

## **TRANSFORMACJA CYWILNYCH SŁUŻB SPECJALNYCH RP W LATACH 1989–2014 – PRÓBA REFLEKSJI**

**Słowa kluczowe:** *transformacja, cywilne służby specjalne, bezpieczeństwo zewnętrzne, bezpieczeństwo wewnętrzne*

### **STRESZCZENIE**

*Celem przedmiotowego opracowania jest ukazanie procesu transformacji, jaką w latach 1989-2014 przeszły cywilne służby specjalne RP. W tym celu przedstawiono ewolucję przemian w zakresie organizacji tych instytucji oraz przeobrażenia, które następowały w odniesieniu do systemu nadzoru i kontroli. Ponadto, w pracy naszkicowano także obraz zagrożeń jakie były i jakie pozostają w zainteresowaniu cywilnych służb specjalnych RP.*

### **Wprowadzenie**

W państwie demokratycznym służby specjalne są jednym z niewralgicznych narzędzi ochrony bezpieczeństwa narodowego, a w szczególności ochrony bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego oraz porządku konstytucyjnego państwa. Fundamentalną cechą służb specjalnych jest tajność działania. Zatem próba przedstawienia tych instytucji i ich działalności stanowi wyzwanie, polegające na układaniu obrazów z bardzo drobnych elementów, przy czym z góry można założyć, że nie wszystkie elementy się znajdują<sup>2</sup>.

Aura tajemniczości, która spowija te instytucje związana jest ze specyficzną rolą jaką pełnią pośród wyspecjalizowanych organów państwowych odpowiedzial-

---

<sup>1</sup> mgr Patryk Dobrzycki jest doktorantem Wydziału Bezpieczeństwa Narodowego Akademii Sztuki Wojennej.

<sup>2</sup> A. Misiuk, *Służby specjalne II Rzeczypospolitej*, Warszawa 1998, s. 12.

nych za bezpieczeństwo. Ich misja, która ewaluowała w procesie dziejowym, współcześnie związana jest z zapewnieniem bezpieczeństwa politycznego, ekonomicznego, militarnego oraz publicznego, szczególnie w zakresie ochrony panującego ładu państwowego<sup>3</sup>. Dlatego służby specjalne nazywane są nerwem systemu rządzenia i tym samym połączone są stałymi relacjami z państwowymi kręgami decyzyjnymi, które są ich wyłącznym dysponentem<sup>4</sup>.

Współczesny system służb specjalnych można podzielić wedle dwóch kryteriów: obszaru aktywności (wewnętrzne i zewnętrzne) i sfery zainteresowań lub podległości (cywilne i wojskowe). Natomiast mając na uwadze jakie funkcje one realizują niekiedy określa się je mianem służb informacyjnych, a w świetle sposobu działania – tajnych służb<sup>5</sup>.

Obecny kształt cywilnych służb specjalnych RP, do których zalicza się Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego (dalej ABW), Agencję Wywiadu (dalej AW), Centralne Biuro Antykorupcyjne (dalej CBA) to wynik przemian jakie następowały w systemie tego typu instytucji w ostatnim dwudziestopięcioletniu. Jednocześnie zważywszy na wciąż aktualne plany zmian w cywilnych służbach specjalnych RP, pozostają one ciągle w fazie dalszej ewolucji.

Celem niniejszego artykułu jest zobrazowanie transformacji, jakiej ulegały cywilne służby specjalne w III Rzeczpospolitej. Cezura czasowa to lata 1989-1990, w których to w wyniku przemian społeczno-ustrojowych nastąpił proces kształtowania się zrębów systemu demokratycznego i tworzenia się suwerennej pozycji naszego kraju. Przekształcenia te dotyczyły także struktur odpowiedzialnych za bezpieczeństwo kraju. Cezurą końcową jest rok 2014, w którym powzięto plany ponownej, gruntownej przebudowy cywilnych służb specjalnych RP.

Na początku zasadniczym problemem jest wyjaśnienie, co kryje się pod pojęciem „służby specjalne”. W literaturze przedmiotu terminem tym określa się ogół służb wywiadowczych zarówno cywilnych, jak i wojskowych oraz innych służb bezpieczeństwa, których funkcje i działalność odbiegają od zwykłej praktyki policyjnej<sup>6</sup>. Na gruncie polskim termin służby specjalne jest nieprecyzyjny z uwagi na brak usystematyzowania go w krajowym ustawodawstwie.

---

<sup>3</sup> W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP Podstawowe kategorie Uwarunkowania System*, Warszawa 2011, s. 220-221.

<sup>4</sup> Z Siemiątkowski, *Transformacja służb specjalnych w latach 90. XX w. Dylematy rozwoju*, [w:] *Urząd Ochrony Państwa 1990-2002*, Warszawa 2015, s. 147.

<sup>5</sup> L. Pawlikowicz, *Tajny Front Zimnej Wojny. Uciekinierzy z polskich służb specjalnych 1956-1964*, Warszawa 2004, s. 18.

<sup>6</sup> F. Honzak, *Encyklopedia szpiegostwa*, Warszawa 1995, s. 234.

W obowiązujących przepisach prawnych pojęcie „służby specjalne” jest jednoznacznie wyłącznie w znaczeniu podmiotowym, w ujęciu przedmiotowym budzi natomiast wiele wątpliwości. Innymi słowy do służb specjalnych RP można zaliczyć tylko te instytucje, które zostały w ten sposób *expressis verbis* nazwane przez ustawodawcę<sup>7</sup>. Chodzi tu przede wszystkim o art. 11 ustawy o ABW oraz AW<sup>8</sup>, art. 1 ustawy o CBA<sup>9</sup>, art. 1 i art. 2 ustawy o SKW i SWW<sup>10</sup>, art. 142 ust. 2 Regulaminu Sejmu RP<sup>11</sup>.

W niniejszym opracowaniu, przez cywilne służby specjalne należy rozumieć: „usytuowane w strukturze aparatu władzy państwowej organizacyjnie samodzielne (podległe prezydentowi, premierowi lub upoważnionej przez niego osobie, np. ministrowi ds. służb specjalnych) bądź wchodzące w skład innej jednostki państwowej (np. ministerstwa) instytucje takie jak: służba wywiadu i kontrwywiadu, a także służba bezpieczeństwa lub policja polityczna) uprawnione do działań o charakterze tajnym, mające na celu ochronę interesów narodowych, bezpieczeństwa państwa oraz jego instytucji politycznych i obywateli przed różnymi zagrożeniami ze strony sił zewnętrznych i wewnętrznych, m.in. takich jak: szpiegostwo, działanie przeciw polityce zagranicznej, działania antypaństwowej opozycji, ujawnianie informacji niejawnych, zamachy, terroryzm, sabotaż, proliferacja broni masowej zagłady, międzynarodowa przestępczość zorganizowana”<sup>12</sup>.

Mając to na uwadze główne pytanie badawcze brzmi: jakim przemianom ulegały cywilne służby specjalne RP w latach 1989-2015? Omawiając przedmiotowe zagadnienie należy uwypuklić następujące problemy szczegółowe: jak przedstawiał się proces kształtowania organizacji cywilnych służb specjalnych RP w latach 1989-2014, jaką misję one realizowały w określonym czasokresie, jak konstytuował się demokratyczny system nadzoru i kontroli nad nimi oraz jakie typy zagrożeń bezpieczeństwa państwa są przedmiotem ich zainteresowania w kraju.

---

<sup>7</sup> Zob. M. Bożek, M. Czuryk, M. Karpiuk, J. Kostrubiec, *Służby specjalne w strukturze władz publicznych – zagadnienia prawnoustrojowe*, Warszawa 2014, s. 16-20.

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 24 maja 2002 o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (tekst jedn.: Dz.U. z 2010 r. Nr 29, poz. 154 z późn. zm.).

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (tekst jedn.: Dz.U. z 2014 r. poz. 1411 z późn. zm.).

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 9.06.2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego (Dz.U. Nr 104, z późn. zm.).

<sup>11</sup> *Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej* (tekst jedn.: M.P. z 2012 poz. 32 z późn. zm.).

<sup>12</sup> *Polskie Służby Specjalne – Słownik*, red. K.A. Wojtaszczyk, Warszawa 2011, s. 54.

## Cywilne służby specjalne w latach 1989-2001

Transformacja społeczno-ustrojowa, zapoczątkowana w 1989 r. rozmowami przedstawicieli obozu solidarnościowego z ówczesnymi władzami w ramach Okrągłego Stołu, zapoczątkowała proces gruntownych zmian ukierunkowanych na demokratyzację różnych obszarów życia publicznego, społecznego i gospodarczego. Warto zauważyć, iż temat dotyczący funkcjonowania służb specjalnych nie był przedmiotem obrad Okrągłego Stołu oraz nie znalazł się w zapisach i ustaleniach pertraktujących stron<sup>13</sup>. Powyższe nie dziwi z uwagi na to, iż inicjatorem tych rozmów był ówczesny minister spraw wewnętrznych oraz zwierzchnik cywilnych służb specjalnych PRL Czesław Kiszcza. Niemniej jednak dalszy przebieg wydarzeń transformacyjnych, a w szczególności bezsprzeczne zwycięstwo przedstawicieli opozycji niepodległościowo-demokratycznej w wyborach do sejmu kontraktowego zdynamizowało dalszą spiralę zmian w kierunku demokratyzacji naszego kraju. Szczególnym tego akcentem było powołanie 12 września 1989 r. rządu Tadeusza Mazowieckiego<sup>14</sup>. Uplaszowanie geopolityczne i geostrategiczne kraju spowodowało, iż ówczesne elity polityczne, po upadku dotychczasowego dwubiegunowego podziału świata poszukiwały nowych gwarancji bezpieczeństwa. Kierunkiem strategicznym była integracja ze strukturami Europy Zachodniej, a w szczególności z Sojuszem Północnoatlantyckim. Jednocześnie próby znalezienia nowych gwarancji bezpieczeństwa przez wolę dołączenia do międzynarodowych organizacji nie zwalniała ówczesnych władz z poszukiwania nowych i racjonalnych rozwiązań w zakresie narodowych zdolności obronnych i bezpieczeństwa wewnętrznego<sup>15</sup>. Działaniem na tej płaszczyźnie miała być m.in. reforma resortu spraw wewnętrznych z podległymi jej cywilnymi służbami specjalnymi, które mimo powołania demokratycznego rządu, de facto podlegały nadal zwierzchnictwu ówczesnego szefa MSW Czesława Kiszcza. Fundamentalnym przeobrażeniem ulec miała ich rola, odmienna od prezentowanej w warunkach państwa autorytarne, prawne podstawy ich działania, zakres uprawnień oraz organizacja<sup>16</sup>. W konsekwencji zmianie ulec miała dotychczasowa rola Służby Bezpieczeństwa (dalej SB) z narzędzia kontroli i nadzoru społeczeństwa, w instrument demokratycznej władzy służący zapewnieniu bezpieczeństwa

<sup>13</sup> Z. Siemiątkowski, *Transformacja służb...*, s. 152.

<sup>14</sup> Zob. A. Dudek, *Historia Polityczna Polski 1989-2012*, Warszawa 2013, s. 26 i dalej.

