

Piotr SWOBODA

Uniwersytet Pedagogiczny im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie¹

Wydział Nauk Społecznych

Instytut Nauk o Bezpieczeństwie

piotr.swoboda@up.krakow.pl

ORCID 0000-0002-3013-2659

<https://doi.org/10.34739/dsd.2021.01.08>



MINISTER KOORDYNATOR DO SPRAW SŁUŻB SPECJALNYCH W POLSCE W LATACH 1997 – 2020. CYWILNA KONTROLA CZY POLITYCZNA INGERENCJA?

ABSTRAKT: Artykuł ma na celu przedstawienie zmian charakteru funkcji ministra koordynatora do spraw służb specjalnych w Polsce w latach 1997–2020 ze szczególnym uwzględnieniem elementów cywilnej kontroli nad działalnością służb specjalnych ze strony władzy wykonawczej oraz elementów wskazujących na możliwość ingerencji o charakterze politycznym w merytoryczną sferę ich działalności. Funkcjonowanie takiego organu, który powinien koordynować działalność tych newralgicznych instytucji w systemie bezpieczeństwa państwa w celu harmonizacji ich współdziałania dla osiągnięcia jak najlepszych efektów dla bezpieczeństwa państwa, jest zasadne. Analiza aktów prawnych regulujących działalność tego organu oraz określania jego kompetencji w omawianym okresie wskazuje raczej na próby politycznej ingerencji i wpływu rządzących na służby specjalne niż merytorycznej działalności w celu usprawnienia systemu bezpieczeństwa państwa w tym przedmiocie lub zapewnienia demokratycznej kontroli cywilnej.

SŁOWA KLUCZOWE: cywilna kontrola, koordynacja, nadzór, służby specjalne

MINISTER – COORDINATOR OF SPECIAL SERVICES IN POLAND (1997 – 2020). CIVIL DEMOCRATIC CONTROL OR POLITICAL INFLUENCE?

ABSTRACT: The aim of the article is to present the transformation of the function of the minister – coordinator of special services in Poland between 1997 and 2020. In particular, the elements of civil democratic control and the examples of political influence towards special services are taken into consideration. It is very important to establish the institution that can provide suitable coordination in the specific area of the state security that can lead to the special services effectiveness. The analysis of the regulations connected with the minister-coordinator creation and activity shows rather the political involvement and influence towards special services activity than the positive aspects of improving their coordination and cooperation for the state security and civil democratic control.

KEYWORDS: civil democratic control, coordination, special services, supervision

¹ The Pedagogical University of Cracow; Poland.

WPROWADZENIE

Jednym z podstawowych elementów transformacji systemowej w Polsce, rozpoczętej na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych dwudziestego wieku, była budowa skutecznych i dostosowanych do nowych warunków instytucji bezpieczeństwa państwa. Nowo budowany system bezpieczeństwa państwa uwzględniać musiał przede wszystkim podstawowe standardy demokratyczne i musiał być zgodny z oczekiwaniami wyznaczanymi przez północnoatlantyckie i zachodnioeuropejskie struktury bezpieczeństwa, do których Polska aspirowała².

Kluczowym elementem tego systemu, szczególnie w obszarze bezpieczeństwa politycznego, są służby specjalne (przede wszystkim wywiad i kontrwywiad), które z jednej strony zajmują się ochroną najważniejszych zasobów informacyjnych w państwie, z drugiej zaś pozyskują najważniejsze informacje z punktu widzenia jego bezpieczeństwa, przetrwania i niezakłóconego funkcjonowania oraz rozwoju. Innymi słowy, ich podstawowa rola w tym zakresie dotyczy ochrony i wspierania najważniejszych procesów decyzyjnych w zakresie realizacji polityki państwa (w tym bezpieczeństwa, zagranicznej, militarnej, gospodarczej itp.)³.

Standardem systemów demokratycznych jest również skuteczny i efektywny system cywilnej kontroli nad służbami specjalnymi⁴, który należy (w ujęciu systemowym) traktować szeroko (nie ograniczając pojęcia kontroli tylko do czynności w sensie administracyjnym), jako całokształt demokratycznych mechanizmów kontrolnych, nadzorczych i koordynacyjnych zapewniających ich skuteczność i efektywność dla ochrony i realizacji podstawowych interesów państwa przy jednoczesnym zapewnieniu, by ich szerokie kompetencje i uprawnienia nie były nadużywane przeciwko interesom społeczeństwa. Istotą tak rozumianej kontroli jest zagwarantowanie ochrony praw i wolności obywatelskich przed nadmierną ingerencją państwa oraz niedopuszczenie do sytuacji, w której służby tego rodzaju mogą działać we własnym interesie⁵. Skuteczna i efektywna kontrola cywilna powinna pogodzić „ochronę systemu politycznego oraz społeczeństwa przed samymi służbami” z zapewnieniem „efektywności działania tych służb na rzecz państwa w warunkach demokracji”⁶.

W literaturze przedmiotu podkreślany jest związek funkcjonalny służb specjalnych z instytucją władzy⁷. Wynika to przede wszystkim z rangi i wartości informacji będących obiektem ochrony i zainteresowań służb specjalnych dla prowadzenia polityki państwa. Z drugiej strony – również ze względu na posiadane zasoby informacyjne, wiedzę i możliwości – służby specjalne mogą być obiektem szczególnego zainteresowania ze strony polityków będących u władzy z punktu widzenia rywalizacji o charakterze politycznym, wykorzystywania służb do realizacji partykularnych

² W. Malendowski, *Polityka bezpieczeństwa RP*, Poznań 1998, s. 70.

³ A. Żebrowski, *Ewolucja polskich służb specjalnych. Wybrane obszary walki informacyjnej. (Wywiad i kontrwywiad w latach 1989–2003)*, Kraków 2005, s. 194.

⁴ S. Zalewski, *Służby specjalne w państwie demokratycznym*, Warszawa 2005, s. 115.

⁵ B. Sprengel, *Ustrój organów administracji bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Włocławek 2004, s. 115–116.

⁶ P. Swoboda, *Wywiad i kontrwywiad w Polsce w procesie przemian systemowych (1989–2007)*, Kraków 2016, s. 306.

⁷ S. Zalewski, *Służby*, op. cit., s. 25.

interesów⁸. Zwraca się również uwagę na konieczność rozdzielenia sfery partyjnej i wykonywania władzy politycznej, którą charakteryzuje zmienność (kadencyjność) od sfery administracyjnej (urzędniczej), która powinna być stała, profesjonalna, apolityczna i realizować przede wszystkim interes publiczny⁹. Instytucje bezpieczeństwa, w tym przede wszystkim służby specjalne, powinny być skutecznie odizolowane i chronione od prób wpływu politycznego, powinny charakteryzować się apolitycznością, stabilnością i ciągłością¹⁰.

Wśród mechanizmów cywilnej kontroli wypracowanych w Polsce w okresie transformacji systemowej, kwestie związane z zapewnieniem skuteczności i efektywności funkcjonowania tych służb oraz z możliwością politycznej ingerencji w ich funkcjonowanie przez polityków pochodzących z wyborów i sprawujących władzę¹¹, najbardziej widoczne mogą być w ramach kontroli wewnątrzadministracyjnej, ulokowanej wewnątrz egzekutywy. Służby specjalne stanowią część administracji rządowej, podlegają Radzie Ministrów (Prezesowi Rady Ministrów lub poszczególnym ministrom), i to w tym wymiarze występuje największy stopień powiązań w postaci podległości służbowej, rozwijane były najdalej idące formy cywilnej kontroli, przybierające postać również nadzoru lub koordynacji. To przede wszystkim władza wykonawcza realizuje politykę wewnętrzną i zewnętrzną państwa¹² (w tym również bezpieczeństwa), a także dostosowuje struktury administracji publicznej do realizacji tych celów. Wśród mechanizmów kontrolnych egzekutywy w wyniku reformy centrum administracyjno-gospodarczego rządu z 1996 roku¹³, odkąd cywilne służby specjalne były bezpośrednio nadzorowane przez Prezesa Rady Ministrów, w 1997 roku pojawiło się po raz pierwszy stanowisko tzw. ministra koordynatora do spraw służb specjalnych¹⁴, który jednocześnie stanowi pewien dedykowany do tej sfery bezpieczeństwa państwa organ administracji (jeżeli jest powołany), a także daje premierowi możliwość przekazania

⁸ S. Zalewski, *Dylematy ochrony informacji niejawnych*, Katowice 2009, s. 108, J. Bury, *Rola służb specjalnych w zapewnieniu bezpieczeństwa narodowego. Wyzwania i problemy*, [w:] M. K. Księżopolski (red.), *Problemy bezpieczeństwa wewnętrznego i bezpieczeństwa międzynarodowego*, Warszawa 2009, s. 271–272, M. Kolaszyński, *Nadzór nad cywilnymi służbami specjalnymi*, „Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały” 2013 nr 2 (13), s. 93.

⁹ M. Kulesza, *Transformacja ustroju administracyjnego Polski (1990–2000)*, „Studia Iuridica” 2000, t. 38, s. 79.

¹⁰ J. Bury, op. cit., s. 264–274, K. Kozłowski, *Rewolucja po polsku*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego”, 20-lecie UOP/ABW, wydanie specjalne, s. 15.

¹¹ Vide: P. Swoboda, Wywiad, op. cit., s. 144–148.

¹² Art. 146 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

¹³ Art. 34 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zmianie niektórych ustaw normujących funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej (Dz.U. z 1996 r. Nr 106, poz. 496 z późn. zm.).

¹⁴ S. Zalewski, *Służby*, op. cit., s. 120, A. Żebrowski, *Kontrola cywilna nad służbami specjalnymi III Rzeczypospolitej (1989–1999). Zagadnienia politologiczno-prawne*, Kraków 2001, s. 197. W niniejszym opracowaniu przyjęto uproszczoną i uogólnioną nazwę – minister koordynator do spraw służb specjalnych. Należy przez to rozumieć ministra, który zostaje wyznaczony lub powołany przez Prezesa Rady Ministrów na podstawie art. 33 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. Nr 106, poz. 492 z późn. zm.) w celu kontroli, nadzoru lub koordynacji służb specjalnych. W poszczególnych aktach prawnych występują różne nazwy, np. „minister-członek Rady Ministrów właściwy do spraw koordynowania działalności służb specjalnych”, „minister powołany w celu koordynowania działalności służb specjalnych” (ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 27 z późn. zm., ustawa z dnia 6 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1921 z późn. zm.), Minister Koordynator Służb Specjalnych (ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego, t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 687 z późn. zm., ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych, t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 796).

mu niektórych swoich ustawowych uprawnień w tym zakresie i doprecyzowania ich w drodze rozporządzenia.

