



WITOLD GRACA

Uniwersytet WSB „Merito” Chorzów

ORCID: 0000-0002-6226-7750

wgraca@wp.pl

Parlamentarna kontrola nad cywilnymi służbami specjalnymi w Polsce i Czechach

Parliamentary Control over Civilian Secret Services in Poland and the Czech Republic

Słowa kluczowe:

służby specjalne,
kontrola parlamentarna,
komisje kontrolne,
Komisja do Spraw Służb
Specjalnych, Polska,
Czechy

Keywords:

secret services,
parliamentary control,
control committees,
Committee for Secret
Services, Poland, Czech
Republic



Parlamentarna kontrola nad cywilnymi służbami specjalnymi w Polsce i Czechach

Kontrola parlamentu nad służbami specjalnymi w Polsce wykonywana jest przez sejmową Komisję do Spraw Służb Specjalnych (KSS) i obejmuje wszystkie służby specjalne. W Czechach w odróżnieniu od Polski każda z cywilnych służb specjalnych kontrolowana jest przez odrębną komisję Izby Poselskiej. W obu krajach uprawnienia tych organów są podobne. W Czechach posłowie komisji kontrolnych nie przechodzą jednak prowadzonego przez służby specjalne w ramach przepisów o ochronie informacji niejawnych postępowania sprawdzającego, ponieważ z urzędu uzyskują dostęp do dokumentów z klauzulą „ściśle tajne”. W Polsce posłowie, którzy chcą brać udział w pracach KSS, muszą zostać poddani badaniu przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, a zatem ich udział w pracach komisji zależy od decyzji szefa ABW. Podstawowa różnica w zakresie kontroli służb specjalnych polega jednak na tym, że w Czechach powołano specjalną instytucję ds. kontroli służb – Organ Niezależnej Kontroli Służb Wywiadowczych Republiki Czeskiej (Orgán nezávislé kontroly zpravodajských služeb České republiky).

Parliamentary Control over Civilian Secret Services in Poland and the Czech Republic

Parliamentary oversight of the secret services in Poland is exercised by the Parliamentary Committee for Secret Services (KSS). This committee oversees all secret services. Unlike in Poland, in the Czech Republic, each civilian secret service is overseen by a separate committee of the Czech Chamber of Deputies. The powers of the parliamentary committees for secret services in both countries are similar. However, in Czechia, members of the oversight committees do not undergo vetting proceedings conducted by the secret services under the regulations on the protection of classified information, as they are granted *ex officio* access to information classified “top secret.” In Poland, members of parliament wishing to participate in the work of the KSS must undergo an examination by the Internal Security Agency, meaning their participation in the committee depends on the decision of the Head of the Internal Security Agency. The fundamental difference in the scope of control over the secret services, however, is that in the Czechia a special institution for the control of the services was established – the Body of the Independent Control of the Intelligence Services of the Czech Republic (Orgán nezávislé kontroly zpravodajských služeb České republiky).

Wprowadzenie

Celem badań przedstawionych w niniejszym artykule było porównanie custrojowo-politycznego usytuowania procesu wykonywania cywilnej, demokratycznej kontroli parlamentu nad służbami specjalnymi w systemach politycznych Rzeczypospolitej Polskiej i Republiki Czeskiej. Do przeprowadzenia analizy wykorzystane zostały dwie metody: badania porównawcze jako podstawowa metoda badawcza oraz analiza systemowa. Jak pisał Andrzej Antoszewski, metoda porównawcza

polega na określeniu podobieństw i różnic co najmniej dwóch obiektów reprezentujących określoną klasę zjawisk, co pozwala na wyjście poza opis cech jednostkowych oraz sformułowanie uogólnień stanowiących podstawę teorii. Komparatystyka wiąże się głównie z zestawieniem informacji uzyskanych o zjawisku będącym przedmiotem poznania i różnicujących je tak w czasie, jak i w przestrzeni¹.

Według Janusza Gierszewskiego i Andrzeja Pieczywoka metoda ta „umożliwia pełniejsze zrozumienie cech ewolucji danej instytucji (np. bezpieczeństwa) i jej współczesnego odniesienia”. Poprawność analizy porównawczej w prowadzeniu badań nad bezpieczeństwem gwarantuje ich zdaniem spełnienie warunków, do których należą:

- porównywalność conceptualna – pomiary powinny odnosić się do tych samych jednostek lub pojęć;
- porównywalność statystyczna – dla wszystkich pozycji powinny być użyte metody zbierania danych akceptowane w badaniach statystycznych, np. losowy dobór próby;
- porównywalność interpretacyjna – badane kategorie muszą być interpretowane w podobny sposób².

Autorzy ci zalecają również, aby „badania bezpieczeństwa w wybranych krajach były w miarę możliwości przeprowadzone w zbliżonym czasie”. W badaniach porównawczych bardziej lub mniej dokładny opis przypadków jest

1 A. Antoszewski, *Komparatystyka polityczna*, [w:] *Encyklopedia politologii*, red. W. Sokół, M. Żmigrodzki, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 317–318.

2 J. Gierszewski, A. Pieczywok, *Metodologiczne podstawy badania problemów bezpieczeństwa*, Difin, Warszawa 2020, s. 123–124.

celem wstępnym, jednak nie stanowi celu samego w sobie. Podobnie opis przebiegu zjawisk społecznych na tle procesów historycznych stanowi przede wszystkim podstawę do „tworzenia typologii, uogólnień historycznych, ustalania prawidłowości rozwojowych i związków przyczynowych”³.

O ujęciu systemowym pisze z kolei Piotr Sienkiewicz:

Ujęcie systemowe jawi się więc nam jako swoisty sposób rozwiązywania problemów, którego charakterystyczną cechą jest rozpatrywanie zjawisk jako strukturalizowanych całości, celowo zorientowanych, o różnorodnych sprzężeniach i relacjach, przy czym przedmiotem szczególnego zainteresowania są cechy uznane za istotne z określonego punktu widzenia, rozpatrywana całość jest zaś zlokalizowana na określonym „tle” (otoczeniu zjawiska)⁴.

W niniejszym artykule została przyjęta strategia badawcza skierowana na przypadek, co wiąże się z wzięciem na warsztat dwóch oznaczonych z nazwy i skontrastowanych wzajemnie przypadków, jakimi są procesy kontroli nad służbami specjalnymi w ramach dwóch systemów politycznych, analizowane z uwzględnieniem kilku zmiennych: rodzaju podmiotu wykonującego czynności w ramach parlamentarnego systemu kontroli, poziomu dostępu parlamentarnych organów kontroli do informacji cywilnych służb specjalnych oraz ograniczeń w zakresie możliwości kontrolnych, które występują w przyjętych rozwiązaniach prawnych.

W zakresie czasu i periodyzacji badań przyjęto podejście synchroniczne, polegające na przeprowadzeniu analizy porównawczej dwóch przypadków w okresie od zmian ustrojowych w obu krajach po 1989 r. do czasów obecnych. Systemy kontroli nad służbami specjalnymi w Polsce i Czechach zostały scharakteryzowane przede wszystkim na podstawie obowiązujących w obu krajach przepisów.

Parlamentarna kontrola nad służbami specjalnymi w Polsce

W polskim ustawodawstwie pojęcie *służby specjalne* nie zostało zdefiniowane. Jediną wskazówkę, jakie instytucje uznano za takie w krajowym

3 Tamże, s. 122, 124.

4 P. Sienkiewicz, *Analiza systemowa. Podstawy i zastosowania*, Bellona, Warszawa 1994, s. 33.

systemie bezpieczeństwa, daje art. 11 *Ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu*:

Przy Radzie Ministrów działa Kolegium do Spraw Służb Specjalnych, zwane dalej „Kolegium”, jako organ opiniodawczo-doradczy w sprawach programowania, nadzorowania i koordynowania działalności ABW, AW, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego i Centralnego Biura Antykorupcyjnego, zwanych dalej „służbami specjalnymi”, oraz podejmowanych dla ochrony bezpieczeństwa państwa działań Policji, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Żandarmerii Wojskowej, Służby Więziennej, Służby Ochrony Państwa, Krajowej Administracji Skarbowej, organów informacji finansowej oraz służb rozpoznania Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej⁵.

