

Mateusz Kolaszyński
Uniwersytet Jagielloński

Rozwiązania instytucjonalno-prawne w zakresie cywilnej i demokratycznej kontroli i nadzoru nad Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego*

Cywilna i demokratyczna kontrola nad służbami specjalnymi jest jednym ze standardów demokracji konstytucyjnej. Do władzy cywilnej bowiem, i tylko do niej, należy definiowanie roli oraz funkcji tych instytucji w państwie demokratycznym. Poddanie Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (dalej: ABW) cywilnej i demokratycznej kontroli oznacza, że staje się ona instrumentem państwa. Implikuje to rozciągnięcie pełnej władzy nad instytucją, która zajmuje w Polsce dominujące miejsce w zakresie ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i jego porządku konstytucyjnego. Do tego celu jest ona wyposażona w szerokie uprawnienia – porównywalne z uprawnieniami przyznanymi Policji, co dodatkowo uzasadnia konieczność roztoczenia nad nią skutecznego systemu kontroli.

Celem niniejszego artykułu jest omówienie rozwiązań formalno-prawnych w zakresie cywilnej i demokratycznej kontroli nad ABW. Autor przyjął podział omawianej problematyki zaproponowany przez Andrzeja Żebrowskiego¹, który wyróżnia kontrolę polityczną – w ramach której osadza głównie władzę ustawodawczą, kontrolę i nadzór administracyjny – będący domeną władzy wykonawczej oraz kontrolę prawną – sprawowaną przez judykaturę wraz z organami kontroli państwowej i kontroli prawa. Takie usystematyzowanie problematyki pozwala nie tylko na określenie miejsca ABW w ramach konstytucyjnej zasady

* Artykuł powstał na podstawie II rozdziału niepublikowanej pracy magisterskiej *Miejsce i rola Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w porządku konstytucyjnym Rzeczypospolitej Polskiej* napisanej w Katedrze Konstytucjonalizmu i Ustrojów Państwowych UJ pod kierunkiem prof. dr. hab. Andrzeja Zięby.

¹ Zob. A. Żebrowski, *Ewolucja polskich służb specjalnych. Wybrane obszary walki informacyjnej*, Kraków 2005, s. 196–222.

podziału i równowagi władzy, ale również umożliwia wskazanie na rolę, jaką odgrywają w omawianej dziedzinie – prokuratura z Prokuratorem Generalnym na czele, Najwyższa Izba Kontroli (dalej: NIK) oraz Rzecznik Praw Obywatelskich.

Istotne dla omawianej problematyki jest wskazanie różnic pomiędzy pojęciem „kontroli” i „nadzoru”. Otóż nadzór jest pojęciem szerszym, które obejmuje oprócz samego kontrolowania danej instytucji, także uprawnienia władcze zawierające prawo wydawania zarządzeń i poleceń mających na celu usunięcie stwierdzonych uchybień i braków. Podmiot nadzorujący może w każdym stadium i w każdym czasie poprawić, zmienić lub nawet uchylić decyzję podwładnego². W stosunku do szefa ABW organem nadzorującym jest Prezes Rady Ministrów.

W artykule skupiono się na środkach kontrolnych, które wprost dotyczą ABW. Poza tym, istnieje jeszcze całe spektrum powiązań w ramach zasady podziału władzy, tworzących system wzajemnej kontroli między poszczególnymi władzami. Wpływają one niewątpliwie na działalność ABW³.

1.

Kontrola parlamentarna (polityczna) nad ABW i innymi służbami specjalnymi ma swoje szczególne właściwości związane z ich statusem oraz rodzajem wykonywanej przez nie działalności. W przypadku tych organów „tradycyjne” środki kontroli parlamentarnej, takie jak np. interpelacja, zapytanie poselskie, pytanie w sprawach bieżących, itd. podlegają istotnym ograniczeniom. Konsekwencją tego, kontrola władzy ustawodawczej nad służbami specjalnymi tworzy problem jakościowo odmienny na tle podobnych działań wykonywanych wobec pozostałych elementów egzekutywy⁴.

Do najważniejszych komplikacji związanych z kontrolą parlamentarną nad służbami specjalnymi Piotr Czarny zalicza cztery przesłanki⁵. Pierwszą z nich są tajne metody ich pracy, wykluczające w praktyce możliwość sprawowania kontroli przez ogół parlamentarzystów nad znaczącym obszarem funkcjonowania służb specjalnych. Kolejna okoliczność wynika z bardzo ścisłego związku, jaki łączy służby specjalne z centralnym ośrodkiem władzy politycznej. Skutkuje to

² R. Lewicka, *Kontrola prawotwórstwa administracji o charakterze powszechnie obowiązującym*, Warszawa 2008, s. 19.

³ Z uwagi na rozmiary niniejszego tekstu, nie zostaną one jednak przedstawione.

⁴ Zob. P. Czarny, *Sejmowa Komisja do Spraw Służb Specjalnych na tle ogólnych dylematów parlamentarnej kontroli tych służb*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 3, s. 95; P. Radzewicz, *Uprawnienia, środki, działania oraz prawne podstawy funkcjonowania Sejmowej Komisji do Spraw Służb Specjalnych*, „Przegląd Legislacyjny” 2006, nr 2, s. 19–20.

⁵ Zob. P. Czarny, *op. cit.*, s. 95–97.

tym, iż uzyskanie jakiegokolwiek – nawet pośredniego – wpływu na ich działalność jest uznawane przez ekipę rządzącą za udział w sprawowaniu władzy. Pojawia się zatem silna tendencja, aby wyłączać parlament i opozycję parlamentarną od jakiegokolwiek wpływu na służby specjalne⁶. Po trzecie, służby specjalne pełnią w państwie funkcje kontrolne. Nie ulega wątpliwości, że instytucje o uprawnieniach kontrolnych, zwłaszcza bardzo szerokich pod względem podmiotowym i „głębokich” pod względem możliwej ingerencji w życie jednostki, trudniej niż inne poddać kontroli. Po czwarte, na przeszkodzie skutecznej kontroli parlamentarnej staje zjawisko, które można określić jako „autonomizacja” lub „usamodzielnienie się” służb specjalnych.⁷ W przypadku kontroli parlamentarnej następuje związana z tym trudność z wyegzekwowaniem odpowiedzialności od szefów służb specjalnych, wobec których Sejm nie może stosować sankcji w postaci wotum nieufności lub wniosku o jego udzielenie.

W związku ze wskazanymi ograniczeniami tradycyjnej kontroli parlamentarnej, w literaturze przedmiotu panuje pogląd, że podstawowym organem spełniającym tę funkcję w ramach władzy ustawodawczej jest Sejmowa Komisja do Spraw Służb Specjalnych (dalej SKSS). Natomiast posłowie – członkowie tej Komisji – mają w tym zakresie szczególne przywileje prawne w stosunku do innych posłów, wynikające z samego faktu zasiadania w tym gremium.

Na zakończenie tych ogólnych rozważań można dodać, że kontrola parlamentarna nad służbami specjalnymi jest, patrząc z perspektywy dziejów parlamentarizmu, zjawiskiem stosunkowo młodym. Jej początek przypada na przełom lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych ubiegłego wieku, co znajduje odzwierciedlenie w wydanych wtedy pierwszych aktach prawnych, regulujących tę kwestię. Trend ten został zainicjowany przez ustawy wydane w 1977 r. we Włoszech i Republice Federalnej Niemiec⁸. Następnie, w 1989 r. po uchwaleniu *The Security Service Act*, uregulowana została kontrola nad brytyjską służbą kontrwywiadowczą (*The Security Service*, MI 5). W tym samym roku również parlament Kanady przyjął ustawę, na podstawie której powołano w Izbie Gmin Komitet ds. Prawa i Prokuratora Generalnego. W kolejnych latach tendencja ta występowała także w innych demokracjach zachodnich, w związku z czym obecnie najczęściej stosowanym rozwiązaniem w tych krajach jest poddanie służb specjalnych kontroli parlamentarnej, przeprowadzanej przez odpowiednią komisję⁹.

⁶ *Ibidem*, s. 96.

⁷ Zob. S. Zalewski, *Służby specjalne w państwie demokratycznym*, Warszawa 2005, s. 108.

⁸ Zob. P. Czarny, *Parlamentarna kontrola działalności służb specjalnych w Niemczech*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 6, s. 31–33.

⁹ Zob. S. Sagan, *Sejmowa Komisja do Spraw Służb Specjalnych*, [w:] *Administracja publiczna u progu XXI wieku (prace dedykowane prof. dr. hab. J. Szreniawskiemu)*, red. Z. Niewiadomski, Przemysł 2000, s. 474–475.

