekwencji w zakresie kompetencji oraz zadań, te bowiem związane są ze statusem kierownika urzędu centralnego i określone w ustawie o ABW oraz AW. Poza tym wobec szefów służb funkcjonujących jako sekretarze stanu nie miała zastosowania procedura, w której dochodzi do obligatoryjnego złożenia dymisji przez sekretarzy stanu w administracji rządowej. Szefowie agencji, powoływani na podstawie ustawy o ABW oraz AW, a nie ustawy o RM, nie mieli zatem obowiązku składania dymisji mimo zmiany rządu. Tym samym

¹⁰ Ustawa o zmianie ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu z dnia 1 stycznia 2005 r. (Dz.U. 2004.267.2647).

¹¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 kwietnia 2004 r., sygn. akt K 45/02.

¹² Odmienne P. Radziejewicz w: *Możliwość łączenia mandatu poselskiego ze stanowiskiem Szefa ABW i AW w randze sekretarza stanu*, [w:] *Status posła*, cz. 2: *Wybór ekspertyz prawnych do rozdziału 5 ustawy z dnia 9 maja 1996r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, wyb. i oprac. I. Golińska-Raczy, Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, Warszawa 2007, s. 179–185.

nawet w przypadku dymisji rządu, związanej z wyrażeniem wobec RM wotum nieufności lub z ukonstytuowaniem się w drodze kolejnych wyborów nowego układu politycznego w parlamencie, szefowie agencji – sekretarze stanu w administracji odchodzącej ekipy rządzącej – nie musieli podawać się do dymisji¹³.

W gestii PRM leży personalne obsadzenie stanowisk szefów agencji. Jak wskazano, Premier zobligowany jest do zasięgnięcia opinii Prezydenta, Sejmowej Komisji do spraw Służb Specjalnych oraz Kolegium do Spraw Służb Specjalnych, jednak opinia ta nie ma charakteru wiążącego. Zasięgnięcie opinii nie jest równoznaczne z uzyskaniem zgody danego organu, choć oczywiście stanowisko Prezydenta, Kolegium oraz Sejmowej Komisji do spraw Służb Specjalnych ma pewne znaczenie. Opinia jest bowiem podawana do publicznej wiadomości i trudno wyobrazić sobie sytuację, że Premier powołuje wskazanego przez siebie kandydata na szefa agencji przy trzech negatywnych opiniach wskazanych organów. W dotychczasowej historii polskich służb taka sytuacja nie miała miejsca. Jednak przepis ten budzi kontrowersje. Przejawem tego było zwlekanie z wydaniem opinii przez Prezydenta RP w 2007 r. wobec kandydata na stanowisko szefa ABW. Kancelaria Prezydenta zwróciła się wówczas o uzupełnienie informacji dotyczącej wniosku PRM, co przez Kancelarię PRM zostało zinterpretowane jako wydanie negatywnej opinii¹⁴.

Mechanizm, w którym Prezydent RP i Sejmowa Komisja do Spraw Służb Specjalnych wyrażają opinie w sprawie kandydata na stanowisko szefa właściwej agencji, można zaliczyć do katalogu środków właściwych dla ustrojowej zasady systemu parlamentarno-gabinetowego¹⁵. Dodatkowo stanowi on obszar współpracy na płaszczyźnie problematyki bezpieczeństwa państwa pomiędzy podmiotami władzy wykonawczej (RM i Prezydent RP) oraz władzy wykonawczej z władzą ustawodawczą (RM i Sejm). Ważne jest, aby istotne kwestie – a taką jest niewątpliwie obsada stanowiska szefa służby specjalnej – nie rodziły niepotrzebnych konfliktów. W tej materii potrzebny jest konsensus konstytucyjnych organów władzy biorących udział w tej procedurze¹⁶. Regulacja prawna dotycząca opiniowania nie określa terminu wydania opinii przez zobowiązane organy; może to kończyć się celową obstrukcją przy powołaniu danej osoby na stanowisko szefa wobec uporczywego niewydawania opinii. Taka praktyka

¹³ M. Bożek, *Charakter i pozycja prawna polskich służb specjalnych w strukturze aparatu państwa*, „Zeszyty Naukowe AON” 2005, nr 2, s. 150.

¹⁴ D. Laskowski, *Służby specjalne w Polsce*, FNCE, Poznań 2017, s. 82.

¹⁵ K. Walczuk, M. Bożek, *Konstytucyjne i ustawowe uwarunkowania organizacji i funkcjonowania Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego*, Wydawnictwo Diecezji Siedleckiej Unitas, Siedlce 2015, s. 71.

¹⁶ *Ibidem*.

może prowadzić do paraliżu w instytucji, od której zależy bezpieczeństwo państwa. Chodzi nie tyle o wydanie pozytywnej lub negatywnej opinii o kandydacie na szefa służby, co o brak stanowiska w tym zakresie ze strony organu uprawnionego w ramach ustawowej procedury. Rozwiązaniem kierunkowym w tej sytuacji byłoby wprowadzenie terminu określonego w dniach, w ramach którego organ powinien zająć stanowisko – bezskuteczny wpływ tego terminu wiązałby się z akceptacją danego kandydata. Rozważyć także można posłużenie się formułą o „niezwłocznym wydaniu opinii”. Problem ten swego czasu był poruszany na forum sejmowym, jednakże nie zyskał należytego poparcia¹⁷.

W odróżnieniu od ustawy o UOP ustawa o ABW oraz AW stawia określone wymagania przed kandydatami na szefów agencji. W ramach przyjętych rozwiązań stanowisko szefa agencji może objąć osoba: posiadająca wyłącznie obywatelstwo polskie, korzystająca z pełni praw publicznych, wykazująca nieskazitelną postawę moralną, obywatelską i patriotyczną, dająca rękojmię należytego wykonywania zadań, spełniająca wymagania określone w ustawie o ochronie informacji niejawnych (dająca m.in. rękojmię zachowania tajemnicy), a także niepracująca, niepełniąca służby zawodowej, nie będąca współpracownikiem organów bezpieczeństwa państwa wymienionych w ustawie o IPN oraz nie będąca sędzią, który orzekając, uchybił godności urzędu, sprzeniewierzając się niezawisłości sędziowskiej¹⁸.