Z powyższego artykułu wynika, że ustawodawca uznał za służby specjalne następujące instytucje: Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ABW), Agencję Wywiadu, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Służbę Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbę Wywiadu Wojskowego, przy czym do służb cywilnych zalicza się trzy pierwsze. Kontrolę nad służbami specjalnymi w Polsce sprawuje parlament, co w sposób ogólny wynika z konstytucji, która w art. 95, ust. 2 nadaje Sejmowi prawo do kontrolowania władzy wykonawczej⁶, oraz z ustaw kompetencyjnych powołujących poszczególne służby specjalne. Należy jednak zauważyć, że „w omawianych ustawach kompetencyjnych nie zostały uregulowane zasady, środki i procedury tej kontroli”⁷. Jest to więc jedna z wielu luk w regulacjach systemu politycznego, która potencjalnie osłabia funkcjonalność podsystemu służb.

Pierwszą instytucją polskiego parlamentu służącą do nadzoru nad interesującym nas obszarem była stała Podkomisja do Spraw Kontroli Służb Specjalnych powołana w 1991 r. przez Sejm X kadencji z inicjatywy

5 *Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu*, Dz.U. 2002, nr 74, poz. 676, art. 11: <<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20020740676/U/D20020676Lj.pdf>> [dostęp: 16 III 2025].

6 *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483: <<http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19970780483/U/D19970483Lj.pdf>> [dostęp: 10 II 2025].

7 Por. M. Bożek, *Kontrola parlamentarna służb specjalnych w Polsce*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 1, s. 10–11: <<https://orka.sejm.gov.pl/przegląd.nsf/0/9E8E380C0178A1FCC12579C3002E9828/%024File/ps108.pdf>> [dostęp: 10 II 2025].

Sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych oraz Komisji Obrony Narodowej⁸. Instytucja ta miała więc niską rangę. Jednym z efektów jej prac było, jak pisze Sławomir Zalewski, sformułowanie postulatu dotyczącego potrzeby powołania stałej komisji sejmowej jako optymalnego narzędzia kontroli Sejmu nad służbami specjalnymi⁹. Z inicjatywą powołania takiego ciała wystąpiła 22 listopada 1994 r. do Prezydium Sejmu grupa posłów Sojuszu Lewicy Demokratycznej (SLD) i Polskiego Stronnictwa Ludowego (PSL), jednak oprotestowali ją szef Urzędu Ochrony Państwa Gromosław Czempiński oraz minister spraw wewnętrznych Andrzej Milczanowski¹⁰. Pierwszy z nich uzasadniał swój sprzeciw obawami przed zdekonspirowaniem zainteresowań operacyjnych wywiadu i kontrwywiadu¹¹. Powodem presji, jaką politycy SLD i PSL wywierali w sprawie powołania komisji, był fakt, że funkcjonujący wówczas rząd koalicyjny tych ugrupowań nie miał możliwości realnego kontrolowania służb specjalnych, ponieważ te podporządkowane były ministrom działającym w konstytucyjnej formule resortów prezydenckich. Stworzenie sejmowej Komisji do Spraw Służb Specjalnych (KSS) dawało więc koalicji rządowej pośredni wpływ na funkcjonowanie specusług przez swoich posłów wchodzących w jej skład¹².

Ostatecznie Komisja powołana została uchwałą Sejmu z 27 kwietnia 1995 r.¹³, a jej działalność opisano w *Regulaminie Sejmu*, szczególnie w rozdz. 12. Istnienie KSS wskazane zostało ponadto w innych ustawach,

8 M. Kolaszyński, *Status ustrojowy polskich służb specjalnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2016, s. 210.

9 Zob. S. Zalewski, *Służby specjalne: programowanie, nadzór, koordynacja*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2003, s. 7.

10 M. Kolaszyński, *Status...*, s. 210.

11 Z. Siemiątkowski, *Kształtowanie się systemu cywilnej demokratycznej kontroli nad służbami specjalnymi RP*, [w:] *Lewica w praktyce rządzenia*, red. D. Waniek, Wydawnictwo „Adam Marszałek”, Toruń 2010, s. 157.

12 A. Mróz, H. Pajdała, *Komisja do Spraw Służb Specjalnych – uwagi na tle dotychczasowego funkcjonowania*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 5, s. 74: <<https://orka.sejm.gov.pl/przegląd.nsf/0/922608EBCC7A9620C12579370043F938/%024File/ps64.pdf>> [dostęp: 10 II 2025].

13 *Uchwała Sejmu RP z dnia 27 kwietnia 1995 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu*, „Monitor Polski” 1995, nr 23, poz. 271.

dlatego jej status prawny jest o wiele bardziej złożony niż w przypadku innych komisji sejmowych, zwłaszcza tych, które nie mają rozbudowanego ustawowego zakotwiczenia¹⁴. Z powodu jej specjalnego charakteru, związanego z prerogatywami wobec podmiotów zewnętrznych oraz możliwością wydawania decyzji o charakterze definitywnym i ostatecznym, uprawnione jest określenie KSS mianem szczególnego organu Sejmu mającego kompetencje zewnętrzne¹⁵. Wykonuje ona zadania, którymi cała izba nie może się zajmować ze względów formalnych, wynikających z ustawy o ochronie informacji niejawnych, a zatem w swej istocie zastępuje cały Sejm, który nie może zmienić ani nawet skorygować jej stanowiska, co w przypadku innych komisji jest regułą¹⁶. Ujawnienie informacji objętych klauzulą tajności tak dużemu gremium jak Sejm prędzej czy później groziłoby bowiem ich upublicznieniem.

Należałoby tu zwrócić uwagę na trzy aspekty związane z problematyką składu KSS: liczbę członków, zdecydowanie mniejszą niż w innych komisjach sejmowych, postulat odzwierciedlenia w niej składu politycznego Sejmu, co wiąże się z problemem zgłaszania i wyboru kandydatów, a także zdolność poszczególnych posłów do zasiadania w Komisji w związku z wymogami określonymi w ustawie o ochronie informacji niejawnych.

Regulamin Sejmu w art. 137, ust. 1 wskazuje górną granicę liczebności komisji sejmowej na poziomie 7 posłów¹⁷. Zgodnie z art. 137, ust. 2 to do Sejmu należy ustalenie konkretnej liczby członków, a w przypadku KSS zmieniała się ona w kolejnych kadencjach. W latach 1995–1997 Komisja liczyła 7 osób, w latach 1997–2001 – 5, co wyjątkowo utrzymało się na początku IV kadencji (2001–2005), ale już w styczniu 2002 r. dość radykalnie podniesiono ich liczbę do 9 i taka też obowiązywała do 2007 r. W VI kadencji (2007–2011) liczebność komisji wynosiła 7 członków, a w VII

14 P. Czarny, *Sejmowa Komisja do Spraw Służb Specjalnych*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 3 (86), s. 99: <<https://orka.sejm.gov.pl/przeglad.nsf/0/2DECA57A29AFF928C12579370043F90A/%024File/ps86.pdf>> [dostęp: 10 II 2025].

15 J. Szymanek, *Organy parlamentarne właściwe w sprawach bezpieczeństwa i porządku publicznego*, [w:] *Instytucje bezpieczeństwa narodowego*, red. M. Paździor, B. Szmulik, Wydawnictwo „C. H. Beck”, Warszawa 2012, s. 43.

16 P. Czarny, *Sejmowa...*, s. 100.

17 *Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu*, „Sejm” [online, dostęp: 10 II 2025]: <<https://www.sejm.gov.pl/prawo/regulamin/kon7.htm>>.