W Polsce, począwszy od 1995 r. również zastosowano podobny model kontroli parlamentarnej. Warto przyrzeć się bliżej rozwiązaniom prawnym regulującym działalność SKSS, poruszając kwestię składu, zakresu zadań oraz organizacji tego organu; a następnie przedstawić istniejące w literaturze wątpliwości związane z jej charakterem prawnym.

Najważniejsze założenia co do zakresu i form kontroli parlamentarnej wynikają z tekstu Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹⁰ (dalej: Konstytucja RP). Funkcja kontrolna parlamentu wobec władzy wykonawczej została określona w art. 95 ust. 2¹¹. Podstawę prawną do omawianej problematyki stanowi także ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora¹². W przypadku kontroli parlamentarnej sprawowanej nad ABW należy również wskazać na ustawę z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (dalej: ustawa o ABW)¹³.

Kwestie dotyczące działalności SKSS określone są w Regulaminie Sejmu¹⁴, w szczególności w rozdziale 12, dziale II, który poświęcony jest wyłącznie tej Komisji. Nie jest to jedyna podstawa prawna jej działań. Już po powstaniu SKSS, jej istnienie zostało usankcjonowane w ustawach zwykłych.¹⁵ Tego rodzaju regulacje powodują, że status prawny SKSS jest o wiele bardziej złożony niż innych komisji sejmowych, zwłaszcza tych, które nie mają rozbudowanego ustawowego zakotwiczenia¹⁶.

Jedną z podstawowych kwestii określonych w Regulaminie Sejmu jest sposób wyłaniania składu SKSS, który ma zupełnie inne znaczenie niż w przypadku pozostałych komisji sejmowych. Przyczyną tego są przede wszystkim realizowane przez nią zadania, których cała Izba, jak to już zostało wspomniane, z przyczyn formalnych nie może wykonywać. Byłoby to nieracjonalne

¹⁰ Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483.

¹¹ W odniesieniu do tej problematyki Trybunał Konstytucyjny zajął stanowisko w uzasadnieniu do orzeczenia z dnia 14 kwietnia 1999 r., widząc kontrolę parlamentarną jako prawo legislatywy do uzyskania informacji o działalności określonych organów i instytucji publicznych oraz prawo wyrażania opinii o tej działalności, zob. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 kwietnia 1999 r., Sygn. akt K 8/99.

¹² Dz. U. z 2003 r., Nr 221, poz. 2199 ze zm.

¹³ Dz. U. z 2002 r., Nr 74, poz. 676 ze zm.

¹⁴ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. (M.P. z 2009 r., Nr 5, poz. 47 ze zm.).

¹⁵ Chodzi o Ustawę o ABW, Ustawę z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego (Dz. U. z 2006 r., Nr 104, poz. 709 ze zm.), Ustawę z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz. U. z 2006 r., Nr 104, poz. 708 ze zm.) oraz Ustawę z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucji Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni Przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz. U. z 1998 r., Nr 155, poz. 1016 ze zm.).

¹⁶ P. Czarny, *Sejmowa...*, s. 99.

z uwagi na brak stosownej wiedzy oraz faktyczny brak możliwości jej uzyskania przez ogół posłów. W tym znaczeniu skład tej Komisji decyduje o tym, że działa ona w sensie politycznym jako organ reprezentujący cały Sejm. SKSS zastępuje w istocie Izbę, która nie może zmienić lub skorygować jej stanowiska, co w przypadku innych komisji jest regułą¹⁷.

Problem składu SKSS rodzi trzy istotne zagadnienia. Po pierwsze, chodzi o liczebność Komisji, która radykalnie różni się od wielkości innych komisji stałych. Po drugie, rzecz dotyczy reprezentatywności, co łączy się z problemem zgłaszania i sposobu wyboru kandydatów. Po trzecie, istotne jest zagadnienie osobistych predyspozycji posłów do zasiadania w Komisji¹⁸.

W związku z pierwszą kwestią, Regulamin Sejmu ustanawia górną granicę liczebności SKSS na 9 członków (art. 137 ust. 1). Do Sejmu należy natomiast ustalenie, na wniosek Prezydium Sejmu, konkretnej liczby posłów mających zasiadać w Komisji (art. 137 ust. 2). Praktyka parlamentarna pokazuje, że jej liczebność w kolejnych kadencjach ulegała ciągłym zmianom¹⁹. Elastyczność co do składu liczbowego SKSS ma w założeniu ułatwić jej dostosowanie do partyjno-frakcyjnej struktury Izby, bez konieczności dokonywania zmian w Regulaminie²⁰.

Prawo zgłaszania kandydatów do SKSS przysługuje przewodniczącym klubów poselskich oraz grupom co najmniej 35 posłów (art. 137 ust. 3). System ten faworyzuje wyraźnie małe, tj. liczące do 35 posłów kluby parlamentarne. Zgodnie z Regulaminem Sejm dokonuje wyboru składu osobowego Komisji na wniosek Prezydium Sejmu w głosowaniu łącznym (art. 137 ust. 4). Uprawnia to w praktyce Prezydium Sejmu do dokonania pewnej „wstępnej selekcji” kandydatów. Uzgodnienia dotyczące składu osobowego SKSS zapadają w ramach porozumień politycznych, aczkolwiek pozostają autonomiczną decyzją poszczególnych klubów²¹.

Trudnym z ustrojowego punktu widzenia jest zagadnienie osobistych predyspozycji posłów do zasiadania w Komisji. Z formalno-prawnego punktu widzenia dobór składu SKSS nie odbiega od wyboru członków innych komisji sejmowych, co oznacza, że kwestia ta poddana została ogólnym prze-

¹⁷ *Ibidem*, s. 100.

¹⁸ *Ibidem*, s. 100–102.

¹⁹ W drugiej kadencji Sejmu, w trakcie której Komisja powstała, liczyła ona 7 członków. W latach 1997–2001 liczba ta spadła do 5, co wyjątkowo utrzymało się w początkach IV kadencji (2001–2005). Jednak już w styczniu 2002 r. liczbę tę podniesiono do 9. Tak było również w latach 2005–2007. Na koniec VI kadencji (2007–2011) liczebność komisji wynosiła 7, natomiast w obecnej – VII, w skład tego organu wchodzi ponownie maksymalna liczba 9 posłów.

²⁰ P. Czarny, *Sejmowa...*, s. 100–101.

²¹ A. Mróz, H. Pajdała, *Komisja do Spraw Służb Specjalnych – uwagi na tle dotychczasowego funkcjonowania*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 5, s. 84.

pisom Regulaminu Sejmu²². W przypadku jej członków ważny jest problem uprawnień do uzyskania dostępu do informacji niejawnych. Skład komisji wybiera Sejm, ale w praktyce mamy tutaj do czynienia z sytuacją niemożności wykonywania funkcji kontrolnej przez posłów, którzy nie posiadają tzw. poświadczenia bezpieczeństwa. Postępowanie sprawdzające w tej sprawie wobec parlamentarzystów prowadzi ABW, w związku z czym mamy tutaj do czynienia z pewną szczególną sytuacją w której posłowie sprawdzani są przez instytucję, którą następnie sami mają oceniać i kontrolować. Przez odmowę wydania „poświadczenia bezpieczeństwa”, ABW może w praktyce uniemożliwić posłowi wykonywanie zadań zleconych mu przez Sejm, a Izba musi to przyjąć do wiadomości.²³ Skutkiem tej zależności, do prac w tej Komisji delegowani są najczęściej parlamentarzyści, którzy już posiadali to poświadczenie.

Zakres przedmiotowy działania SKSS określony został w załączniku do Regulaminu Sejmu²⁴. Zgodnie z tym aktem prawnym, do kompetencji komisji należą sprawy zawarte w dwóch obszarach²⁵. Pierwszy z nich można określić jako opiniodawczo-doradczy. W ramach działań w tej sferze Komisja opiniuje kierunki pracy służb specjalnych na podstawie informacji przedstawianych przez szefów tych służb. Ponadto do jej zadań należy wyrażanie opinii w sprawie powołania poszczególnych osób na stanowiska szefów i zastępców tych instytucji. Dodatkowo Komisji przysługuje prawo do opiniowania projektu budżetu w zakresie dotyczącym służb oraz sprawozdania z jego wykonania²⁶. Ocenia ona także współdziałanie służb specjalnych tak w obrębie ich samych, jak i z innymi instytucjami i organami państwowymi oraz z organami ścigania.

Do właściwości SKSS w ramach drugiego obszaru, określanego jako legislacyjny, należą zadania związane z udziałem w rozpatrywaniu projektów ustaw i rozporządzeń dotyczących służb specjalnych. Dodatkowo ocenia ona akty normatywne o charakterze ogólnym w sprawach dotyczących działalności tych organów.

²² S. Sagan, *op. cit.*, s. 477.