Charakterystyczny w tym przepisie jest dość obszerny katalog wymogów formalnych stawianych szefom ABW oraz AW, brak w nim natomiast jakichkolwiek wymogów związanych z wykształceniem oraz przygotowaniem i doświadczeniem zawodowym. Wprost nie zostało to wyartykułowane i nie jest przejrzyste, czy szefowie ABW i AW są jednocześnie funkcjonariuszami tych agencji. Naturalną sytuacją jest, gdy funkcjonariusz właściwej agencji zostaje jej szefem; w przypadku powołania na szefa służby osoby spoza środowiska służb mundurowych dla dobra agencji należałoby przyjąć, że nie powinna ona zostać funkcjonariuszem, albowiem wprowadzenie jej w tryby właściwe dla funkcjonariuszy może w pewnych sytuacjach rodzić niezręczne relacje, przykładem chociażby uzyskiwanie stopni służbowych w poszczególnych korpusach. Służby specjalne, podobnie jak inne formacje mundurowe, to hierarchiczna struktura, w której obowiązują określone korpusy, np. szeregowych, podoficerów, chorążych i oficerów. W poszczególnych korpusach wyszczególnia się odpowiednio

¹⁷ Zapis stenograficzny ze wspólnego posiedzenia Komisji: Sprawiedliwości i Praw Człowieka oraz do Spraw Służb Specjalnych w dniu 23 listopada 2004 r. do rozpatrzenia rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o ABW oraz AW (druk nr 3427), Biuletyn nr 3881/IV.

¹⁸ Art. 15 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz.U. 2018.2387 j.t.).

stopnie służbowe¹⁹. Zasadą jest, że nowo przyjmowana osoba mianowana jest na najniższy stopień służbowy, jakim jest stopień szeregowego, niezależnie od posiadanego wieku, wykształcenia i doświadczenia zawodowego. Wyjątkiem od tej zasady jest posiadanie przez osobę przyjmowaną do służby stopnia wojskowego, policyjnego, Straży Granicznej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej lub Służby Więziennej²⁰. Osobami właściwymi do mianowania na stopnie służbowe są: w korpusie szeregowych i podoficerów – dyrektor właściwej miejscowo delegatury ABW, w korpusie chorążych – szef właściwej agencji. W korpusie oficerów na pierwszy stopień oficerski (podporucznika) oraz na stopień generała brygady mianuje Prezydent w stosunku do pozostałych stopni oficerskich – PRM²¹.

Powstaje zatem pytanie: kto mianuje szefa ABW, który jest zwierzchnikiem służbowym wszystkich funkcjonariuszy, na stopień szeregowego? Wydaje się, że w tym przypadku szefa ABW na stopień szeregowego może mianować zastępca szefa ABW. Problem pojawia się natomiast przy mianowaniu na stopnie w korpusie podoficerów, chorążych oraz oficerów, gdyż zgodnie z wymogami ustawowymi mianowanie na stopnie uzależnione jest od spełnienia kumulatywnie przesłanek dających podstawę do mianowania na stopień w danym korpusie²². Są nimi: pozytywna opinia służbowa, zajmowane stanowisko służbowe oraz zdanie odpowiedniego egzaminu. Na tym tle powstaje kolejny kłopot: kto w takim razie byłby uprawniony do wydania bezstronnej opinii co do osoby szefa agencji aspirującego na wyższy stopień służbowy. Przepisy na ten temat milczą. Podobnie jest z kwestią złożenia stosownego egzaminu. Co do zasady komisję uprawnioną do przeprowadzenia egzaminów korpusowych powołuje szef agencji i składa się ona zazwyczaj z kilkunastu członków wybranych spośród funkcjonariuszy dysponujących odpowiednią wiedzą z różnych dziedzin, właściwym doświadczeniem, wieloletnim stażem w służbach. Jak zatem miała by wyglądać komisja egzaminująca samego szefa? Kto by ją powoływał i z jakich osób miałyby się składać? Komisja, która egzaminuje swojego przełożonego? Trudno wyobrazić sobie taką sytuację.

W doktrynie porusza się również dodatkowe kryterium, któremu powinien uczynić zadość szef agencji²³: dotyczy to warunku, który wprost nie został podniesiony w art. 15, ale wynika z tzw. przepisów pragmatyki służbowej, a ściślej z art. 81 ustawy o ABW oraz AW. Otóż funkcjonariusz nie może być członkiem partii politycznej ani uczestniczyć w działalności teje lub na jej rzecz. Innymi

¹⁹ Art. 66.

²⁰ Art. 77.

²¹ Art. 67.

²² Art. 68 i art. 69.

²³ Tak K. Walczuk, M. Bożek, *op. cit.*, s. 72.

słowy: kandydat powinien być bezpartyjny i apolityczny. Omawiany przepis nie jest wątpliwy interpretacyjnie, jeśli kandydat na szefa agencji wywodzi się spośród funkcjonariuszy będących w służbie. Problem powstaje, gdy kandydat pochodzi spoza środowiska służb i w swojej biografii posiada krótkie lub dłuższe epizody polityczne, zwłaszcza bezpośrednio przed powołaniem na szefa agencji. Historia polskich służb zna takie przypadki. Wydaje się, że w przyszłości należałoby rozważyć wprowadzenie okresów karencyjności dotyczących braku związania politycznego kandydata przed objęciem funkcji szefa, ewentualnie zerwania z taką praktyką. Nakazywałaby tego kwestia dobrych obyczajów, będąca elementem kultury prawnej. Pozostaje w tym miejscu zadać pytanie: czy spośród kilku tysięcy funkcjonariuszy danej agencji nie znajdzie się osoba, która byłaby w stanie pokierować i odpowiednio zarządzać tą instytucją?

Obserwując sytuacje kadrowe na najwyższych stanowiskach w Policji lub Straży Granicznej, można zauważyć, że Komendanta Głównego Policji lub Straży Granicznej, zwykle poza nielicznymi wyjątkami, powołuje się spośród funkcjonariuszy, odpowiednio: Policji lub Straży Granicznej. Podkreślić należy, że stanowiska komendantów zgodnie z poszczególnymi ustawami sklasyfikowane są podobnie jak pozycja szefa ABW lub AW, a oni sami są przełożonymi wszystkich funkcjonariuszy²⁴. Gdyby podobna praktyka lub utarty zwyczaj obowiązywały w służbach specjalnych, pozwoliłoby to wykluczyć lub przynajmniej zminimalizować ewentualne zarzuty co do polityczności danego kandydata.