(od 2012 r.) zwiększono ją do 9¹⁸. Obecnie, w X kadencji Sejmu, w KSS zasiada 7 posłów. Tolerancja w tym zakresie ma w założeniu sprzyjać odzwierciedleniu składu politycznego izby. Marszałek Sejmu przyjmuje zgłoszenia kandydatów od przewodniczących klubów poselskich lub grupy co najmniej 35 posłów. Wybór członków komisji dokonywany jest spośród kandydujących posłów w głosowaniu łącznym izby¹⁹. Zgodnie z art. 137, ust. 4 *Regulaminu Sejmu* następuje to na wniosek Prezydium Sejmu po uzyskaniu opinii Konwentu Seniorów. W związku z tym, że zgodnie z praktyką sejmową funkcję marszałka pełni zwykle poseł reprezentujący ugrupowanie, które uzyskało najwyższy wynik wyborczy, a wicemarszałkami są przedstawiciele klubów koalicyjnych i opozycyjnych, to w praktyce marszałek Sejmu ma możliwość weryfikacji kandydatów do KSS poprzez niezgłoszenie ich do głosowania. Taka sytuacja miała miejsce w przypadku posła Antoniego Macierewicza w roku 2013²⁰. Jeżeli do tego weźmie się pod uwagę fakt, że na podstawie art. 138 i 139 *Regulaminu Sejmu* uchwały KSS podejmowane są bezwzględną większością głosów przy obecności co najmniej połowy członków oraz że jej posiedzenia mają charakter niejawnny, to „uprawniony wydaje się wniosek o ograniczonym wpływie posłów opozycji na ostateczne wyniki pracy kontrolnej tego sejmowego organu”²¹.

Innym istotnym ograniczeniem kontrolnych kompetencji KSS jest dość osobliwa sytuacja polegająca na tym, że chociaż skład Komisji wybiera Sejm, to w praktyce nie ma możliwości bycia jej członkiem bez poświadczenia bezpieczeństwa, które wydaje szef jednej z nadzorowanych przez Komisję służb specjalnych, tj. ABW. Hipotetycznie szef Agencji może odmówić wydania poświadczenia danemu posłowi i tym samym wpłynąć na skład KSS. Powoduje to, że do prac tego gremium najczęściej delegowani

18 S. Zalewski, *Kontrola służb specjalnych w Polsce*, Difin, Warszawa 2021, s. 105.

19 J. Szymanek, *Organy...*, s. 46.

20 „Nie” dla Macierewicza w komisji ds. służb specjalnych, „Onet” [online], 17 III 2011 [dostęp: 11 II 2025]: <<https://wiadomosci.onet.pl/kraj/nie-dla-macierewicza-w-komisji-ds-sluzb-specjalnych/36jsr>>.

21 T. Kuć, *Analiza funkcjonalności systemu kontroli i nadzoru nad służbami specjalnymi w Polsce*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2017, nr 16, s. 205: <<http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.desklight-5210d69f-bb51-4270-857f-de95467fbeac>> [dostęp: 4 II 2025].

są parlamentarzyści, którzy już wcześniej takie poświadczenie mieli²² lub aktualnie je mają. Dotychczas nie są znane przypadki odmowy wydania poświadczenia posłowi KSS, ale w ostatnich latach wobec dwóch publicznie zgłaszano wątpliwości, czy spełniają warunki, które decydują o przyznaniu przez ABW poświadczenia bezpieczeństwa pozwalającego na dostęp do informacji oznaczonych klauzulą „ściśle tajne”. W roku 2012 dziennik „Rzeczpospolita” ujawnił, że reprezentujący w KSS Ruch Palikota Artur Dębski otrzymał takie poświadczenie, mimo że ciążyły na nim wówczas prokuratorskie zarzuty o przestępstwa gospodarcze. W tej sprawie interpelację do prezesa Rady Ministrów składali posłowie Prawa i Sprawiedliwości (PiS) Beata Mazurek i Marek Opióła²³. Drugim przypadkiem była sprawa posła PiS Stanisława Pięty, o którego romansie szeroko rozpisywała się w 2018 r. prasa. Po informacjach medialnych ABW wszczęła wobec niego postępowanie kontrolne²⁴. Nie doprowadziło ono co prawda do odebrania posłowi certyfikatu²⁵, ale został zawieszony w prawach członka PiS i odwołany z komisji śledczej ds. Amber Gold oraz z KSS²⁶. Analiza materiałów prasowych pokazuje, że w przypadku obu posłów mogły istnieć przesłanki do wydania przez ABW decyzji o odebraniu certyfikatu. Wydaje się jednak, że w każdej z tych spraw kluczowe mogły być związki polityczne ówczesnych szefów ABW z partiami aktualnie sprawującymi władzę. W roku 2012 na jej czele stał powołany przez premiera Donalda Tuska z Platformy Obywatelskiej (PO) gen. Krzysztof Bondaryk, a w 2018 – związany z PiS Piotr Pogonowski. Decyzja o odebraniu certyfikatu posłowi

22 M. Kolaszyński, *Status...*, s. 214.

23 Por. *Interpelacja nr 7653 do prezesa Rady Ministrów w sprawie nieodpowiedzialnych działań ABW*, „Sejm” [online, dostęp: 19 III 2025]: <<https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=22C5F662>>.

24 *Koszmar posła Stanisława Pięty. Po aferze z kochanką kolejne kłopoty*, „Super Express” [online], 7 VI 2018 [dostęp: 19 III 2025]: <<https://polityka.se.pl/wiadomosci/abw-przeswietla-posla-piete-aa-Uk2M-WSFm-XTtR.html>>.

25 P. Kalisz, *Pięcie seks-afera nie zaszkodziła. Służby specjalne wciąż ufają wiarołomnemu posłowi*, „Na Temat” [online], 17 IX 2018 [dostęp: 19 III 2025]: <<https://natemat.pl/249333,abw-nie-cofnelo-poslowi-piecie-dostepu-do-informacji-tajnych>>.

26 *Mimo skandalu poseł Pięta nie stracił certyfikatu bezpieczeństwa. Zasiada też w komisjach*, „Wprost” [online], 17 IX 2018 [dostęp: 19 III 2025]: <<https://www.wprost.pl/kraj/10153582/mimo-skandalu-posel-pieta-nie-stracil-certyfikatu-bezpieczenstwa-zasiada-tez-w-komisjach.html>>.

mogłaby negatywnie rzutować na partię rządzącą i rodzić kolejne niewygodne pytania o nadzór nad służbami specjalnymi, które wydają certyfikaty osobom uwikłanym w łamanie prawa czy skandale obyczajowe.

Przedmiotowy zakres działalności KSS określony został w załączniku do *Regulaminu Sejmu*. Może być on klasyfikowany w trzech zasadniczych obszarach: legislacyjnym, opiniodawczym i kontrolnym²⁷. W pierwszym *Regulamin Sejmu* wskazuje następujące zadania:

- opiniowanie projektów ustaw, rozporządzeń, zarządzeń oraz innych aktów normatywnych dotyczących służb specjalnych, w tym regulujących działalność tych służb;
- opiniowanie projektu budżetu w zakresie dotyczącym służb specjalnych.

W obszarze opiniodawczym można wymienić:

- opiniowanie wniosków w sprawie powołania i odwołania poszczególnych osób na stanowiska szefów służb specjalnych i ich zastępców;
- opiniowanie kierunków działań i rozpatrywanie corocznych sprawozdań szefów służb specjalnych.

W zakresie uprawnień kontrolnych KSS wykonuje z kolei zadania związane z:

- rozpatrywaniem corocznego sprawozdania z wykonania budżetu służb specjalnych oraz innych informacji finansowych służb specjalnych;
- zapoznawaniem się z informacjami służb specjalnych o szczególnie istotnych wydarzeniach z ich działalności, w tym dotyczących podejrzeń występowania nieprawidłowości w ich funkcjonowaniu oraz podejrzeń naruszenia przez nie prawa, co dokonuje się poprzez wgląd do informacji, materiałów i dokumentów uzyskanych w wyniku wykonywania ustawowych zadań, zgodnie z ustawą o ochronie informacji niejawnych oraz ustaw regulujących działalność służb specjalnych;
- oceną współdziałania służb specjalnych z innymi organami, służbami oraz instytucjami uprawnionymi do wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych w zakresie działań podejmowanych przez nie na rzecz bezpieczeństwa państwa;
- oceną współdziałania służb specjalnych z siłami zbrojnymi, organami administracji rządowej, organami ścigania oraz innymi instytucjami

27 P. Radziejewicz, *Uprawnienia, środki działania oraz prawne podstawy funkcjonowania sejmowej Komisji do Spraw Służb Specjalnych*, „Przegląd Legislacyjny” 2006, nr 2, s. 29.

państwowymi i jednostkami samorządu terytorialnego, a także właściwymi organami i służbami specjalnymi innych państw;

– oceną ochrony informacji niejawnych oraz badaniem skarg dotyczących działalności służb specjalnych²⁸.