²³ P. Czarny, *Sejmowa...*, s. 102.

²⁴ Należy pamiętać, że zakres przedmiotowy działania SKSS rozszerzają wspomniane wcześniej ustawy.

²⁵ Zob. R. Mojak, *Parlament a rząd w ustroju Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2007, s. 474–475; A. Mróz, H. Pajdała, *op. cit.*, s. 80–81. W literaturze wymienia się czasem trzy obszary: kontrolny, kreacyjny i ustawodawczy, zob. P. Radziewicz, *op. cit.*, s. 21.

²⁶ Szczególnie istotne jest tu badanie tzw. funduszy operacyjnych służb specjalnych. Zadanie to SKSS wykonuje w oparciu o dane, które są niedostępne dla całego Sejmu. A. Mróz i H. Pajdała zauważają, że SKSS wydała do 2003 w tej sprawie wyłącznie pozytywne opinie, niejednokrotnie wnioskując o zwiększenie nakładów finansowych na służby. Zob. A. Mróz, H. Pajdała, *op. cit.*, s. 82.

Z powyżej zaprezentowanego katalogu zadań wynika, że SKSS charakteryzuje szeroki zakres tematyczny prac. Podkreślenia wymaga fakt częstszego wykonywania przez Komisję zadań kontrolno-opiniodawczych niż legislacyjnych. Znamienne wydaje się, że SKSS była wielokrotnie pomijana w procesie tworzenia prawa dotyczącego służb specjalnych. Główna przyczyna takiego stanu rzeczy tkwi w małej liczebności tej Komisji²⁷.

Kluczowy dla działania SKSS nie jest jednak zakres przedmiotowy jej działalności, a uprawnienia do domagania się informacji od członków rządu, szefów służb i innych organów władzy publicznej²⁸. Główny problem stanowi zatem relacja „obowiązków informacyjnych” do ustawowych przepisów dotyczących udzielania informacji niejawnych oraz zakazów udzielania informacji, wynikających z ustaw szczególnych. Zasadnicze znaczenie ma w tym zakresie art. 39 ustawy o ABW. Regulacja ta stanowi, że znaczna część istotnych informacji o działalności ABW nie może być udzielana SKSS, a w pozostałym zakresie zależy to od uznaniowej decyzji Szefa ABW. W praktyce prowadzi to do braku efektywnej kontroli, nie tylko ze strony tej Komisji, ale również innych organów kontrolnych, np. NIK, co zostanie omówione z dalszej części artykułu²⁹.

W ramach kompetencji SKSS mieści się również zawarte w ustawie o ABW prawo jej Przewodniczącego do uczestniczenia w posiedzeniach Kolegium do Spraw Służb Specjalnych (dalej: KSS) przy Radzie Ministrów (art. 12). Jest on jedynie uczestnikiem posiedzeń tego gremium, a nie jego członkiem. Udział Przewodniczącego SKSS zapewnia dodatkową kontrolę Sejmu nad działalnością samego Kolegium i możliwość uzyskania przez członków Komisji dostępu do informacji prezentowanych na jego posiedzeniach³⁰.

Ze względu na specyficzny zakres przedmiotowy swojej działalności oraz stosunkowo niewielki skład osobowy, SKSS poważnie odróżnia się od innych stałych komisji sejmowych pod względem organizacji i trybu pracy. Kwestie te zostały unormowane w Regulaminie Sejmu. Pracami SKSS – podobnie jak w przypadku innych komisji – kieruje Prezydium, które tworzą Przewodniczący Komisji i co najwyżej dwóch jego zastępców (art. 138 ust. 1). Ograniczenie liczby zastępców związane jest oczywiście z zaledwie kilkusobowym składem Komisji. Zasadniczą odrębnością w porównaniu z innymi komisjami jest rotacja na stanowisku Przewodniczącego Komisji. Zgodnie z Regulaminem Sejmu osoby sprawujące tę funkcję zmieniają się bowiem co pół roku (art. 138 ust. 1a). Cel tej praktyki jest jasny, zapewnia ona możli-

²⁷ *Ibidem*, s. 81.

²⁸ P. Czarny, *Sejmowa...*, s. 104.

²⁹ *Ibidem*, s. 105.

³⁰ *Ibidem*.

wość kierowania Komisją również przedstawicielom opozycji parlamentarnej. Regulamin Sejmu decyduje o tym, że Komisja podejmuje wszelkie uchwały bezwzględnie, a nie – jak inne komisje – zwykłą większością głosów (art. 138 ust. 2). Przy takiej regulacji nie stanowi problemu sytuacja równości głosów „za” i „przeciw”, co byłoby możliwe przy małej liczebności Komisji.

Do zwołania posiedzeń SKSS stosuje się również ogólne przepisy Regulaminu. Natomiast to, co zdecydowanie odróżnia tę Komisję od pozostałych dotyczy niejawnego z mocy Regulaminu charakteru jej posiedzeń (art. 139 ust. 1). Inne osoby niż członkowie Komisji mogą brać udział w posiedzeniu tylko na zaproszenie Przewodniczącego lub – jeśli chodzi o ministrów i kierowników zainteresowanych służb i instytucji państwowych – na żądanie Prezydium (art. 139 ust. 3).

Drugą znaczącą okolicznością, która oddziałuje na tryb pracy SKSS jest to, że zakres jej działania dotyczy spraw stanowiących w znacznej części informacje niejawne. Konsekwencją tego jest wspomniany już szczególny wymóg posiadania przez członków Komisji „poświadczenia bezpieczeństwa”. Poza tym istotne jest zapewnienie odpowiednich środków technicznych dotyczących miejsca obrad Komisji, sposobu przygotowania materiałów itd. Sam Regulamin Sejmu odnosi się natomiast wprost do problemów, które muszą być odmiennie uregulowane niż w innych komisjach. Zgodnie z nim, protokoły posiedzeń SKSS oraz sprawozdania w sprawach przekazanych Komisji przez Sejm, Marszałka Sejmu oraz sporządzone na zakończenie kadencji Sejmu podporządkowane zostały warunkom zachowania tajemnicy państwowej (art. 140 ust 3).

Warto przedstawić występujące w literaturze poglądy na temat charakteru prawnego SKSS. Formalnie rzecz ujmując, jest ona jednym ze stałych kolegialnych organów Sejmu. W literaturze dodaje się do tego pewną doktrynalną kwalifikację, określając to gremium – podobnie jak inne komisje sejmowe – organem wewnętrznym i pomocniczym³¹. Pogląd ten podziela P. Czarny, wyśuwając jednak kilka wątpliwości co do ograniczenia roli Komisji wyłącznie do spraw wewnętrznych i pomocniczych³². Autor ten wskazuje, że trudno mówić o jedynie wewnętrznym charakterze Komisji, skoro ma ona – w odróżnieniu od większości komisji sejmowych – swoje własne ustawowe umocowanie, uprawnienia i obowiązki, które wykonuje samodzielnie. Problematyczne wydaje się także stwierdzenie o jedynie pomocniczym charakterze Komisji względem Sejmu. Przykładowo, podejmowane przez nią uchwały w sprawie wyrażenia opinii co do kandydatów na szefów służb i ich zastępców, zgodnie z ustawami

³¹ A. Mróz, H. Pajdała, *op. cit.*, s. 78; P. Radziejewicz, *op. cit.*, s. 20.

³² P. Czarny, *Sejmowa...*, 109–110.

mają charakter ostateczny. Sejm nie ma możliwości ich zmiany lub uchylecia, nie może też uchwalić własnego stanowiska w miejsce opinii Komisji. Sprawę komplikuje ponadto kwestia dostępu do informacji niejawnych, które nie mogą być w praktyce dostępne dla wszystkich posłów. Uniemożliwia to Sejmowi kontrolę nad merytoryczną działalnością tej Komisji. Mając powyższe na uwadze, P. Czarny postuluje, aby SKSS widzieć jako szczególny organ Sejmu, którego status organizacyjno-prawny wykracza poza cechy zwyczajnego organu wewnętrznego i pomocniczego Izby³³.

2.

O ile kontrola parlamentarna ogranicza się zasadniczo do opiniowania ważniejszych sfer aktywności służb specjalnych tj. kierunków i planów działania, polityki kadrowej, budżetu, to zadaniem władzy wykonawczej jest nadzór administracyjny nad tymi organami. Uprawnione organy egzekutywy nadzorują służby, planują, koordynują i kontrolują ich działalność. Ponadto są one wspierane przez organy opiniodawczo-doradcze rządu³⁴.