Ponadto takie rozwiązanie z powodzeniem można uregulować odpowiednią normą prawną, zwłaszcza że polskie ustawodawstwo posiada już stosowne rozwiązania prawne, np. w Państwowej Straży Pożarnej. Jej szef – Komendant Główny PSP – również usytuowany jest jako centralny organ administracji rządowej²⁵, niemniej powoływany jest w sposób właściwy tylko dla tej formacji. Zgodnie z ustawą o Państwowej Straży Pożarnej Komendanta Głównego powołuje i odwołuje PRM na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych spośród oficerów Państwowej Straży Pożarnej²⁶.

W debacie publicznej sygnalizowane były dotychczas rozwiązania, które dotyczyły obsady stanowisk Komendanta Głównego Policji oraz Komendanta Głównego Straży Granicznej²⁷. Dla kandydatów na w/w stanowiska projektodawcy proponowali co najmniej dziesięcioletni staż w służbach, a w stosunku

²⁴ Art. 5 ust.1 i ust.2 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. 2019.161 j.t.) oraz art. 3 ust. 1 i ust. 4 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz.U. 2019. 147 j.t.).

²⁵ Art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. 2018. 1313. j.t.).

²⁶ Art. 9 ust. 2.

²⁷ Projekt ustawy z zmianie ustawy o CBA z 2008 r. (druk 3113).

do ich zastępców staż wynoszący co najmniej 8 lat. Takie rozwiązanie można by także rozważyć w odniesieniu do służb specjalnych. Bez wątpienia taka koncepcja wpłynęłaby na podniesienie etosu służby.

W pierwotnym projekcie ustawy o ABW oraz AW jako pomysł na wzmocnienie niezależności szefów agencji postulowano wprowadzenie kadencyjności na tym stanowisku. Zgodnie z tym rozwiązaniem szefów obu agencji miał powoływać PRM na trzyletnią kadencję z możliwością powołania na drugą kadencję²⁸. Zdzisław Galicki w opinii prawnej do projektu ustawy o ABW oraz AW wyraził krytyczny pogląd dla tego pomysłu, stwierdzając, że trzyletnia kadencja jest zbyt krótka, a możliwość powołania na drugą kadencję może prowadzić do upolitycznienia działalności szefów w celu uzyskania przychylności organu powołującego czyli PRM²⁹. Ostatecznie na etapie prac sejmowych nad projektem ustawy zrezygnowano z kadencyjności szefów ABW oraz AW. Takie rozwiązanie funkcjonuje za to w innej cywilnej służbie specjalnej, jaką jest Centralne Biuro Antykorupcyjne: zgodnie z ustawą szef CBA powoływany jest na czteroletnią kadencję³⁰.

Na gruncie ustawy o ABW oraz AW należy rozróżnić kwestię powołania na stanowisko szefa agencji od powierzenia wykonywania obowiązków szefa agencji³¹. W tej ostatniej sytuacji procedura określona dla powołania na stanowisko szefa nie znajdzie zastosowania; powierzenie pełnienia obowiązków przez PRM dokonywane jest samodzielnie. Jest to rozwiązanie pozwalające na realizację zasady ciągłości państwowej i funkcjonujących w państwie instytucji. Gdy szef agencji czasowo nie może pełnić swojej funkcji albo stanowisko szefa zostało zwolnione wskutek jego śmierci lub rezygnacji, PRM może wówczas powierzyć pełnienie obowiązków szefa jego zastępcy lub innej osobie. Maksymalny czas, na jaki można powierzyć pełnienie obowiązków szefa, wynosi trzy miesiące. Z konstrukcji tego przepisu wynika, że przejściowa niemożność sprawowania przez szefa funkcji nie może przekroczyć tego okresu – po jego upływie powinno nastąpić odwołanie dotychczasowego szefa i powołanie nowej osoby na to stanowisko w ramach stosownej procedury. Należy zauważyć, że osoba, której powierzono funkcje szefa, nie jest ograniczona w zakresie jego kompetencji. „Pełnienie obowiązków Szefa ABW przez osobę wyznaczoną w ramach prerogatyw PRM, daje pełną podstawę do wykonywania kompetencji organu

²⁸ Art. 14 projektu ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (IV druk 276).

²⁹ Z. Galicki, *Opinia prawna na temat projektu ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu oraz zmianie niektórych ustaw z dnia 19 marca 2002 r.*, materiały Sejmu.

³⁰ Art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz.U. 2018.2104. j.t.).

³¹ Art.17 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz.U. 2018.2387 j.t.).

w tym i do podpisywania postanowień³². Potwierdził to również NSA, stwierdzając, że: „osoba zastępująca Szefa Agencji ma pełnię ustawowych uprawnień przypisanych temu podmiotowi”³³.

Poruszając kwestie powoływania na stanowisko szefów agencji, należy również odnieść się do okoliczności związanych z odwołaniem z piastowanego stanowiska. Ustawodawca przewiduje pięć przypadków, po zaistnieniu których PRM może odwołać szefa ABW lub AW. Takie przypadki jak rezygnacja szefa z zajmowanego stanowiska, zrzeczenie się przezeń obywatelstwa polskiego lub nabycie obywatelstwa innego państwa, skazanie prawomocnym wyrokiem sądu za popełnione przestępstwo lub przestępstwo skarbowe oraz niewykonywanie obowiązków z powodu choroby trwającej nieprzerwanie ponad trzy miesiące nie budzą większych wątpliwości. Jednak przesłanka utraty predyspozycji niezbędnych do zajmowania stanowiska może być już dyskusyjna. Samo wskazanie przyczyn, z powodu których może nastąpić odwołanie Szefa, niewątpliwie służy zminimalizowaniu uznaniowości w podejmowaniu takich decyzji przez Premiera. To z kolei służy wzmocnieniu pozycji szefów agencji. Ostatnie kryterium nie jest jednak ostre. Powstaje pytanie, jakie predyspozycje są konieczne do zajmowania stanowiska szefa, skoro ustawodawca posługuje się tylko kryteriami formalnymi, a nie merytorycznymi dla osoby, która może zostać szefem agencji. Problem ten zauważono w doktrynie, uznając, że jest to kryterium mało czytelne i może otwierać potencjalne pole do nadużyć³⁴. Jako przykład podawana jest sytuacja, w której Premier chcąc usunąć szefa agencji z powodów wyłącznie natury politycznej, argumentuje swoją decyzję utratą bliżej nieokreślonych predyspozycji do zajmowania stanowiska. Do Premiera należy ocena, czy dana osoba posiada predyspozycje do tego, aby być szefem służby specjalnej. Regulacja nie wspomina, o jakie predyspozycje chodzi ani kiedy następuje ich utrata. W związku z powyższym trudno wskazać obiektywne kryteria oceny, tak aby zaistnienie w rzeczywistości określonych sytuacji z udziałem szefa agencji można traktować jako utratę predyspozycji do zajmowania stanowiska³⁵. Funkcjonuje też pogląd, że przez utratę predyspozycji należy rozumieć utratę niekazitelną postawy moralnej lub patriotycznej albo utratę praw publicznych³⁶.