Dla oceny praktycznej strony działalności Komisji znamienne są fragmenty analizy sporządzonej przez Fundację „Instytut Bezpieczeństwa i Strategii”, która odnosi się do pracy tego organu w trakcie VIII kadencji Sejmu i obejmuje lata 2015–2019:

W upływającej kadencji KSS wydała 134 opinie i 10 dezyderatów. Zdecydowana większość opinii – około 100 – nie zawiera żadnej treści merytorycznej i ogranicza się do stwierdzenia „komisja postanowiła pozytywie zaopiniować...”. Na drugim miejscu pod względem liczebności znajdują się opinie niejawne. Na trzecim te, które postulują zwiększenie budżetów poszczególnych służb specjalnych. Można też wskazać kilka opinii odnoszących się do projektów aktów normatywnych. Dodatkowo KSS nie wypracowała żadnego jawnego raportu o stanie służb specjalnych i nadzoru nad nimi, który mógłby zainicjować debatę na ten temat. W wielu państwach Unii Europejskiej normą jest obowiązek publikowania rocznych raportów ze swojej działalności. Często są to obszerne dokumenty. Na tym polu KSS VIII kadencji podtrzymała praktykę niepublikowania raportów ze swojej działalności, co sprawia, że trudno recenzować szerzej jej prace²⁹.

Analizując przepisy dotyczące KSS, warto zwrócić uwagę na punkt dający jej wgląd w informacje, materiały i dokumenty uzyskane w wyniku wykonywania ustawowych zadań służb. Jednocześnie jednak wprowadzony został warunek, że musi się to odbywać zgodnie z ustawą o ochronie informacji niejawnych oraz ustawami regulującymi działalność służb specjalnych. Hipotetycznie komisja ma więc prawo żądać od szefów służb dostępu

28 Zob. załącznik: *Przedmiotowy zakres działania komisji sejmowych*, [w:] *Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r.*, s. 111, pkt 2: <<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WMP20120000032/T/M20120032L.pdf>> [dostęp: 16 III 2025].

29 M. Kolaszyński, „Siedmiu wspaniałych”. *Cztery lata sejmowej speckomisji*, „Info Security 24” [online], 21 X 2019 [dostęp: 19 III 2025]: <<https://infosecurity24.pl/sluzby-specjalne/siedmiu-wspanialych-cztery-lata-sejmowej-speckomisji>>.

do dokumentów związanych z wykonywaniem czynności operacyjno-rozpoznawczych, ale w związku z ustawami kompetencyjnymi to szefowie poszczególnych służb decydują, które informacje przekażą Komisji. Rozstrzygające są tu art. 39 ustawy o ABW i AW oraz analogiczne artykuły w innych ustawach (art. 28, ust. 1 ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym oraz art. 43, ust. 1 ustawy o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego i Służbie Wywiadu Wojskowego), to bowiem na ich podstawie szef służby może zezwalać byłym lub obecnym funkcjonariuszom i pracownikom oraz osobom udzielającym pomocy służbom na udzielanie informacji niejawnym określonej osobie lub instytucji.

Paweł Sarnecki, prawnik związany przez wiele lat z Biurem Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, w odpowiedzi na pytanie,

czy Komisja do Spraw Służb Specjalnych, realizując zadania wynikające z art. 3, ust. 3 ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego [...] i Agencji Wywiadu [...] oraz badając skargi na działalność służb specjalnych, może żądać od Szefów ABW, AW i Wojskowych Służb Informacyjnych [...] akt dokumentujących podjęte przez służby specjalne działanie (w tym działanie operacyjno-rozpoznawcze) oraz uzyskane w ich toku informacje?

udzielił w swojej opinii następującej odpowiedzi:

Komisji ds. Służb Specjalnych nie przysługuje roszczenie do bezwzględnego dostępu do każdej dokumentacji prowadzonej przez służby specjalne i może spotkać się w tym zakresie z odmową. W takiej sytuacji przysługuje jej możliwość skierowania do Prezesa Rady Ministrów, któremu „bezpośrednio podlegają” Szefowie ABW i AW (art. 3, ust. 2 ustawy o ABW i AW), dezyderatu (art. 159 regulaminu Sejmu). W świetle tego przepisu ustawy o ABW i AW Prezes Rady Ministrów jest uprawniony do nakazania zmiany stanowiska i udostępnienia żądanych akt Komisji ds. Służb Specjalnych³⁰.

Podobnie zapisy ustaw kompetencyjnych mówiące o poddaniu szefów służb specjalnych kontroli Sejmu wobec nieokreślenia zasad i trybu tej

30 P. Sarnecki, *Dostęp do akt dokumentujących działania podjęte przez służby specjalne*, [w:] *Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych*, t. 2, red. W. Odrowąż-Sypniewski, Wydawnictwo Sejmowe Kancelarii Sejmu, Warszawa 2010, s. 128, 130.

kontroli „mają charakter wyłącznie symboliczny”³¹. Hipotetycznie Sejm może doprowadzić do dymisji szefa danej służby, jednak w praktyce posłowie ugrupowań rządzących nie udzielają poparcia takim wnioskowi, „ponieważ te osoby tworzą zaplecze polityczne rządu”³².

Najpoważniejszą próbą kompleksowego uregulowania zagadnień związanych z kontrolą nad służbami specjalnymi było opracowanie przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych w październiku 2013 r. projektu ustawy o Komisji Kontroli Służb Specjalnych. Miała ona na celu: wprowadzenie do polskiego porządku prawnego rozwiązań, które zakładały kontrolę zgodności z przepisami wykonywanych przez służby specjalne czynności operacyjno-rozpoznawczych w aspekcie przestrzegania praw i swobód obywatelskich, wprowadzenie kontroli przetwarzania przez służby danych osobowych i danych telekomunikacyjnych oraz wzmocnienie ochrony praw obywatelskich poprzez stworzenie możliwości badania skarg na działalność służb specjalnych przez projektowany niezależny organ, który byłby wyposażony w szerokie uprawnienia kontrolne³³. Projekt zakładał utrzymanie kontroli ze strony KSS, ale oprócz niej planowano powołanie odrębnego organu kontrolnego – Komisji Kontroli Służb Specjalnych, która miała się zajmować głównie kontrolą legalności wykonywanych czynności operacyjno-rozpoznawczych. Niezależność tej nowo powołanej komisji miało zagwarantować wybieranie jej członków przez Sejm spośród kandydatów zgłoszonych przez wymienione w ustawie instytucje państwowe. Miały to być osoby z wyższym wykształceniem prawniczym i minimum dziesięcioletnim stażem pracy w organach wymiaru sprawiedliwości, kontroli państwowej i ochrony praw człowieka. Przewodniczącym Komisji miał być z założenia sędzia z co najmniej dziesięcioletnim stażem sędziowskim w zakresie prawa karnego lub administracyjnego. Komisja miała prowadzić kontrolę w służbach na wniosek innych organów państwa. Projekt ten nie doczekał się jednak realizacji – nie został skierowany do Sejmu z powodu wątpliwości konstytucyjnych. Jak wynika z informacji przekazanych w maju 2014 r. przez ministra spraw wewnętrznych Bartłomieja

31 T. Kuć, *Analiza...*, s. 206.

32 M. Bożek, *Służby specjalne poza kontrolą Sejmu*, „Salon 24” [online], 7 VII 2011 [dostęp: 11 II 2025]: <<https://www.salon24.pl/u/ojczyznamoja/322458,sluzby-specjalne-pozza-kontrola-sejmu>>.

33 Por. D. Laskowski, *Polskie służby specjalne*, FNCE, Poznań 2017, s. 155–159.

Sienkiewicza, problem stanowiło m.in. dopracowanie kwestii związanych z relacjami między nowym organem a KSS³⁴. Ostatecznie prace nad reformą systemu służb specjalnych autorstwa PO ustały po zmianie rządu we wrześniu 2014 r.