Większość organów działających w obszarze bezpieczeństwa państwa funkcjonuje w ramach określonych działów administracji rządowej. Na tym tle wyjątek stanowią pozaresortowe centralne organy administracji rządowej, wśród których znajduje się także Szef ABW³⁵. Charakterystyczna dla tej grupy organów jest bezpośrednia podległość premierowi oraz brak statusu członka Rady Ministrów. Zatem inaczej niż to się dzieje w przypadku organów resortowych, rolę ośrodka decyzyjnego i nadzorującego pracę Szefa ABW spełnia nie minister, lecz Prezes Rady Ministrów³⁶. Pewne, niewielkie uprawnienia z zakresu kontroli nad Szefem ABW przysługują także Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Prezydent RP).

Uprawnienia kontrolne Prezydenta RP w stosunku do Szefa ABW wynikają z kompetencji, jakie Konstytucja RP powierzyła głowie państwa. Zgodnie z art. 126 stoi on, między innymi, na straży bezpieczeństwa państwa, czyli obszaru działania ABW. Jego szczegółowe kompetencje kontrolne wobec tej służby określa ustawa o ABW.

Do przedstawienia poszczególnych uprawnień kontrolnych głowy państwa wobec ABW pomocna wydaje się dokonana przez P. Sarneckiego kla-

³³ *Ibidem*, s. 109.

³⁴ S. Zalewski, *Służby...*, s. 130.

³⁵ Do tej grupy organów zalicza się również Szefa Agencji Wywiadu oraz Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego.

³⁶ M. Bożek, *Charakter i pozycja prawna polskich służb specjalnych w strukturze aparatu państwa*, „Zeszyty Naukowe AON” 2005, nr 2, s. 150–152.

syfikacja kompetencji Prezydenta RP ze względu na kryterium merytoryczne³⁷. Składają się na nie uprawnienia w dwóch płaszczyznach, tj. działalności w charakterze najwyższego reprezentanta państwa oraz działalności w charakterze gwaranta ciągłości władzy.

W pierwszym ze wskazanych obszarów w ramach kompetencji reprezentacyjnych o charakterze wewnątrzpaństwowym Prezydent RP, zgodnie z ustawą o ABW, mianuje na wniosek Prezesa Rady Ministrów funkcjonariuszy ABW na pierwszy stopień w korpusie oficerów oraz na stopień generała brygady (art. 67 ust. 4). Decyduje on także o utracie lub pozbawieniu stopnia podporucznika i stopnia generała brygady (art. 75), a także o przywróceniu powyższych stopni (art. 76 ust. 2).

W ramach wspólnie wykonywanych działań z zakresu władzy wykonawczej, głowa państwa może delegować swojego przedstawiciela do udziału w posiedzeniach KSS (art. 12 ust. 4). Co więcej, w gronie tego ciała zasiada podporządkowany Prezydentowi RP Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego (art. 12 ust. 2). Przysługuje mu także prawo opiniowania powołania i odwołania Szefa ABW (art. 14 ust. 1).

Ustawa o ABW nakłada na Szefa ABW „obowiązki informacyjne” wobec Prezydenta RP. W myśl przyjętego w przepisach tej ustawy rozwiązania Szef ABW jest zobowiązany do niezwłocznego przekazania głowie państwa informacji mogących mieć istotne znaczenie dla bezpieczeństwa państwa, jego pozycji międzynarodowej i obronności (art. 18). Powyższa regulacja podkreśla znaczenie Prezydenta RP jako konstytucyjnego organu stojącego na straży bezpieczeństwa państwa³⁸.

Uprawnienia kontrolne Prezydenta RP wobec Szefa ABW są niewielkie. Jest on wprawdzie obok Prezesa Rady Ministrów tym organem państwa, na rzecz którego ABW realizuje funkcję informacyjną, jednak daleko tutaj od sformułowania twierdzenia o podległości Szefa ABW głowie państwa. Funkcjonowanie tego rodzaju rozwiązania byłoby nie do pogodzenia z obowiązującym ustawodawstwem³⁹. Konstytucja RP skoncentrowała bowiem funkcje Prezydenta RP wokół zadań ogólnej kontroli nad sferą bezpieczeństwa i ochrony porządku konstytucyjnego⁴⁰.

Odpowiedzialność za sferę ściśle wykonawczą i koordynację działań organów egzekutywy przypada Radzie Ministrów z Prezesem Rady Ministrów na czele⁴¹. Na taką rolę rządu wskazuje art. 146 Konstytucji RP. Z kolei

³⁷ P. Sarnecki, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej: komentarz do przepisów*, Kraków 2000, s. 52.

³⁸ M. Bożek, *Charakter...*, s. 150.

³⁹ *Ibidem*, s. 153.

⁴⁰ S. Zalewski, *Zadania...*, s. 303.

⁴¹ *Ibidem*.

o usytuowaniu ABW w tym obszarze przesądza ustawa o ABW, określająca Szefa ABW jako centralny organ administracji rządowej, bezpośrednio podporządkowany Prezesowi Rady Ministrów (art. 3 ust 1 i 2). Ustawa wymienia kompetencje kontrolne i nadzorcze premiera nad ABW. Bieżącą kontrolę nad ABW sprawuje zatem Prezes Rady Ministrów. Kontrola ta przebiega na dwóch płaszczyznach. Pierwsza to bezpośrednie podporządkowanie Szefa ABW premierowi, a druga – kontrola realizowana przez KSS⁴².

Pierwsza płaszczyzna daje szeroki zakres kompetencji kontrolnych i nadzorczych premierowi. Ustawa o ABW powierza szefowi rządu uprawnienia w czterech obszarach: nominacyjnym, związanym z bezpośrednim nadzorem, koordynacyjnym oraz organizacyjnym. W ramach uprawnień nominacyjnych, Prezes Rady Ministrów powołuje i odwołuje Szefa ABW po zasięgnięciu opinii Prezydenta RP, KSS oraz SKSS (art. 14 ust. 1). Udzielane opinie nie mają charakteru wiążącego, w związku z czym ostateczna decyzja w sprawie obsady stanowiska Szefa ABW należy do szefa rządu⁴³. Ponadto na wniosek Szefa ABW powołuje on i odwołuje jego zastępców po zasięgnięciu opinii SKSS (art. 14 ust. 2). Do uprawnień nominacyjnych można zaliczyć także prawo wnioskowania do Prezydenta RP o mianowanie na pierwszy stopień w korpusie oficerów oraz na stopień generała brygady. Na pozostałe stopnie w korpusie oficerów nominacje wydaje sam premier (art. 67 ust. 4), decydując także o utracie bądź przywróceniu tych stopni (art. 75 i art. 76).

Sygnalizowana wcześniej bezpośrednia podległość Szefa ABW Prezesowi Rady Ministrów oznacza przede wszystkim nadzór, jaki nad nim i kierowaną przez niego Agencją sprawuje premier⁴⁴. Zgodnie z art. 7 ustawy o ABW przybiera on postać trzech zasadniczych instrumentów⁴⁵: określania kierunków działania ABW, zatwierdzania planów rocznych oraz przyjmowania sprawozdania z działalności za rok poprzedni. Warto tu odwołać się do raportu NIK, w którym stwierdzono, że roczne plany działania i sprawozdania z działalności ABW sporządzono w obowiązującym terminie, z wyjątkiem sprawozdania za 2003 r., nadesłanego z ponad miesięcznym opóźnieniem⁴⁶.

Kolejne, uregulowane w art. 12 i 13 ustawy o ABW, uprawnienia Prezesa Rady Ministrów związane są z koordynacją działań w dziedzinie ochrony bezpieczeństwa i obronności państwa. W tym obszarze działań, szef rządu

⁴² A. Bródka, *Rola i znaczenie służb specjalnych RP w systemie bezpieczeństwa państw*, [w:] *Zarządzanie kryzysowe w transporcie lądowym na Pomorzu*, red. B. Kuźniewski, Szczecin 2003, s. 44.

⁴³ M. Bożek, *Charakter...*, s. 156.

⁴⁴ *Ibidem*, s. 157.

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ Zob. Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli organizacji służb specjalnych oraz nadzoru nad nimi*, Warszawa 2005, s. 19.

jest władny wydawać wiążące wytyczne oraz żądać informacji i opinii m.in. od Szefa ABW w odniesieniu do działalności kierowanej przez niego Agencji (art. 13 ust. 1). Premier w celu zapewnienia wymaganego współdziałania służb specjalnych, może żądać od szefów służb informacji związanych z planowaniem i wykonaniem powierzonych zadań (art. 13 ust. 6). Powyższe uprawnienia koordynacyjne mogą zostać przekazane ministrowi-koordynatorowi do spraw służb specjalnych, jeśli zostanie on powołany przez premiera (art. 13 ust. 2 i ust. 7). W gestii Prezesa Rady Ministrów pozostaje jednak wyrażanie ostatecznej zgody na podjęcie współpracy przez Szefa ABW z organami i służbami innych państw (art. 8 ust. 2).