<sup>15</sup> A. Żebrowski, *Wpływ przemian ustrojowych na bezpieczeństwo Polski. Wybrane problemy*, [w:] *Bezpieczeństwo RP Wczoraj i Dziś – Studia z zakresu bezpieczeństwa państwa*, red. M. Sliwa, A. Żebrowski, R. Kłaczyński, Kraków 2014, s. 68-69.

<sup>16</sup> S. Zalewski, *Służby specjalne w państwie demokratycznym*, wyd. 2, Warszawa 2005, s. 45.

państwa i tym samym mający służebną rolę wobec społeczeństwa. Początkiem rzeczywistych zmian w resorcie spraw wewnętrznych było powołanie na stanowisko wiceministra spraw wewnętrznych Krzysztofa Kozłowskiego – senatora z listy solidarnościowego Obywatelskiego Klubu Parlamentarnego. Wraz z tą nominacją uznano, iż w kontekście MSW priorytetową sprawą jest decyzja odnośnie dalszego kształtu i sposobu tworzenia cywilnych służb specjalnych, realizujących swoje zadania w warunkach demokratycznego państwa. Problem polegał na tym, iż w odniesieniu do działań służących reformowaniu służb specjalnych, na gruncie polskim nie było dotychczas takich doświadczeń, w rezultacie czego nie było możliwości odwołania się do konkretnego przykładu. Istniały tylko ogólne unormowania oraz praktyki działalności tego typu instytucji w krajach demokratycznych<sup>17</sup>.

W tym świetle podstawowym problemem, jaki się wówczas zrodził była tzw. „opcja zerowa”. Część ówczesnych środowisk opozycyjnych opowiadała się za całkowitym zlikwidowaniem Służby Bezpieczeństwa i powołania nowej, niezależnej instytucji. Rozwiązanie takie miało zostać wdrożone w kilku krajach byłego bloku wschodniego, w tym między innymi w Czechach i na Litwie. Praktycznie jednak powyższe nigdzie nie zostało zrealizowane całkowicie. Tezę tę potwierdzają w swoich publikacjach zarówno Andrzej Żebrowski i Tadeusz Kosobudzki. Wynika z nich, iż w czeskich i litewskich służbach specjalnych znalazło zatrudnienie (w szczególności w pionach technicznych) odpowiednio 15% i 10% funkcjonariuszy komunistycznych służb<sup>18</sup>.

W naszym kraju wybrano wariant pośredni, który polegał na likwidacji Służby Bezpieczeństwa i zwolnieniu jej funkcjonariuszy ze służby (po zapewnieniu uprawnień emerytalnych)<sup>19</sup>. Następnie na podstawie ustawowej delegacji wyrażonej Uchwałą nr 69 z 21.05.1990 r. Rada Ministrów stworzyła możliwość ponownego starania się o przyjęcie do służby w podległych resortowi spraw wewnętrznych organach, po uzyskaniu pozytywnej opinii komisji weryfikacyjnych powołanych przez Prezesa Rady Ministrów<sup>20</sup>. Spośród około 24 tysięcy zwolnionych funkcjonariuszy SB weryfikacji poddało 14 tysięcy osób, z czego pomyślnie przeszło ją 10 439.

---

<sup>17</sup> Por. *Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego, wydanie specjalne, 20-lecie UOP/ABW*, Warszawa 2010, s. 6-11.

<sup>18</sup> A. Żebrowski, *Ewolucja polskich służb specjalnych. Wybrane obszary walki informacyjnej (Wywiad i kontrwywiad w latach 1989-2003)*, Kraków 2005, s. 294-295 oraz T. Kosobudzki, *Bezpieka w MSZ. Służby specjalne w polityce zagranicznej RP w latach 1989-1997*, Kielce-Warszawa 1998, s. 26.

<sup>19</sup> Z. Siemiątkowski, *Transformacja służb...*, s. 153.

<sup>20</sup> A. Misiuk, *Instytucjonalny System Bezpieczeństwa Wewnętrznego*, Warszawa 2013, s. 188.

Odrzucono 3595 byłych funkcjonariuszy SB. Z osób pozytywnie zweryfikowanych do nowej służby przyjęto 4,5 tysiąca<sup>21</sup>. Najłagodniej potraktowano funkcjonariuszy cywilnego wywiadu PRL – Departamentu I MSW. Negatywnie zweryfikowano tylko trzech funkcjonariuszy, reszta została zatrudniona w nowej strukturze wywiadu cywilnego III RP<sup>22</sup>.

Kolejnym problemem jaki stanął przed reformatorami cywilnych służb specjalnych RP był wybór modelu organizacyjnego, sformułowanie zadań i uprawnień nowych służb oraz ich podległości.

Ustawą z dnia 6 kwietnia 1990 r. utworzono pierwszą cywilną służbę specjalną III RP Urząd Ochrony Państwa (UOP)<sup>23</sup>. Została ona podporządkowana Ministrowi Spraw Wewnętrznych, czym rozpoczęto proces sytuowania kompetencyjnego służb specjalnych w strukturze władz państwa demokratycznego. Pierwszym szefem Urzędu Ochrony Państwa został K. Kozłowski, który kierował m.in. pracami rządowych ekspertów w sprawie reformy służb. Trzon kierowniczy poszczególnych pionów stanowili pozytywnie zweryfikowani funkcjonariusze SB, z wyjątkiem dwóch przyjętych do służby po 1990 r.<sup>24</sup>

W związku z przeobrażaniem się charakteru państwa oraz środowiska bezpieczeństwa, a tym samym postrzegania i interpretacji zagrożeń, zmian dokonano w zakresie zadań nowoutworzonej cywilnej służby specjalnej RP. UOP swoje działania skoncentrował na rozpoznawaniu i zapobieganiu zewnętrznym i wewnętrznym zagrożeniom państwa i jego porządku konstytucyjnego, a w szczególności:

- rozpoznawaniu i przeciwdziałaniu zagrożeniom godzącym w bezpieczeństwo, obronność, niezależność i międzynarodową pozycję państwa;
- zapobieganiu i wykrywaniu przestępstw szpiegostwa i terroryzmu oraz innych przestępstw godzących w bezpieczeństwo państwa oraz ściganie ich sprawców;
- rozpoznawaniu i przeciwdziałaniu naruszeniom tajemnicy państwowej;
- przygotowywaniu dla najwyższych organów władzy państwowej informacji i analiz istotnych dla bezpieczeństwa państwa.

---

<sup>21</sup> Zob. P. Piotrowski, *Przemiany w MSW w latach 1989-1990*, „Biuletyn IPN” 2006, nr 3, s. 53.

<sup>22</sup> Z. Siemiątkowski, *Wywiad a władza. Wywiad cywilny w systemie sprawowania władzy politycznej PRL*, Warszawa 2009, s. 379-380.

<sup>23</sup> Dz.U. Nr 30, poz. 180 z późn. zm. O powstawaniu ustawy o UOP zob. S. Hoc, *Geneza Ustawy o Urzędzie ochrony Państwa*, [w:] *Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego*, wydanie specjalne z okazji 80. rocznicy urodzin Krzysztofa Kozłowskiego, pierwszego Szefa Urzędu Ochrony Państwa, Warszawa 2011, s. 99-110.

<sup>24</sup> D. Rowicka, *Służby Specjalne w Polsce – nadzór i kontrola*, [w:] *Bezpieczny obywatel – bezpieczne państwo*, red. J. Widacki, J. Czapska, Lublin 1998, s. 108.

Na podstawie powyższych prerogatyw można stwierdzić, iż zadania UOP podzielono na: operacyjno-rozpoznawcze (zadania o charakterze wywiadowczym oraz kontrwywiadowczym), analityczno-informacyjne (tworzenie analiz i prognoz istotnych z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa) oraz zadania procesowe realizowane przez ściganie sprawców rozpoznawanych zagrożeń. Najwięcej kontrowersji wzbudziło powielenie realizowanej uprzednio przez SB funkcji śledczej. O ile okresie PRL funkcja ta traktowana była jako narzędzie kontroli oraz represji wobec społeczeństwa, o tyle niezrozumiałe było zaimplementowanie jej do katalogu uprawnień cywilnej służby specjalnej demokratycznego państwa. W konsekwencji UOP stał się instytucją będącą częścią sił policyjnych, a nie narzędziem, który swoje zadania powinien skupiać na dostarczaniu ośrodkom decyzyjnym państwa wszechstronnego i wyprzedzającego wsparcia informacyjnego<sup>25</sup>.

Podporządkowanie szefa Urzędu Ochrony Państwa jako centralnego organu administracji państwowej właściwego w sprawach bezpieczeństwa państwa i ochrony porządku konstytucyjnego ministrowi spraw wewnętrznych było kolejnym powieleniem rozwiązań, które realizowane były w kontekście podległości cywilnych spec służb w PRL. Jednakże demokratyzacja mechanizmów nadzoru i kontroli cywilnych służb specjalnych wymusiła podjęcie decyzji o objęciu tych instytucji szerszą polityczną kontrolą niż tylko nadzorem szefa MSW. Służyć to miało integracji działań cywilnych spec służb z interesem państwa<sup>26</sup>.

Pierwszymi instytucjami, które sprawowały demokratyczny nadzór nad UOP był Prokurator Generalny – obejmujący nadzorem działalność operacyjną Urzędu oraz utworzony przy ministrze spraw wewnętrznych, Polityczny Komitet Doradczy (PKD). Gremium to obejmowało 7-8 członków powoływanych przez prezesa rady ministrów na wniosek ministra spraw wewnętrznych. W posiedzeniach uczestniczyli także przedstawiciele prezydenta RP, szef UOP oraz komendant główny policji. PKD był organem opiniodawczo-doradczym, którego zadania skupiały się na: opiniowaniu projektów aktów prawnych odnoszących się do organizacji oraz funkcjonowania resortu spraw wewnętrznych, opiniowaniu kandydatur na szefów poszczególnych służb, wyrażaniu opinii lub formułowaniu wniosków w sprawie funkcjonowania resortu spraw wewnętrznych, w tym skuteczności działań oraz praworządności w postępowaniu funkcjonariuszy i pracowników<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> M. Piekarski, *Bezpieczeństwo wewnętrzne Polski w latach 1989-2013. Wybrane aspekty*, Warszawa 2013, s. 80-81.

<sup>26</sup> *Służby specjalne – programowanie, nadzór i koordynacja*, Warszawa 2003, s. 6 oraz S. Zalewski, *Cywilna kontrola służb specjalnych w Polsce*, [w:] *Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego*, wydanie specjalne 20-lecie UOP/ABW, s. 106.

<sup>27</sup> D. Rowicka, *Służby Specjalne w Polsce...*, s. 122.

W toku funkcjonowania PKD stwierdzono, iż jego nadzór nad UOP jest zbyt wąski, a jego usprawnienia powinny dotyczyć przede wszystkim ściślejszego nadzorowania sfery formułowania zadań i oceny ich realizacji.