Co ciekawe, wątpliwości co do tego przepisu były przedmiotem prac parlamentarnych. W ich trakcie ówczesny p.o. szefa UOP Zbigniew Siemiątkowski

³² Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12 kwietnia 2006 r. (II Sa/Wa, 120/06 Legalis).

³³ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 kwietnia 2007 r. (I OSK 1055/06, Legalis).

³⁴ K. Wąlczyk, M. Bożek, *op. cit.*, s. 76.

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ B. Opaliński, M. Rogalski, P. Szustakiewicz, *op. cit.*, s. 53.

wyraził pogląd, że przez utratę predyspozycji do zajmowania stanowiska szefa agencji należy rozumieć np. utratę zaufania, a także sytuację, gdy „szef Agencji nie przechodzi stosownej procedury, gdyż zaistniały okoliczności, które uniemożliwiają wydanie mu poświadczenia bezpieczeństwa”.

Podobnie stwierdził Zbigniew Siemiątkowski na posiedzeniu senackiej komisji, podnosząc, że postawę moralną szefów będzie oceniał ten, kto ich powołuje, czyli Premier. „Postawa moralna jest bardzo nieweryfikowalną kategorią, trudną do obliczenia kategorią, ale występuje ona w wielu innych ustawach: w ustawach o ustroju sądów powszechnych, w ustawie o prokuraturze czy w ustawie o Instytucie Pamięci Narodowej”³⁷. To pokazuje, że celem tego przepisu ze strony wnioskodawców było stworzenie klucza umożliwiającego zmiany na stanowiskach kierownictwa służb w dowolnym momencie. Tym samym dano do zrozumienia, że służby specjalne nie są wolne od polityki.

Powoływanie i odwoływanie szefa CBA

W odróżnieniu od szefów agencji misja szefa CBA ograniczona jest czasowo. Szef CBA powoływany jest na czteroletnią kadencję z możliwością jednokrotnego jej przedłużenia³⁸. Celem wprowadzenia kadencyjności na stanowisku szefa CBA było zwiększenie niezależności. Powstaje zatem pytanie: dlaczego takiej kadencyjności nie wprowadzono w innych służbach specjalnych?³⁹

Powołania dokonuje PRM po zasięgnięciu opinii Prezydenta RP, Sejmowej Komisji ds. Służb Specjalnych oraz Kolegium ds. Służb Specjalnych. W opinii zleconej Biura Studiów i Ekspertyz o zgodności projektu ustawy o CBA z Konstytucją wyrażono pogląd, że: „sposób powoływania Szefa CBA nie budzi wątpliwości przy założeniu, że Biuro zajmuje się zwalczaniem korupcji”. Jednak zaliczenie do zadań Biura walki z „działalnością godzącą w interesy ekonomiczne państwa” (art. 1), niejawnego gromadzenia danych o poglądach politycznych obywateli (art. 22), przeprowadzania oględzin składników majątku osób pełniących funkcje publiczne (art. 39 projektu), w tym np. posłów opozycyjnych czy sędziów, czyni zasady powoływania szefa CBA niezgodnymi z zasadą podziału i równowagi władz (art. 10 Konstytucji) oraz zasadą demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), daje bowiem Premierowi działającemu przy pomocy wytycznych (art. 12 projektu) możliwość arbitralnego i uznaniowego naruszania prywatności osób pełniących funkcje publiczne (art. 39

³⁷ Zapis stenograficzny z 30 posiedzenia Komisji Obrony Narodowej i Bezpieczeństwa Publicznego w dniu 15 maja 2002 r. w sprawie rozpatrzenia ustawy o ABW oraz AW, materiały Senatu.

³⁸ Art. 6 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz.U. 2018.2104. j.t.).

³⁹ S. Hoc, P. Szustakiewicz, komentarz do art. 6 ustawy o CBA, źródło: LEX 2012.

projektu), z konsekwencjami w postaci napiętnowania tych osób przez samo postawienie zarzutu korupcji. Projekt traktuje bowiem wadliwe oświadczenie majątkowe osoby pełniącej funkcję publiczną jako przejaw korupcji⁴⁰.

Zastępcy Szefa CBA są powoływani i odwoływani przez premiera na wniosek szefa CBA⁴¹, od 2 września 2010 r. wymagana jest jednak opinia Sejmowej Komisji ds. Służb Specjalnych⁴². Ustawa w sposób enumeratywny określa przesłanki odwołania szefa CBA przed upływem 4-letniej kadencji. Są one ujęte w większości analogicznie do przesłanek odwołania zefów ABW i AW⁴³. Warto wspomnieć, że na etapie prac parlamentarnych pojawił się pomysł powoływania szefa CBA przez Sejm. W tym trybie, po zasięgnięciu opinii Prezydenta RP, PRM oraz Kolegium do Spraw Służb Specjalnych, szefa CBA powoływałby Sejm spośród trzech kandydatów zaproponowanych przez Sejmową Komisję do Spraw Służb Specjalnych.