Szef rządu ma także istotne uprawnienia w zakresie organizacji pracy ABW. Przede wszystkim nadaje on w drodze zarządzenia statut ABW, który określa jej organizację wewnętrzną (art. 20 ust. 1). W ocenie NIK, ABW została zorganizowana zgodnie z obowiązującymi uregulowaniami, w sposób umożliwiający realizację zadań ustawowych⁴⁷.

Ustawa o ABW nakłada na Szefa ABW – podobnie jak w stosunku do Prezydenta RP – „obowiązek informacyjny” wobec szefa rządu. W zakresie swojej właściwości przekazuje on niezwłocznie Prezesowi Rady Ministrów informacje mogące mieć istotne znaczenie dla bezpieczeństwa i międzynarodowej pozycji Rzeczypospolitej Polskiej (art. 18 ust 1). Do premiera należy także podjęcie decyzji, czy informacje dotyczące spraw objętych zakresem działania właściwego ministra powinny być jemu przekazane (art. 18 ust. 3).

Drugą płaszczyzną kontroli sprawowanej przez Prezesa Rady Ministrów jest – jak już wcześniej wspomniano – KSS. Skład i zadania Kolegium reguluje rozdział II ustawy o ABW. Szczegółowy tryb i zasady funkcjonowania określa Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 lipca 2002 r.⁴⁸ Gremium to działa przy Radzie Ministrów jako organ opiniodawczo-doradczy w sprawach programowania, nadzorowania i koordynowania działalności: ABW, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego i Centralnego Biura Antykorupcyjnego. Ponadto zakres podmiotowy jego prac jest rozszerzony o działania innych formacji mundurowych, jeśli podejmują one działania w celu zapewnienia bezpieczeństwa państwa⁴⁹.

⁴⁷ *Ibidem*, s. 18.

⁴⁸ 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).

⁴⁹ Do tych formacji ustawa o ABW zalicza: Policję, Straż Graniczną, Żandarmerię Wojskową, Służbę Więzienną, Biuro Ochrony Rządu, Służbę Celną, urzędy skarbowe, izby skarbowe, organy kontroli skarbowej, organy informacji finansowej oraz służby rozpoznania Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (art. 11).

W skład Kolegium, co zostało uregulowane w art. 12 ust. 2 ustawy o ABW, wchodzi jako przewodniczący – Prezes Rady Ministrów oraz powoływany i odwoływany przez niego Sekretarz. W pracach tego organu uczestniczą ministrowie właściwi do spraw wewnętrznych, spraw zagranicznych, obrony narodowej, finansów publicznych oraz Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego. Grono to zasila także minister-członek Rady Ministrów właściwy do spraw koordynowania działalności służb specjalnych, jeżeli został wyznaczony przez Prezesa Rady Ministrów. Dobór składu jest zdeterminowany przedmiotowym zakresem prac tego gremium⁵⁰. Odpowiednim ministrom podporządkowane są bowiem organy działające w sektorze bezpieczeństwa państwa. Dodatkowo w pracach Kolegium zgodnie z ustawą o ABW uczestniczą szefowie służb specjalnych oraz przewodniczący SKSS. Nie posiadają oni jednak prawa głosu (art. 12 ust. 3). Ponadto – co zostało już wspomniane –swojego przedstawiciela do prac w Kolegium może delegować Prezydent RP (art. 12 ust. 4). W gestii premiera leży natomiast możliwość zapraszania do udziału w posiedzeniach przewodniczących właściwych w sprawach bezpieczeństwa komisji sejmowych, przedstawicieli organów państwowych oraz innych osób, których uczestnictwo jest niezbędne ze względu na tematykę obrad (art. 12 ust. 5).

KSS ma za zadanie synchronizować działania w systemie bezpieczeństwa państwa. Powierzenie tej funkcji organowi kolegialnemu ma w założeniu zwiększyć efektywność działań w stosunku do poprzedniego modelu koordynacji, kiedy zagadnienie to leżało w zakresie kompetencji ministra koordynatora⁵¹. Kolegium działa na dwóch płaszczyznach: pierwsza dotyczy koordynacji działań służb specjalnych, z kolei druga jest związana ze sferą ochrony informacji niejawnych⁵².

W ramach pierwszej do zadań Kolegium, zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy o ABW, należy formułowanie ocen oraz wyrażanie opinii w sprawach istotnych dla działalności ABW. W pierwszej kolejności chodzi tu o powoływanie i odwoływanie Szefa ABW. Następnie rozpatrywane są: kierunki i plany działania służb specjalnych, szczegółowe projekty budżetów (przed rozpatrzeniem ich przez Radę Ministrów), projekty aktów normatywnych i innych dokumentów rządowych dotyczących służb. Kolegium pełni ponadto funkcję organu opiniodawczo-doradczego, który pomaga Prezesowi Rady Ministrów w wykonywaniu uprawnień związanych z bezpośrednim nadzorem nad Szefem ABW i koordynacją działań służb specjalnych między sobą i w ramach funkcjonowania państwa w sektorze bezpieczeństwa.

⁵⁰ S. Hoc, *Sytuacja...*, s. 40.

⁵¹ S. Zalewski, *Służby...*, s. 124.

⁵² Drugi ze wskazanych obszarów jest związany z przejściem przez KSS zadań, które do 2001 r. były wykonywane przez Komitet Ochrony Informacji Niejawnych, zob. *ibidem*, s. 125.

W ramach ochrony informacji niejawnych, zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy o ABW, KSS formułuje oceny i wyraża opinie w sprawach dotyczących zagrożeń o zasięgu ogólnokrajowym w zakresie ochrony informacji niejawnych, stanowiących tajemnicę państwową, a także sposobów zwalczania tych zagrożeń. Kolegium opiniuje także projekty aktów normatywnych i innych dokumentów rządowych dotyczących informacji niejawnych.

Zgodnie ze wspomnianym rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 2 lipca 2002 r., KSS rozpatruje sprawy należące do jego właściwości na posiedzeniach zwoływanych przez Przewodniczącą (§ 1.1.). Na posiedzenia, które mają charakter niejawnym (§ 3.1.), członkowie muszą stawić się osobiście, dotyczy to również szefów służb specjalnych oraz Przewodniczącego SKSS (§ 5.1.). Kolegium wyraża swoje stanowisko w formie ocen i opinii (§ 6.1.). Ustalenia stanowiska dokonuje się w drodze uzgodnienia. W razie braku porozumienia, Przewodniczący przeprowadza głosowanie, a o treści stanowiska decyduje większość głosów. W razie ich równej liczby rozstrzyga głos Przewodniczącego (§ 6.2.)⁵³.

Zawarte we wspomnianym rozporządzeniu unormowania dotyczące trybu pracy i zasady funkcjonowania nadają silną pozycję premierowi jako przewodniczącemu tego organu. Może on między innymi zwołać posiedzenie w innym terminie, niż został określony w planie pracy (§ 1.1). Poza tym ma prawo do wprowadzania do planu porządku obrad dodatkowych punktów (§ 3). W sprawach wymagających decyzji Rady Ministrów, przewodniczący przedstawia Radzie Ministrów oceny i opinie Kolegium (§ 6.4.). Prezes Rady Ministrów może również powoływać w ramach tego organu zespoły doraźne do zbadania konkretnej sprawy (§ 8.1.).

Na zakończenie rozważań na temat nadzoru władzy wykonawczej nad ABW warto odnieść się do rozwiązań występujących w innych krajach demokratycznych, które skłaniają do kilku wniosków.

Po pierwsze, regułą jest podporządkowanie służb specjalnych władzy wykonawczej⁵⁴. Podległość tych organów głowie państwa występuje w systemie prezydenckim Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej oraz systemie półprezydenckim Francji. W krajach o parlamentarno-gabinetowym systemie rządów służby specjalne podlegają szefowi rządu, bądź też odpowiednim ministrom.

Po drugie, cywilne służby kontrwywiadowcze – takie jak ABW – podlegają najczęściej ministrowi spraw wewnętrznych, rzadziej resortowi sprawiedliwości.

⁵³ Taka sytuacja miała miejsce w 2009 r., kiedy KSS rozpatrywała sprawę odwołania Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego Mariusza Kamińskiego. W wyniku głosowania Kolegium opowiedziało się za jego odwołaniem stosunkiem głosów siedem do jednego.

⁵⁴ Zob. Z. Galicki, *Kontrola...*, s. 16–21.

Po trzecie, można zauważyć, że charakterystyczne jest tworzenie w odniesieniu do służb specjalnych różnego rodzaju międzyresortowych struktur koordynacyjno-zarządzających i kontrolno-nadzorujących na szczeblu centralnym⁵⁵. Tendencja ta, jak się wydaje, ma na celu ograniczenie nadmiernej niezależności służb specjalnych oraz eliminację ewentualnych nadużyć i naruszeń prawa w ich działalności⁵⁶.