W tym okresie pojawiła się również potrzeba powołania parlamentarnej kontroli nad służbami specjalnymi<sup>28</sup>. W kraju ta forma kontroli powstawała z wielkim trudem, z uwagi na opór ówczesnego kierownictwa UOP oraz MSW<sup>29</sup>. Pierwszym odrębnym organem kontroli parlamentarnej nad działalnością służb specjalnych było powołanie w roku 1991, z inicjatywy Sejmowej Komisji Spraw Wewnętrznych, Podkomisji Stałej do Spraw Kontroli Służb Specjalnych. Warto zauważyć, iż w toku jej prac stwierdzono, że w celu efektywniejszej kontroli parlamentarnej nad służbami specjalnymi, zasadnym było powołanie stałej komisji sejmowej, która zajmie się kontrolą tego typu instytucji. Potrzeba ta stymulowana była między innymi różnicowaniem funkcji, zakresem zadań, ustawową rolą i podporządkowaniem służb specjalnych powstałych na początku lat 90. Ponadto ujawnione zostały afery, których uczestnikiem był także UOP, obnażając niedoskonałości w obszarze kontroli oraz koordynacji działań tej instytucji. Dotyczyło to między innymi zaangażowania cywilnych służb specjalnych w kształtowanie stosunków politycznych państwa<sup>30</sup>. Swoistym przykładem takich działań była Instrukcja 0015/92 z 26.10.1992, która umożliwiała UOP, na podstawie pracy operacyjnej, zdobywanie informacji o stronictwach prawicowych celem ich dezintegracji. Zaangażowanie UOP we wskazany obszar działań zostało potwierdzone w 1997 r. przez ówczesnego ministra Zbigniewa Siemiątkowskiego<sup>31</sup>.

W celu wzmocnienia funkcji kontroli władzy ustawodawczej w 1995 r. powołano Sejmową Komisję do Spraw Służb Specjalnych. Jako zadania Komisji wskazano: opiniowanie projektów ustaw i rozporządzeń dotyczących służb specjalnych, opiniowanie aktów normatywnych dotyczących działalności służb, ocenę aktów normatywnych o charakterze ogólnym w sprawach działalności tych służb, opiniowanie kierunków pracy służb specjalnych w oparciu o informacje przedstawione przez szefów tych służb, rozpatrywanie corocznych sprawozdań szefów służb, opiniowanie wniosków w sprawie powołania poszczególnych osób na stanowiska szefów i zastępców szefów służb specjalnych, opiniowanie projektu budżetu w zakresie dotyczącym służb specjalnych oraz sprawozdanie z jego wykonania, ocenę współdziałania służb

---

<sup>28</sup> Z. Galicki, *Status prawny służb specjalnych w wybranych państwach zachodnich*, Warszawa 1996, s. 43.

<sup>29</sup> A. Dudek, *Historia Polityczna Polski...*, s. 294.

<sup>30</sup> Z. Grzegorowski, *Służby specjalne a bezpieczeństwo państwa Polskiego*, Toruń 2013, s. 61.

<sup>31</sup> Zob. T. Kosobudzki, *Bezpieka w MSZ...*, s. 109-110.



specjalnych z innymi jednostkami nadzorowanymi przez ministra spraw wewnętrznych i ministra obrony narodowej, ocenę współdziałania służb specjalnych z organami administracji państwowej i organami ścigania oraz badania skarg dotyczących działalności służb specjalnych<sup>32</sup>.

Sformułowany został wówczas pogląd, iż mimo rozwoju nadzoru parlamentarnego nad pracą służb specjalnych, komisje te nie posiadają w zasadzie wglądu w ich działania operacyjne oraz nie mają praktycznie większego wpływu na konkretną działalność tych służb, podległych i kontrolowanych przede wszystkim przez organy władzy wykonawczej<sup>33</sup>.

Należy także podkreślić, iż UOP jako instytucja państwa demokratycznego podlegał także kontroli konstytucyjnym organom państwowej ochrony prawnej, jakimi są Najwyższa Izba Kontroli oraz rzecznik praw obywatelskich. Kontrolna funkcja tych organów wobec UOP wynikała z konstytucyjnych uwarunkowań cywilnej i demokratycznej kontroli, a nie ze sprawowania wobec nich nadzoru w rozumieniu administracyjnym.

W pierwszej połowie lat 90. XX w., zadania UOP koncentrowały się na rozpoznawaniu, zapobieganiu i ściganiu przestępstw godzących w bezpieczeństwo państwa, jego podstawy ekonomiczne, przy czym uwypuklano tu transgraniczny charakter tych czynów, a także nielegalne wytwarzanie, posiadanie i obrót bronią, amunicją i materiałami wybuchowymi, jądrowymi i promieniotwórczymi, środkami odurzającymi i psychotropowymi. Dodatkowo zadania UOP dotyczyły rozpoznawania i przeciwdziałania naruszeniom tajemnicy państwowej, jak też kryptograficznej ochrony wiadomości stanowiących tajemnicę państwową i służbową, przekazywanych przez techniczne środki łączności na potrzeby organów administracji państwowej oraz państwowych instytucji finansowych i gospodarczych.

Ponadto uszczegółowiono odpowiedzialność UOP za ochronę tajemnicy państwowej w uchwalonej w tym celu, 22 stycznia 1999 r. ustawie o ochronie informacji niejawnych<sup>34</sup>. W wyniku tego aktu prawnego UOP stał się krajową władzą bezpieczeństwa, w rozumieniu uregulowań obowiązujących członków NATO. Ponadto ustawa zdefiniowała co należy rozumieć przez takie terminy jak: tajemnica służbowa, tajemnica państwowa oraz służby ochrony państwa oraz sprecyzowała procedury, którym należy się poddać w celu uzyskania dostępu do informacji objętych klauzulami poufności.

---

<sup>32</sup> *Służby specjalne – programowanie...*, s. 9.

<sup>33</sup> Z. Gałicki, *Status prawny służb...*, s. 44.

<sup>34</sup> Ustawa z dnia 22 stycznia 1999 r. *o ochronie informacji niejawnych* (tekst jedn. Dz.U. 2005, nr 196, poz. 1631 z późn. zm.).

Transformacja ustrojowa zrodziła nowe patologie w zakresie działalności prestepezej. Jednym z jej przejawów było tworzenie się nowych typów przestępstw, jak również specjalizacja przestępczości, w szczególności w zakresie nadania jej międzynarodowego charakteru. W latach 90. XX wieku lawinowo narastać zaczęła korupcja, którą Witold Kieżun określił mianem jednego z jeźdźców apokalipsy niszczącego ówczesną polską rzeczywistość<sup>35</sup>. W konsekwencji tych wydarzeń, w połowie lat 90. w strukturze UOP został utworzony Zarząd Ekonomicznych Interesów Państwa. Tym samym UOP zmienił swój charakter. Obok tradycyjnych zadań o charakterze kontrwywiadowczym i wywiadowczym, w ramach swoich kompetencji zajmował się także przestępczością gospodarczą i kryminalną o charakterze międzynarodowym, która zagrażała podstawowym interesom bezpieczeństwa państwa<sup>36</sup>.

Na fali szerokiej reformy, w centrum administracji państwa została wdrożona również reforma nadzoru administracji rządowej nad służbami specjalnymi. 1 października 1996 r. wyodrębniono Urząd Ochrony Państwa ze struktur MSW. Szef UOP został bezpośrednio podporządkowany prezesowi rady ministrów. Instrumenty prawne nadzoru prezesa rady ministrów nad szefem UOP przejawiały się w zakresie uprawnień o charakterze organizacyjnym, kadrowym oraz programowym. Natomiast jego rolę w systemie nadzoru nad cywilnymi spec służbami określały: ustawowy zapis o sprawowaniu bezpośredniego nadzoru nad szefem UOP oraz wykonywanie funkcji przewodniczącego Kolegium do spraw Służb Specjalnych<sup>37</sup>.

W skład Urzędu Ochrony Państwa wchodziły następujące jednostki organizacyjne: Zarząd Wywiadu, Zarząd Kontrwywiadu, Zarząd Ekonomicznych Interesów Państwa, Zarząd Śledczy, Biuro Ewidencji i Archiwum, Biuro Analiz i Informacji<sup>38</sup>, Biuro Bezpieczeństwa Łączności i Informatyki, Biuro Techniki, Biuro Obserwacji, Biuro Prawne, Biuro Finansów, Biuro Kadr i Szkolenia, Biuro Administracyjno-Gospodarcze, Inspektorat Nadzoru, Kontroli i Bezpieczeństwa Wewnętrznego<sup>39</sup>.

---

<sup>35</sup> Zob. W. Kieżun, *Patologia transformacji – wydanie uzupełnione*, Warszawa 2013.

<sup>36</sup> A. Misiuk, *Instytucjonalny...*, s. 191.

<sup>37</sup> Z. Grzegorowski, *Służby specjalne...*, s. 63.

<sup>38</sup> Była to zupełnie nowa jednostka organizacyjna UOP, bez rodowodu w służbach PRL. Jej zadaniem było monitorowanie źródeł otwartych pod kątem uzyskiwania wiedzy odnośnie zjawisk ekonomicznych, politycznych społecznych oraz ich analizowanie pod kątem ewentualnych zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa. Zob. P. Niemczyk, *BAI*, [w:] *Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego, wydanie specjalne, 20-lecie UOP/ABW*, Warszawa 2010, s. 60-66 oraz G. Chlasta, *Czterech*, Warszawa 2014, s. 159-170.

<sup>39</sup> Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 grudnia 1996 r. w sprawie nadania statutu *Urzędowi Ochrony Państwa* (Dz.U. z dnia 12 grudnia 1996 r.).

W rezultacie nowelizacji ustawy o Urzędzie Ochrony Państwa z 1996 r.<sup>40</sup>, zostało utworzone Kolegium do spraw Służb Specjalnych (dalej Kolegium), jako organ opiniodawczo-doradczy Rady Ministrów w sprawie programowania, nadzoru i koordynacji działania służb specjalnych z innymi służbami, którym ustawodawca powierzył zadania związane z zapewnieniem bezpieczeństwa państwa w różnych jego aspektach. Tym samym Kolegium stało się organem, które wspiera władzę wykonawczą w nadzorze nad sektorem bezpieczeństwa, a biorąc pod uwagę skoncentrowanie uwagi na służbach upoważnionych do prowadzenie działań niejawnych, Kolegium można postrzegać, jako gremium wzmacniające cywilną i demokratyczną kontrolę nad szczególnie wrażliwą sferą działania organów państwa<sup>41</sup>. Uzupełnieniem opisywanej reformy było powołanie 1 stycznia 1997 r. stanowiska ministra – koordynatora służb specjalnych, który w imieniu prezesa rady ministrów nadzorował i koordynował działanie służb specjalnych. Był to kolejny krok w kierunku ukształtowania nowego modelu cywilnych służb specjalnych i wypracowania spójnego systemu nadzoru i kontroli nad ich działalnością. Status prawny ministra – koordynatora służb specjalnych wywoływał pewne kontrowersje natury formalno-prawnej. Wynikało to z faktu, iż zakres działalności tego ministra określono stosunkowo szeroko, przy jednoczesnym niedostatecznym wyposażeniu w prawne instrumenty kontroli i nadzoru. Mimo, iż stanowisko to nie było trwałym elementem struktury organów państwa, to rola ministra – koordynatora, w pierwszym okresie działalności Kolegium wzmacniała znaczenie koordynacji w systemie bezpieczeństwa państwa<sup>42</sup>.

