

## Uprawnienia śledcze Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego jako instrument w działaniach służących poprawie bezpieczeństwa państwa

Skuteczność działań służby specjalnej, jaką jest Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego (dalej: ABW), zależy od wielu czynników, m.in. narzędzi dobrze dobranych do nałożonych na nią zadań. Uprawnienia śledcze bezpośrednio służą realizacji celów opisanych w *Ustawie z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu*<sup>1</sup> jako wykrywanie przestępstw oraz ściganie ich sprawców. Stosowanie tych uprawnień jest najbardziej widocznym rezultatem działalności ABW. Uprawnienia śledcze przysługiwały również pierwszej polskiej służbie specjalnej po 1990 r., jaką był Urząd Ochrony Państwa (dalej: UOP). Obecnie spośród polskich służb specjalnych jedynie Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Centralne Biuro Antykorupcyjne (dalej: CBA) w ramach swoich ustawowych kompetencji mają uprawnienia śledcze.

Celem artykułu jest ukazanie, w jaki sposób uprawnienia procesowe – jako istotny czynnik oddziałujący na pozycję ABW w systemie organów państwowych – przyczyniają się do realizacji zadań tego organu w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa państwa. Problematyka uprawnień śledczych jest przedmiotem wielu opracowań naukowych, dlatego też – ze względu na objętość niniejszego artykułu – autor pominął choćby pobieżną analizę kodeksowych uprawnień procesowych, sygnalizując jedynie, o jakie czynności śledcze chodzi.

W pierwszej części artykułu został przedstawiony proces zmian legislacyjnych związanych z uprawnieniami dochodzeniowo-śledczymi wynikającymi bezpośrednio z ustawy o ABW oraz AW. W dalszej zaś autor przytoczył argumenty używane przez zwolenników i przeciwników w dyskusji dotyczącej zasadności i słuszności rozwiązania polegającego na wyposażeniu Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego przez ustawodawcę w uprawnienia procesowe oraz konsekwencji wynikających z tej decyzji.

Legitymacja prawna do realizowania uprawnień procesowych wynika bezpośrednio z art. 311 i 312 *Kodeksu postępowania karnego*<sup>2</sup> (dalej: *kpk*), zgodnie z którym ABW jest uprawniona do prowadzenia śledztw oraz dochodzeń pod nadzorem

---

<sup>1</sup> Tekst jednolity: DzU z 2020 r. poz. 27.

<sup>2</sup> *Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego* (t.j.: DzU z 2020 r. poz. 30, ze zm.).

prokuratora w całości lub w określonym zakresie. Jednocześnie może realizować określone czynności śledztwa powierzone jej przez prokuratora. Należy nadmienić, że powierzenie nie może obejmować czynności związanych z przedstawieniem zarzutów podejrzanemu, zmianą lub uzupełnieniem postanowienia o przedstawieniu zarzutów oraz zamknięciem śledztwa<sup>3</sup>.

Odesłanie do tej kategorii uprawnień znajduje się również w art. 21 ustawy o ABW oraz AW, w myśl którego funkcjonariusze ABW – w granicach właściwości rzeczowej określonej w art. 5 ust. 1 ustawy o ABW oraz AW – wykonują czynności dochodzeniowo-śledcze w celu rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania przestępstw oraz ścigania ich sprawców. Cele czynności procesowych mogą być przejęte z kodeksu postępowania karnego, w którym są wyznaczone cele postępowania przygotowawczego. Są nimi:

- ustalenie, czy został popełniony czyn zabroniony i czy stanowi on przestępstwo,
- wykrycie i w razie potrzeby ujęcie sprawcy,
- zebranie niezbędnych danych dotyczących sprawy,
- wyjaśnienie okoliczności sprawy, w tym ustalenie osób pokrzywdzonych i rozmiarów szkody,
- zebranie, zabezpieczenie i utrwalenie, w niezbędnym zakresie, dowodów dla sądu<sup>4</sup>.

Przez czynności dochodzeniowo-śledcze należy rozumieć określone zachowania uczestników postępowania karnego, wywołujące skutki prawne przewidziane przez to prawo<sup>5</sup>. Do czynności procesowych wykonywanych przez funkcjonariuszy ABW zalicza się przede wszystkim:

- przesłuchiwanie podejrzanych i świadków (art. 177 kpk),
- konfrontowanie osób przesłuchiwanych (art. 172 kpk),
- dokonywanie okazania osób (art. 173 kpk),
- oględziny miejsca, osób i rzeczy (art. 207 kpk),
- przeszukiwanie osób, pomieszczeń i zatrzymywanie rzeczy (art. 217 kpk),
- zatrzymywanie osób podejrzanych (art. 244 kpk),
- przeprowadzenie eksperymentu, doświadczenia lub odtworzenia przebiegu zdarzeń (art. 211 kpk),
- prawo do przeprowadzenia czynności sprawdzających w zakresie informacji zawartych w zawiadomieniu o przestępstwie (art. 307 kpk),
- prawo podejmowania czynności niecierpiących zwłoki dla zabezpieczenia śladów i dowodów przestępstwa (art. 308 kpk).

Funkcjonariusze ABW wykonują czynności dochodzeniowo-śledcze jedynie zgodnie z właściwością tej Agencji i tylko w tym zakresie przysługują im uprawnienia procesowe.

<sup>3</sup> Art. 311 § 3 kpk.

<sup>4</sup> Art. 297 § 1 kpk.

<sup>5</sup> T. Grzegorzcyk, J. Tylman, *Polskie postępowanie karne*, Warszawa 2011, s. 399.