3.

Kontrolę służb specjalnych sprawowaną przez organy władzy sądowniczej można rozpatrywać w kategoriach przestrzegania prawnie chronionych wolności i praw jednostki⁵⁷. Judykatura tym zasadniczo różni się od pozostałych władz, że jest ona, zgodnie z Konstytucją RP, powołana w zasadzie wyłącznie do oceny prawidłowości stanowienia i stosowania obowiązujących w państwie przepisów prawa (art. 87) oraz do podejmowania w tym zakresie prawnie wiążących rozstrzygnięć (art. 173 i n.)⁵⁸. Do organów władzy sądowniczej odpowiedzialnych za kontrolę nad ABW należy zaliczyć sądy powszechne, sądy administracyjne i Trybunał Konstytucyjny. Przy czym różny jest zakres przedmiotowy kontroli sprawowanej w ramach władzy sądowniczej.

Głównym przedmiotem kontroli sprawowanej przez sądy powszechne jest kontrola wykonywanych przez służby specjalne czynności operacyjno-rozpoznawczych.⁵⁹ Warto zwrócić uwagę, że tylko część z nich wymaga decyzji lub zgody sądu, w tym tzw. kontrola operacyjna⁶⁰. W przypadku ABW, sądowa kontrola w tej materii została uregulowana w ustawie o ABW. Zgodnie z przepisami tej ustawy, sąd zarządza stosowanie kontroli operacyjnej w sytuacji, gdy inne środki stosowane przez ABW okazały się bezskuteczne albo będą nieprzydatne. Zarządzenie kontroli operacyjnej odbywa się w drodze postanowienia sądu na wniosek Szefa ABW złożony po uzyskaniu pisem-

⁵⁵ Zob. A. Bródka, *op. cit.*, s. 45–48.

⁵⁶ *Ibidem*, s. 49.

⁵⁷ A. Żebrowski, *op. cit.*, s. 215; Konstytucja RP w art. 77 ust 2 wskazuje, że „ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych praw i wolności”.

⁵⁸ A. Wasilewski, *Władza sądownicza w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Państwo i Prawo” 1998, nr 7, s. 5.

⁵⁹ S. Zalewski, *Służby...*, s. 114.

⁶⁰ Zgodnie z art. 27 ust. 6 ustawy o ABW kontrola operacyjna polega na kontrolowaniu treści korespondencji, zawartości przesyłek i stosowaniu środków technicznych umożliwiających uzyskiwanie w sposób niejawnny informacji i dowodów oraz ich utrwalanie, a w szczególności treści rozmów telefonicznych i innych informacji przekazywanych za pomocą sieci telekomunikacyjnych.

nej zgody Prokuratora Generalnego (art. 27 ust. 1). Właściwym sądem jest w omawianej procedurze Sąd Okręgowy w Warszawie (art. 27 ust. 2).

Sądowa kontrola nad czynnościami operacyjno-rozpoznawczymi jest niezwykle istotna ze względu na ochronę praw i wolności jednostki. Umożliwia ona bowiem weryfikację działań ABW w tej sferze jej działalności, w której jednostka ma ograniczone pole działania. Niejawny charakter tych czynności powoduje bowiem, że osoba której prawa zostały naruszone, nie jest tego świadoma, stąd też często jedyną formą ochrony przed naruszeniem wolności jednostki okazuje się właśnie sąd. „Głęboka” ingerencja czynności operacyjno-rozpoznawczych w życie jednostki powoduje ponadto, że w państwie demokratycznym kontrolowanie służb specjalnych na tym polu jest konieczne⁶¹.

Kontrola władzy sądowniczej jest sprawowana także przez sądy administracyjne. Najczęściej jest to widoczne w sytuacji, kiedy Szef ABW podejmuje działania skutkujące wydaniem decyzji administracyjnych⁶². W tym zakresie można wskazać na przykłady z ustawy o ABW, takie jak stosowanie przepisów kodeksu pracy w zakresie określania warunków służby, kodeksu postępowania administracyjnego w zakresie nawiązywania i rozwiązywania stosunku służbowego, gospodarki mieszkaniowej i w wielu innych kwestiach. Decyzje administracyjne centralnego organu administracji rządowej, jakim jest Szef ABW, są zaskarżane w normalnym trybie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym⁶³.

Kolejny istotny element sądowej kontroli nad ABW wynika z przepisów ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych⁶⁴, gwarantujących drogę skargową do sądu administracyjnego. Zgodnie z art. 38 tej ustawy skarga przysługuje w razie odmowy wydania przez ABW „poświadczenia bezpieczeństwa”, utrzymanego w mocy przez organ odwoławczy (Prezesa Rady Ministrów). Możliwość zastosowania tego środka odwoławczego została zagwarantowana w nieobowiązującej już ustawie z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji dzięki wyrokowi Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 maja 2000 r.⁶⁵ Postępowanie w tej sprawie przed sądem administracyjnym odbiega w pewnych kwestiach od standardowych rozwiązań. T. Szewc zauważa pięć modyfikacji procedury sądowno-administracyjnej występującej w tym wypadku⁶⁶. Po pierwsze, rozpoznanie skargi

⁶¹ A. Żebrowski, s. 216.

⁶² S. Zalewski, *Służby...*, s. 127.

⁶³ *Ibidem*, s. 128.

⁶⁴ Dz. U. z 2010 r., Nr 182, poz. 1228.

⁶⁵ Sygn. akt K 21/99.

⁶⁶ T. Szewc, *Ochrona informacji niejawnych: komentarz*, Warszawa 2007, s. 219–220.

następuje na posiedzeniu niejawnym, czego skutkiem jest ograniczenie dostępu do sali sądowej wyłącznie do osób wezwanych i zaniechanie sporządzania protokołu. Po drugie, sąd nie ma możliwości rozpoznania sprawy wyłącznie na podstawie odpisu skargi przesłanego przez osobę sprawdzaną, jeżeli organ odwoławczy nie przekazał jej wraz z aktami sprawy. Wspomniany autor ocenia to rozwiązanie negatywnie, ponieważ sąd administracyjny nie ma innej możliwości nadania biegu skardze, niż jednorazowe wymierzenie grzywny organowi, który zaniechał przekazania akt. Po trzecie, na posiedzeniu sądu strony nie zgłaszają żądań, nie składają wyjaśnień i nie mogą wskazywać podstaw prawnych i faktycznych swoich żądań i wniosków. Po czwarte, wyroku nie uzasadnia się, chyba że jest on korzystny dla strony. Rozwiązanie to było konieczne, ze względu na ochronę informacji niejawnych przed osobą nieupoważnioną, tj. skarżącym. Uwzględnienie skargi wymaga natomiast wyjaśnienia organowi prowadzącemu postępowanie sprawdzające błędy, jakie popełnił, w celu uniknięcia ich w przyszłości. Wreszcie po piąte, wyrok z uzasadnieniem otrzymuje wyłącznie organ odwoławczy. Zarówno osoba sprawdzana, jak i wnioskodawca postępowania sprawdzającego, otrzymują tylko odpis wyroku.

Należy zgodzić się z P. Szkudlarkiem, że pozbawienie obywatela prawa do sądu w razie uzyskania odmowy wydania „poświadczenia bezpieczeństwa” oznaczałoby, że ostateczna decyzja w tej sprawie nie zostałaby zweryfikowana przez niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Służby specjalne decydowałyby – na wyłączność – o tym, czy dany obywatel może mieć dostęp do informacji niejawnych i w konsekwencji, czy może m.in. obejmować ważne stanowiska państwowe. Jest to nie do pogodzenia z zasadami państwa demokratycznego⁶⁷.

Zadania kontrolne Trybunału Konstytucyjnego wobec ABW wykonywane są w związku z jedną z podstawowych funkcji tej instytucji, jaką jest dokonywanie kontroli zgodności prawa z Konstytucją RP (art. 188 pkt 1). W tym kontekście Trybunał określa również zgodność z ustawą zasadniczą przepisów regulujących funkcjonowanie ABW. Istotna jest również funkcja informacyjno-sygnalizacyjnej Trybunału, która polega na przedstawieniu Sejmowi oraz innym organom stanowiącym prawo uwag o stwierdzonych uchybieniach i lukach w prawie, których usunięcie jest niezbędne⁶⁸. Trybunał niejednokrotnie wypowiadał się w sprawie zgodności przepisów regulu-

⁶⁷ P. Szkudlarek, *Ustawa o ochronie informacji niejawnych a prawa obywateli*, „Państwo i Prawo” 2000, nr 7, s. 66.