Należy podkreślić, iż zakres działalności Urzędu Ochrony Państwa najlepiej obrazował raport tej instytucji z 1999 r., który wskazywał następujące obszary zainteresowania<sup>43</sup>:

- rosnące zagrożenie obrotem „twardymi narkotykami” (heroina, kokaina) oraz narkotykami syntetycznymi, co wiązało się z coraz większym zaangażowaniem polskich grup przestępczych w proceder o skali międzynarodowej;
- penetrowanie Polski przez obce, zwłaszcza rosyjskojęzyczne grupy przestępcze, ale także azjatyckie (chińskie, wietnamskie);
- silne umocowanie grup przestępczych w małych miejscowościach oraz obszarach przygranicznych, gdzie występowały na dużą skalę powiązania korupcyjne i mafijne;

---

<sup>40</sup> Ustawa z dnia 25 kwietnia 1996 r. o zmianie ustawy o Policji oraz ustawy o Urzędzie Ochrony Państwa (Dz.U. 1996, nr 59, poz. 269).

<sup>41</sup> S. Zalewski, *Cywilna kontrola...*, s. 112.

<sup>42</sup> Zob. S. Zalewski, *Służby specjalne...*, s. 120-124.

<sup>43</sup> M. Piekarski, *Bezpieczeństwo wewnętrzne Polski...*, s. 85-86.

- zaangażowanie grup przestępczych w różne rodzaje działalności, w tym handel narkotykami, przestępczość gospodarczą, „pranie brudnych pieniędzy”, ale także zaangażowanie się w transakcje kapitałowe z przedsiębiorstwami państwowymi, w tym sektora zbrojeniowego;
- w zakresie przestępczości gospodarczej, obserwowane było zaangażowanie się w różnego rodzaju przestępstwa, w tym manipulacje giełdowe, przestępstwa ubezpieczeniowe, związane z prywatyzacją oraz zamówieniami publicznymi oraz podatkowe, przy czym odnotowano wysoką operatywność grup wykorzystujących luki prawne, wady systemu gospodarczego i inne sprzyjające nadużyciom sytuacje;
- zaawansowanie organizacyjne grup przestępczych, stosujących zasady konspiracji, zapewniających swoim aresztowanym członkom pomoc, a ich rodzinom pomoc materialną w zamian za niepodjęcie współpracy z policją.

Warto podkreślić, iż powyższy raport zaakcentował także zagrożenie terroryzmem międzynarodowym i ekstremizmem politycznym, zwłaszcza w kontekście działalności organizacji neonazistowskich. Niemniej jednak głównym niebezpieczeństwem jakie wówczas eksponowano była transgraniczna przestępczość zorganizowana. W związku z powyższym lata 1989-2001, w których funkcjonował Urząd Ochrony Państwa – jedyna wówczas cywilna służba specjalna RP, określa się mianem „okresu bandytyzmu”<sup>44</sup>.

### **Model cywilnych służb specjalnych w latach 2001-2014**

W 2001 r. nastąpiło głębokie przeobrażenie środowiska bezpieczeństwa, które było rezultatem zamachu terrorystycznego przeprowadzonego w Nowym Jorku 11 września 2001 r. Wydarzenie to uświadomiło skalę nowych wyzwań i zagrożeń. W kraju prowadzona była wówczas dyskusja odnośnie funkcjonowania organów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo państwa w tym reformy cywilnych służb specjalnych. Ówczesna diagnoza tych instytucji nie była optymistyczna. Podkreślano zbytnią autonomizację służb, słabość systemu koordynacji na szczeblu rządowym, zwłaszcza w świetle poszerzania ustawowych uprawnień, a także uwypuklano potrzebę wzmocnienia kontroli cywilnych spec służb. W związku z czym postanowiono zlikwidować UOP i w jego miejsce powołać nowe cywilne służby specjalne Polski<sup>45</sup>.

<sup>44</sup> M. Piekarski, *Bezpieczeństwo wewnętrzne Polski...*, s. 86.

<sup>45</sup> *Służby specjalne – programowanie...*, s. 23.

24 maja 2002 r. uchwalono ustawę o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, tworząc tym samym dwie nowe cywilne służby specjalne RP. Na podstawie wskazanego aktu prawnego dokonano rozdzielenia kompetencyjno-organizacyjnego, jednolitych dotychczas cywilnych spec służb na dwie samodzielne instytucje: Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego (dalej ABW) i Agencję Wywiadu (dalej AW). W rezultacie nastąpiło odseparowanie struktur odpowiedzialnych za bezpieczeństwo wewnętrzne państwa od struktur wywiadowczych. W dwóch odrębnych, wyspecjalizowanych instytucjach administracji rządowej skoncentrowano zadania o charakterze kontrwywiadowczym i wywiadowczym. Zabieg ten korespondował z rozwiązaniami, które są stosowane w większości krajów zachodniej Europy, gdzie w przypadku wielu państw występuje rozdział organizacyjny cywilnych służb kontrwywiadowczych i wywiadowczych<sup>46</sup>.

Tworząc ABW powierzono jej znaczną część dotychczasowych uprawnień UOP, zaliczając do tego także realizację zadań o charakterze śledczym. Do ustawowych zadań Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego należy<sup>47</sup>:

- 1) rozpoznawanie, zapobieganie i zwalczanie zagrożeń godzących w bezpieczeństwo wewnętrzne państwa oraz jego porządek konstytucyjny, a w szczególności w suwerenność i międzynarodową pozycję, niepodległość i nienaruszalność jego terytorium, a także obronność państwa;
- 2) rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw:
  - a) szpiegostwa, terroryzmu, bezprawnego ujawnienia lub wykorzystania informacji niejawnych i innych przestępstw godzących w bezpieczeństwo państwa,
  - b) godzących w podstawy ekonomiczne państwa,
  - c) korupcji osób pełniących funkcje publiczne, o których mowa w art. 1 i 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. z 2006 r. Nr 216, poz. 1584, z 2008 r. Nr 223, poz. 1458 oraz z 2009 r. Nr 178, poz. 1375), jeśli może to godzić w bezpieczeństwo państwa,
  - d) w zakresie produkcji i obrotu towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa,
  - e) nielegalnego wytwarzania, posiadania i obrotu bronią, amunicją i materiałami wybuchowymi, bronią masowej zagłady oraz środkami odurzają-

---

<sup>46</sup> Zob. G. Małecki, *UOP na tle innych służb europejskich*, [w:] *Urząd Ochrony Państwa 1990-2002*, Warszawa 2015, s. 86-136, oraz Z. Galicki, *Status prawny...*

<sup>47</sup> Art. 5 ustawy z dn. 24 maja 2002 o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu.

cymi i substancjami psychotropowymi, w obrocie międzynarodowym oraz ściganie ich sprawców;

- 3) realizowanie, w granicach swojej właściwości, zadań związanych z ochroną informacji niejawnych oraz wykonywanie funkcji krajowej władzy bezpieczeństwa w zakresie ochrony informacji niejawnych w stosunkach międzynarodowych;
- 4) uzyskiwanie, analizowanie, przetwarzanie i przekazywanie właściwym organom informacji mogących mieć istotne znaczenie dla ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i jego porządku konstytucyjnego;
- 5) podejmowanie innych działań określonych w odrębnych ustawach i umowach międzynarodowych.

Do zadań ABW należy również ściganie sprawców wymienionych przestępstw.

Powyższy katalog zadań ABW nie ma charakteru zamkniętego. Ustawodawca wskazał w nim jedynie na podstawowe i powszechnie występujące (lub mogące występować) zjawiska, którymi zajmuje się ta służba. ABW może także prowadzić egzekucję administracyjną obowiązków o charakterze niepieniężnym i stosuje w tym zakresie następujące środki egzekucyjne: wykonanie zastępcze, odebranie rzeczy ruchomej, przymus bezpośredni<sup>48</sup>.

Jak twierdzi Sławomir Zalewski zadania ABW można podzielić na: zadania informacyjno-analityczne (obejmujące rozpoznanie zagrożeń oraz zadania związane z pozyskiwaniem, analizą i wykorzystaniem informacji o zagrożeniach), procesowo-śledcze (związane z zadaniami zapobiegania i wykrywania przestępstw) oraz ochronno-kontrolne (w zakresie ochrony informacji niejawnych)<sup>49</sup>. Na podstawie kryterium teleologicznego zadania ABW można uszeregować następująco: na zadania o charakterze kontrwywiadowczym, o charakterze policyjnym oraz wynikające z przepisów o ochronie informacji niejawnych<sup>50</sup>.

Kompetencje policyjne ABW, poza czynnościami dochodzeniowo-śledczymi, przejawiają się także w uprawnieniach użycia broni palnej i stosowania środków przymusu bezpośredniego<sup>51</sup>. W konsekwencji prerogatyw procesowych funkcjonariusze pionu śledczego ABW podlegają zarówno przełożonym w Agencji, jak również właściwej prokuraturze mogącej zlecić podjęcie lub zaprzestanie określonych działań w toku prowadzonych czynności procesowych.

---

<sup>48</sup> M. Bożek, M. Czuryk, M. Karpiuk, J. Kostrubiec, *Służby specjalne...*, s. 93-94.

<sup>49</sup> S. Zalewski, *Służby specjalne...*, s. 49.

<sup>50</sup> M. Bożek, *Pozycja prawna Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego*, Emów 2003, s. 33.

<sup>51</sup> Art. 21-26 ustawy z dn. 24 maja 2002 o *Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu*.

W dostępnej literaturze decyzja o ponownym powierzeniu cywilnej służbie specjalnej funkcji śledczej budzi wiele kontrowersji i bywa nazywana pozostałością z zakresu kompetencji Służby Bezpieczeństwa<sup>52</sup>. Delegowanie tego typu zadań do realizacji cywilnym spec służbom jest zaprzeczeniem standardom zachodnioeuropejskim, gdzie instytucje służb specjalnych koncentrują się wyłącznie na realizacji zadań operacyjno-rozpoznawczych oraz analityczno-informacyjnych. Kwestię tę podnosił także Konstanty Miodowicz, który w debacie sejmowej nad ustawą o ABW i AW powiedział: „zwracam też państwu uwagę na obecność prerogatywy śledczej, która pojawia się w końcowym zapisie art. 5 ust. 1 pkt 2, gdyż mowa o ściganiu sprawców. Ustawodawcy przewidują zatem istnienie w strukturach ABW pionu śledczego i nadal łączą prerogatywy służb specjalnych w rozumieniu europejskim z ich prerogatywą policyjną. Pojęcia zawarte w art. 5 ust. 1 pkt 3 wymagają zapewne dookreślenia definicyjnego. Mam tu na myśli definicję „służb ochrony państwa” i „krajowej władzy bezpieczeństwa”. Geneza tych sformułowań jest mi oczywiście znana. W pierwszym wypadku chodzi o ustawę o informacji niejawniej, w drugim – o zapisy zawarte w naszych deklaracjach akcesyjnych do NATO. Mimo to, definicje tych pojęć powinny być sprecyzowane w stosownym miejscu omawianej ustawy”<sup>53</sup>.

Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego kieruje szef, który ma status centralnego organu administracji rządowej i podlega bezpośrednio prezesowi rady ministrów. Szefowi ABW powierzono nowy instrument koordynacji działań operacyjnych w postaci centralnej ewidencji zainteresowań operacyjnych służb specjalnych<sup>54</sup>.