Inna propozycja polegała na tym, że kandydat na szefa zgłaszany byłby przez Kolegium złożone z sześciu reprezentantów Sejmu, dwóch przedstawicieli Krajowej Rady Sądownictwa i jednego przedstawiciela Naczelnej Rady Adwokackiej, a następnie jego wyboru dokonywałby Sejm większością 3/5 głosów⁴⁴. Taka regulacja znalazła zwolenników, jak i przeciwników. Z jednej strony argumentowano, że centralne organy administracji rządowej (tzw. urzędy centralne) są samodzielnymi organami administracji podporządkowanymi organom stopnia rządowego, przy czym stanowiska kierowników urzędów centralnych obsadza co do zasady PRM, ale w założeniu pozostawać mają stabilne i niezależne od zmian politycznych, w związku z czym zaliczenie Szefa CBA do centralnych organów administracji rządowej nie pozwala na powoływanie go przez Sejm⁴⁵. W systemie polskiego prawa żaden centralny organ administracji rządowej nie jest powoływany przez Sejm (czy też przez Sejm za zgodą Senatu); przepisy ustawy zakładające taką konstrukcję powoływania Szefa CBA, któremu jednocześnie miałby przysługiwać status centralnego organu administracji rządowej, byłyby niezgodne z przepisem Konstytucji stanowiącym, że RM

⁴⁰ R. Piotrowski, *Opinia z dnia 21 marca 2006 r. o zgodności projektu ustawy o CBA z konstytucją RP*, materiały sejmowe.

⁴¹ Art. 6 ust. 4 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz.U. 2018.2104, j.t.).

⁴² Art. 1 ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o zmianie ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz.U. 2010.151.1014).

⁴³ Art. 8 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz.U. 2018.2104, j.t.).

⁴⁴ R. Kalisz, zapis stenograficzny z 10. posiedzenia Sejmu w dniu 17 lutego 2006 r., materiały sejmowe.

⁴⁵ Szerzej na ten temat: R. Piotrowski, *opinia o zgodności z Konstytucją RP i wiążącymi Polskę zobowiązaniami międzynarodowymi projektu ustawy (druk nr 275) o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym z dnia 5 kwietnia 2006 r.*, materiały sejmowe.

kieruje administracją rządową. W doktrynie przyjmuje się, że zasada ta określa pozycję RM jako organu stanowiącego zwieńczenie jednostek organizacyjnych składających się na „administrację rządową”. Kierować można działalnością tylko takich jednostek, względem których zajmuje się pozycję zwierzchnią czy nadrzędną. Konstytucyjne pojęcie „kierownictwa” zakłada możliwość względnie swobodnego decydowania o obsadzie personalnej organu podlegającego kierowaniu. W systemie parlamentarno-gabinetowym wpływ parlamentu na skład osobowy organów podlegających władzy wykonawczej możliwy jest wyłącznie poprzez polityczne oddziaływanie na członków rządzącego gabinetu⁴⁶. Układ zależności służbowych określanych jako kierownictwo cechuje struktury organizacyjne o charakterze scentralizowanym, oparte na hierarchicznym podporządkowaniu oraz możliwości wydawania poleceń służbowych organom niższego rzędu przez organy wyżej usytuowane w hierarchii organizacyjnej (nadrzędne). Typowym elementem kierownictwa jest podległość osobowa (obok podległości organizacyjnej), która może przejawiać się m.in. pod postacią prawa organu nadrzędnego do decydowania o awansie podwładnego, stosowaniu środków dyscyplinarnych, a także powoływaniu i odwoływaniu go ze stanowiska. Przepisy ustaw przewidują zwykle modyfikacje systemu kierownictwa, ograniczając np. uznaniowość decyzji przełożonego (konkursy poprzedzające powołanie na stanowisko, enumeratywne wyliczenia okoliczności uzasadniających odwołanie ze stanowiska lub kwalifikacji koniecznych do jego zajmowania, konieczność uzgodnienia lub zaopiniowania kandydatury przez inne organy itd.), nie zmienia to jednak faktu, że – co do zasady – nieodłącznym elementem tego modelu organizacji administracji publicznej jest wpływ przełożonego na obsadę personalną podlegającego mu urzędowi⁴⁷. Podnoszono, że szef CBA ma być powoływany i odwoływany przez Sejm, a jednocześnie nadzorowany przez PRM, który tylko mógł opiniować kandydata na Szefa. W istocie oznaczałoby to pozbawienie istotnego wpływu PRM na działalność organu jemu podległego. Stanowiłoby to też swoiste odwrócenie ról konstytucyjnych. Zgodnie z Konstytucją rolą Sejmu nie jest przejmowanie działalności Rady Ministrów czy administracji rządowej, lecz sprawowanie nad Radą Ministrów kontroli. W tym świetle interesujące jest, że w razie zwolnienia stanowiska szefa CBA lub czasowej niemożności sprawowania przez niego funkcji, Prezes RM może na pewien czas powierzyć pełnienie funkcji szefa CBA osobie wyznaczonej (art. 9

⁴⁶ W. Odrowąż-Sypniewski, *Opinia prawna na temat projektu ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym z dnia 21 marca 2006 r.*, materiały sejmowe.

⁴⁷ P. Radzewicz, *Opinia prawna w sprawie zgodności z Konstytucją niektórych przepisów projektu ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym – druk nr 275 (w wersji zawartej w sprawozdaniu Podkomisji nadzwyczajnej) z dnia 24 kwietnia 2006 r.*, materiały sejmowe.

projektu)⁴⁸. Z drugiej strony ustawa zasadnicza nie wprowadza absolutnego podziału władz, w tym ustawodawczej i wykonawczej.

Ministrowie, premier i rząd wydają rozporządzenia, będące źródłami powszechnie obowiązującego prawa RP⁴⁹. Posłowie pełnią funkcję ministrów. Sejm wypowiada się na temat prywatyzacji kluczowych sektorów gospodarki lub kluczowych przedsiębiorstw. Sejm powołuje, na mocy Konstytucji oraz ustaw, szefów różnych instytucji. Są to z reguły instytucje sprawujące także władzę wykonawczą poza sektorem rządu (np. prezes Narodowego Banku Polskiego) lub mające zasadnicze znaczenie dla praw i wolności obywateli (np. prezes Instytutu Pamięci Narodowej). W tym zakresie, poza funkcją ustawodawczą i kontrolną, Sejm pełni także inną rolę, a mianowicie kreacyjną. Z uwagi na to w świetle powyższego rozumowania, nie ma przeszkód by Sejm miał władzę kreowania szefa tej instytucji. Przemawia za tym przede wszystkim zakres ingerencji władzy w podstawowe prawa człowieka. Z tej racji konieczne jest, aby prawo zapewniało, iż Szefem CBA będzie możliwie najwybitniejszy fachowiec, daleki od wszelkich, byłych, bieżących i przyszłych interesów partyjnych. Politycznie uwikłany Szef CBA, zależny wyłącznie od premiera, to oczywiście zagrożenie dla skorumpowanych polityków. Taki układ (instytucjonalny) wymusza, i musi wymuszać zmianę na stanowisku Szefa CBA przez każdego nowego Premiera. Każdy Premier musi nie tylko chcieć, ale i mieć „swojego” Szefa tak wrażliwej dla politycznych interesów instytucji. Aby zatem zmaksymalizować szanse, by jedynym „panem” Szefa CBA była RP i jej dobro, należy postulować zapewnienie Sejmowi kluczowej pozycji w procedurze powoływania Szefa CBA⁵⁰.