W polskim systemie politycznym nie udało się wprowadzić postulatów zawartych w programie reformy służb zaproponowanym w 2002 r. przez SLD, tj. przyznania KSS uprawnień śledczych i wyznaczania na jej przewodniczącego członka partii opozycyjnej. Autorzy przygotowanego w 2019 r. raportu *Osiodłać pęgarza* tak piszą w rozdziale *Przestrzeganie praw obywatelskich w działalności służb specjalnych – założenia reformy*:

W odróżnieniu od innych państw demokratycznych w Polsce nigdy *de facto* nie dokończono procesu budowania nowoczesnych służb specjalnych. Brakującym elementem jest niezależny organ, który sprawowałby nadzór nad nimi. Obecnie nadzór ten jest fragmentaryczny i nie pozwala na skuteczne, bezstronne i niezależne od polityki weryfikowanie działalności służb specjalnych³⁵.

KSS jako instytucja stanowi część systemu politycznego, a jej stanowisko w każdej sprawie dotyczącej służb specjalnych to stanowisko partii rządzącej. Prawdopodobnie dlatego Komisja nie przygotowuje uzasadnień do swoich opinii w sprawie powołania lub odwołania szefów służb czy ich zastępców. Nie zdarzyło się również, aby odrzuciła projekt reformy danej służby. Mechanizmy wpisane w prace Komisji nie wymuszają osiągnięcia szerszego konsensusu politycznego. Trudno zatem nawet wyobrazić sobie, że miałyby ona tworzyć „jawne raporty o stanie służb specjalnych i nadzorze nad nimi, które mogłyby zainicjować debatę na ten temat”, jak by tego chcieli eksperci. Skoro zatem reformy służb projektują wąskie zespoły partyjne, a ubocznym, jeśli nie głównym, nigdzie niedeklarowanym celem reform jest eliminacja poprzedniego układu w służbach, to jak

34 NIK: *obecne prawo ogranicza nadzór nad służbami specjalnymi*, „Prawo” [online], 26 VIII 2014 [dostęp: 19 III 2025]: <<https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/nik-obecne-prawo-ogranicza-nadzor-nad-sluzbami-specjalnymi,57448.html>>.

35 A. Bodnar [i in.], *„Osiodłać Pęgarza”. Przestrzeganie praw obywatelskich w działalności służb specjalnych – założenia reformy*, wrzesień 2019, s. 7: <<https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/OSIODLAĆ%20PEGAZA%20-%20jak%20powinien%20wyglądać%20nadzór%20nad%20służbami.%20Raport%20ekspertów.pdf>> [dostęp: 20 III 2025].

taka debata miałaby wyglądać? Służby specjalne oczywiście nie stanowią jedyne go obszaru polityki, gdzie trudno by było znaleźć przykład merytorycznej debaty.

W porównaniu z komisjami parlamentarnymi ds. kontroli i nadzoru służb specjalnych w Niemczech czy USA uprawnienia kontrolne KSS nie mają charakteru profilaktycznego i zasadniczo ograniczone są kompetencjami do zwalniania z tajemnicy, którymi dysponują szefowie służb specjalnych zgodnie z ustawą o ochronie informacji niejawnych oraz ustawami regulującymi działalność służb specjalnych. KSS, w przeciwieństwie do na przykład niemieckiej Komisji G10, nie ma również żadnych uprawnień decyzyjnych w sprawie wniosków służb specjalnych o zastosowanie środków technicznych ani też uprawnień amerykańskiej komisji nadzorczej Kongresu, która *de facto* decyduje o przeprowadzeniu najważniejszych tajnych operacji wywiadu. Działalność KSS nie zapobiegła dotychczas żadnej z afer z udziałem służb specjalnych.

Parlamentarna kontrola nad służbami specjalnymi w Republice Czeskiej

W 1994 r. w Czechach uchwalone zostały dwie ustawy, które legły u podstaw działania tamtejszych służb specjalnych: ustawa nr 153/1994 o służbach wywiadowczych Republiki Czeskiej (*Zákon č. 153/1994 Sb. Zákon o zpravodajských službách České republiky*)³⁶ oraz ustawa nr 154/1994 o Informacyjnej Służbie Bezpieczeństwa (*Zákon č. 154/1994 Sb. Zákon o bezpečnostní informační službě*)³⁷. Ustawa z 7 lipca 1994 r. o służbach specjalnych wymienia w par. 3 następujące organy:

- Informacyjną Służbę Bezpieczeństwa (Bezpečnostní informační služba – BIS),
- Urząd ds. Kontaktów i Informacji Zagranicznych (Úřad pro zahraniční styky a informace – ÚZSI),
- Wywiad Wojskowy (Vojenské zpravodajství – VZ).

Dwie pierwsze stanowią cywilne służby specjalne, przy czym BIS od chwili powołania dysponowała własnym, odrębnym budżetem,

36 *Zákon č. 153/1994 Sb. Zákon o zpravodajských službách České republiky*, „Zákony pro lidi” [online, dostęp: 24 III 2025]: <<https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1994-153>>.

37 *Zákon č. 154/1994 Sb. Zákon o bezpečnostní informační službě*, „EPÍ” [online, dostęp: 24 III 2025]: <<http://www.epi.sk/zzcr/1994-154>>.

natomiast budżet wywiadu cywilnego (ÚZSI) stanowił jedną z pozycji budżetu Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Definicję służb wywiadowczych określa par. 2 przyjętej przez czeski parlament ustawy. Są nimi „organy państwa utworzone dla zdobywania, gromadzenia i oceny informacji ważnych dla ochrony porządku konstytucyjnego, ważnych interesów ekonomicznych, bezpieczeństwa i obrony Republiki Czeskiej”³⁸. Zgodnie z ustawą na czele służb wywiadowczych stoją dyrektorzy. Wewnętrzna organizację każdej z nich oraz szczegółowe listy zadań określają zatwierdzone przez rząd statuty służb. Jako organ odpowiedzialny za działalność i koordynację pracy służb wskazana została m.in. Rada Ministrów.

Przed 5 września 2017 r., kiedy uchwalono nowelę ustawy o służbach wywiadowczych (*Zákon č. 325/2017 Sb.*) wprowadzającą dodatkową instytucję kontrolną, ich działalność podlegała kontroli jedynie rządu i parlamentu. Zgodnie z par. 12 ustawy nr 153/1994 Izba Poselska wykonuje tę funkcję przy pomocy specjalnie powołanych komisji. W przeciwieństwie do sytuacji prawnej w Polsce członkowie komisji Izby Poselskiej ds. kontroli poszczególnych służb nie przechodzą postępowania sprawdzającego w celu dopuszczenia ich do informacji klauzulowanych, które byłoby prowadzone przez służby specjalne, ponieważ dostępem do wszelkich informacji niejawnych, łącznie z klauzulą „ściśle tajne”, czescy posłowie dysponują na mocy par. 58, ust. 1b ustawy o ochronie informacji niejawnych³⁹.

Kontrola Informacyjnej Służby Bezpieczeństwa

BIS powołana została odrębną ustawą o Informacyjnej Służbie Bezpieczeństwa z 7 lipca 1994 r., jednak przepisy dotyczące tego organu znajdują się również w ustawie o służbach wywiadowczych Republiki Czeskiej. W określającym działalność służb par. 5 znajduje się zapis, że BIS zabezpiecza informacje: o zamiarach i działaniach skierowanych przeciw demokratycznym podstawom, suwerenności i całości terytorialnej

38 *Zákon o zpravodajských službách České republiky, 153/1994 Sb.*, „Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky” [online, dostęp: 21 III 2025]: <<https://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?cz=153&r=1994>>.

39 *Zákon č. 412/2005 Sb. Zákon o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti*, „Zákony pro lidi” [online, dostęp: 19 III 2025]: <<https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2005-412>>.

Republiki Czeskiej, o służbach wywiadowczych innych państw, o zagrożeniach dla tajemnicy państwowej i służbowej, o działaniach, których skutki mogą zagrozić bezpieczeństwu albo ważnym gospodarczym interesom Republiki Czeskiej oraz dotyczących przestępczości zorganizowanej i terroryzmu.