ABW realizuje swoje zadania na terytorium Polski, z wyjątkiem zadań w zakresie zwalczania szpiegostwa, terroryzmu, naruszania tajemnicy państwowej i innych przestępstw godzących w bezpieczeństwo państwa<sup>55</sup>. Biorąc pod uwagę szeroki zakres zadań Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, a w szczególności zadania dotyczące ochrony porządku konstytucyjnego, służba ta plasuje się jako wiodąca wśród organów władzy wykonawczej. Tym samym można wypuklić, iż ochrona porządku konstytucyjnego – postrzegana jako obszar działania ABW- obejmuje

---

<sup>52</sup> K. Kraj, *Rewolucja czy ewolucja – od Służby Bezpieczeństwa do Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego*, [w:] *Służby Specjalne w systemie bezpieczeństwa państwa. Przeszość – Terazniejszość – Przyszłość. Materiały i Studia*, red. A. Krzak i D. Gibas-Krzak, Szczecin-Warszawa 2012, s. 75.

<sup>53</sup> A. Misiuk, *Instytucjonalny...*, s. 192.

<sup>54</sup> Art. 40 ustawy z dn. 24 maja 2002 o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu.

<sup>55</sup> Art. 5 ust. 2 ustawy z dn. 24 maja 2002 o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu.

prorowadzenie działań związanych z ochroną procesów decyzyjnych władz publicznych oraz zdobywania wiedzy mającej strategiczne znaczenie dla właściwego rozwoju, niezależności i pozycji państwa<sup>56</sup>.

Istotnym wydarzeniem w historii ewolucji cywilnych służb specjalnych RP było utworzenie w 2008 r., w strukturze ABW Centrum Antyterrorystycznego (dalej CAT). Podkreślono tym rolę ABW jako jednego z wiodących podmiotów w zakresie przeciwdziałania i zwalczania zagrożeń terrorystycznych. CAT stał się organem mającym za zadanie koordynację działań antyterrorystycznych, a przede wszystkim służyć wymianie informacji między instytucjami i innymi służbami realizującymi zdania w tym zakresie. CAT usytuowano na poziomie operacyjnym, między ośrodkami decyzyjnymi szczebla centralnego (strategicznego) a poszczególnymi ośrodkami decyzyjnymi szczebla taktycznego<sup>57</sup>. Rolę Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w przeciwdziałaniu zagrożeniom terrorystycznym umocniła także nowelizacja ustawy o zarządzaniu kryzysowym, która zobligowała administrację cywilną do koordynacji działań z ABW w zakresie zapobiegania tym niebezpieczeństwom<sup>58</sup>.

ABW swoje zadania realizuje w oparciu o rozbudowaną strukturę jednostek organizacyjnych skupionych w centrali w Warszawie. W skład ABW wchodzi następujące jednostki organizacyjne: Departament Bezpieczeństwa Teleinformatycznego, Departament Kontrwywiady, Departament Postępowań Karnych, Departament Ochrony Informacji Niejawnych, Departament Wsparcia Operacyjno-Technicznego, Departament Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Audytu, Centrum Antyterrorystyczne, Biuro Prawne, Biuro Badań Kryminalistycznych, Gabinet Szefa, Biuro Ewidencji i Archiwum, Biuro Finansów, Biuro Kadr, Biuro Logistyki, Centralny Ośrodek Szkolenia. Ponadto ABW posiada w każdym województwie przedstawicielstwo w postaci Delegatury<sup>59</sup>.

Cywilną służbą specjalną, która jest właściwa w sprawach ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego Polski jest Agencja Wywiadu. Spełnia ona rolę wywiadu strategicznego, który obejmuje swoim zakresem zarówno sferę cywilną jak i wojskową. Zadania AW dotyczą dwóch wiodących obszarów: rozpoznawania zagrożeń oraz

---

<sup>56</sup> S. Zalewski, *Służby specjalne...*, s. 51.

<sup>57</sup> Zob. A. Makarski, *Centrum Antyterrorystyczne Agencji bezpieczeństwa Wewnętrznego. Geneza, zasady działania oraz doświadczenia po pierwszym roku funkcjonowania*, [w:] *Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego*, nr 2/2010.

<sup>58</sup> Zob. Ustawa z dnia 17 lipca 2009 r. o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2009 r. nr 131, poz. 1076).

<sup>59</sup> Zarządzenie Nr 110 Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2012 r. zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego.



pozyskiwania kluczowych informacji odnośnie bezpieczeństwa zewnętrznego państwa oraz szeroko rozumianej ochrony przedstawicielstw dyplomatycznych RP<sup>60</sup>.

Do zadań AW należy:

- 1) uzyskiwanie, analizowanie, przetwarzanie i przekazywanie właściwym organom informacji mogących mieć istotne znaczenie dla bezpieczeństwa i międzynarodowej pozycji Rzeczypospolitej Polskiej oraz jej potencjału ekonomicznego i obronnego;
- 2) rozpoznawanie i przeciwdziałanie zagrożeniom zewnętrznym godzącym w bezpieczeństwo, obronność, niepodległość i nienaruszalność terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
- 3) ochrona zagranicznych przedstawicielstw Rzeczypospolitej Polskiej i ich pracowników przed działaniami obcych służb specjalnych i innymi działaniami mogącymi przynieść szkodę interesom Rzeczypospolitej Polskiej;
- 4) zapewnienie ochrony kryptograficznej łączności z polskimi placówkami dyplomatycznymi i konsularnymi oraz poczty kurierskiej;
- 5) rozpoznawanie międzynarodowego terroryzmu, ekstremizmu oraz międzynarodowych grup przestępczości zorganizowanej;
- 6) rozpoznawanie międzynarodowego obrotu bronią, amunicją i materiałami wybuchowymi, środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi oraz towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa, a także rozpoznawanie międzynarodowego obrotu bronią masowej zagłady i zagrożeń związanych z rozprzestrzenianiem tej broni oraz środków jej przenoszenia;
- 7) rozpoznawanie i analizowanie zagrożeń występujących w rejonach napięć, konfliktów i kryzysów międzynarodowych, mających wpływ na bezpieczeństwo państwa, oraz podejmowanie działań mających na celu eliminowanie tych zagrożeń;
- 8) prowadzenie wywiadu elektronicznego;
- 9) podejmowanie innych działań określonych w odrębnych ustawach i umowach międzynarodowych.

Podobnie jak w przypadku ABW, zadania Agencji Wywiadu nie są enumeratywnie wymienione, ponieważ przepisy szczególne mogą również regulować właściwość tej służby wywiadowczej<sup>61</sup>. Agencja Wywiadu realizując szeroki zakres ustawowych zadań, pełni funkcję instytucji o charakterze analityczno-informacyjnym. Jednocześnie funkcjonariusze AW w granicach swoich zadań wykonują czynności

<sup>60</sup> S. Zalewski, *Służby specjalne...*, s. 53.

<sup>61</sup> M. Bożek, M. Czuryk, M. Karpiuk, J. Kostrubiec, *Służby specjalne...*, s. 95.

operacyjno-rozpoznawcze oraz informacyjno-analityczne. Funkcjonariusze AW nie posiadają uprawnień procesowych. Czynności operacyjno-rozpoznawcze Agencji Wywiadu realizowane są poza granicami kraju, natomiast na jego terenie dopuszczane są wyłącznie za pośrednictwem szefa ABW<sup>62</sup>.

Mając na uwadze listę zadań wywiadu cywilnego można stwierdzić, iż jest ona odzwierciedleniem kluczowych pod względem politycznym i społecznym zjawisk określanych jako zagrożenia globalne<sup>63</sup>.

Agencją Wywiadu kieruje szef, który ma status centralnego organu administracji rządowej i podlega bezpośrednio prezesowi rady ministrów. Szefowi AW powierzono zadanie gromadzenia istotnych informacji odnośnie bezpieczeństwa zewnętrznego i międzynarodowej pozycji RP<sup>64</sup>. W skład AW wchodzi następujące jednostki organizacyjne: Biuro I, Biuro II, Biuro III, Biuro IV, Biuro V, Biuro VI, Biuro VII, Biuro VIII, Ośrodek Szkolenia i Samodzielny Wydział Prawny<sup>65</sup>.

W literaturze przedmiotu podnoszony jest problem niejednoznaczności w wymiarze właściwości rzeczowej jak i terytorialnej sformułowania zadań ABW i AW. Niejasności dotyczą ząbienia się kompetencji cywilnych służb specjalnych działających w obszarze kontrwywiadu i wywiadu. Obu służbom powierzono zadanie rozpoznawania zagrożeń jakimi są terroryzm i przestępczość zorganizowana. W konsekwencji dublowanie się uprawnień AW i ABW w tym obszarze aktywności może stać się źródłem sporów i konfliktów kompetencyjnych między innymi w zakresie prowadzenia pracy operacyjnej, w szczególności na płaszczyźnie współpracy z osobowymi źródłami informacji. W świetle opisywanych wątpliwości postawiono pytanie: do kompetencji, której ze służb ABW czy AW należałoby rozpoznawanie i koordynowanie pracy operacyjnej w sprawie grupy terrorystycznej działającej w ramach powiązanej ściśle siatki fundamentalistów islamskich na terenie kilku krajów Europy i Azji, kierowanej z zewnątrz ale działającej również w Polsce? Do kogo również należałaby ostateczna decyzja dotycząca działań w całej sprawie?<sup>66</sup> Postawione pytanie daje asumpt do rozważań odnośnie przeddefinowania ustawowego zakresu zadań ABW i AW, a także być może napisania dwóch oddzielnych ustaw, które by usystematyzowały ich pracę.

---

<sup>62</sup> Art. 6 ust. 3 ustawy z dn. 24 maja 2002 o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu.

<sup>63</sup> Z. Grzegorowski, *Służby specjalne...*, s. 76.

<sup>64</sup> Art. 41 ust. 3 ustawy z dn. 24 maja 2002 o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu.

<sup>65</sup> Zarządzenie nr 74 Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 czerwca 2002 r. w sprawie nadania statutu Agencji Wywiadu.

<sup>66</sup> M. Piekarski, *Bezpieczeństwo wewnętrzne...*, s. 96-97.