Podstawowym celem niniejszego artykułu jest przeanalizowanie zmian w zakresie uprawnień, kompetencji i zadań do realizacji dla ministrów koordynatorów do spraw służb specjalnych od roku 1997 do 2020, w szczególności pod kątem przedstawienia przeobrażeń tej funkcji na przestrzeni lat oraz zmian wprowadzanych przez kolejne ekipy rządzące w tym zakresie, z uwzględnieniem elementów służących rozwijaniu demokratycznej, cywilnej kontroli oraz tych, które stanowią mogą wyraz politycznej ingerencji w funkcjonowanie służb specjalnych. Polityczna ingerencja jest tutaj rozumiana poprzez przekroczenie pewnej bariery między sprawowaniem władzy państwowej i realizacją polityki państwa oraz sprawowaniem kontroli, nadzoru lub koordynowania służb w tym zakresie (sfera administracyjna, urzędnicza), a próbami wkraczania o charakterze politycznym w pewien merytoryczny obszar funkcjonowania tych podmiotów. Może tutaj dochodzić do przekraczania granicy między sferą właściwą dla polityków (realizujących cele polityczne swojego ugrupowania) a sferą merytorycznej działalności służb („urzędników” – „funkcjonariuszy”). Pominięte zostaną kwestie personalne w kontekście przygotowania merytorycznego oraz odpowiedniej postawy moralnej, etycznej czy obywatelskiej lub predyspozycji, które w oczywisty sposób powinny charakteryzować osobę odpowiedzialną za koordynację pracy służb specjalnych. Analiza ogranicza się jedynie do zapisów kolejnych rozporządzeń w sprawach wyznaczania ministrów koordynatorów do spraw służb specjalnych w kontekście istoty funkcjonowania tego rodzaju służb oraz podstawowych zasad cywilnej kontroli nad ich działalnością.

Główny problem badawczy dotyczy więc tego, jak wyglądała w latach 1997–2020 szeroko rozumiana kontrola cywilna egzekutywy nad służbami specjalnymi poprzez możliwość wyznaczania ministra koordynatora do spraw służb specjalnych z uwzględnieniem elementów funkcjonalnych (merytorycznych) oraz dysfunkcjonalnych (o charakterze politycznej ingerencji) wprowadzanych rozwiązań.

W celu uzyskania odpowiedzi na tak sformułowane pytanie badawcze konieczne jest dokonanie analizy systemowych uwarunkowań tej sfery rzeczywistości społecznej. Jej zakres obejmuje przede wszystkim ogólną charakterystykę miejsca i roli służb specjalnych w systemie bezpieczeństwa państwa oraz specyfikę ich funkcjonowania, istotę cywilnej kontroli nad działalnością służb specjalnych w państwie demokratycznym oraz jej elementy i zakres w odniesieniu do polskich uwarunkowań w omawianym okresie. Przedstawione zostały również zmiany wprowadzane w odniesieniu do powoływanych kolejno ministrów koordynatorów do spraw służb specjalnych wraz z próbą wyłonienia tych elementów przyjmowanych rozwiązań, które mieszczą się w ramach merytorycznej, określonej ustawowo właściwości sprawowania kontroli, nadzoru lub koordynacji nad służbami specjalnymi przez władzę wykonawczą, w szczególności Prezesa Rady Ministrów, oraz tych, które można uznać za zbyt daleko ingerujące w sferę funkcjonowania służb specjalnych przez polityków.

Hipoteza niniejszego opracowania może być sformułowana w następujący sposób: Minister koordynator do spraw służb specjalnych stanowi istotny element cywilnej kontroli nad działalnością

służb specjalnych. Odpowiednie jego umiejscowienie oraz wyposażenie w stosowne i niezbędne dla wypełniania zadań związanych z zapewnieniem skuteczności i efektywności funkcjonowania służb specjalnych oraz demokratycznych mechanizmów kontrolnych narzędzia może wpłynąć pozytywnie na działalność służb. W latach 1997–2020 funkcja ta była rozwijana pod względem merytorycznym przez kolejne rządy i pewne sprawy związane z funkcjonowaniem tego ogniwa administracji były porządkowane. Można jednak znaleźć również pewne elementy dysfunkcyjne, świadczące o próbach zbyt dużej ingerencji polityków w merytoryczny obszar funkcjonowania służb specjalnych.

Analiza została dokonana w oparciu o dostępną literaturę przedmiotu oraz akty prawne regulujące kwestie cywilnej kontroli nad służbami specjalnymi.

MIEJSCE I ROLA SŁUŻB SPECJALNYCH W SYSTEMIE BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWA

Pojęcie służb specjalnych dotyczy przede wszystkim służb wywiadu i kontrwywiadu, które zajmują się ochroną, pozyskiwaniem, gromadzeniem, opracowaniem, analizą oraz przekazywaniem najważniejszym organom w państwie informacji fundamentalnych z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa, jego przetrwania, niezakłóconego funkcjonowania oraz rozwoju¹⁵. Chronią tym samym i zasilają państwowe procesy decyzyjne na najwyższym poziomie. W oparciu o te informacje prowadzona może być odpowiednia polityka wewnętrzna i zewnętrzna państwa¹⁶.

Tak rozumiane służby specjalne pełnią specyficzną funkcję w odniesieniu do państwowych procesów decyzyjnych (są ich uczestnikami), biorą udział w walce informacyjnej między podmiotami państwowymi i niepaństwowymi w wymiarze wewnętrznym oraz międzynarodowym, przeciwdziałają zagrożeniom globalnym oraz w związku z tą działalnością, stanowią „specyficzne zasoby wiedzy i informacji o państwie i świecie”¹⁷. W literaturze zwraca się uwagę również na to, że stanowią przykład organizacji „uczących się”, nastawionych na wiedzę, dla których najważniejsza jest ciągłość działania, jej długofalowy, strategiczny wymiar i programowanie¹⁸.

Istotne w tym kontekście jest umiejscowienie tych służb w tych procesach oraz relacja z ośrodkami decyzyjnymi w państwie. Ten wymiar ich działalności widoczny jest w tzw. cyklu wywiadowczym (analitycznym), który określa ogólną metodykę funkcjonowania służb wywiadu i kontrwywiadu. Pierwszy jego etap stanowi określenie zapotrzebowania na informacje przez decydenta politycznego lub wojskowego (państwowy ośrodek decyzyjny), drugim jest proces zbierania i gromadzenia informacji, kolejnym ich analiza, synteza i opracowanie, a końcowym przekazywanie tych informacji (w postaci informacji wywiadowczych, odpowiednio opracowanych)

¹⁵ P. Swoboda, *Służby specjalne*, [w:] *Vademecum bezpieczeństwa informacyjnego*, t. 2, O. Wasiuta, R. Klepka (red.), Kraków 2019, s. 357.

¹⁶ A. Żebrowski, *Ewolucja*, op. cit., s. 194.

¹⁷ P. Swoboda, *Wywiad*, op. cit., s. 133; P. Swoboda, *Służby Specjalne w Polsce po 1989 roku – problemy definicyjne*, [w:] P. Łubiński (red.), *Niepodległa Polska. Bezpieczeństwo i polityka w latach 1918–2018*, Kraków 2018, s. 272–279.

¹⁸ Vide: A. Żebrowski, *Wywiad i kontrwywiad XXI wieku*, Lublin 2010, s. 110–123 i 170–205.

właściwym odbiorcom (zamawiającym), tak aby w odpowiedni sposób wspomóc podejmowanie decyzji w sprawach ważnych z punktu widzenia interesów państwa¹⁹.

W systemie bezpieczeństwa państwa służby specjalne pełnią przede wszystkim zarysowaną powyżej funkcję informacyjną²⁰. Drugą wymienianą funkcją jest funkcja ochronno-kontrolna w odniesieniu do systemu ochrony informacji niejawnych²¹. Uzupełniającą funkcją tych służb jest funkcja policyjna, polegająca na wykrywaniu przestępstw oraz ściganiu ich sprawców²². W celu odpowiedniej realizacji zadań w ramach tych trzech funkcji, funkcjonariusze służb wykonują przede wszystkim czynności operacyjno-rozpoznawcze, informacyjno-analityczne, dochodzeniowo-śledcze oraz ochronne i kontrolne²³. Z punktu widzenia przedmiotu niniejszego opracowania najbardziej istotnym zagadnieniem w tym zakresie są szerokie uprawnienia do wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych, które mogą w największym stopniu stanowić ingerencję w wolności i prawa obywatelskie.

W okresie transformacji systemowej w Polsce do służb specjalnych zaliczane były lub są nadal przede wszystkim służby cywilnego oraz wojskowego wywiadu i kontrwywiadu. W sferze cywilnej w latach 1990–2007 funkcjonował Urząd Ochrony Państwa (UOP, podległy najpierw ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych, a od 1997 roku bezpośrednio Presowi Rady Ministrów)²⁴, a następnie od 2002 roku Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ABW) i Agencja Wywiadu (AW), które podporządkowane są bezpośrednio premierowi²⁵. W obszarze wojskowym, po początkowym okresie przejściowym, w 1991 roku utworzone zostały Wojskowe Służby Informacyjne (WSI), które następnie w 2006 roku zostały rozwiązane i w ich miejsce powstały dwie nowe służby: Służba Kontrwywiadu Wojskowego (SKW) i Służba Wywiadu Wojskowego (SWW) – wszystkie podległe bezpośrednio Ministrowi Obrony Narodowej²⁶. Biorąc pod uwagę kryterium prawne (określenia poszczególnych podmiotów przez ustawodawcę)²⁷, kolejną służbą specjalną jest również powstałe w 2006 roku i podległe bezpośrednio Prezesowi Rady Ministrów Centralne Biuro Antykorupcyjne (CBA)²⁸,

¹⁹ Vide: M. Minkina, *Sztuka wywiadu w państwie współczesnym*, Warszawa 2014, s. 165–208; J. Hughes-Wilson, *On Intelligence. The History of Espionage And The Secret World*, London 2017, s. 55–67.

²⁰ S. Zalewski, *Służby*, op. cit., s. 17–34.

²¹ Ibidem.

²² A. Misiuk, *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego*, Warszawa 2008, s. 20; S. Zalewski, *Służby*, op. cit., s. 46–47.

²³ A. Misiuk, op.cit., s. 20, B. Sprengel, *Służby mundurowe ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego. Zarys problematyki*, Toruń 2008, 133–135.

²⁴ Vide: P. Swoboda, *Wywiad*, op. cit., s. 175–196.

²⁵ P. Swoboda, *Wywiad*, op. cit., s. 189.

²⁶ Ibidem, s. 180–189.

²⁷ Vide: M. Bożek, *Służby specjalne oraz kryteria ich klasyfikacji na gruncie polskiego ustawodawstwa*, [w:] M. Bożek, M. Czuryk, M. Karpiuk, J. Kostrubiec, *Służby specjalne w strukturze władz publicznych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014, s. 16 i 26.

²⁸ Art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, tj. Dz.U. z 2019 r. poz. 1921 z późn. zm.

które nie pełni tradycyjnych funkcji wywiadowczych lub kontrwywiadowczych, a jego główną funkcją jest funkcja policyjna²⁹.

Warto zauważyć, że w zasadzie każdej reformie służb specjalnych w Polsce towarzyszyły zmiany kadrowe na dużą skalę, a praktycznie każda zmiana – nie tylko ugrupowania rządzącego u władzy, lecz także zmiana na stanowisku premiera w ramach poszczególnych obozów rządzących – oznaczała również wymianę szefów służb specjalnych³⁰. O ile wskazuje się w literaturze, że zmiany najwyższego kierownictwa w służbach są uzasadnione z punktu widzenia chociażby zaufania decydentów do osób kierujących służbami, o tyle tzw. „czystki kadrowe” stanowią element dysfunkcyjny tych procesów i bardziej element gry politycznej, de facto osłabiający potencjał i ciągłość działania tych instytucji, newralgicznych z punktu widzenia bezpieczeństwa i podstawowych interesów państwa³¹. Wskazuje to przede wszystkim na fakt zainteresowania rządzących tymi podmiotami i przejawia pewną patologię transformacji systemowej w Polsce w tej sferze funkcjonowania państwa, polegającą na chęci kontrolowania przez rządzące ugrupowania nie tylko bezpośrednio podległego kierownictwa służb, lecz także jednostek terenowych czy pewnych obszarów merytorycznych ich działalności. W każdym razie osłabia to potencjał służb i w konsekwencji państwa.