## Uprawnienia o charakterze procesowym wynikające z ustawy o ABW oraz AW

Spośród przedstawionych uprawnień funkcjonariuszy ABW w ustawie o ABW oraz AW znajduje się odwołanie bezpośrednio do tych związanych z zatrzymaniem osoby podejrzanej oraz prawem przeszukiwania osób i pomieszczeń. Do uprawnień procesowych można zaliczyć także pozostałe uprawnienia wymienione w art. 23 ustawy o ABW oraz AW. Warto się do nich odnieść.

Na podstawie ustawy o ABW oraz AW funkcjonariusze ABW, w ramach uprawnień procesowych, mają prawo do wydawania osobom poleceń określonego zachowania się w granicach niezbędnych do wykonania czynności (legitymowania, zatrzymania osoby, przeszukiwania osób i pomieszczeń, kontroli osobistej, sprawdzenia prewencyjnego) lub wykonywania innych czynności służbowych podejmowanych w celu realizacji ustawowych zadań ABW, lub w celu uniknięcia bezpośredniego zagrożenia bezpieczeństwa osób lub mienia – gdy jest to niezbędne do sprawnego i zgodnego z prawem wykonywania tych czynności albo uniknięcia zatarcia śladów przestępstwa. Wskazany przepis podlegał dwukrotnej nowelizacji. Pierwotnie ustawodawca ograniczył się jedynie do sformułowania „prawo do wydawania poleceń określonego zachowania”. Na podstawie przepisu nie można było jednak wskazać rzeczywistego zakresu stosowania tej normy. Nie uregulowano ponadto ani warunków, w których funkcjonariusz może wydać polecenie, przesłanek uzasadniających skorzystanie z tego uprawnienia czy kręgu podmiotów, do których to polecenie może być skierowane, ani procedur, zgodnie z którymi funkcjonariusz może działać. Brak wyraźnego wskazania adresatów wzbudzał niepewność osób, wobec których podejmowano działania, co do ich praw i obowiązków. Z tego też względu nie było możliwe określenie granic dopuszczalnej ingerencji w prawa i wolności podmiotów, do których mogą być adresowane polecenia funkcjonariuszy ABW. Jednocześnie ustawa nie przewidywała żadnego trybu, w jakim osoba, w stosunku do której zostało wydane polecenie, może kwestionować nieuzasadnione naruszenie jej dóbr osobistych. A należy pamiętać, że funkcjonariusze byli uprawnieni do stosowania fizycznych, technicznych i chemicznych środków przymusu bezpośredniego, jeśli wzywana osoba nie podporządkowała się poleceniom wydanym na podstawie prawa<sup>6</sup>. Nakaz określonego zachowania się ingerował w wolność człowieka, której ochrona jest gwarantowana konstytucyjnie. Dlatego też w przypadku ograniczania konstytucyjnych wolności, praw człowieka i obywatela, normy prawne powinny cechować się należyłą poprawnością, precyzją i jasnością.

Wspomniane wątpliwości co do omawianych przepisów doprowadziły do zajęcia stanowiska w tej materii przez Trybunał Konstytucyjny. Stwierdził on, że w ramach czynności dochodzeniowo-śledczych uprawnienia do wydawania przez funkcjonariuszy poleceń określonego zachowania się są usprawiedliwione. Ponieważ polecenia dotyczą sfery wolności człowieka, ustawodawca powinien wytyczyć w sposób

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego..., art. 25 ust. 1.

jednoznaczny granicę dopuszczalnej ingerencji funkcjonariusza i przewidzieć odpowiednie środki proceduralne umożliwiające kontrolę zasadności wydanego polecenia. Biorąc powyższe pod uwagę, Trybunał Konstytucyjny uznał, że wzmiankowane przepisy są niezgodne z Konstytucją<sup>7</sup>.

Wydanie orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny spowodowało, że konieczne stały się zmiany legislacyjne omawianych przepisów. W *Ustawie z dnia 25 listopada 2004 r. o zmianie ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu*<sup>8</sup> sprecyzowano okoliczności, w jakich funkcjonariusze mogą wydawać „polecenia określonego zachowania”. Uznano, że mogą one być wydawane tylko wtedy, gdy dotyczą wykonywania ustawowych zadań ABW i w granicach niezbędnych do legitymowania osób w celu ustalenia ich tożsamości, a także zatrzymywania osób, przeszukiwania osób i pomieszczeń, dokonywania kontroli osobistej i przeglądania zawartości bagaży<sup>9</sup> albo w celu uniknięcia bezpośredniego zagrożenia bezpieczeństwa osób lub mienia. Dodatkowo wprowadzono procesową kontrolę „sposobu przeprowadzania czynności” realizowanych przez funkcjonariuszy ABW. Osobie, której wydano takie polecenie, przysługuje prawo do złożenia zażalenia do właściwego miejscowo prokuratora, w trybie przepisów kodeksu postępowania karnego<sup>10</sup>.

Do kolejnej zmiany w regulacji omawianego uprawnienia doszło na mocy *Ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw*<sup>11</sup>. Aby wyeliminować arbitralność działań funkcjonariuszy ABW korzystających z uprawnień do wydawania poleceń określonego zachowania się, wprowadzono – na zasadzie proporcjonalności – obowiązek i jednocześnie warunek korzystania z tego uprawnienia, tj. wymóg zachowania granic niezbędności. Dotyczy on sprawnego i zgodnego z prawem wykonywania czynności podejmowanych w zakresie i w celu realizacji ustawowych zadań ABW albo w celu uniknięcia zatarcia śladów przestępstwa.

Funkcjonariusze ABW mają prawo legitymowania osób w celu ustalenia ich tożsamości. W doktrynie niesłusznie nazywa się to „zatrzymaniem krótkotrwałym”, tzw. chwilowym<sup>12</sup>. Należy stwierdzić, że ta czynność nie ma żadnego związku z nawet chwilowym pozbawieniem wolności określonej osoby. Celem tej czynności jest jedynie ustalenie tożsamości osoby na podstawie dowodu osobistego, paszportu lub innych niebudzących wątpliwości dokumentów.

