



You have downloaded a document from
RE-BUŚ
repository of the University of Silesia in Katowice

Title: Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego

Author: Piotr Czarnojańczyk

Citation style: Czarnojańczyk Piotr. (2013). Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego. W: A. Gronkiewicz, A. Ziółkowska (red.), "Agencje i podmioty podobne w strukturze administracji publicznej" (S. 108-127). Katowice : Forma Studio; Uniwersytet Śląski w Katowicach.



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych Polska - Licencja ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych).



UNIwersYTET ŚLĄSKI
W KATOWICACH



Biblioteka
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego

Piotr Czarnojańczyk

Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego

1. Uwagi ogólne

Potrzeba zachowania bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego państwa została na przełomie wieków, wraz z rozwojem państwowości i świadomości obywateli, podniesiona do rangi jednej z podstawowych zasad, obowiązków i jednocześnie gwarancji funkcjonowania państwa. To właśnie bezpieczeństwo stanowi element scalający państwo (sfera wewnętrzna) i umacniający jego pozycję (sfera zewnętrzna). Aby zrozumieć, jak istotną rolę gra we współczesnym świecie i wśród współczesnych obywateli bezpieczeństwo rozumiane szeroko, należy odwołać się do warstwy socjologicznej tego pojęcia. Sam wyraz "bezpieczeństwo" oznacza "stan, który daje poczucie pewności i gwarancję jego zachowania oraz szansę na doskonalenie. Jest to jedna z podstawowych potrzeb człowieka. To sytuacja odznaczająca się brakiem ryzyka utraty czegoś, co człowiek szczególnie ceni, na przykład zdrowia, pracy, szacunku"³⁵². Wyodrębnione z kontekstu naukowego słowo to nie pozwoli na dalszą analizę problemu. Ponieważ istotnym elementem wskazanej definicji jest człowiek, warto zastanowić się nad pozycją tej wartości w jego życiu. Stąd też nasuwa się ulokowanie go w tzw. piramidzie potrzeb, zaprezentowanej przez amerykańskiego psychologa Abrahama Maslowa w swojej pracy *Motivation and Personality*. Według Maslowa, podstawowe potrzeby człowieka, niezbędne do jego prawidłowego funkcjonowania, to w kolejności (od najbardziej elementarnych): potrzeby fizjologiczne, potrzeby bezpieczeństwa, potrzeby miłości i przynależności, potrzeby szacunku i uznania, potrzeby samorealizacji³⁵³. Jak widać, potrzeby bezpieczeństwa stanowią jeden z fundamentów rozwoju personalnego jednostki, a co za tym idzie - rozwoju obywatelskiego.

W dalszej kolejności należy zastanowić się nad kwestią, jaki związek tworzy się między wspomnianym pojęciem a strukturą i funkcjonowaniem państwa. Człowiek całe życie dąży do zachowania bezpieczeństwa dla siebie i swojej rodziny. Dzięki poczuciu, że nic mu zagraża, jest w stanie skupić się na swoich obowiązkach i przyjemnościach, co w konsekwencji pozwala mu na bycie lepszym obywatelem. Obywatel żyjący w atmosferze braku bezpieczeństwa, a nawet zagrożenia, nie ufa swojemu państwu i nie wypełnia swoich podstawowych ról z tym związanych.

Dlatego też jednym z podstawowych obowiązków Rzeczypospolitej Polskiej wobec jej obywateli jest, wywodzona z art. 5 Konstytucji RP³⁵⁴, konieczność strzeżenia przez państwo niepodległości i nienaruszalności granic oraz zapewnienia bezpieczeństwa obywateli. Obowiązki te muszą być realizowane przez specjalnie przygotowane do tego

352 Bolesław Balcerowicz (red.), Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego, Warszawa 2002, s. 12.

353 Abraham Maslow, Motywacja i osobowość, Warszawa 2009, s. 62-72.

354 Dz. U. z 1997 r., Nr78, poz. 483 z późn. zm.

organy ochrony państwa, wyposażone w odpowiednie środki i instrumenty prawne, pozwalające im na skuteczne zwalczanie zjawisk mogących zagrozić porządkowi konstytucyjnemu państwa. Obecnie można zwrócić uwagę na dwutorowość konstruowania tego typu organów. Po pierwsze, tworzy się instytucje skupione na wykrywaniu, rozpoznawaniu, zwalczaniu, a także zapobieganiu zagrożeniom godzącym w bezpieczeństwo wewnętrzne państwa oraz jego porządek konstytucyjny. Po drugie, na przeciwległym biegunie powstają organy nastawione na ochronę bezpieczeństwa zewnętrznego państwa. Można mówić tutaj o podziale na służby policyjno-prewencyjne oraz służby informacyjno-wywiadowcze³⁵⁵. Polskim odpowiednikiem pierwszego rodzaju służb jest Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ABW). Agencja ta jest jednostką organizacyjną administracji publicznej, wykonującą zadania z zakresu bezpieczeństwa państwa. Bynajmniej nie należy rozumieć tego w sposób przedstawiający ABW jako zbrojną formację służącą społeczeństwu, gdyż żaden z przepisów regulujących kwestie związane z jej działalnością nie definiuje tych jednostek, jak to ma miejsce w przypadku uregulowań dotyczących Policji³⁵⁶. Jej działalność jest w całości finansowana z budżetu państwa, a szef ABW jest centralnym organem administracji rządowej, działającym przy pomocy ABW, będącą urzędem administracji publicznej.

Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego została powołana na mocy ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu³⁵⁷. Jednakże błędnym byłoby twierdzenie, iż do tego momentu Rzeczpospolita Polska pozostawała bez opieki wyspecjalizowanych służb, które trudniłyby się zwalczaniem zjawisk zagrażających bezpieczeństwu państwa. Dlatego też, aby przejść do szczegółowej analizy ABW, przedstawiona zostanie pokrótce historia służb specjalnych istniejących i działających od roku 1944, aż do chwili wejścia w życie wspomnianej ustawy.

Pionierem dla działalności polskich służb specjalnych w okresie ustroju komunistycznego był Resort Bezpieczeństwa Publicznego, utworzony 21 lipca 1944 r. jako jedna z komórek strukturalnych przy Polskim Komitecie Wyzwolenia Narodowego. Istniał on aż do powołania w jego miejsce Ministerstwa Bezpieczeństwa Publicznego w dniu 1 stycznia 1945 r., kiedy to Józef Stalin zarządził przekształcenie lubelskiego komitetu PKWN w Rząd Tymczasowy Rzeczypospolitej Polskiej. Ministerstwo Bezpieczeństwa Publicznego było organem ministerialnym, którego głównym zadaniem było zachowanie porządku i bezpieczeństwa wewnętrznego. Terenową reprezentację MBP stanowiły Urzędy Bezpieczeństwa Publicznego (stąd popularny akronim "UB"). Po zawirowaniach na szczeblu kierowniczym konieczne były zmiany w strukturze aparatu bezpieczeństwa. Efektem tych zmian był Dekret Rady Państwa z dnia 7 grudnia 1954 r. o naczelnych organach administracji państwowej w zakresie spraw wewnętrznych i bezpieczeństwa publicznego. Zniesiono Ministerstwo Bezpieczeństwa Publicznego, a na jego miejsce powołano Ministerstwo Spraw Wewnętrznych oraz Komitet do spraw Bezpieczeństwa Publicznego przy Radzie Ministrów. Natomiast losy UBP zostały rozstrzygnięte w 1956 roku, kiedy to w jego miejsce powołano Służbę Bezpieczeństwa jako organ bezpieczeństwa wewnętrznego państwa działający w strukturze świeżo powołanego MSW. Co ciekawe, funkcjonariusz-

355 Sławomir Serafin, Bogumił Szmulik, *Organy ochrony prawnej RP*, Warszawa 2007, s. 283.

356 Wojciech Maciejko, Michał Rojewski, Agnieszka Suwałko-Karetko, *Prawo administracyjne. Zarys wykładu części szczególnej*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 149.