ISTOTA CYWILNEJ KONTROLI NAD SŁUŻBAMI SPECJALNYMI W POLSCE

Biorąc pod uwagę ich specyfikę funkcjonowania oraz szerokie uprawnienia, służby specjalne muszą również podlegać stosownej i wielowymiarowej demokratycznej kontroli o charakterze cywilnym. Istota tej kontroli polega na przewadze władz cywilnych nad wojskowymi (także w kontekście służb wywiadu i kontrwywiadu), która wynika z tego, że władze cywilne pochodzą z demokratycznych wyborów i posiadają legitymację społeczeństwa, władze wojskowe natomiast ustanawiane są w drodze mianowania i nie podlegają bezpośredniej kontroli ze strony społeczeństwa³². Według Sławomira Zalewskiego, „relacja pomiędzy sferą ochrony praw jednostki i publicznych w demokracji a działaniami służb, które mogą naruszać te prawa, jest (...) szczególnym obszarem, gdzie materializuje się całokształt zagadnień związanych z nadzorem nad służbami specjalnymi”³³. Andrzej Żebrowski także podkreśla fundamentalną rolę cywilnej i demokratycznej kontroli nad cywilnymi i wojskowymi służbami wywiadu i kontrwywiadu w państwach demokratycznych i wskazuje na obawę w odniesieniu do możliwości wykorzystania potężnych zasobów tych służb „do realizacji partykularnych interesów jednostek bądź grup społecznych”, w czym upatruje główną „przesłankę do ustanowienia i egzekwowania cywilnej kontroli” nad ich działalnością³⁴.

²⁹ Vide: P. Swoboda, *Służby Specjalne w Polsce po 1989 roku – problemy definicyjne*, [w:] P. Łubiński (red.), *Niepodległa Polska. Bezpieczeństwo i polityka w latach 1918–2018*, Kraków 2018, s. 265–296.

³⁰ P. Swoboda, *Wywiad*, op. cit., s. 195–196.

³¹ A. Żebrowski, *Ewolucja*, op. cit., s. 305–307.

³² Idem, *Kontrola*, op. cit., s. 133.

³³ S. Zalewski, *Służby*, op. cit., s. 116.

³⁴ A. Żebrowski, *Kontrola*, op. cit., s. 131.

Dodatkowy czynnik stanowi natomiast niebezpieczeństwo realizacji własnych interesów przez służby wywiadu i kontrwywiadu poprzez narzucanie swojej woli instytucjom państwa³⁵.

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że podstawowym elementem funkcjonowania mechanizmów kontroli cywilnej nad służbami specjalnymi jest przewaga prawa nad działaniami politycznymi³⁶. Wśród podstawowych kierunków tworzenia tych mechanizmów w zachodnich państwach demokratycznych należy uwypuklić przede wszystkim aspekt uwzględnienia kompromisu pomiędzy koniecznością zapewnienia ciągłości i niezależności służb a sprawowaniem kontroli politycznej nad ich działalnością, podporządkowanie służb szefowi rządu lub poszczególnym ministrom (organom władzy wykonawczej), wyodrębnienie i usamodzielnienie się służb odpowiedzialnych za wywiad i kontrwywiad oraz zapewnienie mechanizmów kontroli parlamentarnej nad ich działalnością³⁷.

Polski system cywilnej kontroli nad służbami specjalnymi został zbudowany co do zasady z uwzględnieniem tych podstawowych, ogólnych zasad i tendencji. Można tutaj wskazać kilka sposobów ujęcia tego systemu. Andrzej Żebrowski wyróżnił trzy główne jego elementy: kontrolę polityczną (głównie władza ustawodawcza), kontrolę i nadzór administracyjny (władza wykonawcza) oraz kontrolę prawną (władza sądownicza, organy kontroli państwowej i kontroli prawa)³⁸. Z kolei Martin Bożek zwraca uwagę na fundamentalne znaczenie cywilnej kontroli dla „demokratycznego zarządzania służbami specjalnymi”, która w najbardziej ogólnym wymiarze polega na tym, że „rząd wyznacza kierunki działalności służb specjalnych i sprawuje nad nimi bieżący nadzór; parlament zajmuje się kontrolą działalności takich służb poprzez: wprowadzanie praw, ustalanie budżetu, żądanie informacji i przesłuchiwanie osób odpowiedzialnych za kierowanie służbami; natomiast władza sądownicza kontroluje stosowanie uprawnień specjalnych oraz sądzi nadużycia służb”³⁹.

Można także wskazać dwa wymiary szeroko rozumianej kontroli cywilnej nad służbami specjalnymi z punktu widzenia ich umiejscowienia w strukturach administracji publicznej. Pierwszy dotyczy kontroli wewnętrznej (wewnątrzadministracyjnej), sprawowanej przez organy władzy wykonawczej, której przejawem jest przede wszystkim podporządkowanie służb poszczególnym ministrom lub bezpośrednio szefowi rządu oraz funkcjonowanie specjalnie dedykowanych (resortowych lub międzyresortowych) organów odpowiedzialnych za nadzór i koordynację nad działalnością tych służb⁴⁰. Drugi wymiar obejmuje elementy spoza administracji rządowej (władzy wykonawczej), które można ująć w ramy kontroli zewnętrznej realizowanej przez władzę ustawodawczą i sądowniczą, rzeczników interesu publicznego oraz

³⁵ Ibidem, s. 131.

³⁶ Ibidem, s. 132.

³⁷ Vide: S. Zalewski, *Służby specjalne w państwie demokratycznym*, Warszawa 2005, s. 105–107.

³⁸ A. Żebrowski, *Ewolucja*, op. cit., s. 199–222.

³⁹ M. Bożek, *Nadzór Prezesa Rady Ministrów nad służbami specjalnymi i sposoby jego realizacji w świetle obowiązującego ustawodawstwa*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 3 (98), s. 9–10.

⁴⁰ A. Żebrowski, *Kontrola*, op. cit., s. 133, S. Zalewski, *Służby*, op. cit., s. 116.

podmioty kontroli społecznej jak media, organizacje pozarządowe oraz opinia publiczna (które mają pewien wpływ, ale ich charakter jest jednak ograniczony)⁴¹.

Rozważania w ramach niniejszego opracowania dotyczą przede wszystkim kontroli wewnątrzadministracyjnej, w szczególności w odniesieniu do wyszczególnionych elementów kontroli, nadzoru i koordynacji ze strony Prezesa Rady Ministrów wobec służb specjalnych, który część swoich uprawnień i kompetencji może powierzyć ministrowi koordynatorowi do spraw służb specjalnych, jeżeli zostanie powołany. Warto w tym miejscu wskazać, na czym polegają poszczególne czynności w sensie prawno-administracyjnym.

Kontrola dotyczy takiej formy oddziaływania i relacji podmiotu administracji sprawującego kontrolę w stosunku do kontrolowanego, która pozwala na sprawdzanie działalności i funkcjonowania tego podmiotu pod kątem zgodności z przepisami prawa (legalności) oraz z punktu widzenia celowości, gospodarności i rzetelności⁴². Podmiot kontrolowany musi poddać się takiej kontroli, organ kontrolujący natomiast wskazuje tylko wykryte w trakcie kontroli rozbieżności lub uchybienia oraz formułuje zalecenia co do ich naprawy, bez możliwości wiążącego oddziaływania na podmiot kontrolowany w tym zakresie⁴³.

Nadzór z kolei stanowi dalej idącą możliwość oddziaływania, gdzie poza uprawnieniami kontrolnymi dochodzą jeszcze możliwości stosowania określonych środków wiążących podmiot podlegający nadzorowi w celu wyeliminowania uchybień lub rozbieżności oraz korekty działania i poprawy efektywności jego funkcjonowania⁴⁴. W literaturze podkreśla się, że samo ustawowe określenie danego organu jako nadzorczego, nie daje jeszcze możliwości wiążącego oddziaływania (uprawnień władczych), a dopiero doprecyzowanie i jasne określenie w ustawie środków nadzoru jest warunkiem koniecznym możliwości władczego oddziaływania⁴⁵. Uprawnienia władcze organów nadzorujących zawsze muszą wynikać z przepisów prawa, które określają środki nadzoru oraz granice i zakres wpływu tych podmiotów na podmioty nadzorowane⁴⁶. Gdy w ramach środków nadzoru prawo przewiduje możliwość wydawania wiążących poleceń i wytycznych oraz organ nadzorujący może decydować o obsadzie personalnej podmiotu nadzorowanego, to w odniesieniu do tej relacji właściwy może być stosunek „bezpośredniej podległości” zbliżony do „hierarchicznego podporządkowania”⁴⁷.

⁴¹ Ibidem.

⁴² E. Ura, *Zagadnienia prawa administracyjnego i funkcjonowania administracji publicznej*, Przemysł 2006, s. 312 i 316, E. Komorowski, *Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego*, [w:] M. Chmaj (red.), *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2007, s. 86.

⁴³ E. Komorowski, op. cit., s. 86.

⁴⁴ P. Sobieszewski, *Instytucja nadzoru w świetle doktryny i norm polskiego prawa administracyjnego*, [w:] M. Mozgawa, M. Nazar, J. Stelmasiak, T. Bojarski (red.), *Polska lat dziewięćdziesiątych. Przemiany państwa i prawa*, Lublin 1997, s. 133, E. Komorowski, op. cit., s. 87.

⁴⁵ M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego*, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2006, s. 93, E. Ura, op. cit., s. 313.

⁴⁶ M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, op. cit., s. 93, E. Komorowski, op. cit., s. 87.

⁴⁷ K. Walczuk, M. Bożek, *Konstytucyjne i ustawowe uwarunkowania organizacji i funkcjonowania Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego*, Siedlce 2015, s. 186.

W przypadku koordynacji mamy do czynienia ze specyficznym rodzajem „uprawnień wykonywanych przez organ w stosunku do organów czy instytucji, które nie są mu bezpośrednio organizacyjnie lub służbowo podporządkowane”⁴⁸. Oddziaływanie organu koordynującego może w tym wypadku dotyczyć poszczególnych podmiotów podległych innym organom bądź działających samodzielnie⁴⁹. Celem takiego działania jest harmonizacja funkcjonowania tych podmiotów, a środkami oddziaływania mogą być przekonujące argumentacje, dyspozycje koordynacyjne oraz interwencje u organów przełożonych (własnych i jednostek koordynowanych), przez co pośrednio organ koordynujący wywiera wpływ na działalność podmiotów koordynowanych⁵⁰.

PREZES RADY MINISTRÓW JAKO PODSTAWOWY ORGAN KONTROLI WEWNĄTRZADMINISTRACYJNEJ

Minister koordynator do spraw służb specjalnych stanowi niejako narzędzie Prezesa Rady Ministrów do wykonywania w jego imieniu funkcji kontrolnych, nadzorczych i koordynacyjnych. Szef rządu w drodze rozporządzeń upoważnia osobę powołaną na to stanowisko do realizacji określonych zadań w tym zakresie. Istotne jest więc przedstawienie ustawowych kompetencji Prezesa Rady Ministrów w tym przedmiocie.