<sup>7</sup> *Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 kwietnia 2004 r. sygn. K 45/02, OTK-A 2004/4/30 (DzU z 2004 r. nr 109 poz. 1159).*

<sup>8</sup> DzU z 2004 r. nr 267 poz. 2647.

<sup>9</sup> *Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego...*, art. 23 ust. 1 pkt 1 w brzmieniu nadanym *Ustawą z dnia 25 listopada 2004 r. o zmianie ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego...*

<sup>10</sup> Tamże, art. 23 ust. 7.

<sup>11</sup> DzU z 2018 r. poz. 2399.

<sup>12</sup> Zob. B. Opaliński, M. Rogalski, P. Szustakiewicz, *Ustawa o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu – Komentarz*, Warszawa 2017, s. 77.

Pozostałe zmiany w przepisach odnoszące się do granic uprawnień dochodzeniowo-śledczych wyniknęły z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 14 grudnia 2017 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że przepis uprawniający m.in. funkcjonariuszy ABW oraz CBA do dokonywania kontroli osobistej, przeszukania osób oraz pojazdów, nie określając granic tych czynności, jest niezgodny z Konstytucją<sup>13</sup>. Posługując się pojęciami przeszukanie osoby lub kontrola osobista, nie można ustalić w precyzyjny sposób, o jakie czynności w rzeczywistości chodzi, np. (...) *czy przeszukanie osoby w rozumieniu kodeksu postępowania karnego obejmuje tylko oględziny powierzchni ciała połączone z obowiązkiem rozebrania się do naga, czy też może objąć dalsze drastyczne działania kontrolne*<sup>14</sup>. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego przeszukanie osoby jest czymś więcej niż oględzinami jej ciała. „Najbardziej zaawansowany stopień” takiego przeszukania może oznaczać daleko idącą ingerencję w nietykliwość osobistą przeszukiwanego. Kontrola osobista zaś jest samodzielną, pozaprocesową (operacyjną) czynnością, podejmowaną – co do zasady – w związku z zaistnieniem uzasadnionego podejrzenia popełnienia czynu zabronionego. Istnieje też pogląd, że kontrola osobista to przeszukanie prowadzone jedynie poza procesem karnym i nienormowane w kodeksie postępowania karnego<sup>15</sup>. Niemniej jednak ustawodawca wprowadził środek ingerencji w cudzą sferę prywatności, ograniczając go tylko w niewielkim stopniu rygorami formalnymi. Z tego względu te przepisy nie dają odpowiedzi na pytanie o zakres i charakter czynności faktycznych, składających się na przeszukanie osoby i kontrolę osobistą, nie stanowią dostatecznej podstawy do ustalenia granic uprawnień przyznanych funkcjonariuszom, a w konsekwencji – nie spełniają standardu konstytucyjnego<sup>16</sup>.

Na mocy nowelizacji ustawy o ABW oraz AW dookreślono przepisy dotyczące dokonywania kontroli osobistej oraz przeglądania zawartości bagaży w związku z realizacją zadań, które znajdują się we właściwości rzeczowej wspomnianych instytucji<sup>17</sup>.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami przez kontrolę osobistą rozumie się sprawdzenie zawartości odzieży i obuwia oraz przedmiotów, które znajdują się na ciele kontrolowanej osoby, bez odkrywania powierzchni ciała zasłoniętej odzieżą, chyba że kontrola jest przeprowadzana w celu odebrania osobie broni lub innych poszukiwanych przedmiotów. Ponadto można również sprawdzić jamę ustną, nos, uszy oraz włosy osoby kontrolowanej, a w szczególnych przypadkach – miejsca intymne. Kontrola osobista polega również na sprawdzeniu zawartości podręcznego bagażu i innych przedmiotów. Przeglądanie zawartości bagaży obejmuje również sprawdzanie

<sup>13</sup> Wyrok Trybunał Konstytucyjnego z dnia 14 grudnia 2017 r. sygn. K 17/14, OTK-A 2018/4 (DzU z 2017 r. poz. 2405).

<sup>14</sup> Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 sierpnia 2014 r. sygn. II.519.344.2014.ST, s. 11, [www.ipo.trybunal.gov.pl/](http://www.ipo.trybunal.gov.pl/) [dostęp: 25 X 2019].

<sup>15</sup> D. Świecki, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 671.

<sup>16</sup> Wyrok Trybunał Konstytucyjnego z dnia 14 grudnia 2017 r. sygn. K 17/14...

<sup>17</sup> Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego..., art. 23 ust.1 pkt 5 zmieniony przez art. 7 lit. a tiret drugi Ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o Policji...

ładunków w portach i na dworcach lub w innych miejscach odprawy podróżnych lub bagażu oraz w środkach transportu lądowego, powietrznego i wodnego – w razie istnienia uzasadnionego podejrzenia popełnienia czynu zabronionego pod groźbą kary.

Uprawnieniem dość powszechnie wykorzystywanym w pracy śledczej jest prawo do żądania niezbędnej pomocy od instytucji państwowych, organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego oraz przedsiębiorców świadczących usługi o charakterze użyteczności publicznej. Te podmioty są zobowiązane do udzielania nieodpłatnie pomocy w ramach swojego działania, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. Omawiana regulacja koresponduje z art. 15 § 2 kpk, zgodnie z którym wszystkie instytucje państwowe i samorządowe są obowiązane do udzielania pomocy organom prowadzącym postępowanie karne w terminie wyznaczonym przez te organy.