Ostatnim przełomowym wydarzeniem w historii współczesnych, polskich cywilnych służb specjalnych jaki miał miejsce w mijającym dwudziestopięciolecu było utworzenie na podstawie ustawy z 9 czerwca 2006 r. Centralnego Biura Antykorupcyjnego (dalej CBA). Zgodnie z zapisami ustawy jest to służba specjalna powołana w celu zwalczania korupcji w życiu publicznym i gospodarczym, w szczególności w instytucjach państwowych i samorządowych, a także do zwalczania działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa<sup>67</sup>. Ustawodawca tworząc CBA wskazał co rozumie pod pojęciem korupcji. Według pierwszej legalnej definicji, korupcją było obiecywanie, proponowanie, wręczanie, przyjmowanie przez jakąkolwiek osobę, bezpośrednio lub pośrednio nienależnej korzyści majątkowej, osobistej lub innej, dla niej samej lub jakiegokolwiek innej osoby, lub przyjmowanie propozycji lub obietnicy takich korzyści w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu funkcji publicznej lub w toku działalności gospodarczej. Definicja ta już nie obowiązuje gdyż przepis, w którym została zawarta stracił moc na podstawie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 czerwca 2009 r., sygn. akt K54/07 (Dz.U. Nr 105, poz. 880). Stwierdzono, iż przepis ten w zakresie w jakim korupcją w sektorze prywatnym uznaje zachowanie jakiegokolwiek osoby nie pełniącej funkcji publicznej, nie zawężając tego określenia za pomocą przesłanek szkodliwych społecznie odwzajemnień jest niekonstytucyjny. Przepis ten także według Trybunału Konstytucyjnego, przez użycie wyrażen niejasnych znaczeniowo, a także na skutek wysłowienia uchybiającego wymogom logiki formalnej był niezgodny z zasadą poprawnej legislacji<sup>68</sup>. W świetle obecnie obowiązującego stanu prawnego korupcja traktowana jest jako czyn<sup>69</sup>:

- 1) polegający na obiecywaniu, proponowaniu lub wręczaniu przez jakąkolwiek osobę, bezpośrednio lub pośrednio, jakichkolwiek nienależnych korzyści osobie pełniącej funkcję publiczną, dla niej samej lub dla jakiegokolwiek innej osoby w zamian za działanie bądź zaniechanie działania w wykonywaniu jej funkcji;
- 2) polegający na żądaniu lub przyjmowaniu przez osobę pełniącą funkcję publiczną bezpośrednio lub pośrednio, jakichkolwiek nienależnych korzyści, dla niej samej lub dla jakiegokolwiek innej osoby lub przyjmowaniu propozycji lub obietnicy takich korzyści, w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu swojej funkcji;
- 3) popełniany w toku działalności gospodarczej, obejmującej realizację zobowiązań pod względem władzy (instytucji) publicznej, polegającej na obiecywaniu,

---

<sup>67</sup> Art. 1 ustawy z dn. 9 czerwca 2006 r. o *Centralnym Biurze Antykorupcyjnym*.

<sup>68</sup> M. Bożek, M. Czuryk, M. Karpiuk, J. Kostrubiec, *Służby specjalne...*, s. 76.

<sup>69</sup> Art. 1 ust. 3a ustawy z dn. 9 czerwca 2006 r. o *Centralnym Biurze Antykorupcyjnym*.

proponowaniu lub wręczaniu, bezpośrednio lub pośrednio, osobie kierującej jednostką nie zaliczaną do sektora finansów publicznych lub pracującej w jakimkolwiek charakterze na rzecz takiej jednostki, jakichkolwiek nienależnych korzyści, dla niej samej lub na rzecz jakiegokolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania, które narusza jej obowiązki i stanowi społecznie szkodliwe odwzajemnienie;

- 4) popełniany w toku działalności gospodarczej, obejmującej realizację zobowiązań władzy (instytucji) publicznej, polegający na żądaniu lub przyjmowaniu bezpośrednio lub pośrednio przez osobę kierującą jednostką nie zaliczaną do sektora finansów publicznych lub pracującą w jakimkolwiek charakterze na rzecz takiej jednostki, jakichkolwiek nienależnych korzyści lub przyjmowaniu propozycji lub obietnicy takich korzyści dla niej samej lub jakiegokolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania, które narusza jej obowiązki i stanowi społecznie szkodliwe odwzajemnienie.

Do zadań CBA należy<sup>70</sup>:

- rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw przeciwko: działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego, wymiarowi sprawiedliwości, wyborom i referendum, obrotowi pieniędzmi i papierami wartościowym, obowiązkom podatkowym i rozliczeniom z tytułu dotacji i subwencji, jeżeli pozostają w związku z korupcją lub działalnością godzącą w interesy ekonomiczne, a także przeciwko finansowaniu partii politycznych jeżeli pozostają w związku z korupcją oraz ściganie ich sprawców;
- ujawnianie, przeciwdziałanie przypadkom nieprzestrzegania przepisów ustawy z dn. 21.08.1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne;
- dokumentowanie podstaw i inicjowanie realizacji przepisów ustawy z dn. 21.06.1990 r. o zwrocie korzyści uzyskanych niesłusznie kosztem Skarbu Państwa lub innych państwowych osób prawnych;
- ujawnienie przypadków nieprzestrzegania określonych przepisami prawa procedur podejmowania i realizowania decyzji w przedmiocie: prywatyzacji i komercjalizacji, wsparcia finansowego, udzielania zamówień publicznych, rozporządzania mieniem jednostek sektora finansów publicznych i nie zaliczanych do sektora finansów publicznych, otrzymujących środki publiczne lub przedsiębiorców z udziałem Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego oraz przyznawania koncesji, zezwoleń, zwolnień podmiotowych

---

<sup>70</sup> Art. 2 ust. 1 ustawy z dn. 9 czerwca 2006 r. o *Centralnym Biurze Antykorupcyjnym*.

- i przedmiotowych, ulg, preferencji, kontyngentów, poręczeń i gwarancji kredytowych;
- kontrola prawidłowości i prawdziwości oświadczeń majątkowych lub oświadczeń o prowadzeniu działalności gospodarczej osób pełniących funkcje publiczne;
  - prowadzenia działalności analitycznej dotyczącej zjawisk występujących w obszarze właściwości CBA oraz przedstawianie w informacji tym zakresie Prezesowi RM, Prezydentowi RP, Sejmowi i Senatowi.

W granicach ustawowych kompetencji funkcjonariusze CBA wykonują czynności: operacyjno-rozpoznawcze, dochodzeniowo śledcze, informacyjno-analityczne oraz kontrolne. Zatem CBA realizuje swoje czynności w zakresie: ścigania karnego, prewencji antykorupcyjnej oraz informacji antykorupcyjnej. Na podstawie kryterium teleologicznego uprawnienia CBA można podzielić na dwie grupy środków: karne i prewencyjne. W pierwszym przypadku chodzi o instrumenty, które mogą być wykorzystywane w ramach prowadzonych przez funkcjonariuszy CBA czynności operacyjno-rozpoznawczych lub postępowań przygotowawczych poprzedzających wszczęcie śledztwa. Natomiast drugą grupę środków stanowią uprawnienia związane z przeprowadzeniem czynności informacyjno-analitycznych i kontrolnych<sup>71</sup>.

Centralnym Biurem Antykorupcyjnym kieruje szef, który jest centralnym organem administracji rządowej nadzorowanym przez prezesa rady ministrów. Cechą charakterystyczną tego stanowiska jest jego kadencyjność. Szef CBA jest powoływany na czteroletnią kadencję i jego ponowne powołanie na to stanowisko może nastąpić tylko raz<sup>72</sup>. CBA swoje zadania realizuje w oparciu o rozbudowaną strukturę jednostek organizacyjnych skupionych w centrali w Warszawie. Jednostki organizacyjne CBA to: Departament Operacyjno-Śledczy, Departament Ochrony, Departament Postępowań Karnych, Departament Analiz, Biuro Techniki Operacyjnej, Biuro Prawne, Biuro Finansów, Biuro Kadr i Szkolenia, Biuro Logistyki, Biuro Teleinformatyki, Biuro Kontroli i Spraw Wewnętrznych, Gabinet Szefa, Zespół Audytu Wewnętrznego. CBA posiada także w każdym województwie przedstawicielstwo w postaci Delegatury<sup>73</sup>.

Odnosząc się do priorytetowego obszaru działań CBA należy podkreślić, iż korupcja jest jednym z najtrudniejszych do wykrycia przestępstw przeciw interesom

---

<sup>71</sup> M. Bożek, M. Czuryk, M. Karpiuk, J. Kostrubiec, *Śłużby specjalne...*, s. 116.

<sup>72</sup> Art. 6 ustawy z dn. 9 czerwca 2006 r. o *Centralnym Biurze Antykorupcyjnym*.

<sup>73</sup> Zarządzenie Nr 72 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2010 r. w sprawie nadania statutu *Centralnemu Biuru Antykorupcyjnemu*.

państwa i jego obywateli. Mimo utworzenia CBA jako organu wyspecjalizowanego do walki z tego typu przestępstwem, w Polsce korupcja występuje dość często.

Na podstawie danych opublikowanych przez Transparency International w 2012 r. nasz kraj plasował się na 41 miejscu wśród 172 sklasyfikowanych krajów z indeksem 58 pkt. (w skali 0-100, gdzie 0 oznaczało największy wskaźnik skorumpowania w sektorze publicznym)<sup>74</sup>. Zatem powołanie CBA oraz jej dalsza działalność jest jak najbardziej celowa. Problematycznym wydaje się nadanie przez ustawodawcę Centralnemu Biuru Antykorupcyjnemu statusu służby specjalnej. Można domniemywać, iż zabieg ten miał na celu podniesienie rangi CBA, w szczególności w oczach opinii publicznej. Jednakże, z uwagi na powierzone prerogatywy CBA nie odpowiada klasycznemu modelowi cywilnej służby specjalnej. Dwie pozostałe obecnie funkcjonujące w Polsce służby specjalne: ABW i AW są służbami ogólnosystemowymi, które w zakresie swoich zadań mają obowiązek ochrony szeroko pojętego bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego państwa. Prowadząc swoje działania (w szczególności w zakresie czynności wywiadowczych) często balansują lub wręcz przekraczają granicę prawa. CBA jest służbą sektorową, realizującą swoje zadania na wąskim odcinku, która w zwalczaniu korupcji musi postępować praworządnie i transparentnie. Ponadto na płaszczyźnie funkcjonowania cywilnych służb specjalnych RP kolejny raz pojawia się problem ząębienia kompetencyjnego, gdyż poza CBA, zwalczaniem korupcji zajmuje się: ABW i wyspecjalizowane pionierzy policji. Brak jednoznacznego sprecyzowania, która instytucja zajmuje się prowadzeniem czynności w tym obszarze działań, może być także przyczyną sporów i konfliktów kompetencyjnych w zakresie między innymi prowadzenia pracy operacyjnej.

Nadzór i kontrola nad działalnością cywilnych służb specjalnych RP w latach 2001-2014 realizowany jest na trzech poziomach władzy: wykonawczym, ustawodawczym, sádowniczym.

Mając na uwadze nadzór wykonawczy wyszczególnić należy, iż w kraju óródkiem koordynacji w zakresie bezpieczeństwa jest Rada Ministrów, Prezes Rady Ministrów (wobec służb jemu podporządkowanych) oraz właściwi ministrowie w odniesieniu do służb specjalnych im podległych oraz policji. Organy te wspierane są przez gremia opiniodawczo-doradcze rządu, gdzie szczególną rolę odgrywa Kolegium do Spraw Służb Specjalnych<sup>75</sup>.

Szefowie cywilnych służb specjalnych jako organy administracji rządowej nadzorowani są przez prezesa rady ministrów. Kolegium w tym zakresie nadal pełni funkcję organu, który programuje, koordynuje i nadzoruje działalność służb.

<sup>74</sup> *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, s. 57.

<sup>75</sup> Zob. W. Kitler, *Model zarządzania bezpieczeństwem narodowym*, [w:] *Kierowanie bezpieczeństwem narodowym*, red. B. Wiśniewski, B. Zdrodowski, Warszawa 2008, s. 98 i n.