W odróżnieniu od szefów ABW oraz AW ustawodawca stawia dla kandydata na szefa CBA kryterium merytoryczne: jest nim posiadanie wykształcenia wyższego⁵¹. Nie określono jednak, jakiej specjalności. Nie jest wymagane ponadto doświadczenie w kierowaniu zespołami osobowymi lub jakiegokolwiek doświadczenie zawodowe. Ustawodawca wskazuje tylko niepołączalność funkcji Szefa z innymi funkcjami publicznymi, zakaz dodatkowego zatrudnienia, zajęcia zarobkowego poza służbą, brak członkostwa w partiach politycznych, a także brak aktywności politycznej⁵². Ponadto szef CBA w przeciwieństwie do szefów ABW oraz AW nie musi dawać rękojmi należytego wykonywania zadań – tylko w jego przypadku został wpisany ustawowy wymóg niekaralności za przestępstwa umyślne ścigane z oskarżenia publicznego. Kolejną różnicą jest

⁴⁸ C. Mik, *Opinia w sprawie projektu ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym z dnia 27 kwietnia 2006 r.*, materiały Sejmowe

⁴⁹ Art. 87 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997.78.483).

⁵⁰ A. Rzepliński, *Opinia dotycząca niektórych przepisów projektu ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (druk nr 275) z dnia 25 kwietnia 2006 r.*, materiały sejmowe.

⁵¹ Art. 7 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz.U. 2018.2104.j.t.).

⁵² *Ibidem*.

wyraźny ustawowy zakaz łączenia swojej funkcji z inną funkcją publiczną oraz zakaz przynależności do partii politycznej, uczestniczenia w działalności partii politycznej lub na jej rzecz, a także zakaz pracy i wykonywania zajęć zarobkowych poza służbą, bowiem jak wskazano, w przypadku ABW i AW zakazy te działają wyłącznie wobec szefów będących funkcjonariuszami tych służb.

Wskazać należy, co potwierdził Naczelny Sąd Administracyjny, że osoba powołana na stanowisko szefa CBA nie staje się funkcjonariuszem w rozumieniu ustawy o CBA, albowiem akt powołania nie jest tożsamy i nie zastępuje decyzji o powołaniu do służby w CBA⁵³. Wspomniane orzeczenie było asumptem do wyjaśnienia, jaki skutek prawny wywołuje akt powołania szefa CBA, tj. czy powoduje on nawiązanie stosunku administracyjnoprawnego podlegającego kontroli sądownoadministracyjnej, czy też stosunku pracy niepodlegającego kognicji sądów administracyjnych. W orzecznictwie sądownoadministracyjnym prezentowany jest pogląd, według którego akt odwołania ze stanowiska kierowniczego administracji państwowej osoby powołanej na to stanowisko nie jest decyzją administracyjną w rozumieniu przepisów kodeksu postępowania administracyjnego i na ten akt nie przysługuje skarga do sądu administracyjnego⁵⁴. W tym stanie rzeczy odwołanie ze stanowiska dotyczy sfery organizacji służby i jest ono elementem stosunku wynikającego z podległości organizacyjnej pomiędzy organem administracji publicznej a osobą zatrudnioną⁵⁵.

W CBA, podobnie jak w ABW oraz AW, w razie zwolnienia stanowiska szefa CBA lub czasowej niemożności sprawowania przez niego funkcji, PRM może przekazać obowiązki szefa jego zastępcy lub innej osobie, jednak na czas nie dłuższy niż trzy miesiące⁵⁶. Jak wskazano, szef CBA w myśl ustawy podlega bezpośrednio PRM. W tym miejscu warto odnotować, że swego czasu zgodnie z poselskim projektem ustawy o zmianie ustawy o CBA oraz innych ustaw została zaproponowana istotna zmiana ustrojowa w zakresie funkcjonowania CBA, dotycząca objęcia zwierzchnim nadzorem i podległością szefa CBA przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych⁵⁷. Spowodowałoby to, że nadzór nad szefem CBA i odpowiedzialność za jego działania przeszłaby z PRM na

⁵³ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 listopada 2010 r., sygn. I OSK 1067/10, LEX nr 744923.

⁵⁴ Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21.10.1981 r., sygn. II SA 670/81 publ. ONSA 1981/2/102 oraz postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16.01.1991 r., sygn. II SA 807/90, publ. OSP 1992/4/93.

⁵⁵ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 listopada 2010 r., sygn. I OSK 1067/10, LEX nr 744923.

⁵⁶ Art. 9 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz.U. 2018.2104, j.t.).

⁵⁷ Poselski projekt o zmianie ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym oraz zmianie niektórych innych ustaw z dnia 28 maja 2008 r. (druk 984).

ministra właściwego w sprawach wewnętrznych. W projekcie nowelizacji to minister właściwy do spraw wewnętrznych, po zasięgnięciu opinii Prokuratora Generalnego oraz Prezesa NIK, określałby kierunki działań CBA. W uzasadnieniu wnioskodawcy wskazali, że „oddanie Szefa CBA pod nadzór ministra właściwego w sprawach wewnętrznych, który nadzoruje także Policję ułatwi koordynację działań tych dwóch organów, wymianę informacji itp., a sam nadzór nad CBA uczyni bardziej realnym”⁵⁸. Zaproponowane zmiany można co do zasady ocenić jako pozytywne. Proponowane rozwiązanie nie spowodowałoby przecież wyzucia nadzoru nad CBA z zakresu kompetencyjnego RM. W dalszym ciągu Szef CBA byłby powoływany i odwoływany przez Premiera, ale na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych. W tej sytuacji doszłoby jednak do niejednolitości, oto bowiem cywilna służba specjalna, jaką jest CBA, podlegałaby ministrowi, a dwie inne – ABW oraz AW – w dalszym ciągu Premierowi. Skoro przekazanie kompetencji nadzoru ministrowi do spraw wewnętrznych miałyby wzmocnić realną kontrolę nad CBA, to *ergo* można uznać, że pozostawienie nadzoru premierowi nad ABW oraz AW jest niewystarczające.

