

STANISŁAW HOC*

Uniwersytet Opolski, Opole, Polska

RECENZJA MONOGRAFII SŁAWOMIRA ZALEWSKIEGO „KONTROLA SŁUŻB SPECJALNYCH W POLSCE”

Z uwagą należy odnotować publikację kolejnej pracy dotyczącej służb specjalnych, odnoszącej się do wycinka tych służb, czyli ich kontroli. Temat był wprawdzie podejmowany, ale tylko wycinkowo i w ujęciu ustrojowym. Autor uznany specjalista w zakresie problematyki bezpieczeństwa i ochrony informacji niejawnych, a przy tym z doświadczeniem w służbach specjalnych (UOP, ABW, sekretariat Kolegium do spraw Służb Specjalnych) przygotował monografię interesującą, a przy tym nowatorską, nie pozbawioną elementów krytycznych, ale zawsze dobrze uzasadnionych.

Pracę rozpoczyna wprowadzenie (s. 7-11), w której Autor uzasadnia szczegółowo potrzebę zajęcia się problemem. Celem badawczym (s. 9) jest ocena systemu kontroli służb specjalnych w aspekcie społecznym i politycznym oraz dokonanie syntezy tych ujęć z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa. Autor zakresem podmiotowym objął instytucje kontroli i nadzoru, sytuowane w układzie poszczególnych władz publicznych w klasycznym ich trójpodziale, ale też służby specjalne (jako podmioty nadzorowane) oraz instytucje otoczenia społecznego służb specjalnych, jak i ośrodki eksperckie, media publiczne.

Wyjaśniając cel podjętych badań Autor zauważa, że zakres jego badań nie obejmował licznych i wielowątkowych przekazów odnoszących się do funkcjonowania służb specjalnych, ocen opinii, relacji byłych funkcjonariuszy (s. 9). Czuję jednak pewien niedosyt, ale to subiektywne, niewątpliwie interesujące byłyby opinie i poglądy b. posłów członków Sejmowej

* **prof. dr hab. Stanisław Hoc**, University of Opole, Opole, Poland

 <https://orcid.org/0000-0002-7443-2629>  shoc@op.pl

Komisji do spraw Służb Specjalnych (niektórzy odeszli: K. Miodowicz, J. Gruszka, Z. Wassermann), a także stałych doradców tej komisji, uzyskane chociażby anonimowo. To niewątpliwie byłoby przedsięwzięcie trudne i pracochłonne.¹

Autor zwraca uwagę na postępujący regres demokratycznego państwa prawnego w Polsce, ale uważa, że ma uzasadnienie prowadzenie badań sfery cywilnej i demokratycznej kontroli służb specjalnych, a także wypracowanie rekomendacji doskonalenia służb specjalnych w przyszłości (s. 11).

W rozdziale 1 Autor zajmuje się służbami specjalnymi jako przedmiotem kontroli (s. 13-62), odnosząc się szczegółowo do: pojęcia służb specjalnych, standardów w zakresie form cywilnej kontroli służb specjalnych, zakresu podmiotowego i przedmiotowego kontroli, czynności operacyjno-rozpoznawczych jako przedmiotu kontroli, syndromu poszerzania obowiązków informacyjnych wobec służb specjalnych. Autor szeroko wykorzystuje swoje wcześniejsze rozważania poczynione w innych opracowaniach z dążeniem do ich poszerzenia i uaktualnienia. Należy zauważyć, iż oprócz wymienionych rozpraw doktorskich (s. 17) powstały jeszcze inne, np. K. Brejza, Kontrola parlamentarna nad służbami specjalnymi realizowana przez Komisję do Spraw Służb Specjalnych, SWPS Warszawa 2014 (autor rozprawy był posłem członkiem wymienionej Komisji, który pod moim kierunkiem przygotował rozprawę, nieopublikowaną), M. Kolaszyński, Status ustrojowy polskich służb specjalnych po 1989 r. UJ 2015 (opublikowana w 2016 r. przez Wydawnictwo UJ). Autor przyjmuje jako tezę, że kontrola służb specjalnych w Polsce ma zasadniczo charakter personalny, a zatem charakteryzuje się instytucjonalną niedojrzałością względem przyjętego w demokratycznych państwach prawnych ogólnego standardu kontroli (s. 19). Tezę tę uzasadnia odpowiednimi materiałami, w tym Komisji Weneckiej, OBWE, Rady Europy. W sposób umiejętny Autor doprecyzowuje zakres podmiotowy i przedmiotowy kontroli służb specjalnych w obecnych warunkach (s. 24), posiłkując się rysunkami, odpowiednio skomentowanymi. Interesujące, a przy tym pogłębione są rozważania Autora dotyczące czynności operacyjno-rozpoznawczych jako przedmiotu kontroli (s. 32 in.). Drobną uwagą, omawiając uchwałę TK, Autor pominął moją głosę do niej („Państwo i Prawo” 1996, z. 8-9). Z inicjatywy poselskiej podejmowane były próby ustawowej regulacji czynności operacyjno-rozpoznawczych, ale okazały się one być nieskuteczne wobec