Dokonując porównania zakresu zadań Kolegium do Spraw Służb Specjalnych od powstania do chwili obecnej można stwierdzić, iż nastąpiło poszerzenie zakresu koordynacji działań w obszarze bezpieczeństwa państwa. Ustawodawca na początku koncentrował zadania Kolegium na wspomaganiu polityki kadrowej, ukierunkowaniu pracy, ocenie zrealizowanych zadań, współdziałaniu i zakresie koordynacji. W konsekwencji nowelizacji Kolegium poszerzało swoje kompetencje w sensie przedmiotowym – między innymi o zakres spraw ochrony informacji niejawnych oraz podmiotowym – w wyniku kolejnych reform cywilnych służb specjalnych jaka miała miejsce w latach 2001-2006 i zwiększeniu się ilości organów kooperujących w zakresie bezpieczeństwa państwa<sup>76</sup>.

W latach 2001-2014 na znaczeniu zyskała ponownie rola ministra – członka Rady Ministrów odpowiedzialnego za koordynację służb specjalnych. W pierwszym okresie (lata 1997-2001) status tego urzędu wywoływał pewne kontrowersje natury prawno-formalnej, gdyż rola ministra – koordynatora służb specjalnych sprowadzała się głównie do wykonywania funkcji sekretarza Kolegium do Spraw Służb Specjalnych<sup>77</sup>.

Ponowne odtworzenie instytucji ministra – koordynatora nastąpiło w latach 2005-2007. Analiza zakresu prerogatyw jakie skupił w tym okresie minister odpowiedzialny za koordynację służb specjalnych oraz jego status prawny pozwala stwierdzić, iż nastąpiła rozbudowa zakresu jego uprawnień. Egzemplifikacją tego było powierzenie kompetencji kontrolnych oraz prawa do rozpatrywania skarg na działalność służb. Jednocześnie zwiększył się zakres informacji, które minister – koordynator uzyskiwał od służb. O ile w poprzednim okresie uzyskiwane informacje dotyczyły: planowania budżetu i jego wykonania, współdziałania służb specjalnych z partnerami zagranicznymi, planowanych działań mających istotne znaczenie dla bezpieczeństwa państwa, zasad realizacji zadań służbowych i polityki kadrowej, o tyle w latach 2005-2007 minister – koordynator uzyskał dodatkowo uprawnienie w postaci możliwości zapoznawania się z aktami spraw procesowych i operacyjnych, które były prowadzone przez spec służby<sup>78</sup>. Warto zauważyć, iż zapisy te naruszały między innymi przepisy art. 39 ust.3 ustawy o Agencji Bezpieczeństwa

---

<sup>76</sup> S. Zalewski, *Cywilna kontrola...*, s. 114.

<sup>77</sup> *Służby specjalne – programowanie...*, s. 13.

<sup>78</sup> Zob. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 1997 r. w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działania Ministra – członka Rady Ministrów Zbigniewa Siemiątkowskiego (Dz.U. z dnia 20 stycznia 1997); Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 listopada 1997 r. w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działania Ministra – członka Rady Ministrów Janusza Pałubickiego (Dz.U. z dnia 8 listopada 1997); Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 listopada 2005 r. w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działania Ministra – członka

Wewnętrzny i Agencji Wywiadu oraz art. 28 ust. 2 ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, które zakazują ujawniania informacji o osobach udzielających pomocy tym służbom specjalnym oraz o osobach, jeżeli te informacje zostały uzyskane w wyniku wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych. Wyjątki od tych ograniczeń dotyczą tylko żądań prokuratora bądź sądu ale tylko w ściśle określonych przypadkach.

Mimo posiadanych prerogatyw ówczesny minister – koordynator oceniał swoje kompetencje za niewystarczające. Wyraził to w następującym oświadczeniu: „Premier na podstawie ustawy o Radzie Ministrów delegował mnie do realizowania niektórych zadań, wcześniej jemu przypisanych. Rozporządzenie nie tworzyło nowych kompetencji, miało charakter delegacyjny. Rozporządzenie dotyczyło relacji między prezesem rady ministrów a ministrem konstytucyjnym (...) Mogę jedynie stwierdzić, że w toku mojej pracy często okazywało się, że moje kompetencje są zbyt szczupłe, między innymi dlatego dwukrotnie nowelizowano wspomniane rozporządzenie.

W partykularnym interesie służb leżą jak najmniejsze kompetencje nadzorującego je ministra. Wtedy mogą działać pozbawione realnej kontroli, jak obecnie to widzimy. Dla służb najwygodniejsza jest sytuacja, w której kontroluje je osobiście premier. Mając wiele innych obowiązków wynikających z funkcji szefa rządu nie jest w stanie robić tego codziennie i skutecznie. Dla fasady można powołać urzędnika, który nominalnie będzie sprawował pieczę nad działalnością służb, ale faktycznie pozbawiony realnych uprawnień, nie będzie mógł robić tego efektywnie. Modelowa dla służb sytuacja zakłada także ograniczenie liczby członków sejmowej komisji ds. służb specjalnych oraz decydowanie przez koalicję rządzącą, który poseł opozycji może być w komisji, a który nie. Wtedy służby mają komfort działania, bo nikt realnie ich nie kontroluje<sup>79</sup>. Zacytowane oświadczenie, może stanowić punkt wyjścia do dalszych rozważań o celowości ponownego reaktywowania stanowiska ministra – koordynatora jako centralnego organu władzy wykonawczej, który w imieniu Prezesa Rady Ministrów skoncentrowałby się nad koordynacją i nadzorem działalności służb specjalnych i podporządkowaniu tych instytucji polityce państwa.

Znaczącym wydarzeniem w kontekście koordynacji służb specjalnych z poziomu władzy wykonawczej było uchwalenie Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 września 2014 r. w sprawie szczegółowego zakresu działań ministra – członka rady ministrów Jacka Cichockiego w zakresie koordynacji służb specjalnych<sup>80</sup>. Jako jego zadania wskazano m.in. koordynację i nadzór nad działalnością

---

*Rady Ministrów Zbigniewa Wassermana* (Dz.U. nr 221 z dnia 3 listopada 2005 r. poz. 1904 z późn. zm.).

<sup>79</sup> S. Zalewski, *Cywilna kontrola...*, s. 120.

<sup>80</sup> Dz.U. 2014 r. poz. 1276.



ABW, AW i CBA. Wskazana delegacja była najprawdopodobniej rezultatem nieudanej reformy służb specjalnych, jaką planowała przeprowadzić ówczesna ekipa rządząca i najprawdopodobniej próbą odsunięcia spraw służb specjalnych na boczny tor<sup>81</sup>.

Rolę w nadzorze wykonawczym nad cywilnymi służbami specjalnymi odgrywa także prezydent RP, który zgodnie z art. 126 ust.1 Konstytucji RP został powołany, by stać na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium. W obszarze działalności cywilnych służb specjalnych prezydent uprawniony jest do otrzymywania od szefów cywilnych spec służb informacji mogących mieć istotne znaczenie dla bezpieczeństwa i międzynarodowej pozycji kraju. Prezydent wyraża także opinie o zgłoszonych przez prezesa rady ministrów kandydatach na szefów poszczególnych cywilnych służb specjalnych.

Ustawodawcza kontrola cywilnych służb specjalnych w latach 2001-2014 koncentruje się głównie na tworzeniu ustawowych ram niezbędnych dla funkcjonowania tych instytucji oraz kontroli kierunków działania cywilnych spec służb realizowanych w ramach procedur kontrolnych w stosunku do władzy wykonawczej. Priorytetową rolę odgrywa tu Sejmowa Komisja do Spraw Służb Specjalnych, której zakres zadań nadal obejmuje między innymi: opiniowanie projektów ustaw i rozporządzeń dotyczących działalności służb oraz ocena aktów normatywnych o charakterze ogólnym dotyczącym działalności tych służb, opiniowanie ich kierunków działania, opiniowanie kandydatów na stanowisko szefa tych służb (...). Zakres zadań Komisji nadal wydaje się szeroki, tym niemniej w ostatnich latach w debacie publicznej podkreślano potrzebę wyposażenia jej w uprawnienia śledcze. Jak dotąd tak się nie stało, tym samym poniekąd można potwierdzić fasadową rolę Komisji ds. służb specjalnych w zakresie nadzoru parlamentarnego nad cywilnymi spec służbami RP. W świetle rzeczonych rozważań oraz na podstawie doświadczeń ostatnich lat należy dodać, iż w kontekście działań kontrolnych wobec cywilnych

---

<sup>81</sup> Niezrealizowana reforma zakładała ponowną podległość ABW ministrowi spraw wewnętrznych. Swoje zadania ABW miało koncentrować na działaniach kontrwywiadowczych, przeciwdziałaniu terroryzmowi oraz ochronie informacji niejawnych. W przypadku przestępstw gospodarczych ABW miało rozpoznawać sprawy, których wartość przekraczała 16 mln zł. Przestępstwa kryminalne, handel narkotykami oraz przeciwdziałanie przestępczości zorganizowanej miała rozpoznawać Policja, natomiast korupcja i drobniejsze przestępstwa gospodarcze miały być domeną Centralnego Biura Antykorupcyjnego. Agencja Wywiadu miała być nadal nadzorowana przez Prezesa Rady Ministrów i w ramach powierzonych kompetencji prowadzić czynności ukierunkowane na pozyskiwanie informacji odnośnie bezpieczeństwa zewnętrznego państwa.

szużb specjalnych wykorzystana może być specjalnie do tego powołana sejmowa komisja śledcza<sup>82</sup>.

Obecnie działające cywilne szużby specjalne, podobnie jak UOP podlegają kontroli konstytucyjnym organom państwowej ochrony prawnej jakimi są Najwyższa Izba Kontroli oraz Rzecznik Praw Obywatelskich. Kontrolna funkcja tych organów wobec ABW, AW i CBA wynika z konstytucyjnych uwarunkowań cywilnej i demokratycznej kontroli, a nie ze sprawowania wobec nich nadzoru w rozumieniu administracyjnym.

Nadzór i kontrola władzy sądowniczej w odniesieniu do działań cywilnych szużb specjalnych można postrzegać wielowymiarowo. Szczególną rolę odgrywa tu Trybunał Konstytucyjny, który bada zgodność przepisów rangi ustawowej, normujących działalność cywilnych szużb specjalnych oraz organów, które je nadzorują z konstytucją oraz ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi<sup>83</sup>. Zgodnie z unormowaniami sformułowanymi w ustawie o ABW i AW Sąd Okręgowy w Warszawie zarządza stosowanie kontroli operacyjnej przez ABW, gdy inne środki stosowane przez wymienioną szużbę okazały się bezskuteczne albo zachodzi wysokie prawdopodobieństwo, że będą nieskuteczne lub nieprzydatne. Zarządzenie kontroli operacyjnej odbywa się w drodze postanowienia na wniosek Szefa ABW złożony po uzyskaniu pisemnej zgody Prokuratora Generalnego<sup>84</sup>. Istotnym elementem sądowego nadzoru nad działaniami szużb specjalnych jest także wprowadzenie do przepisów o ochronie informacji niejawnych drogi skargowej do Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawie odmowy wydania poświadczenia bezpieczeństwa utrzymanej w mocy przez organ odwoławczy jakim jest Prezes Rady Ministrów, a także postanowień wydanych w trybie postanowień odwoławczych.