Podstawowa rola premiera w ramach cywilnej i demokratycznej kontroli nad służbami specjalnymi wynika przede wszystkim z jego pozycji ustrojowej oraz z wypełnianych ról w ramach administracji rządowej⁵¹. Po pierwsze, związane jest to z pełnieniem roli szefa rządu i sprawowaniem funkcji bezpośredniego przełożonego dla ministrów (w tym m.in. Ministra Obrony Narodowej, który nadzorował i nadzoruje wojskowe służby specjalne) i szefów cywilnych służb specjalnych, kierowania pracami Rady Ministrów oraz przewodniczenia różnym kolegialnemu organom właściwym w sprawach bezpieczeństwa państwa (w tym przede wszystkim Kolegium do Spraw Służb Specjalnych, które zostało ustanowione w 1996 roku jako organ opiniotawczo-doradczy w sprawach programowania, nadzorowania i koordynowania działalności służb specjalnych oraz podejmowanych dla ochrony bezpieczeństwa państwa działań innych, określonych służb i instytucji systemu bezpieczeństwa państwa⁵²), a także sprawowania bezpośredniego nadzoru nad cywilnymi służbami specjalnymi⁵³. Martin Bożek podkreśla kluczową i rosnącą w okresie transformacji systemowej rolę premiera w określaniu zadań

⁴⁸ E. Komorowski, op. cit., s. 89.

⁴⁹ Ibidem, s. 89.

⁵⁰ Ibidem, s. 89–90.

⁵¹ A. Żebrowski, *Kontrola*, op. cit., s. 181, P. Burczaniuk, *System nadzoru i kontroli nad służbami specjalnymi w Polsce – stan obecny na tle analizy prawno-porównawczej wybranych państw. Postulaty de lege ferenda*, [w:] Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, *Uprawnienia służb specjalnych z perspektywy współczesnych zagrożeń bezpieczeństwa narodowego. Wybrane zagadnienia*, <https://www.abw.gov.pl/pl/pbw/publikacje/uprawnienia-sluzb-specj/1372>, *Uprawnienia-sluzb-specjalnych-z-perspektywy-wspolczesnych-zagrozen-bezpieczenstw.html* (05.03.2021), s. 31.

⁵² Art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o *Urzędzie Ochrony Państwa*, t. j. Dz.U. z 1999 r. Nr 51, poz. 526 z późn. zm., art. 11 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, t. j. Dz.U. z 2020 r., poz. 27 z późn. zm.

⁵³ A. Żebrowski, *Kontrola*, op. cit., s. 181, M. Bożek, op. cit., s. 15.

i programowaniu działalności cywilnych i wojskowych służb specjalnych⁵⁴. Warto jednak zaznaczyć, że mimo istnienia ścisłych związków polegających prawie na hierarchicznym podporządkowaniu („bezpośrednia podległość”) szefów służb cywilnych Prezesowi Rady Ministrów służby stanowią pewne organizacje samodzielne, autonomiczne (szefowie służb są centralnymi organami administracji rządowej, ich zadania i uprawnienia określone są w ustawach kompetencyjnych, ich działalność dotyczy całego kraju oraz posiadają własne budżety)⁵⁵.

W ustawach kompetencyjnych regulujących funkcjonowanie poszczególnych służb i innych aktów prawnych dotyczących systemu bezpieczeństwa państwa, uprawnienia lub kompetencje ministra koordynatora do spraw służb specjalnych określone są jedynie w kilku przypadkach i tylko w związku z kompetencjami Prezesa Rady Ministrów lub w przypadkach, gdy Prezes Rady Ministrów powołał lub wyznaczył tego ministra⁵⁶. Dlatego określanie w stosownych rozporządzeniach kompetencji i uprawnień ministra koordynatora powinno mieć związek z ustawowymi kompetencjami i uprawnieniami Prezesa Rady Ministrów w tym zakresie⁵⁷. W przypadkach, w których kompetencje zarezerwowane są wyłącznie dla Prezesa Rady Ministrów, nie ma możliwości upoważnienia ministra koordynatora do spraw służb specjalnych (np. w przedmiocie powoływania i odwoływania szefów służb)⁵⁸. W omawianym okresie można wskazać w tym zakresie w szczególności następujące elementy:

- 1) nadzór i bezpośrednie zwierzchnictwo nad cywilnymi służbami specjalnymi⁵⁹,
- 2) powoływanie i odwoływanie szefów służb lub ich zastępców oraz mianowanie funkcjonariuszy na stopnie oficerskie (lub występowanie z wnioskiem do Prezydenta RP o nominacje na pierwszy stopień oficerski oraz na stopień generała)⁶⁰ lub opiniowanie w tych sprawach⁶¹,

⁵⁴ M. Bożek, *op. cit.*, s. 11–12.

⁵⁵ K. Walczuk, M. Bożek, *op. cit.*, s. 187.

⁵⁶ Art. 11, 13, 22a, 22b, 37, 79, 50a i 79a ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, t. j. Dz.U. z 2020 r., poz. 27 z późn. zm., art. 3, 4, 7, 27, 27a i 41 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego, t. j. Dz.U. z 2019 r. poz. 687 z późn. zm., art. 3, 26 i 54a ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, t. j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1921 z późn. zm., art. 2, 4, 7, 9 i 19 ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r., o działaniach antyterrorystycznych, t. j. Dz.U. z 2019 r. poz. 796) z późn. zm.

⁵⁷ Vide: P. Burczaniuk, *op. cit.*, s. 37 i 60.

⁵⁸ Art. 50a ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, t. j. Dz.U. z 2020 r. poz. 27 z późn. zm.

⁵⁹ Ibidem, art. 3 ust. 2, art. 33a ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działaniach administracji rządowej, Dz.U. Nr 141, poz. 943, art. 33a ust. 1 pkt 7 i 7a ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działaniach administracji rządowej, Dz.U. z 2020 r. poz. 1220, art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, t. j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1921 z późn. zm., rt. 4 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa, t. j. Dz.U. Nr 51, poz. 526 z późn. zm.

⁶⁰ Art. 4a ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa, t. j. Dz.U. Nr 51, poz. 526 z późn. zm., art. 14 i 67 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, t. j. Dz.U. z 2020 r. poz. 27 z późn. zm., art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 6 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, t. j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1921 z późn. zm.

⁶¹ Art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 9 lipca 2003 r. o Wojskowych Służbach Informacyjnych, Dz.U. Nr 139, poz. 1326 z późn. zm., art. 13. ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego, t. j. Dz.U. z 2019 r. poz. 687 z późn. zm., art. 6 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 6 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, t. j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1921 z późn. zm.

- 3) nadawanie służbom statutów określających organizację wewnętrzną i terenową⁶² lub wyrażanie zgody w tym zakresie⁶³,
- 4) określanie szczegółowych zadań służb⁶⁴,
- 5) wytyczanie corocznych kierunków działań służb i zatwierdzanie rocznych planów działania oraz przyjmowanie sprawozdań w tym zakresie⁶⁵,
- 6) zatwierdzanie wytycznych w zakresie kierunków działania wojskowych służb specjalnych (określane są przez ministra obrony narodowej w uzgodnieniu z ministrem koordynatorem, jeżeli został powołany)⁶⁶,
- 7) koordynacja działań służb specjalnych⁶⁷,
- 8) wydawanie wiążących wytycznych określonym ministrom w odniesieniu do działalności podległych im służb lub szefom poszczególnych służb (w tym służb specjalnych) w celu zapewnienia wymaganego współdziałania służb specjalnych lub koordynacji działań w dziedzinie ochrony bezpieczeństwa i obronności państwa oraz żądania informacji od tych podmiotów w przedmiotowym zakresie⁶⁸,
- 9) określanie zakresu i trybu lub form współdziałania służb z określonymi organami, służbami, instytucjami i jednostkami organizacyjnymi właściwymi w sprawach bezpieczeństwa państwa⁶⁹,
- 10) Określanie zakresu i trybu współdziałania oraz szczegółowego rozdziału kompetencji między służbami specjalnymi⁷⁰,
- 11) wydawanie zgody na współdziałanie służb z właściwymi organami i służbami innych państw lub organizacjami międzynarodowymi⁷¹,

⁶² Art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa, t. j. Dz.U. Nr 51, poz. 526 z późn. zm., art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, t. j. Dz.U. z 2020 r. poz. 27 z późn. zm.

⁶³ Art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego, t. j. Dz.U. z 2019 r. poz. 687 z późn. zm.

⁶⁴ Art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa, t. j. Dz.U. Nr 51, poz. 526 z późn. zm.

⁶⁵ Ibidem, art. 4b ust. 1 i 2, art. 7 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, t. j. Dz.U. z 2020 r. poz. 27 z późn. zm., art. 12 ustawy z dnia 6 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, t. j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1921 z późn. zm.

⁶⁶ Art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego, t. j. Dz.U. z 2019 r. poz. 687 z późn. zm.

⁶⁷ Art. 5 ust. 3 ustawy z dnia 6 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, t. j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1921 z późn. zm.

⁶⁸ Art. 4b ust. 3 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa, t. j. Dz.U. Nr 51, poz. 526 z późn. zm., art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, t. j. Dz.U. z 2020 r. poz. 27 z późn. zm.

⁶⁹ Art. 5 ust. 4 ustawy z dnia 9 lipca 2003 r. o Wojskowych Służbach Informacyjnych, Dz.U. Nr 139, poz. 1326 z późn. zm., art. 10 ust. 4 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego, t. j. Dz.U. z 2019 r. poz. 687 z późn. zm., art. 29 ust. 3 ustawy z dnia 6 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, t. j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1921 z późn. zm.).

⁷⁰ Art. 42 ust. 2 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, t. j. Dz.U. z 2020 r. poz. 27 z późn. zm.

⁷¹ Ibidem, art. 8 ust. 2, art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego, t. j. Dz.U. z 2019 r. poz. 687 z późn. zm., art. 2 ust. 2a ustawy z dnia 6 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, t. j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1921 z późn. zm.

- 12) powierzenie koordynacji działań ministrowi koordynatorowi do spraw służb specjalnych lub jednemu z szefów służb w przypadku konieczności współpracy służb specjalnych w zakresie realizacji ustawowych zadań⁷²,
- 13) żądanie informacji od szefów służb w zakresie związanym z planowaniem i wykonywaniem powierzonych zadań w celu zapewnienia ich współdziałania⁷³,
- 14) niezwłoczne otrzymywanie od służb informacji, które mogą mieć istotne znaczenie dla bezpieczeństwa i międzynarodowej pozycji państwa⁷⁴,
- 15) określanie zakresu, warunków i trybu przekazywania służbom informacji o osobach przez organy, służby i instytucje państwowe do tego zobowiązane⁷⁵,
- 16) określanie sposobu wydawania, przechowywania i sposobu współdziałania między określonymi służbami w zakresie rejestrowania tzw. dokumentów legalizacyjnych służących wykonywaniu czynności operacyjno-rozpoznawczych⁷⁶,
- 17) określanie sposobu współdziałania służb w zakresie prowadzenia ewidencji zainteresowań operacyjnych służb specjalnych⁷⁷,
- 18) określanie zasad i trybu kwalifikacji oraz oceny zdolności do służby w podległych instytucjach⁷⁸,
- 19) wyrażanie zgody dla szefów służb w zakresie podejmowania decyzji dotyczących przekazywania informacji i materiałów do właściwości innych organów lub ich zawiadamiania we wskazanych ustawowo przypadkach oraz określanie sposobu i trybu realizacji tych obowiązków⁷⁹,
- 20) wyrażanie zgody na podjęcie decyzji przez szefów służb na podjęcie tajnej współpracy (gdy jest to uzasadnione względami bezpieczeństwa państwa) z niektórymi podmiotami, co do których jest to co do zasady ustawowo zabronione⁸⁰.