¹ Autor recenzji był w latach 1998-2015 stałym doradcą Komisji, a przez dwie kadencje do 2015 r. szefem zespołu doradców.

obstrukcji służb specjalnych i innych – byłem jednym z ekspertów podkomisji, kierowanej przez posła M. Biernackiego. Autor krytycznie ocenia rozwiązania ograniczające możliwości operacyjnego pozyskiwania współpracowników przez służby specjalne, co podzielam, przyjęto wzory rosyjskie, ale fasadowe (s. 42). Omawiając potrzebę ochrony treści, form i metod czynności operacyjno-rozpoznawczych Autor wskazuje na krajowe przykłady praktyk godzących w te wartości, np. raport z likwidacji WSI (s. 29). Krytyczny stosunek Autora do tych rozwiązań został merytorycznie bardzo trafnie uargumentowany, a zarzuty o przestępczym charakterze działań żołnierzy WSI nie zostały potwierdzone przez organy ścigania.

Po dokonaniu analizy w tym rozdziale Autor wskazuje, jakie cechy służb specjalnych stanowią przedmiot kontroli i określają pożądany model instytucji kontrolnych (s. 61-62).

W rozdziale 2 Autor zajmuje się nadzorem organów władzy wykonawczej (s. 63-102), odnosząc się do: istoty nadzoru administracyjnego nad służbami specjalnymi, układu organizacyjnego nadzoru nad służbami specjalnymi w Polsce po 1990 r., prawnych środków nadzoru nad działalnością służb specjalnych, funkcji kontrolnych prokuratury. Swoje rozważania Autor rozpoczyna od przedstawienia dotychczasowego dorobku doktryny, który ma charakter analiz prawnych, gdyż praktyka objęta została ochroną informacji niejawnych (s. 65).

Wnioski wynikające z analizy dorobku doktryny stanowią dobry punkt wyjścia do dalszych wywodów w tym rozdziale, oddających istotę problemu i będących wyrazem kompetencji Autora. Zdaniem Autora zakres uprawnień Prezesa Rady Ministrów wobec cywilnych służb specjalnych jest rozległy i obejmuje zasadnicze sfery ich działania, ale w przypadku powołania ministra koordynatora (jak obecnie) część z tych uprawnień realizuje minister. W odniesieniu do służb wojskowych Prezes RM posiada istotne uprawnienia kadrowe, natomiast status nadzorczy Ministra Obrony Narodowej jest ograniczony, bowiem nadzorując formalnie podporządkowane mu służby wojskowe, część zadań w układzie nadzoru dzieli z ministrem koordynatorem i Prezesem RM (s. 82). Szczegółowe kompetencje wymienionych organów zostały szeroko ujęte z wykorzystaniem czytelnych tabel, co podnosi wartości poznawcze pracy. Autor trafnie wskazuje, że zakres zadań aktualnego ministra M. Kamińskiego jest najszerszy w porównaniu do zadań poprzedników (s. 88).

W rozdziale 3 Autor zajmuje się funkcjami kontrolnymi Sejmu oraz organów powoływanych przez Sejm (s. 103-129), donosząc się do: początków kształtowania kontroli służb specjalnych w Sejmie RP, aktualnego statusu sejmowej Komisji do Spraw Służb Specjalnych, NIK i RPO. Wywody Autor rozpoczyna od analizy stanu literatury, która została ujęta selektywnie, ale to

jego wybór. Nie zwrócił np. uwagi na: Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych, tom II, wybór i opracowanie W. Odrowąż-Sypniewski. Warszawa 2010, spis treści s. 571.