357 Tekst jednolity: Dz. U. z 2010 r., Nr 29, poz. 154 z późn. zm.

sze SB formalnie byli milicjantami, czyli osobami pełniącymi służbę w strukturze Milicji Obywatelskiej (wynika to z faktu, iż podstawę prawną do funkcjonowania SB stanowiły przepisy regulujące organizację MO). Służba Bezpieczeństwa funkcjonowała aż do maja 1990. Dokładna struktura oraz metody funkcjonowania organów bezpieczeństwa wewnętrznego w latach 1944-1990 stały się przedmiotem licznych opracowań w literaturze³⁵⁸.

Ustawą³⁵⁹ z dnia 6 kwietnia 1990 r. został powołany do życia Urząd Ochrony Państwa (UOP), który miał przejąć schedę po zlikwidowanej i pejoratywnie kojarzonej Służbie Bezpieczeństwa. Mimo tego, iż UOP stworzono z myślą o zapewnieniu bezpieczeństwa wewnątrzpaństwowego w kreowanym systemie demokratycznym, większość byłych ówczesnie pracowników SB znalazło w nowej instytucji zatrudnienie (co było efektem tzw. Instrukcji, wydanej przez Przewodniczącą Centralnej Komisji Kwalifikacyjnej w dniu 25 czerwca 1990r., wymieniającej m.in. funkcjonariuszy byłej SB jako zobowiązanych do poddania się postępowaniu kwalifikacyjnemu w wypadku zamiaru podjęcia służby w m.in. Urzędzie Ochrony Państwa³⁶⁰). Biorąc pod uwagę administracyjnoprawny charakter tego opracowania, należy zwrócić na podstawową różnicę, jeżeli chodzi o ulokowanie UOP w strukturze państwa w stosunku do jego poprzedników. Przed rokiem 1990 aparat bezpieczeństwa od początku istnienia związany był organizacyjnie z Ministerstwem Spraw Wewnętrznych, stanowił jeden z pionów organizacyjnych. Szef UOP, jako centralny organ administracji publicznej, został wyodrębniony ze struktury ministerstwa, natomiast sam UOP miał status urzędu administracji publicznej, przy pomocy którego Szef UOP wykonywał swoje zadania przewidziane wspomnianą ustawą (art. 1 ust. 3). Następną różnicą o charakterze organizacyjnym uwydatniła się w kierowaniu służbami. SB nie miała swojego "szefa", czyli organu odpowiedzialnego za jego pracę. Służyło to całkowitemu podporządkowaniu SB ówczesnemu MSW. Urząd z kolei, z uwagi na jego (z założenia) autonomiczny charakter, kierowany był przez centralny organ administracji publicznej, nazwany w ustawie o UOP "Szefem Urzędu Ochrony Państwa". Kolejną różnicą przejawiała się w nadzorze nad tymi służbami. O ile w początkowej działalności UOP nadzór nad jego Szefem sprawował, identycznie jak w przypadku SB, Minister Spraw Wewnętrznych, tak na mocy ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zmianie niektórych ustaw normujących funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej³⁶¹ nastąpiło całkowite zerwanie powiązań między służbą a MSW. Od tej pory nadzór nad Szefem UOP sprawował Prezes Rady Ministrów.

Z uwagi na to, iż Urząd Ochrony Państwa nie jest głównym tematem tego opracowania, pominięte zostaną poszczególne nowelizacje ustawy o UOP. W konsekwencji, przedstawiany poniżej stan prawny zgodny jest z ostatnią aktualną wersją wskazanej ustawy.

358 Ryszard Terlecki, Miecz i tarcza komunizmu. Historia aparatu bezpieczeństwa w Polsce 1944-1990, Wydawnictwo Literackie, Kraków 2007.

359 Tekst pierwotny: Dz. U. 1990 r., Nr 30, poz. 180, tekst jednolity: Dz. U. 1999 r., Nr 51, poz. 526.

360 Autor nieznan, Czasy przelomu. Narodziny Urzędu Ochrony Państwa, strona internetowa Związku Byłych Funkcjonariuszy Służb Ochrony Państwa, 11 stycznia 2010 r., http://www.zbfsop.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=337:czasy-przemu-narodziny-urzedu-ochrony-pastwa&catid=25:historia&Itemid=52 [dostęp na dzień: 31-03-2013].

361 Dz. U. z 1996 r., Nr 156, poz. 775.

Według art. 1 ust. 1 ustawy, szef UOP, jako centralny organ administracji publicznej był właściwy w sprawach bezpieczeństwa państwa i ochrony jego porządku konstytucyjnego. Nadzór nad działalnością Szefa UOP sprawował, wg art. 4 ust. 1 ustawy, Prezes Rady Ministrów (stąd też wynika, iż był on organem wyższego

stopnia w rozumieniu Kodeksu Postępowania Administracyjnego nad Szefem UOP³⁶²). Nadzór ten przejawiał się w szczególności w dwóch przepisach ustawy. Pierwszym z nich był art. 4a ust. 1, mówiący o sposobie powołania Szefa UOP, według którego powoływał i odwoływał go Prezes Rady Ministrów po zasięgnięciu opinii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Kolegium ("do Spraw Służb Specjalnych") oraz Sejmowej Komisji do Spraw Służb Specjalnych. Drugim natomiast był art. 4b ust. 1 - "Prezes Rady Ministrów, po zasięgnięciu opinii Kolegium ["do Spraw Służb Specjalnych"], wytycza corocznie kierunki działań Urzędu Ochrony Państwa". Jako centralny organ administracji publicznej, Szef UOP posiadał następujące uprawnienia: 1) wydawanie zarządzeń w charakterze aktów prawa wewnętrznego, dotyczących wewnętrznej organizacji poszczególnych komórek służby, powoływania wewnętrznych organów opiniotwórczych i doradczych, sposobów i trybu przeprowadzania wewnętrznej kontroli w Urzędzie, 2) kierowania Urzędem Ochrony Państwa w ramach realizacji swoich zadań.

Zadania Szefa UOP zostały zawarte w art. 1 ust. 2 ustawy, a obejmowały m.in. rozpoznawanie, wykrywanie i zwalczanie przestępstw skierowanych przeciwko bezpieczeństwu wewnętrznemu i zewnętrznemu państwa o charakterze ekonomicznym, terrorystycznym, wizerunkowym, także wtedy, jeżeli ich zasięg wykraczał poza obszar Rzeczypospolitej Polskiej. Ponadto, miał obowiązek ochrony informacji stanowiących tajemnicę państwową lub służbową oraz przygotowywania odpowiednich analiz istotnych dla bezpieczeństwa państwa, przekazywanych później "najwyższym organom władzy i administracji państwowej".