Trzecia część ustawy poświęcona jest kontroli BIS i obowiązkowi zachowania tajemnicy. Zgodnie z par. 18 kontrolę działalności BIS wykonuje Izba Poselska, która powołuje w tym celu specjalny organ. Komisja składa się z co najmniej siedmiu członków, którymi mogą być tylko posłowie Izby Poselskiej, przy czym każdy klub musi mieć swojego reprezentanta. W myśl przepisów członkowie komisji mają prawo wejścia do obiektów BIS w towarzystwie dyrektora służby lub wyznaczonego przez niego pracownika. Dyrektor został zaś zobowiązany do przekazywania im następujących dokumentów: statutu organizacyjnego BIS, projektu budżetu, pisemnego zestawienia zadań przekazanych służbie przez rząd lub prezydenta, dowodów niezbędnych do oceny realizacji przez służbę budżetu, a także przepisów wewnętrznych dotyczących m.in. odszkodowań dla osób udzielających BIS pomocy.

Dyrektor służby ma również obowiązek okazać na żądanie członków komisji inne dokumenty, takie jak: informacja o działalności BIS, informacja o wykorzystanych środkach techniki operacyjnej, których stosowanie zostało zakończone, i ogólna informacja zawierająca dane na temat prowadzonych spraw i przypadków pozostających w zainteresowaniu, z podziałem tematycznym na zagadnienia wskazane w ustawie. Ponadto zgodnie z par. 19, pkt 3e ustawy o BIS przekazuje on organowi kontrolnemu informacje:

- o liczbie przypadków, w których służba złożyła wnioski o sporządzenie raportu przez bank lub oddział banku zagranicznego w objętych tajemnicą bankową sprawach dotyczących klienta;
- o wnioskach o udostępnienie przez spółdzielnię oszczędnościowo-kredytową raportu o danych jej członka i jego transakcjach lub o udostępnienie raportu innej osoby uprawnionej do świadczenia usług płatniczych jako przedsiębiorca;
- o użytkowniku świadczonej mu usługi finansowej i jego transakcjach, które pozostają w zainteresowaniu BIS;
- o wykorzystaniu uzyskanych w ten sposób informacji, ale tylko w przypadku zakończonych już spraw.

Gdyby członkowie organu kontrolnego doszli do wniosku, że służba bezprawnie ogranicza lub narusza prawa i wolności obywateli, mogą zwrócić się w tej sprawie do jej dyrektora z wnioskiem o złożenie odpowiednich wyjaśnień. W myśl par. 20 ustawy o BIS każde naruszenie prawa przez funkcjonariusza służby, które stwierdził organ kontrolny, powinno zostać zgłoszone dyrektorowi służby i prokuratorowi generalnemu.

Urząd ds. Kontaktów i Informacji Zagranicznych

Przepisy dotyczące funkcjonowania ÚZSI znajdują się w znowelizowanej ustawie z 7 lipca 1994 r. o służbach wywiadowczych Republiki Czeskiej, ponieważ nie uchwalono odrębnej ustawy powołującej wywiad cywilny. Ustawa nr 153/1994 o służbach wywiadowczych Republiki Czeskiej zawierała co prawda przepisy dotyczące kontroli służb specjalnych, jednak dopiero od stycznia 2018 r. w Izbie Poselskiej funkcjonuje stała komisja ds. kontroli ÚZSI.

Nowela ustawy o służbach specjalnych Republiki Czeskiej – powołanie Organu Niezależnej Kontroli Służb Wywiadowczych Republiki Czeskiej

Nowela ustawy o służbach wywiadowczych Republiki Czeskiej przyjęta została 5 września 2017 r. w trakcie kadencji premiera Bohuslava Sobotki jako ustawa nr 325/2017. W ogłoszonym 12 lutego 2014 r. *exposé* premier zobowiązał się do przedłożenia parlamentowi propozycji ustaw poszerzających zakres i możliwości kontroli służb specjalnych ze strony parlamentu:

Ustawa będzie wychodzić z założenia, że kontroli parlamentarnej muszą podlegać wszystkie służby wywiadowcze Republiki Czeskiej. Ustawa wprowadzi dwustopniowy system kontroli, dlatego też będzie zawierać przepisy ustanawiające powstanie organów kontrolnych w Izbie Poselskiej oraz powołanego przez parlament eksperckiego organu kontrolnego składającego się z wiarygodnych, cieszących się szacunkiem społecznym i dysponujących odpowiednim poświadczeniem bezpieczeństwa obywateli⁴⁰.

40 B. Sobotka, *Programové prohlášení vlády ČR, 14. 2. 2014*, „Vláda České republiky” [online, dostęp: 3 III 2025]: <<https://www.vlada.cz/cz/media-centrum/dulezite-dokumenty/programove-prohlaseni-vlady-cr-115911/>>.

W ustawie nr 325 z 5 września 2017 r.⁴¹, która zmieniła ustawę nr 153/1994 o służbach wywiadowczych Republiki Czeskiej, znalazły się przede wszystkim przepisy dotyczące kontroli. Zgodnie ze zmienionym par. 12 działalność służb specjalnych podlega kontroli rządu, Izby Poselskiej oraz Organu Niezależnej Kontroli Służb Wywiadowczych Republiki Czeskiej (Orgán nezávislé kontroly zpravodajských služeb České republiky – ONK). Ustawa wprowadziła więc w tym zakresie nową instytucję. W Czechach Izba Poselska powołuje komisję parlamentarną ds. kontroli każdej ze służb osobno. Dotychczas w przypadku cywilnych służb specjalnych istniała specjalna komisja ds. kontroli działalności BIS, nie powołano natomiast organu, który zajmowałby się ÚZSI. Dopiero przywołana tu nowela ustawy szczegółowo wskazała możliwości i sposoby sprawowania parlamentarnej kontroli nad wywiadem cywilnym.

Komisja ds. kontroli ÚZSI stosuje w swojej pracy regulamin obrad Izby Poselskiej. Przepisy dotyczące uprawnień jej członków i zakresu kontroli są podobne do wynikających z ustawy o BIS. Członkowie komisji Izby Poselskiej dostali prawo wejścia do obiektów ÚZSI w towarzystwie dyrektora służby lub wyznaczonego przez niego pracownika. Dyrektor zobowiązany jest zaś do przekazania członkom komisji następujących dokumentów: statutu organizacyjnego ÚZSI, projektu budżetu, pisemnego zestawienia zadań przekazanych służbie przez rząd lub prezydenta, dowodów niezbędnych do oceny realizacji przez służbę budżetu, a także przepisów wewnętrznych ÚZSI. Poza wymienionymi dokumentami na żądanie członków komisji dyrektor ma obowiązek okazać również inne, takie jak: informacja o działalności ÚZSI, ogólna informacja zawierająca dane na temat prowadzonych spraw i przypadków pozostających w zainteresowaniu urzędu, za wyjątkiem spraw, których przekazanie mogłoby zagrozić ważnym działaniom urzędu.

Podobnie jak w przypadku kontroli BIS komisja może zażądać od dyrektora wywiadu cywilnego informacji dotyczącej liczby przypadków, w których ÚZSI występowała do banku lub filii banku zagranicznego o informacje dotyczące klienta banku, które stanowią tajemnicę bankową w myśl odrębnych przepisów. Dotyczy to spraw aktualnie prowadzonych oraz pełnej informacji na temat wykorzystania takich raportów w sprawach już zakończonych.

41 *Zákon č. 325/2017 Sb. Zákon, kterým se mění zákon č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách České republiky, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony*, „Zákony pro lidi” [online, dostęp: 3 III 2025]: <<https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2017-325>>.

Gdyby członkowie organu kontrolnego doszli do wniosku, że służba bezprawnie ogranicza lub narusza prawa i wolności obywateli albo że doszło do ujawnienia tajnych informacji dotyczących działalności ÚZSI, mają prawo zwrócić się w tej sprawie do dyrektora służby z wnioskiem o złożenie odpowiednich wyjaśnień. W myśl par. 12c, pkt 2 ustawy nr 325/2017 każde naruszenie prawa przez funkcjonariusza służby, które stwierdził organ kontrolny, powinno zostać zgłoszone dyrektorowi służby i prokuratorowi generalnemu.