⁷² Art. 13 ust. 8 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, t. j. Dz.U. z 2020 r. poz. 27 z późn. zm.

⁷³ Ibidem, art. 13 ust. 6.

⁷⁴ Art. 11 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa, t. j. Dz.U. Nr 51, poz. 526 z późn. zm., art. 18. ust. 1 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, t. j. Dz.U. z 2020 r. poz. 27 z późn. zm., art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego, t. j. Dz.U. z 2019 r. poz. 687 z późn. zm.

⁷⁵ Art. 33 ust. 8 ustawy z dnia 9 lipca 2003 r. o Wojskowych Służbach Informacyjnych, Dz.U. Nr 139, poz. 1326 z późn. zm, art. 38 ust. 4 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego, t. j. Dz.U. z 2019 r. poz. 687 z późn. zm.

⁷⁶ Art. 34 ust. 7 ustawy z dnia 9 lipca 2003 r. o Wojskowych Służbach Informacyjnych, Dz.U. Nr 139, poz. 1326 z późn. zm., art. 35 ust. 7 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, t. j. Dz.U. z 2020 r. poz. 27 z późn. zm., art. 24 ust. 5 ustawy z dnia 6 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, t. j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1921 z późn. zm.

⁷⁷ Art. 40 ust. 3 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, t. j. Dz.U. z 2020 r. poz. 27 z późn. zm.

⁷⁸ Ibidem, art. 45 ust. 2 i art. 46 ust. 3, art. 50 ust. 4 ustawy z dnia 6 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, t. j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1921 z późn. zm.

⁷⁹ Art. 22a ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, t. j. Dz.U. z 2020 r. poz. 27 z późn. zm., art. 27 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego, t. j. Dz.U. z 2019 r. poz. 687 z późn. zm.

⁸⁰ Art. 37 ust. 2 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, t. j. Dz.U. z 2020 r. poz. 27 z późn. zm., art. 41 ust. 3 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu

ZMIANA CHARAKTERU FUNKCJI MINISTRA KOORDYNATORA DO SPRAW SŁUŻB SPECJALNYCH W LATACH 1997–2020

Stanowisko ministra koordynatora do spraw służb specjalnych zostało po raz pierwszy utworzone w 1997 roku w oparciu o przepisy ustawy regulującej funkcjonowanie Rady Ministrów⁸¹, po podporządkowaniu UOP bezpośrednio premierowi⁸². Rozwiązanie takie było korzystne z punktu widzenia wypełnienia pewnej luki między szefem rządu, który kieruje pracami Rady Ministrów a centralnymi organami administracji, jakimi są szefowie służb specjalnych. Jednak sposób wprowadzenia tego pomysłu w życie i praktyczna realizacja założeń wydaje się problematyczna z kilku względów. Nie jest to stanowisko obligatoryjne i praktyka pokazywała, że nie zawsze Prezes Rady Ministrów decydował się na powołanie takiego organu. W związku z tym, wprowadzenie takiego ogniwa „pośredniczącego”, które w imieniu premiera nadzoruje podległe służby, a także działania pozostałych w realizacji zadań istotnych z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa, który koordynuje działalność wielu podmiotów, już na samym początku okazało się mało efektywne z punktu widzenia ciągłości koordynacji, w szczególności w kontekście długofalowego charakteru funkcjonowania służb⁸³. Poza tym jest to minister bez stałego urzędu, który może stanowić zaplecze logistyczne i organizacyjne dla jego działalności⁸⁴. To też pozbawia takiego organu możliwości zachowania ciągłości działania w obliczu zmian rządów. Takie umiejscowienie i charakter, zależny od zmieniających się u władzy ugrupowań rządzących, decydował raczej o politycznym charakterze tego stanowiska, zwiększającym możliwość oddziaływania ugrupowań rządzących na sferę funkcjonowania służb specjalnych, niż pozwalając na merytoryczną koordynację działalności służb w wymiarze długofalowym⁸⁵. Ponadto, budziło to pewne wątpliwości prawne i wprowadzało zamieszanie, jeżeli chodzi o cały sens podporządkowania UOP bezpośrednio Prezesowi Rady Ministrów, który powinien zachować pewne ustawowe kompetencje, jak również w przedmiocie oddziaływania ministra koordynatora na sferę funkcjonowania służb wojskowych, gdzie kompetencje mogły się ścierać z kompetencjami ministra obrony narodowej, który bezpośrednio te służby nadzorował⁸⁶.

W latach 1997–2020 funkcję ministra koordynatora do spraw służb specjalnych sprawowało sześć osób, których kompetencje były określane każdorazowo w drodze rozporządzeń Prezesa Rady Ministrów. W czterech przypadkach dotyczyło to utworzenia dedykowanego stanowiska i powołania na nie ministra „bez teki”, w dwóch przypadkach natomiast funkcje te szef rządu powierzył ministrom właściwym do spraw wewnętrznych.

Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego, t. j. Dz.U. z 2019 r. poz. 687 z późn. zm., art. 26 ust. 2 ustawy z dnia 6 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, t. j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1921 z późn. zm.

⁸¹ Rozdz. 2 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz zakresie działania ministrów, t. j. Dz.U. z 1999 r. Nr 82, poz. 929 z późn. zm.

⁸² S. Zalewski, *Służby...*, op. cit., s. 185.

⁸³ P. Swoboda, *Wywiad...*, op. cit., s. 342.

⁸⁴ Ibidem, s. 342, P. Burczaniuk, op. cit., s. 60.

⁸⁵ A. Żebrowski, *Kontrola...*, op. cit., s. 197–198 i 303–307.

⁸⁶ S. Zalewski, *Służby...*, op. cit., s. 120–122.

w obydwóch wersjach obsługę tego podmiotu w zakresie kontroli, nadzoru lub koordynacji nad służbami specjalnymi zapewniała Kancelaria Prezesa Rady Ministrów⁸⁷. W latach 2001–2005 oraz 2007–2011 nie zdecydowano się na utworzenie tego stanowiska, szef rządu ponosił więc bezpośrednią odpowiedzialność polityczną w odniesieniu do działalności służb, a zadania wynikające z jego kompetencji w tym zakresie wykonywane były przez upoważnionych urzędników z Kancelarii Prezesa Rady Ministrów⁸⁸.

Pierwszą osobą wyznaczoną na stanowisko ministra koordynatora był Zbigniew Siemiątkowski, którego zadania i zakres funkcjonowania określony został w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 1997 roku⁸⁹. Jego właściwość obejmowała sprawy związane z „inicjowaniem, programowaniem i koordynowaniem działań” służb specjalnych i innych wskazanych służb i instytucji systemu bezpieczeństwa państwa⁹⁰. Zakres jego działania obejmował generalne kwestie dotyczące przygotowywania i przedstawiania Prezesowi Rady Ministrów (i za jego zgodą – Radzie Ministrów) projektów aktów prawnych i innych dokumentów strategicznych, przedsięwzięć i ocen dotyczących funkcjonowania służb specjalnych i innych instytucji systemu bezpieczeństwa państwa oraz realizacji polityki bezpieczeństwa państwa i ochrony jego porządku konstytucyjnego⁹¹. W ramach kompetencji nadzorczych szefa rządu, zadania ministra koordynatora obejmowały projektowanie wytycznych działalności służb specjalnych, bieżący nadzór i koordynację działań służb specjalnych i pozostałych służb i jednostek w celu ochrony bezpieczeństwa państwa, opiniowanie kandydatur na stanowiska szefów służb specjalnych i ich zastępców oraz ocenę stanu realizacji wytycznych Prezesa Rady Ministrów⁹². Ponadto, uprawniony został do „wykonywania oraz nadzorowania zadań i misji specjalnych w dziedzinie bezpieczeństwa państwa, wyznaczonych przez Prezesa Rady Ministrów” oraz reprezentowania szefa rządu w międzynarodowych kontaktach w obszarze działalności służb specjalnych⁹³. W zakresie realizacji tych zadań minister koordynator mógł żądać niezbędnych do ich wykonywania informacji dotyczących w szczególności: planowania i wykonania budżetu, współdziałania służb z partnerami zagranicznymi, planowanych działań o istotnym znaczeniu dla bezpieczeństwa państwa, zasad i trybu realizacji zadań oraz polityki kadrowej służb⁹⁴.

⁸⁷ Np.: §2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie szczegółowego zakresu działania Jacka Cichockiego – Ministra Spraw Wewnętrznych – w zakresie koordynacji służb specjalnych z dnia 24 listopada 2011 r., Dz.U. Nr 254, poz. 1524, §8 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra – Członka Rady Ministrów Mariusza Kamińskiego – Koordynatora Służb Specjalnych z dnia 13 grudnia 2017 r., Dz.U. z 2017 r. poz. 2332, P. Bureczaniuk, op. cit., s. 37.

⁸⁸ S. Zalewski, *Służby*, op. cit., s. 123, M. Kolaszyński, op. cit., s. 90–91.

⁸⁹ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 1997 r. w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działania Ministra – członka Rady Ministrów Zbigniewa Siemiątkowskiego, Dz.U. z 1997 r. Nr 5, poz. 27.

⁹⁰ Ibidem, §1.

⁹¹ Ibidem, §2 pkt 1.

⁹² Ibidem, §2 pkt 2.

⁹³ Ibidem, §2, pkt 3 i 4.

⁹⁴ Ibidem, §4.

Kolejny minister odpowiedzialny za koordynację służb specjalnych (Jan Pałubicki) został powołany jeszcze pod koniec tego samego roku, po wyborach parlamentarnych i zmianie rządu⁹⁵. Pierwotnie powierzono mu takie same zadania oraz uprawnienia⁹⁶, a następnie dwukrotnie – w 1999 i w 2001 roku – dodano do nich uprawnienia kontrolne oraz w zakresie wydawania decyzji administracyjnych w związku z czynnościami służb i kompetencjami szefa rządu w ramach zreformowanego systemu ochrony informacji niejawnych⁹⁷.