Podczas realizacji uprawnień śledczych funkcjonariusze ABW mają także prawo żądać od osób fizycznych udzielenia pomocy, osoby zaś są do tego obowiązane w zakresie i terminie przez te organy wyznaczonym. Skorzystanie z takiej pomocy jest możliwe, jeżeli bez niej przeprowadzenie czynności procesowej byłoby niemożliwe albo znacznie utrudnione. Wskazane uprawnienie wynika z art. 15 § 3 kpk i w swej treści jest szersze od uregulowania określonego w ustawie o ABW oraz AW, które pozwala jedynie na zwrócenie się do każdej osoby o niezbędną doraźną pomoc w nagłych przypadkach. Jednak taka osoba nie jest obowiązana do udzielenia tej pomocy.

Do chwili obecnej nie wydano przepisów wykonawczych, w których zostałyby określone szczegółowe warunki przeprowadzania i dokumentowania czynności wydawania poleceń, legitymowania, zatrzymywania i przeszukiwania osób oraz przeszukiwania pomieszczeń. Poprzednie *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 kwietnia 2005 r. w sprawie wydawania osobom poleceń określonego zachowania się, legitymowania, zatrzymywania, przeszukiwania, kontroli osobistej, przeglądania bagażu i sprawdzania ładunku oraz rejestrowania zdarzeń przez funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego*<sup>18</sup> straciło moc wskutek przywołanego wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 14 grudnia 2017 r.

Omawiane regulacje są kierunkowo zbieżne z analogicznymi przepisami *Ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji*<sup>19</sup>. Warto dodać, że funkcjonariusze CBA dysponują podobnymi uprawnieniami śledczymi jak funkcjonariusze ABW.

## **Uzasadnienie przyznania służbom specjalnym uprawnień śledczych – argumenty „za” i „przeciw”**

Przy rozważaniu problematyki uprawnień śledczych nie sposób pominąć zagadnień związanych z przyznaniem rzeczonych uprawnień służbom specjalnym. Uprawnienia śledcze służb specjalnych od zawsze budziły duże kontrowersje.

<sup>18</sup> DzU z 2005 r. nr 86 poz. 733.

<sup>19</sup> Tekst jednolity: DzU z 2020 r. poz. 360, ze zm.

Oponenti tego pomysłu uważają, że skoncentrowanie uprawnień śledczych i operacyjnych w jednym organie zagraża konstytucyjnym prawom i wolnościom obywatelskim. Podnoszą, że może to rodzić niebezpieczeństwo uzyskania operacyjnie informacji, które będą instrumentem nacisku – głównie politycznego. Z kolei stronnicy posiadania przez służby specjalne uprawnień procesowych stoją na stanowisku, że powinny one mieć narzędzie, dzięki któremu będą mogły reagować na działania zorganizowanych grup przestępczych proporcjonalnie do skali i dynamiki tych działań oraz będą mogły zmniejszać niebezpieczeństwa z tego wynikające<sup>20</sup>.

Uprawnienia procesowe są przedmiotem rozważań od czasu powstania Urzędu Ochrony Państwa. Wynika to z tego, że w trakcie budowania UOP jego twórcy stanęli przed dylematem, czy stworzyć organ, który będzie tylko doprowadzał do ujawniania, wykrywania przestępstwa, a prowadzeniem śledztwa będzie zajmowała się policja, czy też skupić w rękach Urzędu Ochrony Państwa także uprawnienia śledcze. Powodem, dla którego nie przyjęto pierwszego rozwiązania, było m.in. przypisanie ewentualnej odpowiedzialności za prowadzoną sprawę. Tak puentował to Jerzy Zimowski, jeden z twórców ustaw policyjnych z 1990 r.:

Jeżeli zadania będą raz w resorcie – Urzędzie Ochrony Państwa, a drugi raz w policji państwowej, to praktycznie zatrze się granica, gdzie jest policja państwowa, a gdzie zaczyna się UOP. Nastąpi pewne pomieszenie i jednocześnie zatarta zostanie odpowiedzialność. Ten, kto wykrył przestępstwo, ujawnił je, niechże już odpowiada za cały efekt swojej pracy, niech nie będzie tak, aby kto inny prowadził śledztwo i w przypadku niepowodzenia twierdził, że to nie jego wina, a przykładowo wina tamtego urzędu, który źle zaczął, a z kolei tamten urząd powiada: ja dobrze zacząłem, ale ci nie potrafili przeprowadzić tego do końca. W związku z tym zatarałaby się również granica odpowiedzialności za merytoryczny wynik działań. Przyjęliśmy więc, że Urząd Ochrony Państwa powinien być również wyposażony w możliwość prowadzenia czynności procesowych<sup>21</sup>.

Po analizie takiego stanowiska można stwierdzić, że nieprzyznanie UOP uprawnień śledczych niosłoby za sobą następujące konsekwencje. Po pierwsze, UOP realizowałyby jedynie czynności operacyjne (w swej naturze pozbawione kontroli prokuratorskiej lub sądowej), a tak rozpoczęte sprawy procesowo kończyłaby policja. Po drugie, konieczna byłaby ścisła, bieżąca współpraca pomiędzy policją a UOP. W tym modelu policja stawałaby się niejako aparatem wykonawczym UOP<sup>22</sup>.

W czasie funkcjonowania Urzędu Ochrony Państwa co jakiś czas powracał temat pozbawienia tej formacji uprawnień śledczych. Wskazywano, że UOP powinien

<sup>20</sup> Ł. Skoneczny, *Rola Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w systemie bezpieczeństwa Rzeczypospolitej*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2009, nr 1, s. 27.

<sup>21</sup> J. Zimowski, sprawozdanie stenograficzne z 25. posiedzenia Sejmu 6 kwietnia 1990 r.