Ustawą z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu zniesiono Urząd Ochrony Państwa, a na jego miejsce powołano wspomniane Agencje. Zasadność tej zmiany może budzić kontrowersje z uwagi na fakt, iż sam pomysł, a w późniejszym czasie projekt podziału zadań należących do UOP powstał w okresie silnych zawirowań na scenie politycznej. Podkreśla to również element uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 kwietnia 2004 r. w sprawie zbadania konstytucyjności niektórych przepisów ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu. "Analiza przepisów ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, a także statutów obu Agencji prowadzi do wniosku, że ustawa ta dokonuje jedynie rozdzielenia realizacji zadań dotychczasowego Urzędu Ochrony Państwa między dwie Agencje, które działają w takich samych jak UOP formach prawnych i w podobnym układzie wewnętrznych jednostek organizacyjnych. Ustawa zachowała ciągłość służby funkcjonariuszy d. UOP i nie dokonała zmian w określeniu warunków, jakie muszą spełniać nowo przyjmowani funkcjonariusze"³⁶³.

2. Podstawa prawna funkcjonowania ABW³⁶⁴

Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, jak wspomniano wyżej, działa na podstawie ustawy z dnia 24 maja 2002r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, zwanej dalej "ustawą". Jed-

362 Art. 17 ust. 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity: Dz. U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1071)

363 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20-04-2004., K 45/02, Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego.

364 Strona internetowa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, http://www.abw.gov.pl/portal/pl/59/93/Wybrane_akty_prawne_dotyczace_ABW.html [dostęp na dzień: 4-04-2013].

nakże, z uwagi na rozbudowany charakter zadań i złożoną strukturę wewnętrzną (o tym niżej), objęcie wszystkich zagadnień prawnych dotyczących ABW w jednym akcie prawnym byłoby niemożliwe.

W związku z przytoczoną ustawą pozostaje wiele aktów wykonawczych, których wykaz znajduje się na stronie internetowej Agencji. Stanowią konkretyzację delegacji zawartych w konkretnych przepisach. Dotyczą one spraw socjalnych pracowników, trybu odbywania służby, wyróżnień i odznaczeń, postępowania dyscyplinarnego wobec funkcjonariuszy ABW, współpracy z organami administracji publicznej w celu zwalczania przestępczości, podporządkowania służbowego funkcjonariuszy wobec przełożonych.

Oprócz aktów prawnych dotyczących sensu stricto Agencji, można wskazać takie, które związane są z ustawowym katalogiem zadań nałożonych na ABW. Do tego typu aktów należą:

1. Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych³⁶⁵;
2. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego³⁶⁶;
3. Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym³⁶⁷.

3. Organizacja Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego

3.1. Struktura wewnętrzna

Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, jako urząd administracji rządowej, działa na podstawie statutu, wydanego przez Prezesa Rady Ministrów w formie zarządzenia³⁶⁸ na podstawie delegacji zawartej w art. 20 pkt 1 ustawy o ABW. Statut jest to akt prawny o charakterze wewnętrznym, wykonawczym, wydawany przez organ administracji publicznej, regulujący strukturę, organizację i cele podległej mu jednostki. Statut zwykle tworzy dany urząd, mający nieść pomoc organizacyjną organowi administracji publicznej. Statut nie wpływa na sytuację prawną organu, jedynie lokuje go w strukturze organizacyjnej jednostki.

Pierwszy statut ABW został nadany zarządzeniem nr 73 Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 czerwca 2002r. w sprawie nadania statutu Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, jako załącznik do tego zarządzenia. W paragrafie 1 statut wprost wskazuje na to, iż ABW jest "urzędem administracji rządowej, obsługującym Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego"³⁶⁹.

Szef ABW sprawuje bezpośrednie kierownictwo nad podległym mu urzędem, został wyposażony w prawo do wydawania zarządzeń, decyzji, rozkazów, poleceń i wytycznych. Wskazane uprawnienia szefa ABW jednoznacznie pozwalają stwierdzić, iż sprawuje on jednoosobowe kierownictwo nad Agencją i, w strukturze tej Agencji, nie jest podległy żadnemu podmiotowi.

³⁶⁵ Dz. U. z 2010 r., Nr 182, poz. 1228 z późn. zm.

³⁶⁶ Dz. U. z 1997 r., Nr 89, poz. 555 z późn. zm.

³⁶⁷ Dz. U. z 2007 r., Nr 89, poz. 590.

³⁶⁸ Warto przypomnieć w tym miejscu, iż Prezes Rady Ministrów, jako naczelny organ administracji rządowej, ma prawo do wydawania aktów normatywnych o charakterze wewnętrznym. Według Trybunału Konstytucyjnego, każdy akt prawa wewnętrznego, czyli m.in. zarządzenie, może obowiązywać tylko jednostki organizacyjne podległe organowi wydającemu ten akt, może być wydany tylko na podstawie ustawy, podlega kontroli co do jego zgodności z powszechnie obowiązującym prawem (Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1-12-1998, K 21/98, Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego).

³⁶⁹ M.P. Nr 26, poz. 432, z późn. zm.

Paragraf drugi statutu, rozpatrywany wraz z paragrafem 3, daje obraz dekoncentracji zadań w strukturze ABW. Szef Agencji wykonuje swoje zadania przy pomocy swoich zastępców i kierowników jednostek organizacyjnych. Zastępcy odgrywają role głównie o charakterze pomocniczym. Kierują oni działaniami ABW w trakcie nieobecności szefa, ale aby móc pełnić te obowiązki, muszą posiadać specjalne upoważnienie. Punkt 3 ustanawia legitymację dla Szefa Agencji w sprawie przekazywania wykonywania swoich uprawnień. Mowa w tym punkcie o prawie "do podejmowania decyzji", co oczywiście należy także łączyć z prawem do wydawania decyzji (uzasadnienie niżej). Warto wskazać, iż Szef ABW jest równocześnie organem wyższego stopnia w rozumieniu art. 17 pkt 3 Kodeksu postępowania administracyjnego³⁷⁰ w stosunku do jednostek organizacyjnych, co można wyprowadzić z treści paragrafu 4 statutu. Oprócz wymienionych uprawnień Szef Agencji posiada uprawnienie do powoływania i odwoływania organów doradczych i opiniodawczych, określania ich struktury, zasad organizacyjnych oraz zadań.

Zastępcy szefa ABW działają u jego boku w centralnej siedzibie Agencji, natomiast wymienienie w paragrafie 2 pkt 1 statutu dyrektorów jednostek organizacyjnych pozwala sądzić, iż ABW posiada oprócz struktury centralnej także zamiejscowe delegatury. Jednakże przywołanych jednostek organizacyjnych ABW nie tworzą jedynie delegatury. W paragrafie 3 statutu zostały taksatywnie wyliczone wszystkie jednostki³⁷¹, wchodzące w skład struktury Agencji. Wskazany wykaz pochodzi z 2012 roku³⁷².