Jednocześnie zaproponowano zaostrzyć kryteria stawiane szefom CBA oraz ABW poprzez odesłanie do wymagań, jakie konieczne są do uzyskania pozwolenia na broń zgodnie z ustawą o broni i amunicji⁵⁹. Pomimo że proponowane zmiany miały charakter doraźny, służący zdaniem projektodawców umożliwieniu usunięcia patologii ze służb ochrony porządku i bezpieczeństwa, a także uzyskały pozytywną opinię m.in. Krajowej Rady Sądownictwa i Prokuratora Generalnego – Ministra Sprawiedliwości, nie znalazły akceptacji na forum VI kadencji Sejmu⁶⁰. Część przedstawionych propozycji została uwzględniona podczas prac koncepcyjnych i legislacyjnych w 2014 r. nad odrębnymi procedowanymi projektami ustaw: o ABW oraz AW⁶¹. W założeniach rządowego projektu, będącego rezultatem koncepcji reformy systemu cywilnych służb specjalnych, podporządkowano szefa ABW ministrowi właściwemu ds. wewnętrznych. Propozycja ta byłaby fundamentalną zmianą organizacyjną dotyczącą ABW i stanowiłaby w istocie powrót do regulacji istniejących przed 1996 r.

⁵⁸ Uzasadnienie projektu ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym oraz zmianie niektórych innych ustaw z dnia 28 maja 2008 r. (druk 984).

⁵⁹ Art. 15 ust. 1 pkt 2-4 ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji (Dz.U.2019.284 j.t.).

⁶⁰ Opinia Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 18 lipca 2008 r. w przedmiocie poselskiego projektu ustaw o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym oraz zmianie niektórych innych ustaw oraz opinia Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego z dnia 10 lipca 2008 r. w przedmiocie poselskiego projektu ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym oraz zmianie niektórych innych ustaw, pismo sygn. DL-P-V-024-30/08, materiały sejmowe.

⁶¹ Rządowy projekt ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (druk 2295) – VII kadencja oraz rządowy projekt ustawy o Agencji Wywiadu (druk 2294) – VII kadencja.

w odniesieniu do Urzędu Ochrony Państwa, który podlegał wówczas Ministrowi Spraw Wewnętrznych. Asumptem do takich rozważań była analiza działań organów administracji rządowej w związku ze „sprawą Amber Gold” z 2012 r. Problemem okazał się m.in. brak mechanizmu bieżącej koordynacji pomiędzy działaniami Policji podległej ministrowi spraw wewnętrznych, a działaniami ABW, nad którą minister spraw wewnętrznych nie sprawuje pieczy.

W związku z powyższym zmiana polegać miała na całkowitym podporządkowaniu sektora bezpieczeństwa wewnętrznego ministrowi właściwemu ds. wewnętrznych, który powinien ponosić pełną odpowiedzialność w tym zakresie. Celem miała być bieżąca organizacja współpracy wszystkich służb, których działania oscylują w sektorze bezpieczeństwa wewnętrznego, oraz właściwe wykorzystanie dostępnych sił i środków w kierunku przeciwdziałania powstałym zagrożeniom. W świetle powyższego z punktu widzenia gwarancji konstytucyjnych projektowana zmiana byłaby neutralna, bowiem nie zmieniałaby zasadniczo zasad podporządkowania ABW. Funkcjonowanie ABW nadal byłoby nadzorowane przez organ władzy wykonawczej, a zmiana dotyczyłaby jedynie szczebla wykonywania nadzoru. Zamiast Prezesowi RM nadzór nad ABW zostałby powierzony ministrowi kierującemu działem spraw wewnętrznych. Wedle tej koncepcji CBA i AW miały zostać w dalszym ciągu pod protektorem Premiera. O ile podporządkowanie AW bezpośrednio Premierowi nie budzi większych wątpliwości z uwagi na jej ponadresortowy charakter oraz funkcje w systemie, to próżno szukać argumentów za pozostawieniem CBA w nadzorze Premiera, zważywszy na jej ściśle policyjny charakter. Tempo prac nad wspomnianym projektem sprawiło, że nie wszedł on w życie z uwagi na upływ kadencji Sejmu.

Podsumowanie

Szefowie służb specjalnych jako kierownicy urzędów centralnych są odpowiedzialni za zapewnienie, organizowanie i nadzorowanie działalności ich urzędów. Stoją na ich czele i posiadają kompetencje do kierowania ich pracą. Kierowanie skomplikowanymi organizacjami, jakimi pozostają służby specjalne, to zadanie niełatwe i niekomfortowe. Istotne jest, by bezpieczeństwo państwa zostało oddane w ręce osób kompetentnych i cechujących się stosownym doświadczeniem. Zabezpieczeniem takiego stanu rzeczy winny być zmiany ustawowe w postaci wprowadzenia odpowiednich wymagań stawianych kandydatom ubiegającym się o powołanie na stanowiska szefów służb. Ustawodawca powinien przywiązać większe znaczenie do procedury powołania szefów służb specjalnych, stawiając wyższe kryteria dla kandydatów niż aktualnie obowiązujące.

