

Przemysław Szustakiewicz

**Martin Bożek, Małgorzata Czuryk, Mirosław Karpiuk,
Jarosław Kostrubiec, *Służby specjalne w strukturze władz
publicznych. Zagadnienia prawnoustrojowe*¹**

Problematyka służb specjalnych jako materiału badawczego jest na pewno bardzo interesująca. Dotyczy to szczególnie nauki prawa. Należy zauważyć, że służby specjalne stanowią ważny element ochrony bezpieczeństwa państwa, specyfika ich działania powoduje jednak pewien dysonans z zasadami nowoczesnego, demokratycznego państwa prawa. Funkcjonowanie służb specjalnych wymaga bowiem tajności, bez której zachowania służby specjalne nie mogą sprawnie wykonywać swoich zadań. Z kolei demokratyczne państwo prawa wymaga jawności działania wszystkich instytucji publicznych oraz kontroli nad podmiotami publicznymi dokonywanej w imieniu społeczeństwa przez parlament i rząd. Od właściwego sposobu pogodzenia wyżej wymienionych wymogów zależy sprawne i jednocześnie niebudzące kontrowersji działanie służb specjalnych. Interesującą i, jak się wydaje, ważną próbą opisanie wspomnianych zagadnień jest monografia *Służby specjalne w strukturze władz publicznych...* autorstwa Martina Bożka, Małgorzaty Czuryk, Mirosława Karpiuka oraz Jarosława Kostrubieca.

Autorzy we *Wstępie* podkreślają, że prawodawca powinien przyjąć rozwiązania w zakresie wytyczenia działań służb specjalnych w taki sposób, aby zrównoważyć kwestie skuteczności tychże służb z takimi wartościami, jak: wolność jednostki, prawa człowieka, rządy prawa i kontrola społeczna. Brak równowagi w tym zakresie może doprowadzić albo do obniżenia efektywności służb specjalnych, albo do ich wymknięcia się spod kontroli, co w rezultacie może spowodować ich nieuprawniony wpływ na zachodzące procesy polityczne i społeczne. Autorzy postanowili zatem przedstawić prawnoustrojowe reguły umiejscowienia służb specjalnych w systemie organów państwowych oraz ich relacje z naczelnymi organami władzy państwowej. W publikacji przede wszystkim położono nacisk na zagadnienia ustrojowe. Przyjęte założenia wskazują, że celem pracy nie jest szczegółowe opisanie kompetencji służb specjalnych lub statusu funkcjonariuszy. Nie znajdziemy tu także szczegółowej charakterystyki metod działania służb specjalnych² lub ich uprawnień procesowych. Monografia nie jest poświęcona kwestiom problematyki „wewnętrznej” służb specjalnych, ale opisuje stosunki i kompetencje „zewnętrzne” tych służb, a więc ich relacje z innymi podmiotami publicznymi, w tym przede wszystkim możliwość oddziaływania państwowych podmiotów na funkcjonowanie służb specjalnych.

Autorzy przedstawiają kwestię umiejscowienia służb specjalnych w strukturze władz publicznych na tle polskiego prawa. W tym zakresie wykonali oni ogromną pracę, a bibliografia dołączona do publikacji świadczy o tym, na jak szerokim materiale badawczym zostały oparte rozważania. Pewien niedosyt budzi jednak brak odniesień do rozwiązań przyjętych w obcych systemach prawnych. Wydaje się, że dla pełnego

¹ Warszawa 2014, Lex a Wolters Kluwer business, 208 s.

² Zob. M. Minkina, *Gry wywiadów we współczesnym świecie*, Warszawa 2014. W monografii tej szeroko opisano metody działania wywiadu i kontrwywiadu.

zobrazowania opisywanej problematyki konieczne byłoby porównanie rozwiązań krajowych z zagranicznymi. W ten sposób można byłoby ocenić, na ile jest zachowana postulowana równowaga między zadaniami służby a zasadami demokratycznego państwa prawa. Doświadczenia innych państw demokratycznych (szczególnie w zakresie kontroli parlamentarnej) bez wątpienia pomogłyby lepiej ocenić polski system kontroli służb specjalnych.

Prezentowana książka składa się ze wstępu, pięciu rozdziałów i zakończenia. Do pracy, o czym była już mowa, jest dołączona obszerna bibliografia oraz krótka notka o autorach. We wstępie autorzy wskazali na cel pracy oraz metody badawcze, które były zastosowane przy jej pisaniu.