Wyczerpująco Autor analizuje początki kształtowania kontroli służb specjalnych w Sejmie RP (s. 105 in.). Podkreślić należy, co czyni także Autor i inni, że zakres uprawnień Komisji ds. Służb Specjalnych, o których mowa w regulaminie Sejmu jest ograniczony (s. 107). Pogląd taki przedstawił również m.in. M. Bożek (b. stały doradca Komisji), który podziela. Istnieją zasadnicze bariery w dostępie tej Komisji do informacji, co Autor dostrzega (s. 108). Następnie analizuje aktualny status sejmowej Komisji ds. Służb Specjalnych (s. 109 in.). Z wywodów Autora wynika, że posłowie opozycji mają znikomy wpływ na działalność Komisji (s. 110), zablokowano np. powołanie jednego z doradców (P. Niemczyk), którego zgłosiła Nowoczesna. Zadania informacyjne Komisji zostały znacznie rozbudowane, bez zapewnienia dopływu informacji od służb specjalnych, stąd trafna jest uwaga Autora o fasadowym charakterze tej Komisji, w aspekcie prawnych podstaw jej działalności (s. 114).

Zauważa się w doktrynie, że od 2015 r. funkcję przewodniczącego Komisji ds. Służb Specjalnych pełni wyłącznie poseł partii rządzącej, który prezentuje hybrydowy typ kibica i strusia (struś – to postępowanie, które charakteryzuje się łagodnym zaniedbaniem organu kontrolnego, pozostawiającym dużą swobodę służbom specjalnym, kibic – to członek parlamentu, który wychyla głowę z piasku, lecz tylko w celu chwalenia działań służb specjalnych, popiera bezwarunkowo wszystkie propozycje służb, zadaje łatwe pytania, chwali bohaterskie działania oficerów, jednocześnie piętnuje wszelkie przecieki prasowe²).

Zdaniem Autora dorobek NIK w kwestii kontroli służb specjalnych oraz organów je nadzorujących nie jest zbyt obszerny (s. 115), pogląd ten uzasadnia informacjami NIK (publikowanymi). W 2020 r. NIK odmówiła podjęcia działań kontrolnych w odniesieniu do pozyskiwania danych obywateli, w tym w szczególności danych telekomunikacyjnych i internetowych, przez podmioty uprawnione, na wniosek RPO. Prezes NIK wskazał m.in. na swoją bezsilność, a zewnętrzna kontrola nad czynnościami operacyjno-rozpoznawczymi służb specjalnych jest niemożliwa (s. 125). Autor omawia także rolę RPO (s. 125 in.) w zakresie działalności służb specjalnych. Zwraca uwagę na działalność przy RPO Komisji Ekspertów, której celem jest opracowanie standardów przestrzegania praw obywatelskich w działalności służb uprawnionych do podejmowania czynności operacyjno-rozpoznawczych (służby specjalne i

² J. Stróżyk, Wybrane problemy międzynarodowej współpracy wywiadowczej. Czy NATO ma wywiad?. Warszawa 2020, s. 198.

policyjne) – s. 128. Szczegółowo analizuje przy tym raport z 2019 r. „Osiodłać Pegaza. Przestrzeganie praw obywatelskich w działalności służb specjalnych”.

W rozdziale 4 Autor zajmuje się kontrolą sądową służb specjalnych (s. 130-150), odnosząc się do: ogólnego zakresu kontroli sądowej, roli TK, sądowej kontroli czynności operacyjno-rozpoznawczych, funkcji sądów administracyjnych. Autor dokonuje wnikliwej oceny publikacji poruszających kwestię kontroli sądowej służb specjalnych, a swoje rozważania ujmuje w tabelach. Wspomina o 17 sprawach rozpatrzonych przez TK. W ostatnich latach aktywność TK znacznie spadła, gdyż m.in. RPO od 2016 r. stopniowo wycofywał wnioski o zbadanie zgodności z Konstytucją przepisów mających związek z działalnością służb specjalnych (s. 136). Na ten stan wpływa niewątpliwie ocena niezależności TK oraz prawidłowość obsadzenia jego sędziów. Autor wysoko ocenia wcześniejsze orzeczenia TK w sprawach dotyczących czynności operacyjno-rozpoznawczych (s. 141). Następnie Autor omawia sądową kontrolę czynności operacyjno-rozpoznawczych (s. 144 in.), wykonywaną przez Sąd Okręgowy w Warszawie. Trafnie Autor przyjmuje, że środki sądowej kontroli w zakresie kontroli czynności operacyjno-rozpoznawczych (kontroli operacyjnej) oraz przetwarzania danych telekomunikacyjnych, pocztowych i internetowych nie są wystarczające (s. 145), co wynika z obowiązujących przepisów prawnych. Analizując funkcje sądów administracyjnych Autor zwraca uwagę przede wszystkim na decyzje administracyjne, poświadczenia bezpieczeństwa.