Delegatury mogą posiadać swoje wydziały zamiejscowe. Organizację wewnętrzną i szczegółowy zakres zadań jednostek organizacyjnych ABW określają regulaminy organizacyjne tych jednostek³⁷³.

3.2. Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i jego pozycja

3.2.1. Powoływanie i odwoływanie

Rozdział 3 ustawy nakreśla sposób powołania Szefa Agencji oraz wymagania, jakie kandydat na to stanowisko musi spełnić. I tak, art. 15 postanawia, iż Szefem ABW może zostać osoba, która: 1) posiada wyłącznie obywatelstwo polskie, 2) korzysta z pełni praw publicznych, 3) wykazuje nieskazitelną postawę moralną, obywatelską, patriotyczną, 4) daje rękojmię należytego wykonywania zadań, 5) spełnia wymagania określone w przepisach o ochronie informacji niejawnych w za-

³⁷⁰ Dz. U. z 1960 r., Nr 30, poz. 168 z późn. zm.

³⁷¹ Departament Bezpieczeństwa Teleinformatycznego (Departament I); Departament Kontrwywiadu (Departament II); Departament Postępowań Karnych (Departament III); Departament Ochrony Informacji Niejawnych (Departament IV); Departament Wsparcia Operacyjno-Technicznego (Departament V); Departament Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Audytu (Departament VI); Centrum Antyterrorystyczne (CAT); Biuro Prawne (Biuro A); Biuro Badań Kryminalistycznych (Biuro B); Gabinet Szefa (Biuro D); Biuro Ewidencji i Analiz (Biuro E); Biuro Finansów (Biuro F); Biuro Kadr (Biuro K); Biuro Logistyki (Biuro L); Centralny Ośrodek Szkolenia (COS); Delegatura ABW w Białymstoku; Delegatura ABW w Bydgoszczy; Delegatura ABW w Gdańsku; Delegatura ABW w Katowicach; Delegatura ABW w Krakowie; Delegatura ABW w Lublinie; Delegatura ABW w Łodzi; Delegatura ABW w Olsztynie; Delegatura ABW w Opolu; Delegatura ABW w Poznaniu; Delegatura ABW w Radomiu; delegatura ABW w Rzeszowie; Delegatura ABW w Szczecinie; Delegatura Stołeczna ABW w Warszawie; Delegatura ABW we Wrocławiu; Delegatura ABW w Zielonej Górze.

³⁷² Zarządzenie Nr 110 Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2012 r. zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (M.P. 2012 Nr 110, poz. 1007).

³⁷³ § 3 ust. 2 i 3 Statutu Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (M.P. Nr 26, poz. 432, z późn. zm.).

kresie dostępu do informacji niejawnych o klauzuli tajności "ściśle tajne", 6) nie pełniła służby zawodowej, nie pracowała i nie była współpracownikiem organów bezpieczeństwa państwa, wymienionych w art. 5 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu³⁷⁴, 7) nie była sędzią, który orzekając uchylił godności urzędu, sprzeniewierzając się niezawisłości sędziowskiej.

Artykuł 14 ustawy statuuje sposób powoływania i odwoływania Szefa Agencji. Z uwagi na to, iż jest to centralny organ administracji rządowej, pozostający pod bezpośrednim nadzorem Prezesa Rady Ministrów, to właśnie ten ostatni ma prawo powoływania i odwoływania Szefa ABW. Jednakże musi on zasięgnąć opinii Prezydenta RP, Kolegium ds. Służb Specjalnych oraz Sejmowej Komisji ds. Służb Specjalnych. Taki mechanizm na uniemożliwiać przekształcenie Agencji w organ ministerialny, mający służyć realizowaniu polityki Rady Ministrów. Założenie jest słuszne, aczkolwiek praktyka pokazuje, iż zbyt często głównym czynnikiem decydującym o wyborze Szefa ABW są układy polityczne, które blokują szanse wyboru innego kandydata niż ten, który ma poparcie większości. System ten nie gwarantuje całkowitej niezależności politycznej ABW i może prowadzić do zaniedbań i nadużyć.

Treść wspomnianego wyżej art. 14 w swojej pierwotnej wersji wzbudziła wiele kontrowersji natury politycznej. Otóż w brzmieniu oryginalnym stanowił on, iż "Szefów ABW i AW, w randze sekretarzy stanu, powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów". Grupa posłów zwróciła się do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności m.in. art. 14 ustawy o ABW i AW z art. 103 ust. 1 Konstytucji RP. Zarzuty posłów wobec tego artykułu odnosiły się do słów "w randze sekretarzy stanu". Zarzucili oni, że "powoływanie Szefów Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (...) w randze sekretarzy stanu, w rzeczywistości prowadzi do obejścia konstytucyjnego zakazu łączenia mandatu posła z zatrudnieniem w administracji rządowej. (...) W żadnej innej regulacji dotyczącej centralnego organu administracji rządowej, nie przewidziano takiego rozwiązania, mając na względzie, że kierownik centralnego organu administracji jest kategorią niezależną od sekretarza stanu. Ponadto - w ocenie wnioskodawców - nadanie takiej rangi organom, o których mowa, nie jest uzasadnione potrzebą prawidłowej realizacji ustawowych obowiązków. Dopuszczalność powoływania posłów i senatorów na szefów ABW oraz AW - stwierdzają wnioskodawcy - godzi także w zasadę trójpodziału władzy i incompatibilitas oraz zaciera różnice między władzą ustawodawczą a wykonawczą". Trybunał Konstytucyjny uznał zaskarżony artykuł za niezgodny z Konstytucją RP i nakazał skreślenie zwrotu "w randze sekretarzy stanu", podtrzymując tezy stawiane przez skarżących posłów, a ponadto stwierdzając, iż taka konstrukcja stanowi istotne "obejście prawa"³⁷⁵.

Szef Agencji może zostać odwołany z zajmowanego stanowiska w następujących przypadkach (art. 16): 1) rezygnacja z zajmowanego stanowiska, 2) zrzeczenie się obywatelstwa polskiego lub nabycie obywatelstwa innego państwa, 3) skazanie prawomocnym wyrokiem sądu za popełnione przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, 4) utrata predyspozycji niezbędnych do zajmowania stanowiska, 5) niewykonywanie obowiązków z powodu choroby trwającej nieprzerwanie ponad 3 miesiące.

374 Dz. U. z 2007 r. Nr 63, poz. 424, z późn. zm.

375 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20-04-2004, K 45/02, Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego.

W przypadku zaistnienia jednej z powyższych przyczyn odwołania, Prezes Rady Ministrów odwołuje Sze-

fa Agencji w sposób przedstawiony wyżej. Jednakże stanowisko to nie może pozostać bez swojego piastuna, dlatego też w razie odwołania bądź też czasowej niemożności sprawowania funkcji, obowiązki Szefa ABW powierzane są przez Prezesa Rady Ministrów zastępcy Szefa lub innej osobie na czas nie dłuższy niż trzy miesiące.