Rozdział I *Służby specjalne oraz kryteria ich klasyfikacji na gruncie prawa polskiego* stanowi udaną próbę określenia, które ze służb mundurowych są służbami specjalnymi. W tej części pracy autorzy wskazują, że gdy chodzi o kompetencje, to trudno jest znaleźć kryterium pozwalające odróżnić służby specjalne od innych służb mundurowych. Niejawność metod pracy operacyjnej służb specjalnych pokrywa się bowiem z tego typu działaniami prowadzonymi przez inne organy ochrony bezpieczeństwa państwa. Na gruncie polskiego prawa prawodawca używa kryterium podmiotowego, a zatem służbami specjalnymi są te, które ustawa tak nazywa. Wydaje się, że tylko częściowo można się zgodzić z takim stanowiskiem. Nie należy zapominać, że służby specjalne posiadają specyficzne zadania, które tylko częściowo odpowiadają kompetencjom innych służb mundurowych. Przede wszystkim mają obowiązek zbierania informacji oraz stałego informowania o zagrożeniach właściwych organów naczelnych. W tym zakresie nie można porównać ich uprawnień do innych służb mundurowych³.

W rozdziale II zatytułowanym *Usytuowanie służb mundurowych w systemie organów państwowych* dokonano analizy służb specjalnych jako organów administracji publicznej. Jest to istotna nowość w przypadku opisywanych służb mundurowych. Dotychczasowe rozważania doktryny koncentrowały się na problematyce związanej z czynnościami operacyjnymi służb specjalnych i ich uprawnieniami z zakresu prowadzenia postępowania karnego. Jest to poniekąd oczywiste, gdyż ta problematyka, co nie powinno budzić wątpliwości, dotyczy istoty funkcjonowania tego rodzaju służb mundurowych. Stąd próba uchwycenia kompetencji i organizacji służb specjalnych jako organu administracji jest ciekawym zagadnieniem. Jest ono szczególnie ważne, jeśli chce się zrozumieć zasady ich organizacji. W tej części pracy podniesiono interesujące zagadnienie dotyczące statusu szefów służb specjalnych oraz ich odpowiedzialności politycznej. W tym zakresie jest postulowane wprowadzenie mechanizmów prawnych, które zabezpieczyłyby stabilność na szczeblu kierownictwa opisywanych służb mundurowych. Stąd jako najlepsze rozwiązanie przewidziane w przepisach ustawy z 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym⁴ wskazuje się powoływanie szefa służby na określoną w czasie kadencję. W monografii przedstawiono również status prawny terenowych delegatur służb specjalnych. Z reguły te jednostki organizacyjne są przedstawione jako organy administracji terenowej niezespolonej⁵. Autorzy na podstawie zasady

³ Np. właściwa rada jednostki samorządu terytorialnego otrzymuje raz w roku sprawozdanie o działalności komendanta powiatowego Policji lub komendanta komisariatu wraz z informacją o stanie porządku i bezpieczeństwa publicznego. Żaden z organów jednostki samorządu terytorialnego nie posiada jednak uprawnień do zadania bieżących informacji od właściwego komendanta jednostki organizacyjnej Policji.

⁴ *Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 21 maja 2012 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym* (Dz.U. z 2012 r., poz. 621 ze zm.).

⁵ Por. *Prawo administracyjne. Część ogólna*, M. Chmaj (red.), Warszawa 2007, s. 180–199.

organizacji służb specjalnych wywodzą jednak wnioszek, że delegatury nie mogą być uznane za organy administracji terenowej, ponieważ sposób organizacji służb specjalnych wyklucza ich samodzielność. Jest to interesujące spojrzenie i, jak się wydaje, postawiona teza jest mocno uzasadniona.

Kolejny, trzeci, rozdział monografii pt. *Zakres działania służb specjalnych* jest poświęcony ocenie pola działania służb. Po jego lekturze można jednak odczuć pewien niedosyt. Autorzy trafnie opisują kompetencje służb mundurowych, ale wydaje się, że zabrakło tutaj refleksji nad zadaniami służb specjalnych związanych z pełnieniem funkcji typowych dla organów administracji. A taka problematyka powinna zostać podkreślona w książce. Służby specjalne bowiem spełniają nie tylko funkcje charakterystyczne dla ich wyjątkowej na tle innych organów administracji publicznej działalności, lecz także wykonują zadania typowe dla „zwykłej” administracji⁶. Ponadto niektóre ze służb specjalnych wykonują czynności kontrolne, a CBA jest właściwie wprost organem kontroli, którego uprawnienia są podobne do uprawnień Najwyższej Izby Kontroli⁷. Dlatego też wydaje się, że ta problematyka powinna znaleźć większe zainteresowanie ze strony autora tej części książki.

Rozdział IV *Formy działania służb specjalnych* koncentruje się na czynnościach operacyjno-rozpoznawczych opisywanych służb mundurowych. Porównanie kompetencji poszczególnych służb wskazuje, że każda ze służb specjalnych dysponuje odrębnym wachlarzem kompetencji w tym zakresie, co jest spowodowane odmiennymi zadaniami stawianym przed każdą z nich. Wydaje się, że w tej części publikacji przydałaby się próba klasyfikacji kompetencji służb dokonana właśnie pod kątem specjalnych zadań, które im powierzono. Sam opis zadań wydaje się nieco ubogi.