<sup>22</sup> S. Hoc, *Geneza ustawy o Urzędzie Ochrony Państwa*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2011, s. 101, wydanie specjalne.



zmienić się w służbę wyłącznie informacyjną, która byłaby pozbawiona możliwości prowadzenia śledztw, w związku z czym należałoby zlikwidować Zarząd Śledczy<sup>23</sup>. Argumentowano ponadto, że:

(...) w normalnym, demokratycznym państwie służby specjalne nie mogą śledzić, podsłuchiwać, zamykać ludzi, przeszukiwać ich mieszkań, zakładów i biur. W normalnym państwie o tym, co jest dozwolone, a co zabronione, decyduje kodeks karny, a na straży jego przestrzegania stoi, także działający w sposób jawny i zgodnie z jawnymi przepisami, system, złożony z policji, prokuratury i sądów. W Polsce Urząd Ochrony Państwa, posiadając pion śledczy, czyli całe instrumentarium pozwalające na prowadzenie śledztwa aż do aresztowania i złożenia wniosku do prokuratury wyłącznie, może sam określić, co jest zagrożeniem w państwie. Może więc sam wszcząć śledztwo i doprowadzić do zatrzymania, weryfikacja zaś jego działań następuje dopiero w sądzie. Ta swoboda działań w połączeniu z odwiecznymi u służb specjalnych ciągotkami do zainteresowania polityką i palącą potrzebą odniesienia sukcesu może owocować różnymi nieszcześciami<sup>24</sup>.

W konkluzji stwierdzono, że zadanie służb specjalnych powinno się ograniczać do wykrycia przestępstwa i jego sprawców, a następnie przekazania tej wiedzy policji, która dokonuje zatrzymania i przygotowuje sprawę dla prokuratury. Zatem w biurze dochodzeniowo-śledczym policji powinien powstać specjalny wydział, który zajmowałby się realizacją zleceń UOP<sup>25</sup>.

Tak postawiona teza, przekazana za pośrednictwem środków społecznego przekazu, jest z gruntu nieprawdziwa i wypacza rzeczywistość. Postępowania prowadzone przez ABW (kontynuatkę UOP) są z reguły śledztwami, a zatem jedynym i prawnym „gospodarzem” takiego postępowania jest prokurator. Dla niego są zastrzeżone wszystkie merytoryczne decyzje, ma on także prawo włączania się do każdej czynności bądź do wykonania jej osobiście – na każdym etapie śledztwa. W każdym momencie może także przejąć postępowanie do prowadzenia jako śledztwo własne (prokuratorские). Ostateczna weryfikacja ustaleń postępowania przygotowawczego dokonuje się przecież i tak przed sądem.

Dyskusja na temat uprawnień dochodzeniowo-śledczych powróciła na początku XXI w. w związku z planowaną reformą służb i likwidacją UOP. Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, która powstała w miejsce UOP, miał zostać nadany profil operacyjno-rozpoznawczy. Nowa służba miała utracić wszystkie uprawnienia dochodzeniowo-śledcze. Realizacja jej zadań w zakresie ochrony porządku konstytucyjnego, zwalczania przestępczości zorganizowanej i korupcji miała się odbywać przy ścisłym

<sup>23</sup> A. Marszałek, *Służby specjalne chcą nieusuwalnego szefa*, „Rzeczpospolita” z 16 czerwca 1999 r., s. 3.

<sup>24</sup> A. Wołk-Łaniewska, *UOP do remontu*, „Trybuna” z 21 czerwca 1999 r., s. 5.

<sup>25</sup> Tamże.



współdziałaniu z policją<sup>26</sup>. Ostatecznie jednak ABW nie została pozbawiona uprawnień dochodzeniowo-śledczych. Grzegorz Kurczuk jako poseł sprawozdawca projektu ustawy o ABW oraz AW wskazywał:

(...) po ożywionej dyskusji nie zakwestionowano idei utrzymania uprawnień śledczych w ABW. Na to stanowisko wpłynęły opinie ekspertów, z których wynikało, iż de facto nie jest to rozwiązanie w sposób istotny odbiegające od stosowanych w świecie. Podtrzymał to stanowisko także przedstawiciel prokuratora generalnego, który pozytywnie ocenił dotychczasowe dwunastoletnie doświadczenia ze współpracy UOP z prokuraturą w walce z najpoważniejszymi przejawami przestępczości skierowanymi przeciwko państwu<sup>27</sup>.

Podnoszono, że profesjonalizm, doświadczenie i dobra współpraca z prokuraturą powinny być nadal wykorzystywane przez funkcjonariuszy ABW przy zwalczaniu szczególnie groźnej przestępczości<sup>28</sup>.

Zlecenie Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego prowadzenia postępowań przygotowawczych, a więc korzystanie z uprawnień śledczych poza możliwościami kadrowymi, technicznymi i merytorycznymi, jest podyktowane również tym, że to funkcjonariusze tej służby mają certyfikat dostępu do informacji, w tym opatrzonych klauzulą niejawności. Posiadanie certyfikatu jest niezbędnym warunkiem prowadzenia spraw na podstawie materiałów operacyjnych. Dzięki temu jest możliwa stała, bieżąca współpraca pionu operacyjnego z pionem śledczym<sup>29</sup>.

Jako kontrargument podawano, że ABW, która będzie dysponowała uprawnieniami policyjnymi, będzie się odróżniać od innych europejskich służb państw Sojuszu Atlantyckiego: *O ile w jednej instytucji można łączyć wywiad z kontrwywiadem, jak np. we Włoszech, to żadna z nich nie dysponuje uprawnieniami śledczymi*<sup>30</sup>.

W Europie uprawnienia śledcze mają w swoich kompetencjach tylko służby krajów położonych na wschód od Polski. Dysponują nimi także służby amerykańskie, jak Federalne Biuro Śledcze. Mimo że uprawnienia śledcze są już zakorzenione w przepisach kompetencyjnych polskich służb specjalnych, to w dalszym ciągu stanowi to pole do dyskusji.

<sup>26</sup> A. Walentek, *Reforma czy czystka? Sojuszu monopol na agentów*, „Życie Warszawy” z 15 lutego 2001 r., s. 9.