Po przerwie w funkcjonowaniu dedykowanego ośrodka koordynacji w latach 2001–2005, po wyborach parlamentarnych, powrócono do instytucji ministra koordynatora, którym został Zbigniew Wasserman, oraz rozbudowano katalog jego zadań i uprawnienia (w drodze rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 2005 roku⁹⁸ oraz kolejnego, zmieniającego je z 2006 roku⁹⁹). W zakresie działania ministra rozgraniczono wykonywanie nadzoru w imieniu Prezesa Rady Ministrów nad służbami cywilnymi podległymi bezpośrednio premierowi oraz kontrolę nad wojskowymi służbami specjalnymi, realizowaną za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej¹⁰⁰. Do koordynacji działań służb specjalnych i ich współdziałania z innymi służbami i jednostkami systemu bezpieczeństwa państwa doszła jeszcze koordynacja współdziałania służb specjalnych z odpowiednimi organami i instytucjami innych państw¹⁰¹. Wzmocnienie jego pozycji polegało też na upoważnieniu do opracowywania wytycznych dla Ministra Obrony Narodowej w sprawie działalności służb wojskowych dla zapewnienia właściwego współdziałania służb specjalnych¹⁰². Minister mógł również stosować ustawowe środki nadzoru wobec służb specjalnych oraz wnioskować do Prezesa Rady Ministrów o zastosowanie środków nadzoru wobec innych służb i instytucji zobowiązanych do współdziałania ze służbami specjalnymi w dziedzinie bezpieczeństwa państwa i obronności¹⁰³. Do jego kompetencji włączono wówczas również rozpatrywanie w imieniu szefa rządu skarg na działalność służb specjalnych¹⁰⁴. Zakres żądania informacji od służb i organów został przede

⁹⁵ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 listopada 1997 r. w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działania Ministra – członka Rady Ministrów Janusza Pałubickiego, Dz.U. z 1997 r. Nr 136, poz. 924.

⁹⁶ Ibidem.

⁹⁷ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 31 marca 1999 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działania Ministra – członka Rady Ministrów Janusza Pałubickiego, Dz.U. z 1999 r. Nr 28, poz. 259, rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 maja 2001 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działania Ministra – członka Rady Ministrów Janusza Pałubickiego, Dz.U. z 2001 r. Nr 50, poz. 518.

⁹⁸ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 2 listopada 2005 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra – członka Rady Ministrów Zbigniewa Wassermanna, Dz.U. z 2005 r. Nr 221.

⁹⁹ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 kwietnia 2006 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra – członka Rady Ministrów Zbigniewa Wassermanna, Dz.U. z 2006 r. Nr 64, poz. 450.

¹⁰⁰ §2 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 2 listopada 2005 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra – członka Rady Ministrów Zbigniewa Wassermanna, Dz.U. z 2005 r. Nr 221, poz. 1904 z późn. zm.

¹⁰¹ Ibidem, §2 pkt 2 i 3.

¹⁰² Ibidem, §3 pkt 4.

¹⁰³ Ibidem, §3 pkt 5 i 6.

¹⁰⁴ Ibidem, §3 pkt 11.

wszystkimi rozszerzony o możliwość żądania (po uprzednim zawiadomieniu Ministra Obrony Narodowej) od szefów służb wojskowych „informacji, dokumentów i sprawozdań”¹⁰⁵.

W wyniku reformy wojskowych służb specjalnych i powołania CBA w 2006 roku oraz zmiany na stanowisku premiera dokonane zostały kolejne zmiany w przedmiocie funkcjonowania ministra koordynatora do spraw służb specjalnych, który został określony już ustawowo jako Minister Koordynator Służb Specjalnych¹⁰⁶. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z sierpnia 2006 roku, które utrzymało na stanowisku Zbigniewa Wassermana, poza wprowadzeniem oficjalnie po raz pierwszy nowej nazwy stanowiska oraz włączeniem w zakres działania Ministra nowo powołanych służb (SKW, SWW i CBA), ponownie rozszerzyło zakres jego działania oraz uprawnień¹⁰⁷. Do zakresu działania dołączono „wykonywanie czynności wynikających z bezpośredniej podległości Szefów Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu Prezesowi Rady Ministrów”, nadzór nad CBA i kontrolę nowych służb wojskowych oraz WSI do czasu ich likwidacji¹⁰⁸. Ponadto, przedmiotowe rozporządzenie wskazywało na kompetencje Ministra Koordynatora Służb Specjalnych określone w ustawie regulującej funkcjonowanie nowo powołanych wojskowych służb specjalnych (m.in. uzgadnianie z Ministrem Obrony Narodowej wytycznych określających kierunki działania tych służb, wyrażanie zgody na przekazanie informacji do innych służb i organów zgodnie z właściwością oraz na podjęcie tajnej współpracy z podmiotami ustawowo wyłączonymi z tej możliwości)¹⁰⁹.

Najpoważniejsze zmiany rozszerzające uprawnienia ministra koordynatora do spraw służb specjalnych dotyczyły jednak możliwości żądania od szefów służb specjalnych (również wojskowych – po uprzednim powiadomieniu Ministra Obrony Narodowej) informacji, dokumentów i sprawozdań dotyczących poszczególnych spraw albo rodzaju spraw, a także żądania informacji i opinii od określonych ustawowo naczelných oraz centralnych organów administracji rządowej w odniesieniu do podległych im służb, organów i instytucji, w celu koordynacji działań w obszarze bezpieczeństwa i obronności państwa¹¹⁰. Co najistotniejsze, zakres informacji, których Minister Koordynator mógł żądać od poszczególnych służb w związku z wykonywaniem swoich zadań, rozszerzony został o akta postępowań karnych oraz

¹⁰⁵ Ibidem, §3 pkt 3.

¹⁰⁶ Art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego, Dz.U. 2006 Nr 104, poz. 709.

¹⁰⁷ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 3 sierpnia 2006 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra – członka Rady Ministrów – Koordynatora Służb Specjalnych, Zbigniewa Wassermana, Dz.U. z 2006 r. Nr 141, poz. 998.

¹⁰⁸ Ibidem, §3.

¹⁰⁹ Ibidem, §2 pkt 6 oraz art. 7 ust. 1, art. 27 ust. 7 i art. 41 ust. 4 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego, Dz.U. 2006 Nr 104, poz. 709.

¹¹⁰ §3 pkt 2–4 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 3 sierpnia 2006 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra – członka Rady Ministrów – Koordynatora Służb Specjalnych, Zbigniewa Wassermana, Dz.U. z 2006 r. Nr 141, poz. 998.

akta czynności operacyjnych¹¹¹. Zmiany te zostały podtrzymane i uporządkowane w kolejnym rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z 2007 roku¹¹².

Po wyborach parlamentarnych i zmianie rządu w 2007 roku nastąpiła kolejna przerwa w funkcjonowaniu ministra koordynującego działalność służb specjalnych w imieniu szefa rządu i dopiero w 2011 roku zdecydowano się na wypełnienie luki, poprzez przyznanie rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 listopada 2011 roku przewidzianych w ustawach kompetencyjnych poszczególnych służb zadań i kompetencji dla Ministra Koordynatora Służb Specjalnych Ministrowi Spraw Wewnętrznych, Jackowi Cichockiemu¹¹³. Nie zdecydowano się jednak na podtrzymanie szerokiego zakresu zadań i uprawnień poprzedniego ministra koordynatora do spraw służb specjalnych, a raczej (w wymiarze ogólnym) powrócono do charakteru tej funkcji sprzed 2005 roku z dostosowaniem do koniecznych wymogów ustawowych i zmian, które nastąpiły w tym zakresie. Zakres funkcjonowania nowego podmiotu koordynującego został ograniczony do koordynacji i nadzoru działalności służb specjalnych (cywilnych i wojskowych), który został określony w poszczególnych ustawach kompetencyjnych¹¹⁴. Jego zadania sformułowane zostały w sposób ogólny i dotyczyły najważniejszych kwestii związanych m.in. z projektowaniem aktów prawnych i innych dokumentów rządowych związanych z działalnością służb specjalnych, zapewnienia współdziałania służb specjalnych w zakresie ustawowo określonych zadań oraz ich współpracy w wymiarze międzynarodowym¹¹⁵. Minister mógł żądać od szefów służb specjalnych informacji związanych z planowaniem i wykonywaniem zadań oraz zapoznawać się m.in. z informacjami mogącymi mieć istotne znaczenie dla bezpieczeństwa i międzynarodowej pozycji państwa¹¹⁶. Istotne kompetencje przyznane zostały w zakresie dokonywania czynności wynikających ze stosunku służbowego pomiędzy Prezesem Rady Ministrów a szefami cywilnych służb specjalnych¹¹⁷.

Taką samą formułę zachowano po rekonstrukcji rządu i powołaniu w 2013 roku na stanowisko Ministra Spraw Wewnętrznych kolejnej osoby, której powierzone zostały identyczne zadania (z drobną korektą) w ramach nadzoru i koordynacji nad służbami specjalnymi, które tym razem wykonywał w imieniu Prezesa Rady Ministrów oraz z jego upoważnienia Bartłomiej Sienkiewicz¹¹⁸.

¹¹¹ Ibidem, §4 pkt 4 i 5.

¹¹² Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 21 września 2007 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra – członka Rady Ministrów – Koordynatora Służb Specjalnych, Zbigniewa Wassermana, Dz.U. z 2007 r. Nr 178, poz. 1255.

¹¹³ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie szczegółowego zakresu działania Jacka Cichockiego – Ministra Spraw Wewnętrznych – w zakresie koordynacji służb specjalnych z dnia 24 listopada 2011 r., Dz.U. Nr 254, poz. 1524.

¹¹⁴ Ibidem, §1.

¹¹⁵ Ibidem, §1 ust. 2 pkt 3 i 4

¹¹⁶ Ibidem, §1 ust. 2 pkt 2 i 5.

¹¹⁷ Ibidem, §1 ust. 10.

¹¹⁸ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie szczegółowego zakresu działania Bartłomieja Sienkiewicza – Ministra Spraw Wewnętrznych – w zakresie koordynacji służb specjalnych z dnia 28 lutego 2013 r., Dz.U. z 2013 r. poz. 272.

Po wyborach parlamentarnych z 2015 roku i zmianie obozu rządzącego, powrócono do samodzielnego stanowiska ministra – Członka Rady Ministrów – Koordynatora Służb Specjalnych, powołując na to stanowisko Mariusza Kamińskiego¹¹⁹. Jego kompetencje do końca 2020 roku regulowały trzy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów. Pierwsze, powołujące go na to stanowisko z 2015 roku¹²⁰, kolejne w 2017 roku¹²¹ oraz w 2019 roku¹²², przy czym określone w nich zadania i kompetencje pozostawały te same. Wprowadzone w 2015 roku i utrzymane w kolejnych rozporządzeniach rozwiązania z jednej strony porządkowały zakres i zadania tego organu, z drugiej strony natomiast rozbudowały funkcje do bezprecedensowych rozmiarów i stanowiły o przyznawaniu kolejnych uprawnień i wzmocnianiu pozycji ministra koordynatora nie tylko w odniesieniu do działalności służb specjalnych, lecz także generalnie w systemie bezpieczeństwa państwa. Wzmocniona została jego pozycja i możliwości oddziaływania na wojskowe służby specjalne, podległe bezpośrednio Ministrowi Obrony Narodowej. Przede wszystkim zakres jego zadań został jasno podzielony na sprawy nadzoru, kontroli i koordynacji oraz wspomaganie Rady Ministrów w kształtowaniu głównych kierunków polityki w odniesieniu do służb specjalnych¹²³.