Poza utworzeniem specjalnej komisji parlamentu ds. kontroli wywiadu cywilnego nowela ustawy o służbach wywiadowczych powołała ONK. Członkowie tej instytucji podczas wykonywania swoich funkcji mogą zażądać przekazania przez służby potrzebnych informacji, które mają związek z prowadzoną kontrolą. Wyjątek stanowią tu w myśl ustawy informacje, które mogłyby udaremnić cel prowadzonej operacji – w takiej sytuacji służba ich nie przekaze, przy czym musi na to wyrazić zgodę premier. Służba nie przekaze również informacji, które mogłyby ujawnić tożsamość funkcjonariuszy wykonujących działania operacyjne lub tożsamość osobowych źródeł informacji, a także zagrozić innym osobom, których bezpieczeństwo leży w ważnym interesie służby, oraz danych, które naruszyłyby uzgodnienia z obcą służbą specjalną w zakresie nieprzekazywania otrzymanych od niej tajnych informacji.

Gdyby członkowie niezależnego organu kontrolnego doszli do wniosku, że służba bezprawnie ogranicza lub narusza prawa i wolności obywateli albo że doszło do naruszenia przepisów, mają prawo zwrócić się do dyrektora służby z wnioskiem o złożenie odpowiednich wyjaśnień. Po przeprowadzonej kontroli ONK zobowiązany jest sporządzić pisemną informację, która powinna zawierać w szczególności wskazanie, w jakiej sprawie doszło do naruszenia praw i wolności obywatelskich lub naruszenia przepisów prawa. Dokument ten przekazywany jest następnie instytucji, na wniosek której przeprowadzono kontrolę, oraz dyrektorowi służby. Wnioski dotyczące naruszenia praw i wolności obywatelskich przez daną służbę lub innego naruszenia prawa muszą zostać opublikowane w sposób umożliwiający zdalny dostęp. Wnioski z kontroli przeprowadzonej przez ONK stanowią podstawę rekomendacji, które organ przekazuje dyrektorowi służby, premierowi lub odpowiedniemu ministrowi celem wypracowania przez nich odpowiednich działań naprawczych. Jeśli organ stwierdzi, że któryś z funkcjonariuszy służby złamał prawo, to w myśl par. 12g, pkt 5 ustawy zawiadamia o tym prokuratora generalnego.

Ustawa nr 325/2017 wprowadziła więc organ kontrolny o bardzo szerokich uprawnieniach. Interesująca jest również konstrukcja prawna tego ciała, powoływania jego członków oraz sposobu ich wynagradzania. Zgodnie z par. 12e ONK składa się z 5 członków wybieranych przez Izbę Poselską spośród kandydatów wskazanych przez rząd na okres pięciu lat. Kadencja każdego z nich może być powtórzona tylko raz. Rząd musi wskazać minimum 2 kandydatów na każde miejsce. Członek organu kontrolnego jest funkcjonariuszem publicznym, a może nim zostać tylko osoba mająca obywatelstwo czeskie, która osiągnęła wiek czterdziestu lat i ma wykształcenie wyższe prawnicze oraz poświadczenie bezpieczeństwa do informacji z klauzulą „ściśle tajne”. Należy podkreślić, że również w przypadku osób powołanych do ONK postępowania sprawdzającego nie dokonują służby specjalne. W Czechach poświadczenia bezpieczeństwa wydaje specjalnie powołany cywilny Urząd Bezpieczeństwa Narodowego (Národní bezpečnostní úřad), który funkcjonuje poza systemem służb specjalnych⁴².

Członkiem ONK nie może zostać osoba, która w ciągu ostatnich trzech lat była funkcjonariuszem lub pracownikiem którejś ze służb bezpieczeństwa, żołnierzem zawodowym albo pracownikiem czeskich sił zbrojnych. Pracą organu kieruje przewodniczący, którego kadencja trwa jeden rok. Funkcja ta sprawowana jest przez członków w kolejności wieku, począwszy od najstarszego. Do przyjęcia stanowiska ONK potrzebna jest większość głosów. Wykonywanie funkcji członka nie wiąże się z otrzymaniem etatu – osoby te pracują w różnych miejscach i są powoływane do wykonania danej kontroli podobnie jak np. polscy żołnierze Wojsk Obrony Terytorialnej. Pracodawca członka ONK zobowiązany jest udzielić mu na czas wykonywanej kontroli płatnego urlopu. Wszelkie czynności techniczne związane z obsługą organu wykonuje sekretariat ulokowany przy Kancelarii Izby Poselskiej.

Podsumowanie

Analiza porównawcza ustrojowo-politycznego usytuowania procesu wykonywania cywilnej, demokratycznej kontroli parlamentu nad służbami specjalnymi w systemach politycznych Rzeczypospolitej Polskiej i Republiki Czeskiej pozwoliła na wyciągnięcie następujących wniosków.

42 „Národní bezpečnostní úřad” [online, dostęp: 19 III 2025]: <<https://www.nbu.cz>>.

W Polsce kontrolę nad wszystkimi cywilnymi służbami specjalnymi sprawuje sejmowa komisja, której skład odzwierciedla układ polityczny w Sejmie. Czeska Izba Poselska powołuje natomiast odrębne komisje kontrolne dla każdej cywilnej służby specjalnej. W żadnym z tych państw nie istnieje przy tym regulacja prawna, która nakazywałaby powierzanie funkcji przewodniczącego komisji posłowi reprezentującemu opozycję. W żadnym też komisja ds. kontroli służb nie ma uprawnień śledczych.

Zakres dostępu komisji do informacji służb specjalnych w obu przypadkach jest podobny. Zarówno w Polsce, jak i w Czechach bazują one na sprawozdaniach i informacjach przekazanych przez szefów służb. W Polsce komisja kontrolna jest mocno zaangażowana w ocenę współdziałania służb specjalnych z innymi organami, służbami i instytucjami. Sejmowa komisja bada ponadto skargi dotyczące działalności służb. Specyfiką czeską jest natomiast szczególne zwrócenie uwagi w ustawach na badanie wykorzystania przez służby specjalne informacji objętych tajemnicą bankową.

W Polsce zasadnicze ograniczenia w zakresie możliwości kontrolnych wynikają przede wszystkim z konstrukcji odpowiednich przepisów szczegółowych, które powodują, że:

- skład i działalność Komisji zależą od dobrej woli sejmowej większości, która tworzy zaplecze polityczne rządu, co ogranicza możliwości niezależnego nadzoru;
- udział poszczególnych posłów w pracach Komisji zależy od decyzji szefa ABW, który zgodnie z ustawą o ochronie informacji niejawnych wydaje poświadczenia bezpieczeństwa;
- przekazanie Komisji materiałów i udzielenie informacji każdorazowo zależy od szefa danej służby specjalnej, który ma związki z politycznym zapleczem rządu i jest praktycznie nieusuwalny bez zgody większości sejmowej;
- kontrola Sejmu nad służbami specjalnymi ma charakter symboliczny, ponieważ nie został uregulowany jej tryb.

W sposób oczywisty część tych ograniczeń dotyczy również komisji kontrolnych czeskiej Izby Poselskiej. Każda z nich tak samo zwraca się o materiały do dyrektora danej służby. Co prawda tryb kontroli uregulowany został w ustawach o powołaniu czeskich służb specjalnych, jednak zakres przekazywanych informacji nie jest znacząco większy od obowiązującego polskie służby. Podstawowa różnica między oboma przypadkami polega na tym, że czescy posłowie mają dostęp do informacji objętych

nawet najwyższą klauzulą „ściśle tajne” z mocy ustawy i nie są tu zależni od decyzji szefa danej służby specjalnej, podczas gdy w Polsce to właśnie on wydaje takie decyzje. Zasadnicza różnica polega jednak na powołaniu w Czechach nowej instytucji, jaką jest mający dostęp do materiałów spraw prowadzonych przez służby Organ Niezależnej Kontroli Służb Wywiadowczych Republiki Czeskiej. W Polsce nie udało się powołać takiej instytucji, mimo że w 2013 r. podejmowane były takie próby. Należy dodać, że i jego członkowie nie zależą od decyzji służb specjalnych w zakresie przyznania poświadczeń bezpieczeństwa, gdyż w Czechach takie postępowania prowadzi funkcjonujący poza systemem służb specjalnych niezależny cywilny Urząd Bezpieczeństwa Narodowego.