3.2.2. Szef ABW jako centralny organ administracji rządowej

W celu pełnego wyjaśnienia kompetencji Szefa ABW jako centralnego organu administracji rządowej, nie wystarczy jedynie sięgnąć do ustawy. To praktyka stosowania tych przepisów w połączeniu z normami Kodeksu postępowania administracyjnego daje pełny obraz uprawnień Szefa Agencji. Takie praktyczne wyjaśnienie, z którego można wyinterpretować pozycję Szefa ABW jako organu, zostało zobrazowane w orzeczeniu³⁷⁶ Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 30 listopada 2012 r. w sprawie rozpoznania skargi na rozkaz personalny Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w przedmiocie stwierdzenia wygaśnięcia rozkazu personalnego w sprawie dodatku za znajomość języka angielskiego.

W pierwszym zdaniu uzasadnienia do wskazanego wyroku znajduje się zdanie "Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, działając na podstawie art. 162 par 1 pkt 1 Kodeksu postępowania administracyjnego(...)". Wprost została tutaj ujęta pierwsza cecha Szefa Agencji jako centralnego organu administracji publicznej, czyli działanie na podstawie przepisów regulujących postępowanie administracyjne ogólne. Pojawia się jednak pytanie, czy przepisy KPA można stosować wprost, czy należy stosować je odpowiednio? Na to pytanie odpowiedź zostanie udzielona w dalszej części wyводу.

Kolejną nasuwającą się konstatacją jest fakt, iż decyzje wydawane przez Szefa ABW mają charakter wewnętrzny, tzn. nie ma on uprawnień do kształtowania sytuacji prawnej zwykłych obywateli, nie będących funkcjonariuszami bądź pracownikami ABW. Wydaje się, iż trudnym do zaakceptowania byłoby wdrażanie przez ustawodawcę norm zezwalających Szefowi Agencji na takie działania. Decyzje swoje Szef ABW może kierować tylko i wyłącznie do funkcjonariuszy i pracowników ABW, z uwagi na fakt, iż jest zwierzchnikiem służbowym funkcjonariuszy, a jednocześnie przełożonym pracowników (o formach zatrudnienia w ABW poniżej). Decyzje te w stosunku do funkcjonariuszy przybierają charakter rozkazów personalnych, natomiast w stosunku do pracowników - poleceń służbowych. Do obu grup zatrudnionych szef ABW może kierować zarządzenia, wydawane na podstawie art. 20 pkt 2 4, które kreują ich sytuację w sposób bezpośredni.

Interesującą kwestię stanowi fakt, iż od decyzji szefa ABW, podejmowanych w związku z wewnętrznym funkcjonowaniem Agencji, nie przysługuje odwołanie w rozumieniu przepisów rozdziału 10, działu II KPA. Jedynym środkiem przysługującym adresatowi takiej decyzji jest wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy na podstawie przepisu art. 127 § 3 KPA³⁷⁷. Stąd też nasuwa się wniosek, iż w stosunkach wewnętrznych Szefa ABW można traktować jako ministra zgodnie art. 5 § 2 pkt 4 KPA. Charakterystyczny dla ministra w rozumieniu wymienionego przepisu jest fakt, iż nie

³⁷⁶ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 30-11-2012, II SA/Wa 1784/12, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

³⁷⁷ Dz. U. z 1960 r., Nr 30, poz. 168 z późn. zm.

ma on nad sobą organu stopnia wyższego. Szef ABW w strukturze Agencji nie ma nad sobą organu stopnia wyższego. Decyzja wydana w drugiej instancji przez Szefa ABW na podstawie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, ma przymiot ostateczności i podlega wykonaniu. Warto zaznaczyć, iż Szef ABW może nadać wydanej przez siebie decyzji rygor natychmiastowej wykonalności. W wypadkach określonych w innych ustawach regulujących procedurę wydawania decyzji przez Szefa Agencji, podlegają one kontroli organu wyższego stopnia, którym jest Prezes Rady Ministrów (więcej informacji na ten temat zostanie wskazanych w rozdziale dotyczącym nadzoru nad ABW).

Ponadto należy zwrócić uwagę na to, iż Szef Agencji może powierzyć wykonywanie swoich uprawnień dyrektorom jednostek organizacyjnych utworzonych w strukturze ABW. W przypadku wspomnianego wyroku Szef ABW powierzył dyrektorowi biura kadr uprawnienie do "przyznawania i obniżania, sposób wypłaty oraz rodzaje dodatków" do wynagrodzenia funkcjonariusza w związku z szczególnymi warunkami. To właśnie dyrektor biura kadr wydał w przywołanej orzeczeniem WSA sprawie decyzję, jednakże uczynił to w imieniu Szefa ABW, na podstawie przekazanego mu upoważnienia.

Jednym z zarzutów podniesionych w skardze, a przytoczonych w uzasadnieniu, było złamanie przez Szefa ABW zasady legalizmu z art. 6 KPA. Tutaj po raz kolejny potwierdza się możliwość stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w stosunku do działań Szefa Agencji na polu administracyjnoprawnym. Powracając do pytania postawionego wcześniej, należy zauważyć, iż ciężko jest wskazać normy, których wykorzystanie sprawiałoby trudności w sytuacji, gdzie organem wydającym decyzje jest omawiany organ. Jedną z niewielu jest zasada wyrażona w art. 13 KPA, odnosząca się do ugodowego załatwiania spraw. Trudno jest sobie wyobrazić, iż w strukturze jednego urzędu występowałyby przed organem dwie strony o spornych interesach, a tym bardziej trudne do wyobrażenia jest zawarcie ugody w takiej sytuacji. Podobnie rzecz ma się z uregulowaniem pełnomocnictw w KPA (art. 32) - nie ma takiej możliwości, aby pracownik bądź funkcjonariusz będący adresatem decyzji wydanej przez swojego przełożonego mógł działać w strukturze tego postępowania z pomocą pełnomocnika. Także uregulowania dotyczące wyłączenia pracownika, bądź też ustalania właściwości organu w ogóle nie znajdują zastosowania. Z przeprowadzonej analizy nasuwa się wniosek, iż biorąc pod uwagę całość unormowań zawartych w KPA, akt ten będzie stosowany odpowiednio. Spoglądając jednakże na poszczególne normy, które swoim charakterem będą odpowiadały swoistości materii, ich zastosowanie będzie miało charakter bezpośredni. Przy czym, analiza możliwości zastosowania konkretnego przepisu będzie musiała być dokonana w każdym jednostkowym przypadku.

3.3. Funkcjonariusze i pracownicy ABW

"W ABW można podjąć służbę lub pracę"³⁷⁸. To krótkie zdanie pozwala na rozróżnienie dwóch kategorii osób pracujących w Agencji. Pierwszą grupę tworzą funkcjonariusze ABW, którzy poddani są wymagającemu procesowi rekrutacyjnemu, weryfikującemu przydatność

378 Strona internetowa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, http://www.abw.gov.pl/porta1/pl/7/94/Sluzba_w_ABW.html {dostęp na dzień: 26-04-2013}.

kandydatów do służby. Druga grupa to natomiast pracownicy cywilni, zatrudnieni na podsta-

wie umowy o pracę. Z uwagi na złożoność regulacji dotyczących stosunku służbowego funkcjonariuszy ABW, poniżej zostaną przedstawione tylko najważniejsze informacje z tego zakresu, mające znaczenie dla kierunku omawiania zagadnienia.