⁶⁸ Ponadto funkcja ta polega na obowiązku Trybunału wydawania zbioru orzeczeń, których upowszechnienie także stanowi ważny składnik w procesie ochrony Konstytucji i doskonalenia systemu prawnego. Zob. *Prawo Konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, red. S. Sagan, V. Serzhanov, Warszawa 2001, s. 81.

jących funkcjonowanie ABW z Konstytucją RP, często w znaczący sposób modyfikując przepisy regulujące jej działanie.

Do najważniejszych orzeczeń z tym związanych można zaliczyć wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 maja 2000 r., dotyczący omawianej wcześniej kwestii dostępu do sądowego środka odwoławczego od decyzji ABW w sprawie odmowy wydania „poświadczenia bezpieczeństwa”. Drugim istotnym orzeczeniem był Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 czerwca 2006 r.⁶⁹ W wyroku tym Trybunał zakwestionował art. 14 ust. 1 ustawy o ABW w zakresie, w jakim nadawał on rangę sekretarza stanu Szefom ABW i AW, uznając go za niezgodny z art. 103 ust. 1 Konstytucji RP. Orzeczenie to doprowadziło do zmiany w ustawie o ABW, pozbawiając Szefa ABW rangi sekretarza stanu i w związku z tym uniemożliwiając temu organowi zasiadanie w parlamencie.

Warto również wskazać na Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 maja 2012⁷⁰ zgodnie z którym art. 25 ust. 3 ustawy o ABW jest niezgodny z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP i starci moc obowiązującą 5 czerwca 2013 r. Zakwestionowany przez Trybunał przepis brzmi następująco:

Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, rodzaje środków przymusu bezpośredniego, o których mowa w ust. 1, oraz przypadki i sposób ich użycia, a także sposób dokumentowania przypadków ich zastosowania, uwzględniając ochronę interesów osób, wobec których środki te zostały zastosowane.

Istotną rolę w kontroli zewnętrznej nad niektórymi czynnościami operacyjno-rozpoznawczymi odgrywa również prokuratura z Prokuratorem Generalnym na czele. W przypadku ABW kontrola prokuratorska została roztoczona nad kontrolą operacyjną, tzw. zakupem kontrolowanym i przesyłką niejawnie nadzorowaną. Pod względem formalnym kontrola ta została wzmocniona na skutek wspomnianej wcześniej nowelizacji z 2011 r. wprowadzającej m.in. artykuł 18 ust. 5 do ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze⁷¹, na mocy którego wydane zostało rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 czerwca 2011 r. w sprawie sposobu realizacji kompetencji prokuratora w zakresie nadzoru nad czynnościami operacyjno-rozpoznawczymi⁷². Precyzuje ono, że nadzór prokuratora⁷³ realizowany jest w szczególności przez merytoryczną i efektywną kontrolę

⁶⁹ Sygn. akt P 30/05.

⁷⁰ Sygn. akt K 10/11.

⁷¹ Dz.U. Nr 31, poz. 138 ze zm.

⁷² Dz.U. Nr 121, poz. 692.

⁷³ Rozporządzenie posługuje się określeniem „nadzór prokuratora”. Z uwagi na to, że prokurator nie ma kompetencji do władczej ingerencji w prowadzoną działalność operacyjną, bardziej właściwie wydaje się posługiwanie terminem „kontrola prokuratorska”.

podstaw faktycznych wnioskowanych czynności oraz legalności i prawidłowości ich inicjowania i prowadzenia (§ 2) Zakres kontroli prokuratorskiej ujęto bardzo szeroko, obejmuje on: analizę i ocenę podstawy prawnej do zastosowania konkretnej czynności, zakres i sposób przeprowadzenia czynności, w tym dopuszczalność stosowania proponowanych środków technicznych. Prokurator bada również, czy omawiane formy są stosowane jedynie w ostateczności, zasadność okresu ich stosowania oraz terminowość wydania i wykonania zarządzenia o zniszczeniu materiałów oraz sposób dokumentacji czynności pod względem możliwości wykorzystania w procesie karnym (§ 3.1.). Tak zakrojona kontrola jest realizowana przez Prokuratora Generalnego albo prokuratora okręgowego. Mogą oni jednak wyznaczyć do przeprowadzenia tego zadania jednego z prokuratorów z podległej im jednostki (§ 3.2.).

Omawianie problematyki cywilnej kontroli nad ABW wymaga przedstawienia uprawnień w tym zakresie innych niż prokuratura organów ochrony i kontroli prawa. Organy te zostały określone w rozdziale IX Konstytucji RP. W przypadku ABW władne do jej kontrolowania są: Najwyższa Izba Kontroli oraz Rzecznik Praw Obywatelskich.

Zgodnie z Konstytucją RP, zakres działania NIK obejmuje kontrolę organów administracji rządowej, w tym także Szefa ABW (art. 203 ust. 1). Zgodnie z ustawą z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁷⁴ przedmiotowy zakres działania NIK obejmuje kontrolę wykonania budżetu państwa, ustaw i innych aktów prawnych w zakresie działalności finansowej, gospodarczej oraz finansowo-administracyjnej (art. 3).

Wykorzystując swoje uprawnienia, w okresie od 17 czerwca 2004 r. do 17 maja 2005 r., NIK przeprowadził kontrolę nad służbami specjalnymi, w tym także nad ABW. Jej celem było zbadanie i ocena organizacji i realizacji zadań służb specjalnych, m.in. ABW. Dodatkowo NIK zamierzał ocenić funkcjonowanie systemów kierowania służbami specjalnymi i nadzoru nad nimi oraz ustawowych środków odwoławczych.

Kontrola tego organu objęła następujące zagadnienia: podstawy prawne organizacji i funkcjonowania służb specjalnych, ustanowienie i wdrożenie wewnętrznych procedur działania oraz nadzór nad służbami specjalnymi i ich kontrolę. Nie udało się jednak skontrolować działań operacyjno-rozpoznawczych prowadzonych przez ABW, w związku z odmową przekazania dokumentów w tym zakresie przez Szefa ABW. Powołał się on na wspomniany wcześniej art. 39 ustawy o ABW. NIK uznał odmowę wydania dokumentów przez Szefa ABW za działanie nielegalne⁷⁵.

⁷⁴ Dz. U. z 1995 r., Nr 13, poz. 59 ze zm.

⁷⁵ Zob. Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli...*, s. 20–22.

Kontrola została przeprowadzona z inicjatywy własnej NIK pod względem legalności, celowości i rzetelności. Ocena systemów kierowania ABW oraz nadzoru nad tą służbą sprawowanego przez Prezesa Rady Ministrów była negatywna.

Zgodnie z ustawą dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich⁷⁶ do przedmiotowego zakresu kompetencji tego organu należy także kontrola nad Szefem ABW (art. 13 ust. 1). Obejmuje ona wszelkie naruszenia praw i wolności obywateli we wszystkich sferach życia społecznego (art. 1 ust. 2).

W zakresie kontroli sprawowanej nad ABW, Rzecznik ma dość istotne uprawnienia w zakresie ochrony praw jednostki. W swoich wystąpieniach często podnosił on kwestie związane z ochroną prawa do prywatności, które mogło być naruszone w wyniku działań operacyjno-rozpoznawczych prowadzonych przez służby specjalne⁷⁷.

W Polsce, w związku z demokratycznymi przemianami, jakie miały miejsce na przełomie lat 80. i 90. XX w., zaistniała potrzeba dokonania fundamentalnych zmian struktury i funkcjonowania służb specjalnych. Kluczowe miejsce w ramach tych reform zajmuje nadal kwestia cywilnej i demokratycznej kontroli. Obecnie w system nadzoru i kontroli nad służbami specjalnymi włączone są organy władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej oraz niektóre organy ochrony i kontroli prawa. Standardy wyznacza z jednej strony obecność w systemie prawnym norm regulujących uprawnienia właściwych organów wobec ABW, z drugiej – relacje pomiędzy kontrolującymi organami, na które składają się w dużej mierze, nieporuszane w tym artykule zagadnienia związane z praktyką polityczną.

Rozwiązania instytucjonalno-prawne w zakresie cywilnej i demokratycznej kontroli oraz nadzoru nadal nie są wystarczające w ramach żadnego z trzech segmentów władzy. Pierwszy z segmentów, zlokalizowany w obrębie władzy ustawodawczej koncentruje swoją uwagę na kontroli politycznej, której formą jest m.in. opiniowane ważniejszych sfer aktywności ABW. Bariery parlamentarnej kontroli są charakterystyczne także dla innych demokracji konstytucyjnych. Przede wszystkim trudności sprawia zapewnienie tajemnicy państwowej na forum parlamentu. Jest to konieczne w przypadku kontroli działań służby, która z założenia wykonuje zadania tajne. W związku z tym, podstawowym organem spełniającym

⁷⁶ Dz. U. z 1987 r., Nr 21, poz. 123 ze zm.