W rozdziale 5 Autor przedstawia debatę o kontroli służb specjalnych (s. 151-182), odnosząc się do debaty o służbach specjalnych okresu transformacji systemowej, na kanwie reform służb specjalnych i aktualnych wyzwań. To interesująca część monografii, a podobne rozważania stosunkowo rzadko występują w innych pracach, co należy podkreślić. Powyższe świadczy o dążeniach Autora do wszechstronnej analizy podjętego zagadnienia. Autor wychodzi z założenia, że funkcjonowanie służb specjalnych spotyka się także z zainteresowaniem organizacji pozarządowych (s. 151). Następnie skupia się na omówieniu debaty o służbach specjalnych okresu transformacji (s. 152 in.). Analizuje wypowiedzi wielu osób związanych z problematyką bezpieczeństwa, także reprezentujących poszczególne ugrupowania polityczne, a wyniki analiz ujmuje w tabelach.

Kilka drobnych uwag: przypis 401, poprawna jest tylko pierwsza część zdania, W. Szarama nie był szefem UOP, ani ministrem spraw wewnętrznych, jest natomiast od wielu lat posłem, przypis 389 – nie obecnie, a od 1997 r. poseł, zmarł w 2013 r., K. Miodowicz w 1990 r. został dyrektorem Zarządu Kontrwywiadu UOP. Autor trafnie zauważa, że w debacie odnoszącej się

do pożądaných funkcji służb specjalnych zaznaczyła się zgoda przedstawicieli różnych środowisk co do potrzeby ich ograniczenia do funkcji informacyjnej. W kolejnych latach jednak funkcje procesowe nie tylko nie znikły, ale nawet je rozbudowano, poszerzając zakres zadań ABW oraz tworząc nową służbę (CBA), która jest faktycznie służbą policyjną (s. 160). Należy nadmienić, iż w 2002 r. podczas prac nad reformą służb specjalnych (likwidacja UOP i tworzenie ABW i AW) przedstawiciele strony rządowej zapewniali, że uprawnienia procesowe ABW będą tylko czasowe, ale udoskonalono model rosyjski, a także białoruski i ukraiński, powyższa wiedza jest mi znana z doradztwa wówczas komisji nadzwyczajnej kierowanej przez pośła G. Kurczuka.

Po prezentacji tych ciekawych wywodów, nigdzie w sposób kompleksowy nie podnoszonych, Autor przechodzi do omówienia debaty na kanwie reform służb specjalnych w 2002 r. (s. 166 in.). Oceny tej reformy są zróżnicowane – zdaniem Autora – i ma rację, ale po 2015 r. mimo zapowiedzi, nie podjęto żadnej reformy służb specjalnych, poza poszerzeniem ich kompetencji i zwiększania budżetów. Wcześniej była przygotowywana reforma służb specjalnych (2013-2014), ale nie została ona skutecznie przeprowadzona z różnych powodów (s. 171-172). Przedstawiając aktualne wyzwania debaty o kontroli służb specjalnych (s. 172 in.) Autor skupia się na prezentacji poglądów niektórych autorów, których postulaty są wprawdzie interesujące, ale nie mające wpływu na problem, z przyczyn politycznoustrojowych – co należy podkreślić. Np. P. Burczaniuk (ABW) widzi potrzebę wzmocnienia pozycji ministra koordynatora i przypisania mu działu administracji rządowej. Z wypowiedzi cytowanych przez Autora innych autorów wynika, że istnieje niewystarczalność środków nadzoru i kontroli. Autor zauważa, że w diagnozach wymienionych przez niego autorów brakuje odpowiedzi na pytanie: dlaczego w Polsce (choć można wskazać przykłady innych demokratycznych państw) dochodzi do co najmniej spowolnienia procesu kształtowania dojrzałych instytucji odpowiedzialnych za nadzorowanie służb specjalnych (s. 176). Wskazuje przy tym na postępujący regres państwa prawnego, pogląd ten merytorycznie uzasadnia omawiając różnorodne czynniki funkcjonalności systemu cywilnej kontroli służb specjalnych.

W rozdziale 6 Autor zajmuje się funkcjonalnością systemu kontroli służb specjalnych (s. 183-196), odnosząc się do: kryteriów funkcjonalności instytucji bezpieczeństwa i oceny funkcjonalności. Autor wychodzi z założenia, że w piśmiennictwie poświęconym kontroli służb specjalnych sporadycznie spotyka się próby określenia jakościowych kryteriów oceny tej działalności co może być konsekwencją uznania politycznego charakteru zwierzchnictwa nad służbami (s. 183). Konieczne jest mimo wszystko – zdaniem Autora – poszukiwanie bardziej

uniwersalnych kryteriów oceny, co stara się następnie czynić w swoich wywodach. Niejako przy okazji powołuje się na pogląd P. Pogonowskiego, wypowiedziany wcześniej, niż został szefem ABW, jednak bez komentarza dotyczącego możliwej rozbieżności między teorią a praktyką.