Bibliografia

- Bożek M., *Charakter i pozycja prawna polskich służb specjalnych w strukturze aparatu państwa*, „Zeszyty Naukowe AON” 2005, nr 2.
- Bożek M., Czuryk M., Karpiuk M., Kostrubiec J., *Służby specjalne w strukturze władz publicznych. Zagadnienia prawnoustrojowe*, LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa 2014.
- Galicki Z., *Opinia prawna na temat projektu ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu oraz zmianie niektórych ustaw z dnia 19 marca 2002 r.*, materiały sejmowe.
- Kalisz R., zapis stenograficzny z 10. posiedzenia Sejmu w dniu 17 lutego 2006 r., materiały sejmowe.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997.78.483).
- Laskowski D., *Służby specjalne w Polsce*, FNCE, Poznań 2017.
- Mik C., *Opinia w sprawie projektu ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym z dnia 27 kwietnia 2006 r.*, materiały sejmowe.
- Misiuk A., *Instytucje bezpieczeństwa wewnętrznego w Polsce. Zarys dziejów (od X wieku do współczesności)*, Wydział Wydawnictw i Poligrafii Wyższej Szkoły Policji, Szczytno 2011.
- Odrowąż-Sypniewski W., *Opinia prawna na temat projektu ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym z dnia 21 marca 2006 r.*, materiały sejmowe
- Opaliński B., Rogalski M., Szustakiewicz P., *Służby specjalne w systemie administracyjnym Rzeczypospolitej Polskiej*, Oficyna Wydawnicza Uczelni Łazarskiego, Warszawa 2016.
- Opinia Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 18 lipca 2008 r. w przedmiocie poselskiego projektu ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym oraz zmianie niektórych innych ustaw oraz opinia Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego z dnia 10 lipca 2008 r. w przedmiocie poselskiego projektu ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym oraz zmianie niektórych innych ustaw, pismo sygn. DL-P-V-024-30/08*, materiały sejmowe.
- Piotrowski R., *Opinia o zgodności z Konstytucją RP i wiążącymi Polskę zobowiązaniami międzynarodowymi projektu ustawy (druk nr 275) o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym z dnia 5 kwietnia 2006 r.*, materiały sejmowe.
- Piotrowski R., *Opinia z dnia 21 marca 2006 r. o zgodności projektu ustawy o CBA z konstytucją RP*, materiały sejmowe.
- Poselski projekt o zmianie ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym oraz zmianie niektórych innych ustaw z dnia 28 maja 2008 r. (druk 984).
- Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21.10.1981 r., sygn. akt II SA 670/81, publ. ONSA 1981/2/102.
- Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16.01.1991 r., sygn. akt II SA 807/90, publ. OSP 1992/4/93.
- Projekt ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (IV druk 276).
- Projekt ustawy o zmianie ustawy o CBA z 2008 r. (druk 3113).
- Radziejewicz P., *Możliwość łączenia mandatu poselskiego ze stanowiskiem Szefa ABW i AW w randze sekretarza stanu*, [w:] *Status posła*, cz. 2: *Wybór ekspertyz prawnych do*

- rozdziału 5 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, wyb. i oprac. I. Golińska-Raczy, Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, Warszawa 2007, s. 179–185.
- Radzewicz P., *Opinia prawna w sprawie zgodności z Konstytucją niektórych przepisów projektu ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym – druk nr 275 (w wersji zawartej w sprawozdaniu Podkomisji nadzwyczajnej) z dnia 24 kwietnia 2006 r.*, materiały sejmowe.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 lipca 1990 r. w sprawie powołania Politycznego Komitetu Doradczego przy Ministrze Spraw Wewnętrznych oraz nadania mu statutu (Dz.U. 1990 nr 47, poz. 279).
- Rządowy projekt ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (druk 2295) – VII kadencja oraz rządowy projekt ustawy o Agencji Wywiadu (druk 2294) – VII kadencja.
- Rzepliński A., *Opinia dotycząca niektórych przepisów projektu ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (druk nr 275) z dnia 25 kwietnia 2006 r.*, materiały sejmowe.
- Siemiątkowski Z., zapis stenograficzny z 30. posiedzenia Komisji Obrony Narodowej i Bezpieczeństwa Publicznego w dniu 15 maja 2002 r. w sprawie rozpatrzenia ustawy o ABW oraz AW, materiały Senatu.
- Stenogram ze wspólnego posiedzenia Komisji: Sprawiedliwości i Praw Człowieka oraz do Spraw Służb Specjalnych w dniu 23 listopada 2004 r. do rozpatrzenia rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o ABW oraz AW (druk nr3427), Biuletyn nr 3881/IV.
- Ustawa o zmianie ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu z dnia 1 stycznia 2005 r. (Dz.U. 2004.267.2647).
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. 2019.161 j.t.).
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa (Dz.U. 1990.30.180).
- Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz.U. 2019. 147 j.t.).
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. 2018.1313. j.t.).
- Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zmianie niektórych ustaw normujących funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej (Dz.U. 1996. Nr 106 poz.496).
- Ustawa z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji (Dz.U.2019.284 j.t.).
- Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz.U. 2018.2387 j.t.).
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz.U. 2018.2104. j.t.).
- Uzasadnienie projektu ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym oraz zmianie niektórych innych ustaw z dnia 28 maja 2008 r. (druk 984).
- Walczuk K., Bożek M., *Konstytucyjne i ustawowe uwarunkowania organizacji i funkcjonowania Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego*, Wydawnictwo Diecezji Siedleckiej Unitas, Siedlce 2015.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 kwietnia 2007 r., sygn. I OSK 1055/06, Legalis.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 listopada 2010 r., sygn. I OSK 1067/10, LEX nr 744923.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 kwietnia 2004 r. sygn. K 45/02.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12 kwietnia 2006 r., II Sa/Wa, 120/06 Legalis.

Abstract

Staff positions of heads of civil special services in Poland – legal regulations

The purpose of the article is to discuss issues related to the staffing of the heads of civilian special services. The considerations were preceded by an analysis of the evolution of the position of the bosses in the structure of state organs. The study covers regulations related to the Office for State Protection, the Internal Security Agency, the Foreign Intelligence Agency and the Central Anti-Corruption Bureau. Using literature and current regulations, statutory conditions related to the appointment, entrustment and dismissal of the heads of civil special services were discussed. At the same time, *delege ferenda* conclusions were made indicating the introduction of statutory changes in filling such important positions in organs of special services.

Key words: civil special services, appointment of heads of special services, requirements imposed on heads of special services

Streszczenie

Obsada stanowisk szefów cywilnych służb specjalnych w Polsce – uregulowania prawne

Celem artykułu jest omówienie problematyki związanej z obsadą stanowisk szefów cywilnych służb specjalnych. Rozważania poprzedzono analizą ewolucji usytuowania pozycji szefów w strukturze organów państwowych. Opracowanie obejmuje uregulowania związane z Urzędem Ochrony Państwa, Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencją Wywiadu oraz Centralnym Biurem Antykorupcyjnym. Wykorzystując literaturę oraz aktualne regulacje, omówiono ustawowe przesłanki związane powołaniem, powierzeniem oraz odwołaniem ze stanowisk szefów cywilnych służb specjalnych. Jednocześnie dokonano wniosków *delege ferenda* wskazujących na wprowadzenie zmian ustawowych przy obsadzaniu tak ważnych stanowisk w organach, jakimi są służby specjalne.

Słowa kluczowe: cywilne służby specjalne, powoływanie szefów służb specjalnych, wymagania stawiane szefom służb specjalnych