<sup>27</sup> G. Kurczuk, sprawozdanie stenograficzne z 20. posiedzenia Sejmu IV kadencji z 25 kwietnia 2002 r.

<sup>28</sup> M. Marczewski, sprawozdanie stenograficzne z 20. posiedzenia Sejmu IV kadencji z 25 kwietnia 2002 r.

<sup>29</sup> Z. Siemiątkowski, sprawozdanie stenograficzne z 16. posiedzenia Sejmu IV kadencji z 13 marca 2002 r.

<sup>30</sup> K. Miodowicz, sprawozdanie stenograficzne z 20. posiedzenia Sejmu IV kadencji z 25 kwietnia 2002 r.

W ostatnich latach ponownie jest kwestionowana obecność w ABW pionu dochodzeniowo-śledczego, z jednoczesną sugestią przekształcenia tej instytucji w służbę typowo informacyjną<sup>31</sup>. Proponuje się pozostawienie ewentualnie uprawnień dochodzeniowo-śledczych w odniesieniu do przestępstw przeciw państwu opisanych w rozdziale XVII *Kodeksu karnego*<sup>32</sup>, tj. przestępstw przeciw tajemnicy państwowej oraz przestępstw o charakterze terrorystycznym. Natomiast sugeruje się pozbawienie ABW uprawnień procesowych ścigania sprawców przestępstw zagrażających bezpieczeństwu ekonomicznemu państwa, porządkowi konstytucyjnemu oraz związanych z międzynarodowymi strukturami przestępczymi na terenie Polski (w tym mafie, kartele narkotykowe, zorganizowana nielegalna imigracja). Kompetencje w zakresie ścigania wspomnianych przestępstw należy przekazać do wyłącznej właściwości służb o charakterze policyjnym, tj. Centralnemu Biuru Antykorupcyjnemu (oszustwa, nadużycia gospodarcze, korupcja), Centralnemu Biuru Śledczemu (przestępczość zorganizowana i narkotykowa) oraz Straży Granicznej (nielegalna imigracja)<sup>33</sup>.

O potrzebie zmian w sferze uprawnień procesowych ABW debatowano także w sierpniu 2012 r. w kontekście sprawy Amber Gold. Według niektórych była to jednoznaczna wskazówka, że ABW trzeba przebudować w stronę służby informacyjnej, a nie konkurującej z innymi służbami policyjnymi<sup>34</sup>. Odpowiedzią na to były apele do rządzących o nieograniczanie uprawnień śledczych ABW, wystosowane podczas konferencji ABW i prokuratury w sprawie zatrzymania Brunona K. Jak przekonywał ówczesny prokurator apelacyjny w Krakowie Artur Wrona: *Poza moją wyobraźnią pozostaje kwestia prowadzenia tego rodzaju śledztwa bez udziału funkcjonariuszy ABW i funkcjonariuszy, którzy są uprawnieni do działań również o charakterze procesowym. Abyśmy sprawnie na takie zagrożenia reagowali, Agencja potrzebuje odpowiednich uprawnień*<sup>35</sup>.

W 2014 r. po ujawnieniu tzw. afery podsłuchowej podnoszono, że zawiodła zarówno wymiana informacji pomiędzy służbami, jak i koordynacja działań, w związku z czym Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego należy odebrać uprawnienia śledcze, a pozostawić operacyjno-rozpoznawcze, oraz przekształcić tę służbę w organ analityczny, który zapobiegałby podobnym sytuacjom, w tym podsłuchiwaniami ministrów<sup>36</sup>.

<sup>31</sup> M. Bartnicki, *CBA i ABW stracą uprawnienia śledcze? „Powstanie nowa megasłużba”*, <https://wiadomosci.wp.pl/cba-i-abw-straca-uprawnienia-sledcze-powstanie-nowa-megasluzba-6031535620420225a/> [dostęp: 28 XI 2012].

<sup>32</sup> *Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny* (t.j.: DzU z 2020 r. poz. 1444).

<sup>33</sup> S. Żaryn, „*Uprawnienia dochodzeniowo-śledcze ABW budzą uzasadnione wątpliwości*”. *Plk Grzegorz Malecki o reformie służb*, <https://wpolityce.pl/polityka/158498-uprawnienia-dochodzeniowo-sledcze-abw-budza-uzasadnione-watpliwosci-plk-grzegorz-malecki-o-reformie-sluzb-nasz-wywiad/> [dostęp: 29 V 2013].

<sup>34</sup> <https://www.newsweek.pl/polska/konferencja-premiera-ws-abw/x8vxtzg> [dostęp: 26 II 2018].

<sup>35</sup> <https://tvn24.pl/polska/abw-wykorzystala-sprawe-zamachu-konflikt-z-premierem-o-uprawnienia-ra289829-3513150> [dostęp: 20 XI 2012].

<sup>36</sup> <https://www.wprost.pl/gielda/456794/ekspert-abw-nalezy-odebrac-uprawnienia-sledcze.html> [dostęp: 9 VII 2014].

Po przeprowadzeniu rozważań na temat uprawnień śledczych należy zauważyć, że realizacja tych uprawnień jest jedynym wymiernym rezultatem działalności służb specjalnych. Rezultatem, który można poddać ocenie choćby pod kątem liczby prowadzonych postępowań przygotowawczych, osób podejrzanych w tych postępowaniach, a przede wszystkim wartości zabezpieczonego mienia na poczet przyszłych kar. O ile dwie pierwsze zmienne nie przesądzają o końcowym wyniku prowadzonej sprawy, która zostanie rozstrzygnięta w postępowaniu sądowym na podstawie zgromadzonego materiału dowodowego, o tyle wartość zabezpieczonego mienia, przy jednoczesnym stwierdzeniu przez sąd przestępczego charakteru prowadzonej działalności przez określone osoby, jest istotnym wkładem w zwalczanie przestępczości i zapewnianie bezpieczeństwa państwa.