W ramach funkcji nadzoru, poza zadaniami, które już wcześniej były stawiane przed tym organem, oraz tych, które wynikają wprost z ustawowych zadań Prezesa Rady Ministrów lub kompetencji Ministra Koordynatora Służb Specjalnych, warto zwrócić uwagę na następujące¹²⁴:

- „wyznaczanie strategicznych kierunków rozwoju i funkcjonowania służb specjalnych”;
- „badanie, ocenianie i monitorowanie poprawności realizacji przez służby specjalne zadań określonych w przepisach prawa, wytycznych, planach i programach”;
- „dokonywanie oceny stopnia realizacji rocznych planów działalności służb specjalnych oraz formułowanie wniosków i rekomendacji wynikających z tej oceny”;
- „wyznaczanie standardów i minimalnych wymagań w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi i mieniem w służbach specjalnych”.

Ponadto, rozbudowany został zakres zadania związanego z dokonywaniem czynności wynikających ze stosunku służbowego szefów służb specjalnych, z wyłączeniem ich powoływania i odwoływania¹²⁵ (wcześniej dotyczyło to jedynie służb podległych bezpośrednio Prezesowi Rady Ministrów).

¹¹⁹ Mariusz Kamiński w sierpniu 2019 roku został również powołany na stanowisko Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, <https://www.gov.pl/web/premier/mariusz-kaminski> (26.02.2021).

¹²⁰ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra – Członka Rady Ministrów Mariusza Kamińskiego - Koordynatora Służb Specjalnych z dnia 18 listopada 2015 r., Dz.U. z 2015 r. poz. 1921.

¹²¹ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra – Członka Rady Ministrów Mariusza Kamińskiego – Koordynatora Służb Specjalnych z dnia 13 grudnia 2017 r., Dz.U. z 2017 r. poz. 2332.

¹²² Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra – Członka Rady Ministrów Mariusza Kamińskiego – Koordynatora Służb Specjalnych z dnia 18 listopada 2019 r., Dz.U. z 2019 r. poz. 2273.

¹²³ Ibidem, §1 ust. 1 i 2.

¹²⁴ Ibidem, §2 pkt 1, 2, 5, 7.

¹²⁵ Ibidem, §2 pkt 9.

Zadania ministra koordynatora w zakresie kontroli działalności służb specjalnych obejmują ogólną kontrolę na podstawie ustawy o kontroli w administracji rządowej¹²⁶, kontrolę prawidłowości w zakresie postępowań sprawdzających (w tym kontrolnych) oraz postępowań bezpieczeństwa przemysłowego w ramach systemu ochrony informacji niejawnych oraz analizę i ocenę w przedmiocie stosowania przez służby specjalne „uprawnień umożliwiających ingerencję w prawa i wolności człowieka i obywatela”, w szczególności dotyczących czynności operacyjno-rozpoznawczych w ramach kontroli operacyjnej¹²⁷.

W odniesieniu do zadań koordynacyjnych, jako „nowe” wprowadzono m.in. „organizowanie warunków prawidłowego funkcjonowania systemu wywiadowczego państwa, w sposób zapewniający efektywne wykorzystanie informacji dotyczących strategicznych interesów państwa przez konstytucyjne organy państwa” oraz „rozstrzyganie sporów kompetencyjnych między służbami specjalnymi”¹²⁸. Dodane zostały również inne zadania, nie zakwalifikowane jako nadzorcze, kontrolne lub koordynacyjne, które dotyczą międzynarodowej współpracy ministra, organizacji polityki informacyjnej służb specjalnych oraz „prowadzenie badań i studiów nad systemami zarządzania służbami specjalnymi oraz ich kontroli w celu optymalizacji rozwiązań stosowanych w Polsce”¹²⁹.

Najistotniejsze zmiany i rozbudowa uprawnień ministra koordynatora do spraw służb specjalnych związane są przede wszystkim z szerokim zakresem informacji, których może on żądać od poszczególnych służb i organów lub mieć do nich dostęp. Dotyczy to przede wszystkim prawa do żądania informacji, „w tym niejawnych, dokumentów, analiz i sprawozdań okresowych lub dotyczących poszczególnej sprawy albo rodzaju spraw od szefów służb specjalnych”, żądania informacji w zakresie planowania i realizacji budżetu oraz prowadzenia polityki kadrowej, żądania informacji i opinii od naczelnych i centralnych organów administracji rządowej w odniesieniu do działalności podległych im służb i instytucji oraz od szefów poszczególnych służb specjalnych w zakresie planowania i wykonywania zadań (w odniesieniu do służb wojskowych – przy równoczesnym powiadomieniu Ministra Obrony Narodowej), a także prawa do występowania do członków Rady Ministrów oraz innych organów administracji rządowej o przedstawienie informacji niezbędnych dla wypełniania funkcji nadzoru, kontroli i koordynacji oraz zapoznawania się z szerokim spektrum informacji przetwarzanych przez poszczególne służby, które w szczególności mogą mieć istotne znaczenie dla bezpieczeństwa państwa i międzynarodowej pozycji państwa oraz innymi, dotyczącymi poszczególnych sfer działalności służb¹³⁰. Minister koordynator może również m.in. wydawać szefom służb wiążące ich wytyczne i polecenia oraz wydawać decyzje i zgody wskazane

¹²⁶ Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej, t. j. Dz.U. z 2020 r. poz. 224.

¹²⁷ Ibidem, §3 pkt 1–3 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra. – Członka Rady Ministrów Mariusza Kamińskiego – Koordynatora Służb Specjalnych z dnia 18 listopada 2019 r., Dz.U. z 2019 r. poz. 2273.

¹²⁸ Ibidem, §4 pkt 4 i 6.

¹²⁹ Ibidem, §5 pkt 1–3.

¹³⁰ Ibidem, §6 pkt 1–4 i 8–11.

w poszczególnych ustawach kompetencyjnych oraz w ustawie regulującej prace Rady Ministrów¹³¹.

Przedstawione przeobrażenia w zakresie funkcjonowania ministra odpowiedzialnego za koordynację działań służb wywiadu i kontrwywiadu w latach 1997–2020 pokazują, że stanowił on raczej organ wykonujący w imieniu Prezesa Rady Ministrów jego powinności w zakresie zwierzchności, nadzoru i koordynacji nad służbami specjalnymi, oraz innymi służbami odpowiadającymi za ochronę bezpieczeństwa i obronności państwa. Stanowisko to dobrze wpisywało się w lukę między szefem rządu a centralnymi organami administracji (szefami służb), dawało – przynajmniej teoretyczną – możliwość faktycznego zarządzania służbami specjalnymi w celu poprawy ich efektywności. Zdejmowało również z Prezesa Rady Ministrów ciężar bezpośredniej odpowiedzialności politycznej za działalność służb specjalnych. Przerwy w jego działalności w latach 2001–2005 oraz 2007–2011 pokazały też, że nie był to organ niezbędny dla funkcjonowania administracji rządowej w tym obszarze.

Częstotliwość zmian osób na tym stanowisku (po zmianach rządów oraz na stanowisku premiera) oraz niektóre powierzane zadania (w szczególności w zakresie polityki kadrowej) świadczą o instrumentalnym traktowaniu tej funkcji przez kolejnych rządzących oraz o tym, że nie myślano o niej jako o neutralnym ośrodku wzmacniającym potencjał służb i w konsekwencji państwa w obszarze bezpieczeństwa. Można zauważyć z jednej strony zbyt ogólne wskazanie zakresu jego zadań i kompetencji (lata 1997–2001 i 2011–2015), nie pozwalające na w pełni efektywną koordynację działalności służb specjalnych, a z drugiej strony zbyt rozbudowane zadania, kompetencje i uprawnienia w latach 2005–2007 i szczególnie od 2015 roku, które wydają się wykraczać poza granice określone w ustawach oraz wynikające z zasad funkcjonowania administracji publicznej i specyfiki funkcjonowania służb specjalnych kompetencje szeroko rozumianej kontroli cywilnej egzekutywy nad działalnością służb specjalnych.

Pozytywnym aspektem w tym zakresie w odniesieniu do drugiego wymiaru były próby uporządkowania i właściwej organizacji co do zakresu funkcjonowania ministra koordynatora do spraw służb specjalnych, podziału jego kompetencji, określania zadań, które mogą przyczynić się do poprawy współdziałania służb specjalnych oraz ich efektywności. Natomiast zbyt duża rozbudowa funkcji i zadań ministra w tych okresach oraz przede wszystkim przyznanie mu zbyt daleko idących uprawnień w zakresie dostępu do dokumentów i informacji przetwarzanych przez służby specjalne niweczyło pozytywne aspekty i świadczy raczej o próbach ingerencji politycznej w sferę funkcjonowania służb specjalnych, o wkraczaniu sfery „politycznej” w sferę „administracyjną”, „urzędniczą”. Najdalej idąca ingerencja w tym zakresie dotyczy możliwości żądania informacji, w tym dokumentów dotyczących poszczególnych spraw od szefów służb specjalnych. Objęcie tymi żądaniem również aktów postępowań karnych oraz aktów czynności operacyjnych w 2007 roku było również niezgodne

¹³¹ Ibidem, §6 pkt 5–7 i 13.

z obowiązującymi przepisami prawa i zasadami ochrony informacji niejawnych oraz daleko wykraczało poza granice cywilnego nadzoru, stanowiło ewidentny przejaw ingerencji polityków w merytoryczną pracę służb. Nie zdecydowano się do powrotu do tych zapisów nawet po roku 2015, chociaż zapis wskazujący na prawo żądania informacji niejawnych w postaci dokumentów i analiz również stanowi narzędzie możliwości zbyt daleko idącej ingerencji w sferę merytorycznego funkcjonowania służb.

PODSUMOWANIE

Budowa systemu demokratycznej kontroli cywilnej nad działalnością służb specjalnych w Polsce w okresie transformacji systemowej przebiegała z uwzględnieniem tendencji i standardów z ugruntowanych, zachodnich systemów demokratycznych oraz pod wpływem uwarunkowań wewnętrznych. Stanowisko ministra koordynatora do spraw służb specjalnych pojawiło się niejako jako odpowiedź na zmiany funkcjonowania systemu politycznego i dokonanych w ich wyniku reform administracji państwowej. Pewną niedoskonałością systemową w zakresie przyjętych w tym przedmiocie rozwiązań od samego początku był nieobligatoryjny charakter tego stanowiska, co powodowało dowolność w zakresie powoływania osób na to stanowisko oraz wyznaczania szczegółowych zakresów ich zadań i kompetencji oraz brak ciągłości funkcjonowania, co raczej wskazuje na zależny od zmieniających się u władzy ugrupowań rządzących niż merytoryczny („urzędniczy”) charakter tego stanowiska. Na przestrzeni lat i zmiany rządów, gdy minister koordynator był powoływany (w różnych formach i pod różnymi nazwami), jego funkcja zmieniała się i była rozwijana. Można odnaleźć w tych działaniach pewne próby dostosowania tego stanowiska do specyfiki funkcjonowania tego fragmentu systemu bezpieczeństwa państwa i cywilnej kontroli, uporządkowania jego zadań, rzeczywistej koordynacji działań służb (merytoryczne aspekty), lecz niestety również w dużej mierze, próbom tym towarzyszyły działania mogące świadczyć o ingerencji politycznej (elementy dysfunkcjonalne).