Bibliografia

Dokumenty i akty prawne

- Interpelacja nr 7653 do prezesa Rady Ministrów w sprawie nieodpowiedzialnych działań ABW, „Sejm”* [online, dostęp: 19 III 2025]: <<https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=22C5F662>>.
- Przedmiotowy zakres działania komisji sejmowych, [w:] Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r.:* <<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WMP20120000032/T/M20120032L.pdf>> [dostęp: 16 III 2025].
- Uchwała Sejmu RP z dnia 27 kwietnia 1995 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu, „Monitor Polski” 1995, nr 23, poz. 271.*
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu, „Sejm”* [online, dostęp: 10 II 2025]: <<https://www.sejm.gov.pl/prawo/regulamin/kon7.htm>>.
- Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, Dz.U. 2002, nr 74, poz. 676:* <<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20020740676/U/D20020676Lj.pdf>> [dostęp: 16 III 2025].
- Zákon č. 153/1994 Sb. Zákon o zpravodajských službách České republiky, „Zákony pro lidi”* [online, dostęp: 24 III 2025]: <<https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1994-153>>.
- Zákon č. 154/1994 Sb. Zákon o bezpečnostní informační službě, „EPI”* [online, dostęp: 24 III 2025]: <<http://www.epi.sk/zzcr/1994-154>>.
- Zákon č. 325/2017 Sb. Zákon, kterým se mění zákon č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách České republiky, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, „Zákony pro lidi”* [online, dostęp: 3 III 2025]: <<https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2017-325>>.
- Zákon č. 412/2005 Sb. Zákon o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, „Zákony pro lidi”* [online, dostęp: 19 III 2025]: <<https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2005-412>>.

Zákon o zpravodajských službách České republiky, 153/1994 Sb., „Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky” [online, dostęp: 21 III 2025]: <<https://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?cz=153&r=1994>>.

Literatura

- Antoszewski A., *Komparatystyka polityczna*, [w:] *Encyklopedia politologii*, red. W. Sokół, M. Żmigrodzki, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
- Bodnar A., Borkowski T., Cichocki J., Klicki W., Kładoczny P., Rapacki A., Rudzińska-Bluszcz Z., „Osiodłać Pegaza”. *Przestrzeganie praw obywatelskich w działalności służb specjalnych – założenia reformy*, wrzesień 2019: <<https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/OSIODŁAC%20PEGAZA%20-%20jak%20powinien%20wyglądać%20nadzór%20nad%20służbami.%20Raport%20eksper-tów.pdf>> [dostęp: 20 III 2025].
- Bożek M., *Kontrola parlamentarna służb specjalnych w Polsce*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 1: <<https://orka.sejm.gov.pl/przeglad.nsf/0/9E8E380C0178A1FCC12579C3002E9828/%24File/ps108.pdf>> [dostęp: 10 II 2025].
- Bożek M., *Służby specjalne poza kontrolą Sejmu*, „Salon 24” [online], 7 VII 2011 [dostęp: 11 II 2025]: <<https://www.salon24.pl/u/ojczyznama/322458,sluzby-specjalne-poza-kontrola-sejmu>>.
- Czarny P., *Sejmowa Komisja do Spraw Służb Specjalnych*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 3 (86): <<https://orka.sejm.gov.pl/przeglad.nsf/0/2DECA57A29AFF928C12579370043F90A/%24File/ps86.pdf>> [dostęp: 10 II 2025].
- Encyklopedia politologii*, red. W. Sokół, M. Żmigrodzki, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
- Gierszewski J., Pieczywok A., *Metodologiczne podstawy badania problemów bezpieczeństwa*, Difin, Warszawa 2020.
- Instytucje bezpieczeństwa narodowego*, red. M. Paździor, B. Szmulik, Wydawnictwo „C. H. Beck”, Warszawa 2012.
- Kalisz P., *Pięć seks-afery nie zaszkodziła. Służby specjalne wciąż ufają wiarołomnemu posłowi*, „Na Temat” [online], 17 IX 2018 [dostęp: 19 III 2025]: <<https://natemat.pl/249333,abw-nie-cofnelo-poslowi-piecie-dostepu-do-informacji-tajnych>>.
- Kolaszyński M., „Siedmiu wspaniałych”. *Cztery lata sejmowej speckomisji*, „Info Security 24” [online], 21 X 2019 [dostęp: 19 III 2025]: <<https://infosecurity24.pl/sluzby-specjalne/siedmiu-wspanialych-cztery-lata-sejmowej-speckomisji>>.
- Kolaszyński M., *Status ustrojowy polskich służb specjalnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2016.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483: <<http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19970780483/U/D19970483Lj.pdf>> [dostęp: 10 II 2025].
- Koszmar posła Stanisława Pięty. Po aferze z kochanką kolejne kłopoty*, „Super Express” [online], 7 VI 2018 [dostęp: 19 III 2025]: <<https://polityka.se.pl/wiadomosci/abw-przeswietla-posla-piete-aa-Uk2M-WSFm-XTtr.html>>.

- Kuć T., *Analiza funkcjonalności systemu kontroli i nadzoru nad służbami specjalnymi w Polsce*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2017, nr 16: <<http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.desklight-5210d69f-bb51-4270-857f-de95467fbeat>> [dostęp: 4 II 2025].
- Laskowski D., *Polskie służby specjalne*, FNCE, Poznań 2017.
- Lewica w praktyce rządzenia, red. D. Waniek, Wydawnictwo „Adam Marszałek”, Toruń 2010.
- Mimo skandalu poseł Pięta nie stracił certyfikatu bezpieczeństwa. Zasiada też w komisjach, „Wprost” [online], 17 IX 2018 [dostęp: 19 III 2025]: <<https://www.wprost.pl/kraj/10153582/mimo-skandalu-posel-pieta-nie-stracil-certyfikatu-bezpieczenstwa-zasiada-tez-w-komisjach.html>>.
- Mróz A., Pajdała H., *Komisja do Spraw Służb Specjalnych – uwagi na tle dotychczasowego funkcjonowania*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 5: <<https://orka.sejm.gov.pl/przeglاد.nsf/0/922608EBCC7A9620C12579370043F938/%24File/ps64.pdf>> [dostęp: 10 II 2025].
- „Národní bezpečnostní úřad” [online, dostęp: 19 III 2025]: <<https://www.nbu.cz>>.
- „Nie” dla Macierewicza w komisji ds. służb specjalnych, „Onet” [online], 17 III 2011 [dostęp: 11 II 2025]: <<https://wiadomosci.onet.pl/kraj/nie-dla-macierewicza-w-komisji-ds-sluzb-specjalnych/36jsr>>.
- NIK: obecne prawo ogranicza nadzór nad służbami specjalnymi, „Prawo” [online], 26 VIII 2014 [dostęp: 19 III 2025]: <<https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/nik-obecne-prawo-ogranicza-nadzor-nad-sluzbami-specjalnymi,57448.html>>.
- Radziejewicz P., *Uprawnienia, środki działania oraz prawne podstawy funkcjonowania sejmowej Komisji do Spraw Służb Specjalnych*, „Przegląd Legislacyjny” 2006, nr 2.
- Sarnecki P., *Dostęp do akt dokumentujących działania podjęte przez służby specjalne*, [w:] *Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych*, t. 2, red. W. Odrowąż-Sypniewski, Wydawnictwo Sejmowe Kancelarii Sejmu, Warszawa 2010.
- Siemiątkowski Z., *Kształtowanie się systemu cywilnej demokratycznej kontroli nad służbami specjalnymi RP*, [w:] *Lewica w praktyce rządzenia*, red. D. Waniek, Wydawnictwo „Adam Marszałek”, Toruń 2010.
- Sienkiewicz P., *Analiza systemowa. Podstawy i zastosowania*, Bellona, Warszawa 1994.
- Sobotka B., *Programové prohlášení vlády ČR, 14. 2. 2014*, „Vláda České republiky” [online, dostęp: 3 III 2025]: <<https://www.vlada.cz/cz/media-centrum/dulezite-dokumenty/programove-prohlaseni-vlady-cr-115911/>>.
- Szymanek J., *Orgány parlamentarne właściwe w sprawach bezpieczeństwa i porządku publicznego*, [w:] *Instytucje bezpieczeństwa narodowego*, red. M. Paździor, B. Szmulik, Wydawnictwo „C. H. Beck”, Warszawa 2012.
- Zalewski S., *Kontrola służb specjalnych w Polsce*, Difin, Warszawa 2021.
- Zalewski S., *Służby specjalne: programowanie, nadzór, koordynacja*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2003.