3.3.1. Początek i koniec stosunku służbowego funkcjonariuszy

Rozdział 5 ustawy o ABW i AW reguluje wymagania oraz proces przyjęcia kandydata w poczet funkcjonariuszy. Według art. 44 ustawy, służbę w ABW może pełnić osoba, która: 1) posiada wyłącznie polskie obywatelstwo, 2) korzysta z pełni praw publicznych, 3) wykazuje nieskazitelną postawę moralną, obywatelską, patriotyczną, 4) daje rękojmię zachowania tajemnicy stosownie do wymogów określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych, 5) posiada co najmniej średnie wykształcenie i określone kwalifikacje zawodowe oraz zdolność fizyczną i psychiczną do służby w formacjach uzbrojonych, wymagających szczególnej dyscypliny służbowej, której gotowa jest podporządkować się.

Ostatni z wymogów może budzić poważne wątpliwości, ponieważ od funkcjonariusza czuwającego nad bezpieczeństwem powszechnym państwa powinno wymagać się większych kwalifikacji niż tylko średnie wykształcenie. Wydaje się, iż ustawodawca, wprowadzając taką normę, chciał zapewnić wystarczającą liczbę kandydatów. Zastosowanie wymogu posiadania wyższego wykształcenia prawdopodobnie ograniczyłoby ilość starających się o przyjęcie do służby, aczkolwiek trzeba zwrócić uwagę na fakt, iż wykształcony w stopniu wyższym funkcjonariusz miałby większą świadomość swoich praw i obowiązków, przez co rzetelniej pełniłby swoją służbę.

Co do kwestii zdolności fizycznej i psychicznej, ustalana jest ona przez komisje lekarskie, podległe Szefowi ABW. To także może rodzić określone niejasności. Wydaje się, iż do badania kandydatów powinien zostać powołany specjalnie przygotowany do tego zespół lekarski, ale o charakterze zewnętrznym. Wiąże się to oczywiście z większymi nakładami na powołanie takiego składu, ale zapewniłby on większe poczucie obiektywności w dokonywaniu ocen, co także pozytywnie wpłynęłoby na postawę kandydatów. Obecny, wewnętrzny system komisji, może prowadzić do szerzenia się zjawiska nepotyzmu w strukturze ABW, co przy powadze zadań wykonywanych przez Agencję jest niedopuszczalne.

Kandydat do służby musi przejść postępowanie kwalifikacyjne w celu sprawdzenia jego przydatności do służby. Art. 46 ustawy wymienia cztery kolejne kroki kwalifikacyjne, a są to: 1) złożenie podania o przyjęcie do służby wraz z wskazanymi w przepisie dokumentami, 2) przeprowadzenie rozmowy kwalifikacyjnej, 3) przeprowadzenie postępowania sprawdzającego, określonego w przepisach o ochronie informacji niejawnych³⁷⁹, 4) ustalenie zdolności fizycznej i psychicznej do służby.

Po pomyślnie zakończonym postępowaniu kwalifikacyjnym, a przed rozpoczęciem służby funkcjonariusz ABW składa ślubowanie, którego treść została wskazana w art. 47 ustawy. Stosunek służbowy funkcjonariusza powstaje w drodze mianowania, a więc na podstawie aktu mianowania, gdzie przejawem woli rozpoczynającym stosunek pracy jest akceptacja mianowania przez kandydata. Szef ABW

jest uprawniony do wykonywania funkcji przełożonego wobec

³⁷⁹ Rozdział 3 ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. z 2010 r., Nr 182, poz. 1228).

funkcjonariuszy. Jest ich zwierzchnikiem służbowym. Działania możliwe do podjęcia wobec funkcjonariusza wylicza ustęp 1 art. 50 ustawy. Mówi on, iż "Szef ABW (...) jest właściwy do przyjmowania do służby w Agencji, mianowania funkcjonariuszy na stanowiska służbowe oraz ich przenoszenia, delegowania, oddelegowania, zwalniania i odwoływania ze stanowisk służbowych, zawieszania i uchylania zawieszenia w czynnościach służbowych, zwalniania ze służby oraz stwierdzania wygaśnięcia stosunku służbowego". Wydaje się, iż wyliczenie to ma charakter enumeratywny. Ustawodawca poprzez taki zabieg nie pozostawił wątpliwości co do czynności, które może podejmować Szef ABW wobec swoich podwładnych. Stąd też wynika, iż nie należy tego przepisu interpretować rozszerzająco. Ustęp 3 wymienionego artykułu statuje, że wszelkie sprawy osobowe wyliczone powyżej załatwiane są przez wydanie rozkazu personalnego. Warto podkreślić w tym miejscu, że rozkaz jest formą działania Szefa ABW w sprawach osobowych i spełnia wszystkie cechy decyzji administracyjnej³⁸⁰ (jest skierowany do konkretnego podmiotu, w konkretnej sprawie, zostaje wydany na podstawie prawa przez uprawniony organ i jego wykonanie jest zabezpieczone przymusem państwowym).

Artykuł 60 ustawy ustanawia obligatoryjne (ust. 1) i fakultatywne (ust. 2) przesłanki zwolnienia funkcjonariusza ze służby. Wygaśnięcie stosunku służbowego następuje w przypadku śmierci funkcjonariusza bądź z powodu jego nieobecności w służbie przez okres 3 miesięcy, będącej efektem tymczasowego aresztowania.

Warto podkreślić, iż we wszystkich kwestiach wynikających ze stosunku służbowego Szefa Agencji właściwy jest Prezes Rady Ministrów. Może on upoważnić do wykonywania tych uprawnień ministra powołanego w celu koordynowania służb, z wyłączeniem kwestii powoływania i odwoływania zastępców Szefa ABW i jego samego (art. 50a ustawy).

3.3.2. Obowiązki i prawa funkcjonariuszy

Quasi-militarny charakter Agencji oraz znaczenie wykonywanych przez nią zadań determinuje postawienie obowiązków funkcjonariuszy na pierwszym miejscu. Podstawowym obowiązkiem każdego funkcjonariusza jest dochowanie powinności wynikających z roty ślubowania³⁸¹, które każdy z funkcjonariuszy musi złożyć przed rozpoczęciem służby (art. 78 ustawy). Funkcjonariusz ślubuje służyć obywatelom Rzeczypospolitej Polskiej oraz, nawet z narażeniem życia, bronić ich, przestrzegać prawa i chronić go. Ponadto, zobowiązuje się do przestrzegania dyscypliny służbowej oraz wypełniania rozkazów, co wynika z faktu, że funkcjonariusz ABW znajduje się w stosunku podległości służbowej wobec swoich przełożonych, dlatego też obowiązany jest on do realizacji rozkazów kierowanych bezpośrednio wobec niego, a także tych, które dotyczą działań całego ABW. Jednakże w wypadku, gdy wykona-

nie rozkazu (bądź polecenia) łączyłoby się z popełnieniem przestępstwa, jest on obowiązany odmówić ich wykonania (art. 79 ustawy). Zastosowano tu znaną w prawie karnym ograniczoną koncepcję myślących bagnetów³⁸². Opiera się ona na świadomo-

380 Wojciech Maciejko, Michał Rojewski, Agnieszka Suwałko-Karetko, Prawo administracyjne. Zarys wykładu części szczególnej, Warszawa 2011, s. 155.