⁷⁷ A. Taracha, *Czynności operacyjno-rozpoznawcze. Aspekty kryminalistyczne i prawno-dowodowe*, Lublin 2006, s. 306–307.

tę funkcję w większości państw demokratycznych jest wyspecjalizowana komisja. Kontrola sprawowana przez SKSS w Polsce jest jednak poważnie ograniczona ze względu na brak dostępu do większości tajnych informacji, w tym również tych związanych z prowadzonymi przez funkcjonariuszy ABW czynnościami operacyjno-rozpoznawczymi. Jest to problem wtórny w stosunku do takich zagadnień, jak kwestia doboru członków tej Komisji; obecnie pod uwagę brane są jedynie kryteria polityczne. Przy dzisiejszym poziomie kultury politycznej co najmniej kontrowersyjny wydaje się pomysł umożliwienia szerszego dostępu do tajnych informacji członkom SKSS, bez zapewnienia wcześniejszych systemowych zmian dotyczących tej Komisji.

Nadzór administracyjny nad działaniami ABW sprawuje władza wykonawcza. Prezes Rady Ministrów wykonuje zadania dyrektywne – planistyczne, koordynacyjne, kontrolne. Klarowne podporządkowanie ABW określonemu naczelnemu organowi władzy publicznej jest oceniane jako korzystne. Kontrowersje budzi natomiast kwestia bezpośredniej podległości premierowi. Nie jest to przede wszystkim rozwiązanie często spotykane w innych krajach. Szef rządu nie posiada takiego merytorycznego zaplecza, które umożliwiłoby sprawną kontrolę nad służbami specjalnymi. Dlatego też wskazuje się, aby kontrolę nad ABW umiejscowić w obrębie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Ułatwiłoby to koordynację jej działań z innymi służbami, w tym przede wszystkim z Policją i Strażą Graniczną. W większości krajów Unii Europejskiej za podobne służby odpowiedzialny jest minister, a nie szef rządu. W dobie budowania wspólnej polityki bezpieczeństwa, przekazanie nadzoru nad ABW Ministrowi Spraw Wewnętrznych ułatwiłoby konsultacje w tym obszarze w ramach integracji europejskiej. Nie bez znaczenia jest również większy wpływ Sejmu na działalność ministra, wobec którego możliwe jest zastosowanie indywidualnego wotum nieufności.

Istotą kontroli wykonywanej przez władzę sądowniczą jest badanie zgodności z prawem działań niejawnych, podejmowanych w sferze bezpieczeństwa państwa. Ma to szczególne znaczenie ze względu na ochronę przed ingerencją ze strony ABW w sferę konstytucyjnie gwarantowanych praw i wolności jednostki. W tym wypadku na czoło wysuwa się kontrola sprawowana przez sądy powszechne. Zastrzeżenia może budzić brak zaplecza organizacyjnego, merytorycznego i technicznego do wydawania zgody na zastosowanie kontroli operacyjnej. Co więcej, jakość kontroli sprawowanej przez sądy, ze swej istoty trudno poddaje się weryfikacji przez władzę ustawodawczą i wykonawczą.

Abstract
**Institutional and legal solutions in civilian and democratic control
and oversight over the Polish Internal Security Agency (ABW)**

The article presents the question of control and oversight over the largest Polish special force, Internal Security Agency (Polish acronym: ABW). The primacy of civilian authority over the military, and police and special forces is one of the standards of constitutional democracies. The principle of the division of power vests the legislative, executive, and judiciary with various control mechanisms towards the agency in question. Together, they provide a system whose assumption is to provide efficient civilian and democratic control over the ABW and other special forces. That is why the article presents a list of institutional and legal solutions pertaining to the control exercised by the legislative, executive, and judicial powers, and discusses them together with selected so-called organs of law protection and control.

Źródła

Akty prawne

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.
2. Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r., M. P. z 2009 r. Nr 5, poz. 47.
3. Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich, Dz. U. z 1987 r. Nr 21, poz. 123 ze zm.
4. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, Dz. U. z 1995 r. Nr 13, poz. 59 ze zm.
5. Ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora, Dz. U. z 2003 r. Nr 221, poz. 2199 ze zm.
6. Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, Dz. U. z 2002 r. Nr 74, poz. 676 ze zm.
7. Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Dz. U. z 2006 r. Nr 104, poz. 708 ze zm.
8. Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego, Dz. U. 2006 nr 104, poz. 709 ze zm.
9. Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych, Dz. U. z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 ze zm.
10. Załącznik do uchwały Sejmu RP z dnia 30 lipca 1992 r., Regulamin Sejmu RP, M. P. z 1992 r. Nr 23, poz. 271 ze zm.

Orzecznictwo

1. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 kwietnia 1999 r., Sygn. akt K 8/99.
2. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 maja 2000 r., Sygn. akt K 21/99
3. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 kwietnia 2004 r., Sygn. akt K 45/02.

4. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 czerwca 2006 r., Sygn. akt P 30/05.
5. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 maja 2012, Sygn. akt K 10/11.

Literatura

1. Bródka A., *Rola i znaczenie służb specjalnych RP w systemie bezpieczeństwa państwa*, [w:] *Zarządzanie kryzysowe w transporcie lądowym na Pomorzu*, red. B. Kuźniewski, Wyższa Szkoła Morska, Wydział Inżynierjno-Ekonomiczny Transportu, Szczecin 2003.
2. Bożek M., *Charakter i pozycja prawna polskich służb specjalnych w strukturze aparatu państwa*, „Zeszyty Naukowe AON” 2005, nr 2.
3. Czarny P., *Parlamentarna kontrola działalności służb specjalnych w Niemczech*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 6.
4. Czarny P., *Sejmowa Komisja do Spraw Służb Specjalnych na tle ogólnych dylematów parlamentarnej kontroli tych służb*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 3.
5. Galicki Z., *Opinia prawna na temat ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu oraz zmianie niektórych ustaw*, „Ekspertyzy i opinie Biura Analiz Sejmu”, Warszawa, dnia 19 marca 2002,
6. Lewicka R., *Kontrola prawotwórstwa administracji o charakterze powszechnie obowiązującym*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2008.
7. Mojak R., *Parlament a rząd w ustroju Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2007.
8. Mróz A., Pajdała H., *Komisja do Spraw Służb Specjalnych – uwagi na tle dotychczasowego funkcjonowania*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 5.
9. Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli organizacji służb specjalnych oraz nadzoru nad nimi*, Departament Obrony Narodowej i Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Warszawa 2005.
10. *Prawo Konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, red. V. Serzhanov, Wydawnictwo Prawnicze PWN, Warszawa 2001.
11. Radzewicz P., *Uprawnienia, środki, działania oraz prawne podstawy funkcjonowania Sejmowej Komisji do Spraw Służb Specjalnych*, „Przegląd Legislacyjny” 2006, nr 2.
12. Sagan S., *Sejmowa Komisja do Spraw Służb Specjalnych*, [w:] *Administracja publiczna u progu XXI wieku (prace dedykowane prof. dr. hab. J. Szreniawskiemu)*, red. Z. Niewiadomski, Wydawnictwo WSAiZ, Przemysł 2000.
13. Sarnecki P., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do przepisów*, Zakamycze, Kraków 2000.
14. Szewc T., *Ochrona informacji niejawnych. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2007.
15. Szkudlarek T., *Ustawa o ochronie informacji niejawnych a prawa obywateli*, „Państwo i Prawo” 2000, nr 7.
16. Taracha A., *Czynności operacyjno-rozpoznawcze. Aspekty kryminalistyczne i proceduralne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2006.
17. Wasilewski A., *Władza sądownicza w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Państwo i Prawo” 1998, nr 7.

18. Widacki J., *System bezpieczeństwa wewnętrznego – ewolucja struktur i funkcji*, [w:] *Druga fala polskich reform*, red. L. Kolarska-Bobińska, Warszawa 1999.
19. Widacki J., *Prehistoria UOP*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” wydanie specjalne, 2010.
20. Zalewski S., *Służby specjalne w państwie demokratycznym*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2005.
21. Zebrowski A., *Ewolucja polskich służb specjalnych. Wybrane obszary walki informacyjnej. Wywiad i kontrwywiad w latach 1989–2003*, Oficyna Wydawnicza Abrys, Kraków 2005.

Netografia

1. URL: [http://orka.sejm.gov.pl/IEKSBAS.nsf/0/C12570A00047DA1EC12570DE00479AA9/\\$file/I447-02.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/IEKSBAS.nsf/0/C12570A00047DA1EC12570DE00479AA9/$file/I447-02.pdf) (data dostępu: 21.05.2010).