Ostatni, piąty, rozdział traktuje o problematyce nadzoru nad służbami specjalnymi. Jest to najważniejsza część publikacji odnosząca się do podstawowych zagadnień zasygnalizowanych przez autorów we *Wstępie*. Najszerzej omówiono tutaj bezpośredni nadzór Prezesa Rady Ministrów, ponieważ premier ma szerokie możliwości oddziaływania na cywilne służby specjalne. Oprócz tego dysponuje on mocnymi instrumentami władczymi dotyczącymi wojskowych służb. W pracy wskazano, że w Polsce przyjęły się niejako dwa rodzaje nadzoru premiera: przez ministra koordynatora lub przez sekretarza stanu w Kancelarii Premiera. Zdaniem autorów pierwszy model jest lepszy, ponieważ dzięki swojemu konstytucyjnemu usytuowaniu minister koordynator może szybciej reagować na problemy, które wiążą się z funkcjonowaniem służb. W pracy brakuje jednak oceny modelu, w którym służby specjalne podlegają ministrowi odpowiedzialnemu za bezpieczeństwo wewnętrzne. W ostatnich latach wraz z podziałem Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji na dwa resorty: spraw wewnętrznych oraz administracji i cyfryzacji pojawiły się opinie, że powierzenie kompetencji w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego jednemu resortowi pod nadzorem jednego ministra konstytucyjnego jest rozwiązaniem pożądanym. Takie porównanie byłoby ze wszech miar konieczne dlatego, że taka sytuacja ma miejsce obecnie, gdyż minister obrony narodowej, skupiający w swym ręku kompetencje z zakresu bezpieczeństwa militarnego, bezpośrednio nadzoruje wojskowe służby specjalne. W tym zakresie materiał do dyskusji i porównań już istnieje.

⁶ Np. na podstawie art. 20 § 2 *Obwieszczenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 28 czerwca 2012 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji* (Dz.U z 2012, poz. 1015 z późn. zm.) sześcioro ABW i AW są organami egzekucyjnymi w zakresie egzekucji administracyjnej obowiązków o charakterze niepieniężnym (akt prawny wygasł 20 XI 2014 – przyp.red.).

⁷ Por. P. Szustakiewicz, *Kontrola zamówień publicznych*, Warszawa 2011, s. 79–90.

W monografii słusznie podkreślono wagę parlamentarnej kontroli nad służbami specjalnymi. Należy zgodzić się ze stwierdzeniem, że sytuacja, w której podstawą prawną funkcjonowania Sejmowej Komisji do spraw Służb Specjalnych jest załącznik do regulaminu Sejmu i zwyczaj parlamentarny, jest nieprawidłowa. Tak ważna sprawa powinna być dokładnie uregulowana w odpowiednim akcie prawnym. Wydaje się, że w pracy należałoby szerzej opisać kwestie kontroli NIK nad służbami specjalnymi. Dla parlamentu kontrole Izby są drugim oprócz dokumentów Sejmowej Komisji do spraw Służb Specjalnych źródłem wiedzy o funkcjonowaniu służb. Kontrola ma charakter stały, co roku bowiem NIK bada wydatkowanie budżetu przez służby specjalne. Tak więc bez działania Izby parlament nie byłby w stanie całościowo ocenić funkcjonowania służb specjalnych. Interesujące są rozważania dotyczące sądowej kontroli służb specjalnych. W tym miejscu jednak zabrakło odniesienia do kontroli dokonywanej przez sądy administracyjne. Nie jest to kontrola dotycząca czynności operacyjno-rozpoznawczych, ale sądy administracyjne badają decyzje administracyjne szefów służb⁸. Dla sądu administracyjnego szefowie służb specjalnych działają jak każde inne organy administracji publicznej. Stąd opisanie tego rodzaju kontroli byłoby ważną częścią publikacji, zdecydowanie pasującą do jej założeń. W pracy omówiono również uprawnienia Prezydenta RP w zakresie nadzoru nad służbami specjalnymi.

Recenzowana monografia wskazuje, że nauka prawa administracyjnego zaczęła dostrzegać kwestie związane z funkcjonowaniem służb specjalnych. Dotychczas tego rodzaju zagadnienia były przede wszystkim przedmiotem rozważań nauki prawa karnego. Nowy obszar zainteresowania prawa administracyjnego powinien wypracować dla prawodawcy optymalny model funkcjonowania służb specjalnych w demokratycznym państwie prawa.

⁸ Przed sądami administracyjnymi są przede wszystkim rozpoznawane skargi funkcjonariuszy na decyzje w przedmiocie stosunku służbowego oraz skargi osób fizycznych na decyzje w przedmiocie dostępu do informacji niejawnej.