Funkcjonowanie neutralnego, profesjonalnego i najlepiej stałego ośrodka koordynacji działalności służb specjalnych z pewnością jest zasadne i może przyczynić się do poprawy sprawności i efektywności służb specjalnych oraz w konsekwencji przełożyć się na bezpieczeństwo państwa i współpracę międzynarodową w tym zakresie. Podobnie w przedmiocie reagowania na przypadki zbyt daleko idącej ingerencji służb w prawa i wolności obywatelskie wydaje się istotnym zadaniem takiego podmiotu. Nie powinna to być natomiast ingerencja w merytoryczną sferę funkcjonowania służb, opierać powinna się na wyznaczaniu zadań i programowaniu ze strony władzy wykonawczej służb specjalnych, a następnie otrzymywaniu od nich informacji wywiadowczych, zgodnie z metodyką funkcjonowania służb określoną w cyklu wywiadowczym (analitycznym). Działalność ta powinna być rozliczana na podstawie jej efektów, zrealizowanych zadań, bez wchodzenia w kompetencje funkcjonariuszy, profesjonalistów. Minister koordynator do spraw służb specjalnych powinien być pośrednikiem

między władzą polityczną realizującą politykę wewnętrzną i zewnętrzną państwa, a służbami specjalnymi i jednocześnie stanowić dla służb ochronę przed zbytnią ingerencją ze strony polityków (dodatkowe zabezpieczenie po szefach służb, którzy powinni stanowić taką osłonę). Istotne jest też to, że zarówno sam minister koordynator, jak i władza wykonawcza stanowią tylko jeden z elementów cywilnej kontroli, obok m.in. władzy ustawodawczej i w szczególności sądowniczej, które realizują kontrolę nad poszczególnymi aspektami funkcjonowania służb (np. właściwość władzy sądowniczej w odniesieniu do czynności operacyjno-rozpoznawczych¹³²). Warto na koniec zapamiętać podstawowe rozróżnienie pomiędzy specyfiką kontroli nad służbami specjalnymi w państwach demokratycznych i autorytarnych, które podkreśla Sławomir Zalewski: systemy demokratycznego państwa prawa charakteryzuje kontrola proceduralna (w oparciu o przepisy prawa) oraz lojalność wobec państwa, w autorytarnych natomiast liczy się przede wszystkim kontrola personalna i lojalność wobec władzy¹³³.

BIBLIOGRAFIA

AKTY PRAWNE

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa, t. j. Dz.U. z 1999 r. Nr 51, poz. 526 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, Dz.U. 1996 Nr 106, poz. 492 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zmianie niektórych ustaw normujących funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej, Dz.U. z 1996 r. Nr 106, poz. 496 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz zakresie działania ministrów, t. j.: Dz.U. z 1999 r. Nr 82, poz. 929 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, Dz.U. Nr 141, poz. 943.
- Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, Dz.U. z 2020 r. poz. 1220.
- Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 27 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 9 lipca 2003 r. o Wojskowych Służbach Informacyjnych, Dz.U. Nr 139, poz. 1326 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 6 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1921 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego, Dz.U. 2006 Nr 104, poz. 709.
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego, t. j. Dz.U. z 2019 r. poz. 687 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej, t. j. Dz.U. z 2020 r. poz. 224.

¹³² Vide: M. Kolaszyński, *Kontrola zewnątrzadministracyjna nad czynnościami operacyjno-rozpoznawczymi polskich służb specjalnych*, „Bezpieczeństwo. Teoria i praktyka” 2012 Nr 3(VIII), s. 71–73.

¹³³ S. Zalewski, *Kontrola służb specjalnych w Polsce*, Warszawa 2021, s. 20.

- Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych, t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 796.
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 1997 r. w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działania Ministra – członka Rady Ministrów Zbigniewa Siemiątkowskiego, Dz.U. z 1997 r. Nr 5, poz. 27.
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 listopada 1997 r. w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działania Ministra – członka Rady Ministrów Janusza Pałubickiego, Dz.U. z 1997 r. Nr 136, poz. 924.
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 31 marca 1999 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działania Ministra – członka Rady Ministrów Janusza Pałubickiego, Dz.U. z 1999 r. Nr 28, poz. 259.
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 maja 2001 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działania Ministra – członka Rady Ministrów Janusza Pałubickiego, Dz.U. z 2001 r. Nr 50, poz. 518.
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 2 listopada 2005 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra – członka Rady Ministrów Zbigniewa Wassermanna, Dz.U. z 2005 r. Nr 221.
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 kwietnia 2006 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra – członka Rady Ministrów Zbigniewa Wassermanna, Dz.U. z 2006 r. Nr 64, poz. 450.
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 21 września 2007 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra – członka Rady Ministrów – Koordynatora Służb Specjalnych, Zbigniewa Wassermana, Dz.U. z 2007 r. Nr 178, poz. 1255.
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie szczegółowego zakresu działania Jacka Cichockiego - Ministra Spraw Wewnętrznych – w zakresie koordynacji służb specjalnych z dnia 24 listopada 2011 r., Dz.U. Nr 254, poz. 1524.
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie szczegółowego zakresu działania Bartłomieja Sienkiewicza – Ministra Spraw Wewnętrznych – w zakresie koordynacji służb specjalnych z dnia 28 lutego 2013 r., Dz.U. z 2013 r. poz. 272.
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra – Członka Rady Ministrów Mariusza Kamińskiego – Koordynatora Służb Specjalnych z dnia 18 listopada 2015 r., Dz.U. z 2015 r. poz. 1921.
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra – Członka Rady Ministrów Mariusza Kamińskiego – Koordynatora Służb Specjalnych z dnia 13 grudnia 2017 r., Dz.U. z 2017 r. poz. 2332.
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra – Członka Rady Ministrów Mariusza Kamińskiego – Koordynatora Służb Specjalnych z dnia 18 listopada 2019 r., Dz.U. z 2019 r. poz. 2273.

MONOGRAFIE

- Bożek Martin, Walczuk Konrad. 2015. Konstytucyjne i ustawowe uwarunkowania organizacji i funkcjonowania Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Siedlce: Wydawnictwo Unitas.
- Hughes-Wilson John. 2017. On Intelligence. The History of Espionage And The Secret World. London: Constable.

- Malendowski Włodzimierz. 1998. *Polityka bezpieczeństwa RP. Uwarunkowania, strategie, działania*, Poznań: Uniwersytet im. Adama Mickiewicza.
- Minkina Mirosław 2014. *Sztuka wywiadu w państwie współczesnym*. Warszawa: Bellona, Oficyna Wydawnicza Rytm.
- Misiuk Andrzej. 2008. *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego*. Warszawa: Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne.
- Sprengeł Bolesław. 2004. *Ustrój organów administracji bezpieczeństwa i porządku publicznego*. Włocławek: Wyższa Szkoła Humanistyczno-Ekonomiczna.
- Sprengeł Bolesław. 2008. *Służby mundurowe ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego. Zarys problematyki*. Toruń: Dom Organizatora.
- Swoboda Piotr, 2016. *Wywiad i kontrwywiad w Polsce w procesie przemian systemowych (1989–2007)*. Kraków: Avalon.
- Ura Elżbieta. 2006. *Zagadnienia prawa administracyjnego i funkcjonowania administracji publicznej*. Przemysł: Wyższa Szkoła Administracji i Zarządzania.
- Zalewski Sławomir. 2009. *Dylematy ochrony informacji niejawnych*. Katowice: Krajowe Stowarzyszenie Informacji Niejawnych.
- Zalewski Sławomir. 2005. *Służby specjalne w państwie demokratycznym*. Warszawa: Akademia Obrony Narodowej.
- Zalewski Sławomir. 2021. *Kontrola służb specjalnych w Polsce*. Warszawa: Difin.
- Żebrowski Andrzej. 2001. *Kontrola cywilna nad służbami specjalnymi III Rzeczypospolitej (1989–1999). Zagadnienia politologiczno-prawne*. Kraków: Wydawnictwo Abrys.
- Żebrowski Andrzej. 2005. *Ewolucja polskich służb specjalnych. Wybrane obszary walki informacyjnej. (Wywiad i kontrwywiad w latach 1989–2003)*. Kraków: Oficyna Wydawnicza Abrys.
- Żebrowski Andrzej. 2010. *Wywiad i kontrwywiad XXI wieku*. Lublin: Innovatio Press.

ROZDZIAŁY W MONOGRAFIACH

- Bożek Martin. 2014. *Służby specjalne oraz kryteria ich klasyfikacji na gruncie polskiego ustawodawstwa*. W: *Służby specjalne w strukturze władz publicznych*, s. 15–38. Wolters Kluwer.
- Burczaniuk Piotr. 2017. *System nadzoru i kontroli nad służbami specjalnymi w Polsce – stan obecny na tle analizy prawno-porównawczej wybranych państw. Postulaty de lege ferenda*. W: *Uprawnienia służb specjalnych z perspektywy współczesnych zagrożeń bezpieczeństwa narodowego. Wybrane zagadnienia*, s. 23–60, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego.
- Bury Jan. 2009. *Rola służb specjalnych w zapewnieniu bezpieczeństwa narodowego. Wyzwania i problemy*. W: *Problemy bezpieczeństwa wewnętrznego i bezpieczeństwa międzynarodowego*, 263–274. Wyższa Szkoła Administracyjno-Społeczna.
- Komorowski Edward. 2007. *Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego*. W: *Prawo administracyjne. Część ogólna*, 86–93. Wyższa Szkoła Handlu i Prawa.

- Sobieszewski Paweł. 1997. Instytucja nadzoru w świetle doktryny i norm polskiego prawa administracyjnego. *Polska lat dziewięćdziesiątych. Przemiany państwa i prawa*, 133–143. Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.
- Swoboda Piotr. 2019. Służby specjalne. W: *Vademecum bezpieczeństwa informacyjnego Tom 2*, 357–362. At Wydawnictwo, Wydawnictwo Libron – Filip Lohner.
- Swoboda Piotr. 2018. Służby Specjalne w Polsce po 1989 roku – problemy definicyjne. W: *Niepodległa Polska. Bezpieczeństwo i polityka w latach 1918–2018*, 265–300. Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II.
- Wierzbowski Marek, Wiktorowska Aleksandra. 2006. Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego. W: *Prawo administracyjne*, 91–120. Wydawnictwo prawnicze LexisNexis.

ARTYKUŁY W CZASOPISMACH

- Bożek Martin. 2010. „Nadzór Prezesa Rady Ministrów nad służbami specjalnymi i sposoby jego realizacji w świetle obowiązującego ustawodawstwa”. *Przegląd Sejmowy* Nr 3 (98) : 9–40.
- Kolaszyński Mateusz. 2012. „Kontrola zewnątrzadministracyjna nad czynnościami operacyjno-rozpoznawczymi polskich służb specjalnych”. *Bezpieczeństwo. Teoria i praktyka* Nr 3 (VIII) : 63–78.
- Kolaszyński Mateusz. 2013. „Nadzór nad cywilnymi służbami specjalnymi”. *Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały* Nr 2 (13) : 83–98.
- Kozłowski Krzysztof, „Rewolucja po polsku”, *Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego 20-lecie UOP/ABW wydanie specjalne* : 13–17.
- Kulesza Michał. 2000. „Transformacja ustroju administracyjnego Polski (1990–2000)”, *Studia Iuridica* Tom 38 : 79–86.

STRONY INTERNETOWE

- <https://www.abw.gov.pl/pl/pbw/publikacje/uprawnienia-sluzb-specj/1372,Uprawnienia-sluzb-specjalnych-z-perspektywy-wspolczesnych-zagrozen-bezpieczenstw.html>
- <https://www.gov.pl/web/premier/mariusz-kaminski>