381 Pełna treść roty: art. 47 ustawy z dnia 24 maja 2002r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu.

382 Polega ona na tym, iż wykonujący rozkaz zobowiązany jest do umiarkowanego posłuszeństwa. Jeżeli umyślnie popelnia przestępstwo, wykonując rozkaz, nie zwalnia go to od odpowiedzialności.

mości, że rozkaz jest niezgodny z przepisami prawa karnego i przekonaniu, że w wypadku wykonania go, wykonujący popełnia przestępstwo³⁸³.

Ustawa o ABW oraz AW przewiduje liczne ograniczenia działań funkcjonariuszy w życiu publicznym i prywatnym. Nie mogą oni podejmować czynności zarządczych i kontrolnych o charakterze wewnętrznym w spółkach prawa handlowego, spółdzielniach mieszkaniowych, fundacjach. Nie mogą oni także być udziałowcami w spółkach prawa handlowego, jeżeli ich udział wynosi powyżej 10% kapitału zakładowego. Funkcjonariusz ABW jest zobowiązany do powstrzymania się od prowadzenia działalności gospodarczej na własny rachunek, wspólnie z innymi osobami, zarządzania taką działalnością lub reprezentowania jej. Dyspozycja artykułu 80 ustawy wprost wyraża zakaz podejmowania jakichkolwiek zajęć o charakterze zarobkowym poza służbą, z wyjątkiem przewidzianym w ust. 2 tego artykułu (zezwolenie przełożonego).

Funkcjonariusze ABW, jako osoby funkcjonujące w strukturze organu ochrony prawa, muszą pozostać całkowicie apolityczni. Co ciekawe, wbrew art. 59 ust. 1 Konstytucji RP, nie mogą oni zrzeszać się w związki zawodowe. Przepis ten nie jest jednak niezgodny z Konstytucją, ponieważ ust. 4 tego artykułu przewiduje możliwość ustanowienia wyjątku od reguły drogą ustawową, jeśli jest to zgodne z wiążącym Rzeczpospolitą Polską prawem międzynarodowym. Funkcjonariusz ABW jest traktowany jak funkcjonariusz publiczny w rozumieniu Kodeksu karnego i korzysta z ochrony przewidzianej dla funkcjonariusza publicznego.

Funkcjonariusze Agencji nie mogą podejmować aktów i czynności, które w swojej istocie przekraczałyby przydzielony im w ustawie zakres. Zastosowanie znajduje tutaj wyrażona w art. 6 KPA zasada legalizmu. Odnosi się ona do wszystkich podmiotów funkcjonujących w strukturze administracji publicznej i wyraża się w tym, iż każdy przejaw działalności organu państwa, skierowany do podmiotu niepodporządkowanego temu organowi, musi być oparty na przepisach rangi ustawowej albo na przepisach wykonawczych, wydanych na podstawie i w granicach konkretnych upoważnień ustawowych. Jeżeli w określonej sytuacji przepisy nie przewidują działania administracji, nie może ona działać w sposób legalny³⁸⁴. Skoro traktuje się ABW jako organ administracji publicznej, można mówić o przydzielonym funkcjonariuszom z mocy prawa władztwie administracyjnym. Uprawnia ono funkcjonariuszy m.in. do wydawania poleceń, legitymowania osób, zatrzymywania ich, dokonywania kontroli osobistej. W razie niepodporządkowania się do wydanych poleceń, funkcjonariusz ABW jest uprawniony do zastosowania środków przymusu bezpośredniego, a w przypadkach skrajnych - do użycia broni palnej. W kwestii użycia broni palnej przez funkcjonariuszy ABW stosuje się wprost analogiczne przepisy dotyczące funkcjonariusza Policji.

Prawa funkcjonariuszy mają głównie charakter socjalny. Ich wykaz oraz delegacje ustawowe do wydania rozporządzeń umieszczone zostały w rozdziale 7 ustawy, począwszy od art. 84. Skupianie się na opisywaniu poszczególnych praw jest niepożądane z uwagi na charakter niniejszej publikacji.

383 T. Dukiet-Nagórska, *Prawo karne. Część ogólna, szczególna i wojskowa*, Warszawa 2010, s. 449.

384 Wojciech Chróścielewski, Jan Paweł Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2011, s. 44.

3.3.3. Odpowiedzialność dyscyplinarna funkcjonariuszy ABW

Aby kompletnie zobrazować podstawę prawną przeprowadzania postępowań dyscyplinarnych wobec funkcjonariuszy, warto jest odwołać się do orzeczenia³⁸⁵ Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 22 września 2010 w sprawie ukarania karą dyscyplinarną funkcjonariusza przez Szefa ABW. Wynika z niego, iż postępowanie dyscyplinarne w tej materii jest postępowaniem odrębnym, regulowanym przez przepisy prawa materialnego zawarte w rozdziale 10 ustawy o ABW oraz rozporządzenia wykonawczego Prezesa Rady Ministrów, określającego szczegółowy tryb przeprowadzania tego typu postępowań. W sprawach nieuregulowanych ani w ustawie, ani w wskazanym rozporządzeniu, stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania karnego. Kodeks postępowania administracyjnego nie znajduje zastosowania.

Zgodnie z art. 144 ustawy o ABW oraz AW, funkcjonariusz ponosi odpowiedzialność dyscyplinarną za popełnione przestępstwa i wykroczenia, niezależnie od odpowiedzialności karnej. Natomiast za naruszenie dyscypliny służbowej odpowiada on tylko w wypadkach wskazanych w ustawie. Trzeba zwrócić także uwagę na uregulowanie z art. 150 ust. 1, w którym mowa o odpowiedzialności funkcjonariuszy za czyny, za które karanie leży w kompetencji właściwych organów wymienionych w odrębnych przepisach.

Organem właściwym do wymierzania kar jest Szef ABW, a także inni przełożeni funkcjonariuszy, jeżeli Szef sceduje na nich swoje kompetencje w tym zakresie. Przysługują mu także uprawnienia Policji wynikające z przepisów Kodeksu postępowania karnego, jeżeli funkcjonariusz Agencji popełnił wykroczenie. Jak widać, Szefowi Agencji przysługują władcze kompetencje wobec swoich podwładnych nie tylko o charakterze czysto administracyjnym. Na mocy ustawy o ABW oraz AW jest on właściwy także w sprawach dyscyplinarnych, a w pewnych sytuacjach (wspomniane postępowanie w sprawach o wykroczenia) nabiera on uprawnień z zakresu jurysdykcji karnej. Konkludując można wysnuć wniosek, iż ustawodawca, kreując pozycję Szefa wobec swoich pracowników, zastosował konstrukcję hybrydową, łącząc w jednym stanowisku elementy władztwa administracyjnego i karnego. Należy jednak pamiętać o tym, że decyzje dyscyplinarne organu mają charakter administracyjny. Potwierdzeniem tego jest możliwość złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy po zakończeniu postępowania, a w dalszej kolejności, złożenie skargi do właściwego sądu administracyjnego. Szczegółowy tryb przeprowadzania postępowania dyscyplinarnego wobec funkcjonariuszy ABW ustanawia rozporządzenie wykonawcze³⁸⁶, wydane na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 152 ustawy o ABW.