Po przeanalizowaniu sprawozdań z działalności ABW za lata 2009–2014 na pierwszy plan wysuwają się przede wszystkim działania związane z uprawnieniami procesowymi w zakresie dziedzin związanych z kontrwywiadem, zwalczaniem terroryzmu, ochroną bezpieczeństwa ekonomicznego oraz osłoną antykorupcyjną. Mimo że Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego od 2015 r. już nie publikuje sprawozdań ze swojej działalności, w przestrzeni publicznej pojawiają się częściowo informacje związane z przedmiotem działań ABW i są to przede wszystkim wyniki działań procesowych. Tak też było w latach 2017–2018, kiedy ABW ujawniała informacje na temat swojej aktywności i efektów prowadzonych śledztw<sup>37</sup>. Nie można zapominać, że na efektywność służb w zakresie realizowania uprawnień śledczych mają wpływ odpowiednio poprowadzone i wykonane zadania poprzedzone wykorzystaniem uprawnień operacyjno-rozpoznawczych. Są to czynności komplementarne dla sprawnego i właściwego zorganizowania działań państwa dotyczących zwalczania przestępczości leżącej w kręgu zainteresowania służb. Śledztwa mogą też być prowadzone na tzw. materiałach własnych, tj. zgromadzonych na podstawie wcześniej realizowanych uprawnień operacyjno-rozpoznawczych w toku rozpracowywanego zagadnienia czy materiałów otrzymanych z prokuratury. Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego nie wskazuje w sprawozdaniach, co jest podstawą prowadzonych postępowań przygotowawczych. Odmiennie postępuje Centralne Biuro Antykorupcyjne, które w publikowanych raportach rozróżnia wspomniane kwestie<sup>38</sup>. Być może wynika to z tego, że CBA jako służba specjalna o wyraźnie policyjnym charakterze, wyposażona w uprawnienia stricte procesowe, jest nastawiona na represję karną<sup>39</sup> i dlatego przywiązuje do tej sprawy większą wagę.

Funkcja śledcza to najskuteczniejsza forma kontroli służb specjalnych. Czynności procesowe zarówno te regulowane przepisami kodeksu postępowania karnego, jak i te wynikające z ustawy o ABW i AW przewidują procedurę zewnętrznego nadzorowania

<sup>37</sup> A. Głowczewski, *Ponad połowa śledztw ABW w 2017 r. dotyczyła spraw gospodarczych*, PAP, 26 stycznia 2018 r.; tenże, *ABW w 2018 r. 375 postępowań i 418 osób z zarzutami w śledztwach Agencji*, PAP, 23 stycznia 2019 r.

<sup>38</sup> Na przykład: *Informacja o wynikach działalności CBA w 2018 r.*, Warszawa 2019, s. 8.

<sup>39</sup> Uzasadnienie projektu ustawy o CBA (Sejm V kadencji, druk nr 275).

przez prokuraturę lub sąd rezultatów działalności służb specjalnych. Natomiast czynności operacyjne podlegają w zasadzie nadzorowi wewnętrznemu, a w wyjątkowych tylko przypadkach zewnętrznej kontroli. Dodatkowo, jak wspomniano, zasadniczym celem czynności procesowych jest zwalczanie przestępczości i ściganie konkretnych sprawców przestępstw. Pozwala to już na samym początku poprowadzić działania śledcze oraz wspomagające je czynności operacyjne w odpowiednim kierunku. Dzięki temu już w późniejszych etapach postępowania procesowego można ponownie dokonać kontroli legalności i zasadności przebiegu czynności operacyjnych prowadzonych na użytek działań śledczych<sup>40</sup>.

## Uwagi końcowe

Reasumując, uprawnienia funkcjonariuszy ABW o charakterze dochodzeniowo-śledczym wynikają z realizowania przez tę służbę specjalną funkcji policyjnej, tj. karno-procesowej w sferze ścigania karnego. Wykonywanie tej funkcji wymaga przyznania ABW uprawnień procesowych. Zasady i tryb stosowania tych uprawnień są unormowane w przepisach kodeksu postępowania karnego. Do uprawnień dochodzeniowo-śledczych można też zaliczyć uprawnienia związane z przepisami ustawy o ABW oraz AW, o których wspomniano w niniejszym artykule.

Argumentem przemawiającym za utrzymaniem uprawnień śledczych dla Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego jest dobra współpraca z jednostkami prokuratury, które powierzają tej służbie prowadzenie skomplikowanych, trudnych i wielowątkowych spraw o dużym ciężarze gatunkowym. Przynosi to wymierne efekty – wpływa na zwalczanie zachowań związanych z zagrożeniami godzącymi w bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Dodatkowo ABW, mając możliwość stosowania uprawnień śledczych, spełnia ważną funkcję prewencyjną. Natomiast – wbrew obiegowym opiniom – to właśnie (...) *konkurencyjność służb zwiększa ich skuteczność w walce z korupcją i przestępczością zorganizowaną*<sup>41</sup>. Z tego względu przyjęte w Rzeczypospolitej Polskiej rozwiązania dotyczące uprawnień procesowych przyznanych służbom specjalnym należy ocenić pozytywnie.

## Bibliografia

Główczewski A., *ABW w 2018 r. 375 postępowań i 418 osób z zarzutami w śledztwach Agencji*, PAP, 23 stycznia 2019 r.

<sup>40</sup> J. Mąka, *Wyzwania stojące przed służbami specjalnymi – 20 lat temu i obecnie*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2011, s. 162, wydanie specjalne.

<sup>41</sup> A. Marszałek, *Służby specjalne...*, s. 3

Główczewski A., *Ponad połowa śledztw ABW w 2017 r. dotyczyła spraw gospodarczych*, PAP, 26 stycznia 2018 r.