Z uwagi na fakt, iż konstytucyjną cechą szużb specjalnych, w tym ich cywilnego komponentu jest tajność działania, trudno jest dywagować o konkretnych przykładach działalności tych instytucji. W świetle Raportu Bezpieczeństwa ABW opracowanego w oparciu o działalność tej instytucji w 2014 r. można stwierdzić,

---

<sup>82</sup> 28 maja 2004 r. Sejm powołał Sejmową Komisję Śledczą do zbadania zarzutu nieprawidłowości w nadzorze Ministerstwa Skarbu Państwa nad przedstawicielami Skarbu Państwa w spółce PKN ORLEN S.A. oraz zarzutu wykorzystania szużb specjalnych (d. UOP) do nielegalnych nacisków na organa wymiaru sprawiedliwości w celu uzyskania postanowień służących do wywierania presji na członków Zarządu PKN ORLEN S.A.

<sup>83</sup> Przykładowo wspomniany już w niniejszym opracowaniu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 czerwca 2009 r. (sygn. akt K54/07 – Dz.U. Nr 105, poz. 880) odnośnie uchylecia art. 3 ust. 1 ustawy z dn. 9 czerwca 2006 r. o *Centralnym Biurze Antykorupcyjnym*.

<sup>84</sup> Art. 27 ustawy z dn. 24 maja 2002 o *Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu*.

iz kluczowymi obszarami zainteresowania tej instytucji we wskazanym okresie był kierunek wschodni oraz przeciwdziałanie terroryzmowi. W opracowaniu tym ABW otwartym tekstem napisało między innymi, iż „Kontrwywiad Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego potwierdził utrzymywanie się wysokiego poziomu aktywności rosyjskich służb wywiadowczych na kierunku polskim”. Jednocześnie dużo miejsca poświęcono islamskim terrorystom, a jako najbardziej alarmującą wskazano informację o działalności w Polsce komórki wsparcia państwa islamskiego<sup>85</sup>.

Nie bez znaczenia również pozostaje konflikt zbrojny mający miejsce na wschodnich terenach Ukrainy. W związku, z tym, o ile pierwsze lata istnienia demokratycznych cywilnych służb specjalnych RP można nazwać „okresem bandytyzmu”, o tyle drugą połowę ostatniego dwudziestopięcioletnia ich funkcjonowania można określić „czasem terroryzmu i konfliktów ościennych”.

### Podsumowanie

Proces zmian w cywilnych służbach specjalnych III RP ma charakter ciągły. Rozpoczęty dwadzieścia pięć lat temu na fali przemian ustrojowych nadal jest kontynuowany. Wynika to ze zmian uwarunkowań politycznych Polski, wymogów wynikających z przynależności Polski do struktur międzynarodowych, przeobrażania się środowiska bezpieczeństwa oraz stawiania przed cywilnymi służbami specjalnymi nowych zadań.

Podsumowując, należy skonstruować, iż w ewolucji cywilnych służb specjalnych w naszym kraju, kluczową rolę odegrały następujące wydarzenia, które wyznaczyły zasadnicze kierunki rozwoju tych instytucji:

- utworzenie w 1990 r. Urzędu Ochrony Państwa i jego podporządkowanie Ministerstwu Spraw Wewnętrznych;
- systemowa zmiana polegająca na rozdzieleniu spraw ochrony bezpieczeństwa zewnętrznego państwa (wywiadu cywilnego) od kwestii bezpieczeństwa wewnętrznego państwa (kontrwywiad cywilny) poprzez utworzenie w 2002 r. Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu oraz podporządkowanie obu instytucji bezpośrednio Prezesowi Rady Ministrów;
- ukształtowanie instytucjonalnych mechanizmów kontroli nad cywilnymi spec służbami przez powołanie w 1995 r. Sejmowej Komisji do spraw Służb Specjalnych, utworzenie 1997 r. Kolegium ds. Służb Specjalnych i czasowe funkcjonowanie w latach 1997-2001 oraz 2005-2007 stanowiska ministra koordynatora ds. Służb Specjalnych;

---

<sup>85</sup> *Raport z działalności Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w 2014 r.*, Warszawa 2015.

- utworzenie w 2006 r. Centralnego Biura Antykorupcyjnego jako nowej wyspecjalizowanej służby do zwalczania zjawiska patologicznego jakim jest korupcja;
- przystąpienie Polski do NATO oraz Unii Europejskiej;
- przeobrażenia w globalnym środowisku bezpieczeństwa, wskazujące nowe formy zagrożeń oraz nakreślające skale wyzwań.

### Bibliografia

1. *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego RP*, BBN, Warszawa 2014.
2. Bożek M., Czuryk M., Karpiuk M., Kostrubiec J., *Służby specjalne w strukturze władz publicznych – zagadnienia prawnoustrojowe*, Warszawa 2014.
3. Bożek M., *Pozycja prawna Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego*, Emów 2003.
4. Chlasta G., *Czterech*, Warszawa 2014.
5. Dudek A., *Historia polityczna Polski w latach 1989-2012*, Warszawa 2013.
6. Galicki Z., *Status prawny służb specjalnych w wybranych państwach zachodnich*, Warszawa 1996.
7. Grzegorowski Z., *Służby specjalne a bezpieczeństwo państwa*, Toruń 2013.
8. Hoc S., *Geneza Ustawy o Urzędzie ochrony Państwa*, [w:] *Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego*, wydanie specjalne z okazji 80. rocznicy urodzin Krzysztofa Kozłowskiego, pierwszego Szefa Urzędu Ochrony Państwa, Warszawa 2011.
9. Kieżun W., *Patologia transformacji – wydanie uzupełnione*, Warszawa 2013.
10. Kitler W., *Bezpieczeństwo narodowe RP Podstawowe kategorie Uwarunkowania System*, Warszawa 2011.
11. Kitler W., *Model zarządzania bezpieczeństwem narodowym*, [w:] *Kierowanie bezpieczeństwem narodowym*, red. B. Wiśniewski, B. Zdrodowski, Warszawa 2008.
12. Kosobudzki T., *Bezpieka w MSZ. Służby specjalne w polityce zagranicznej RP w latach 1989-1997*, Kielce-Warszawa 1998.
13. Kozieł W., *Ewolucja systemu kontroli i nadzoru nad służbami specjalnymi w Polsce*, [w:] *Bezpieczny obywatel – bezpieczne państwo*, red. J. Widacki i J. Czapska, Lublin 1998.
14. Kraj K., *Rewolucja czy ewolucja – od Służby Bezpieczeństwa do Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego*, [w:] *Służby Specjalne w systemie bezpieczeństwa państwa. Przeszłość-Teraźniejszość-Przyszłość. Materiały i Studia*, red. A. Krzak i D. Gibas-Krzak, Szczecin-Warszawa 2012.
15. Makarski A., *Centrum Antyterrorystyczne Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Geneza, zasady działania oraz doświadczenia po pierwszym roku funkcjonowania*, [w:] *Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego*, nr 2/2010.
16. Małecki G., *UOP na tle innych służb europejskich*, [w:] *Urząd Ochrony Państwa 1990-2002*, Warszawa 2015.
17. Misiuk A., *Służby specjalne II Rzeczypospolitej*, Warszawa 1998.
18. Misiuk A., *Instytucjonalny System Bezpieczeństwa Wewnętrznego*, Warszawa 2013.

19. Niemczyk P., *BAI*, [w:] *Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego*, wydanie specjalne 20-lecie UOP/ABW, Warszawa 2010.
20. Pawlikowicz L., *Tajny Front Zimnej Wojny. Uciekinierzy z polskich służb specjalnych 1956-1964*, Warszawa 2004.
21. Piekarski M., *Bezpieczeństwo wewnętrzne Polski w latach 1989-2013. Wybrane aspekty*, Warszawa 2013.
22. Piotrowski P., *Przemiany w MSW w latach 1989-1990*, „Biuletyn IPN” 2006 nr 3.
23. *Polskie Służby Specjalne – Słownik*, red. K.A. Wojtaszczyk, Warszawa 2011.
24. *Raport z działalności Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w 2014 r.*, Warszawa 2015.
25. Rowicka D., *Ewolucja systemu kontroli i nadzoru nad służbami specjalnymi w Polsce*, [w:] *Bezpieczny obywatel – bezpieczne państwo*, red. J. Widacki, J. Czapska, Lublin 1998.
26. Siemiątkowski Z., *Transformacja służb specjalnych w latach 90. XX w. Dylematy rozwoju*, [w:] *Urząd Ochrony Państwa 1990-2002*, Warszawa 2015.
27. Siemiątkowski Z., *Wywiad a władza. Wywiad cywilny w systemie sprawowania władzy politycznej PRL*, Warszawa 2009.
28. *Służby specjalne – programowanie, nadzór i koordynacja*, Warszawa 2003.
29. Zalewski S., *Służby specjalne w państwie demokratycznym*, wyd. 2, Warszawa 2005.
30. Zalewski S., *Cywilna kontrola służb specjalnych w Polsce*, [w:] *Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego*, wydanie specjalne, 20-lecie UOP/ABW.
31. Żebrowski A., *Wpływ przemian ustrojowych na bezpieczeństwo Polski. Wybrane problemy*, [w:] *Bezpieczeństwo RP Wczoraj i Dziś – Studia z zakresu bezpieczeństwa państwa*, red. M. Śliwa, A. Żebrowski, R. Kłaczynski, Kraków 2014.
32. Żebrowski A., *Ewolucja polskich służb specjalnych. Wybrane obszary walki informacyjnej (Wywiad i kontrwywiad w latach 1989-2003)*, Kraków 2005.

#### **Akty prawne**

1. Ustawa z dn. 24 maja 2002 o *Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu*.
2. Ustawa z dn. 9 czerwca 2006 r. o *Centralnym Biurze Antykorupcyjnym*.
3. Ustawa z dn. 9.06.2006 r. o *Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego* (Dz.U. Nr 104, z późn. zm.).
4. Ustawa o *Urzędzie Ochrony Państwa* z dnia 6 kwietnia 1990 r.
5. Ustawa z dnia 25 kwietnia 1996 r. o *zmianie ustawy o Policji oraz ustawy o Urzędzie Ochrony Państwa*.
6. Ustawa z dnia 22 stycznia 1999 r. o *ochronie informacji niejawnych. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*.
7. Ustawa z dnia 17 lipca 2009 r. o *zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym* (Dz.U. z 2009 r. nr 131, poz. 1076).
8. Zarządzenie Nr 110 Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2012 r. *zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego*.
9. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 grudnia 1996 r. w *sprawie nadania statutu Urzędowi Ochrony Państwa*.

10. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 1997 r. w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działania Ministra – członka Rady Ministrów Zbigniewa Siemiątkowskiego.
11. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 listopada 1997 r. w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działania Ministra – członka Rady Ministrów Janusza Pałubickiego.
12. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 listopada 2005 r. w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działania Ministra – członka Rady Ministrów zakresu działania Ministra – członka Rady Ministrów Zbigniewa Wassermana.
13. Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 września 2014 r. w sprawie szczegółowego zakresu działań Ministra – Członka Rady Ministrów Jacka Cichockiego w zakresie koordynacji służb specjalnych.

**Keywords:** *transformation, civil security services, security, internal security*

#### SUMMARY

*The aim of the study is to present the process of transformation of the Polish civil special services in the years 1989-2014. To this end the evolving changes affecting the organizational structure of the relevant institutions along with the accompanying adjustments in the scope of the supervisory and control system are discussed. Additionally, the nature of the past and current threats is outlined in the context of the competencies of the Polish civil special services.*