Interesująca jest analiza funkcjonalna kontroli służb specjalnych z punktu widzenia skuteczności zaprezentowana przez Autora (s. 192). Następnie Autor podejmując próbę syntetycznej oceny systemu kontroli służb specjalnych, przedstawia swoje autorskie ustalenia w formie skróconych tez, będących odpowiedziami na pytania odnoszące się do kryteriów oceny w relacji do poszczególnych grup interesów – politycznych, społecznych oraz państwa (s. 193 in.). Zdaniem Autora, badania dowodzą nieprzystawalności obecnych form kontroli do rosnących uprawnień służb specjalnych oraz standardów ochrony praw obywatelskich (s. 196).

Pracę zamyka podsumowanie – synteza ustaleń (s. 197-202), ujęte w 21 punktach. Wynika ono logicznie z przeprowadzonych interesujących i merytorycznych rozważań. Podzielić należy krytyczne stanowisko Autora dotyczące oceny nadzoru służb specjalnych i powodów tego stanu (s. 201), a system wymaga profesjonalizacji. Stawia więc pytanie, jak kontrolować służby specjalne?

W bibliografii ujęto źródła: prawo, orzecznictwo, dokumenty urzędowe i piśmiennictwo. Piśmiennictwo jest obfite, w pełni wykorzystane w tekście, aczkolwiek warto mieć na uwadze także inne publikacje, do których Autor nie dotarł, np.: J. Jaskiernia, Demokratyczna kontrola nad służbami specjalnymi a problem ochrony praw i wolności jednostki [w:] Współczesne wyzwania wobec praw człowieka w świetle polskiego prawa konstytucyjnego, red. naukowa Z. Kędzia, A. Rost, Poznań 2009, S. Sagan, Sejmowa Komisja do Spraw Służb Specjalnych [w:] Administracja publiczna u progu XXI wieku (Prace dedykowane prof. dr. hab. J. Szreniawskiemu z okazji jubileuszu 45-lecia pracy naukowej), red. Z. Niewiadowski, Przemysł 2000, A. Żebrowski, Parlament a służby specjalne w Polsce (zarys problematyki) [w:] M. Grzybowski, G. Kuca (red.), Polska-Europa-Ameryka Łacińska. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Jackowi Czajowskiemu. Kraków 2013, S. Michalak, O służbach specjalnych w brytyjskim parlamencie. Dzieje parlamentarnej kontroli służb specjalnych w Wielkiej Brytanii (1909-1994). Warszawa 2006, I. K. Szostek, Służby specjalne w systemie bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej na przykładzie Wojskowych Służb Informacyjnych. Zarząd Główny Towarzystwa Wiedzy Obronnej. Warszawa 2012, Z. Siemiątkowski, Kształtowanie się systemu cywilnej demokratycznej kontroli nad służbami specjalnymi RP [w:] D. Waniek (red.), Lewica w praktyce rządzenia. Toruń 2010, J. Stróżyk, Wybrane problemy międzynarodowej współpracy

wywiadowczej. Czy NATO ma wywiad?, Warszawa 2020, S. Galij-Skarbińska, Model zmiany cywilnych służb specjalnych w Polsce w latach 1989-1990. Powstanie Urzędu Ochrony Państwa, Toruń 2019.

Należy podkreślić, iż Autor wykorzystał w swoich rozważaniach 32 tabele i 14 rysunków, co podnosi wartości poznawcze jego wyводу i znacznie ułatwia zrozumienie istoty problemu.

Monografia S. Zalewskiego, dojrzała, oparta na doskonałej znajomości problematyki służb specjalnych, z wykorzystaniem dotychczasowych jego publikacji naukowych zasługuje w pełni na wysoką ocenę. Autor nie unika prezentacji własnych ocen, także krytycznych, co niestety nie jest częste w obecnej debacie naukowej, wskazuje przy tym na optymalne rozwiązania, oby tylko decydenci chcieli tych propozycji wysłuchać?



Copyright (c) 2021 Stanisław Hoc



This work is licensed under a Creative Commons Attribution-Share Alike 4.0 International License.