Grzegorzcyk T., Tylman J., *Polskie postępowanie karne*, Warszawa 2011, Lexis Nexis.

Hoc S., *Geneza ustawy o Urzędzie Ochrony Państwa*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2011, wydanie specjalne.

Marszałek A., *Służby specjalne chcą nieusuwalnego szefa*, „Rzeczpospolita” z dnia 16 czerwca 1999 r., s. 3.

Mąka J., *Wyzwania stojące przed służbami specjalnymi – 20 lat temu i obecnie*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2011, wydanie specjalne.

Skoneczny Ł., *Rola Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w systemie bezpieczeństwa Rzeczypospolitej*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2009, nr 1, s. 27–28.

Sprawozdanie stenograficzne z 16. posiedzenia Sejmu IV kadencji z 13 marca 2002 r.

Sprawozdanie stenograficzne z 20. posiedzenia Sejmu IV kadencji z 25 kwietnia 2002 r.

Sprawozdanie stenograficzne z 25. posiedzenia Sejmu X kadencji z 6 kwietnia 1990 r.

Świecki D., *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Warszawa 2013, C.H. Beck.

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

Walentek A., *Reforma czy czystka? Sojuszu monopol na agentów*, „Życie Warszawy” z 15 lutego 2001 r.

Wołk-Łaniewska A., *UOP do remontu*, „Trybuna” z 21 czerwca 1999 r.

## **Akty prawne**

*Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu* (t.j.: DzU z 2020 r. poz. 27).

*Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny* (t.j.: DzU z 2019 r. poz. 1950, ze zm.).

*Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego* (t.j.: DzU z 2020 r. poz. 30, ze zm.).

*Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 kwietnia 2005 r. w sprawie wydawania osobom poleceń określonego zachowania się, legitymowania, zatrzymywania, przeszukania, kontroli osobistej, przeglądania bagaży i sprawdzania ładunku oraz rejestrowania zdarzeń przez funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego* (DzU z 2005 r. nr 86 poz. 733).

*Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 lipca 1990 r. w sprawie trybu legitymowania i zatrzymywania osób, dokonywania kontroli osobistej, przeglądania zawartości bagaży*

*i sprawdzania ładunku w portach, dworcach oraz środkach transportu przez funkcjonariuszy Urzędu Ochrony Państwa (DzU z 1990 r. nr 56 poz. 325).*

## **Orzecznictwo**

*Wyrok Trybunał Konstytucyjnego z dnia 14 grudnia 2017 r. sygn. K 17/14, OTK-A 2018/4 (DzU z 2017 r. poz. 2405).*

*Wyrok Trybunał Konstytucyjnego z dnia 20 kwietnia 2004 r. sygn. K 45/02, OTK-A2004/4/30 (DzU z 2004 r. nr 109 poz. 1159).*

## **Źródła internetowe**

<https://tvn24.pl/polska/abw-wykorzystala-sprawe-zamachu-konflikt-z-premierem-o-uprawnienia-ra289829-3513150> [dostęp: 20 XI 2012].

<https://wiadomosci.wp.pl/cba-i-abw-straca-uprawnienia-sledcze-powstanie-nowa-megasluzba-6031535620420225a/> [dostęp: 28 XI 2012].

<https://wpolityce.pl/polityka/158498-uprawnienia-dochodzeniowo-sledcze-abw-budza-uzasadnione-watpliwosci-plk-grzegorz-malecki-o-reformie-sluzb-nasz-wywiad/> [dostęp: 29 V 2013].

<https://www.ipo.trybunal.gov.pl/> [dostęp 25 X 2019].

<https://www.newsweek.pl/polska/konferencja-premiera-ws-abw/x8vxtzg> [dostęp: 26 II 2018].

<https://www.wprost.pl/gielda/456794/ekspert-abw-nalezy-odebrac-uprawnienia-sledcze.html> [dostęp: 9 VII 2014].

## **Abstrakt**

Niniejszy artykuł przybliży problematykę związaną z uprawnieniami procesowymi Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. W pierwszej części artykułu dokonano rozważań prawnych nad uprawnieniami procesowymi wynikającymi bezpośrednio z ustawy o ABW oraz AW. Potrzeba wprowadzenia zmian ustawowych w tym zakresie wynikała z orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. W drugiej części zwrócono uwagę na dyskusję o modelu funkcjonowania służb specjalnych, trwającą od lat w przestrzeni publicznej. Na podstawie literatury przedmiotu, materiałów sejmowych, materiałów prasowych i danych przytaczanych w mediach zaprezentowano poglądy i argumenty będące podstawą wniosków dotyczących zasadności i słuszności odebrania lub pozostawienia Urzędowi Ochrony Państwa (a później Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego) uprawnień procesowych.

**Słowa kluczowe:** uprawnienia procesowe służb specjalnych, wystąpienia sejmowe w sprawie służb specjalnych, efekty działań służb specjalnych, model służb specjalnych, reforma służb specjalnych.

## **Investigative powers of the Internal Security Agency as a tool to improve state security**

### **Abstract**

This article introduces the readers to the issues related to the procedural rights of the Internal Security Agency. In the first part of the article, there were legal considerations made regarding procedural rights directly resulting from the Act on the Internal Security Agency and the Intelligence Agency. The need for statutory changes stemmed from the decisions of the Constitutional Tribunal. The second part draws attention to the discussion on the secret services shaping model that has lasted in the public space for years. On the basis of the subject literature, parliamentary materials, press materials and data cited in the media, in the article there are views and arguments presented which are the basis for conclusions regarding the justification and legitimacy of taking away or leaving the State Protection Office (and later – the Internal Security Agency) with procedural rights.

**Keywords:** procedural rights of secret services, parliamentary speeches on secret services, effects of the secret services' activities, model of secret services, secret services reform.