4. Zadania i kompetencje ABW

385 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22-09-2010, II SA/Wa 435/10, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

386 Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2004 r. w sprawie udzielania wyróżnień i przeprowadzania postępowań dyscyplinarnych wobec funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (Dz. U. z 2004 r., Nr 272, poz. 2690).

„Zasadniczym zadaniem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego jest ochrona państwa przed planowymi i zorganizowanymi działaniami, które mogą stwarzać zagrożenie dla nie-

podległości lub porządku konstytucyjnego Polski, zakłócić funkcjonowanie struktur państwowych bądź narazić na szwank podstawowe interesy kraju”³⁸⁷.

Szczegółowy wykaz zadań ABW został ujęty enumeratywnie w art. 5 ust. 1 i można je podzielić na następujące kategorie: zwalczanie terroryzmu, kontrwywiad, przeciwdziałanie proliferacji broni masowego rażenia, zwalczanie przestępstw ekonomicznych, zwalczanie przestępczości zorganizowanej, zwalczanie korupcji, ochrona informacji niejawnych oraz analizowanie i informowanie.

Można także zastosować co do nich podział dwuczłonowy, a mianowicie wyróżnić zadania o charakterze zewnętrznym oraz wewnętrznym. Charakter zewnętrzny zadań polega na ochronie porządku konstytucyjnego państwa, a w szczególności jego suwerenności, międzynarodowej pozycji, a także zapewnieniu nienaruszalności jego terytorium. Natomiast zadania o charakterze wewnętrznym skupiają się na wykrywaniu i zwalczaniu przestępstw o zasięgu krajowym. Należy wyróżnić dwa aspekty tychże zadań: operacyjny i procesowy³⁸⁸. Aspekt operacyjny odnosi się do działań faktycznych Agencji, mających na celu rzeczywiste wykrywanie i zapobieganie przestępstw. Aspekt procesowy wiąże się z ulokowaniem ABW w systemie organów, którym przysługują uprawnienia Policji w procesie karnym. Może ona przykładowo prowadzić postępowanie przygotowawcze na zlecenie właściwego prokuratora, a także występować w procesie jako oskarżyciel publiczny w sprawach o przestępstwa karno-skarbowe. Warto podkreślić, iż Szef Agencji może, w zakresie realizacji zadań ABW, współdziałać z właściwymi organami i służbami innych państw. Jednakże, co ważne, Agencja jest uprawniona do prowadzenia działań poza terytorium RP tylko w zakresie zadań wymienionych w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy, czyli m.in. rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw szpiegostwa, terroryzmu, godzących w bezpieczeństwo państwa, przestępstw godzących w podstawy ekonomiczne państwa, korupcji osób publicznych, która zagraża bezpieczeństwu państwa.

W związku z coraz szerszym rozwojem zjawiska przestępczości zorganizowanej, a także mając na uwadze rozwój technologii wykorzystywanych przez przestępców do porozumiewania się, ustawodawca wyposażył Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego (choć nie tylko ABW, ale także Policję, Straż Graniczną, Żandarmerię Wojskową, organy kontroli skarbowej, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Agencję Wywiadu, Służbę Kontrwywiadu Wojskowego) w możliwość dokonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych. Ich celem jest zapobieganie popełnianiu przestępstw, ich rozpoznawanie i wykrywanie oraz ściganie sprawców. Jedną z form tych czynności, najmocniej ingerującą w prawa i wolności obywatelskie, jest tzw. kontrola operacyjna (art. 27 i n. ustawy o ABW). Pozwala ona na kontrolę treści korespondencji, zawartości przesyłek, a także na stosowanie środków technicznych umożliwiających uzyskiwanie w sposób niejawny informacji i dowodów oraz ich utrwalenie, a w szczególności chodzi tu o treść rozmów telefonicznych i innych informacji przekazywanych za pomocą sieci telekomunikacyjnych. Biorąc pod uwagę szeroko ujętą możliwość ingerencji w sferę prywatności obywatela, kontrola operacyjna może być dokonana wyłącznie za zgodą niezawisłego są-

387 Strona internetowa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, <http://www.abw.gov.pl/portal/pl/4/63/Zadania.html> [dostęp na dzień: 6-04-2013].

388 Jerzy Wojciech Wójcik, *Przeciwdziałanie przestępczości zorganizowanej. Zagadnienia prawne, kryminologiczne i kryminalistyczne*, Warszawa 2011, s. 213.

du i przy zachowaniu zasady subsydiarności i proporcjonalności. Oznacza to, iż można ją stosować tylko wtedy, gdy inne środki dla osiągnięcia wymienionych w ustawie celów okazały się bezskuteczne albo istnieje wysokie prawdopodobieństwo, że będą nieskuteczne lub nieprzydatne³⁸⁹. I tak, Sąd Okręgowy w Warszawie (art. 27 ust. 2), na wniosek Szefa Agencji, po uprzednim uzyskaniu zgody Prokuratora Generalnego, może, w drodze postanowienia, zarządzić przeprowadzenie kontroli operacyjnej. W przypadkach niecierpiących zwłoki, Szef Agencji zarządza kontrolę po uzyskaniu zgody Prokuratora Generalnego, i jednocześnie występuje do sądu o odpowiednią zgodę. W przypadku jej nieudzielenia w ciągu 5 dni, kontroli należy zaniechać, a wszelkie dotychczas zgromadzone materiały zniszczyć. Kontrola nie może trwać dłużej niż 3 miesiące, jednakże w wypadku wcześniejszego ustania przyczyn jej zarządzenia, powinna być zakończona niezwłocznie po ich ustaniu. Wykorzystywanie dowodu uzyskanego podczas stosowania kontroli operacyjnej jest dopuszczalne tylko i wyłącznie w postępowaniu karnym w sprawie o przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, w stosunku do którego jest dopuszczalne stosowanie takiej kontroli przez jakikolwiek uprawniony podmiot (art. 27 ust. 15a ustawy o ABW).

ABW odgrywa istotną rolę w sferze ochrony informacji niejawnych. Szef ABW prowadzi postępowanie sprawdzające wobec osób starających się o dostęp do informacji objętych klauzulą "tajne" bądź "ściśle tajne". Dzieje się tak na podstawie ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych, na mocy której Szef ABW uzyskał status krajowej władzy bezpieczeństwa (w strukturach wojskowych, Szef ABW pełni tę funkcję za pośrednictwem Szefa Służby Kontrwywiadu Wojskowego). Ustawa ta przyznała Szefowi ABW kompetencję do prowadzenia postępowania sprawdzającego wobec osób starających się o uzyskanie pracy na stanowisku, wymagającym dostępu do informacji niejawnych, jednocześnie regulując szczegółowo jego przebieg. Postępowanie to ma na celu sprawdzenie, czy danej osobie, ze względu na jej cechy osobiste oraz przeszłość kryminalną, będzie można taki dostęp powierzyć, czy będzie ona dawała rękojmię zachowania tych informacji w tajemnicy. Postępowanie to wszczyna się na wniosek osoby zainteresowanej. Szef ABW jest kompetentny do udzielenia dostępu, bądź jego odmowy. Odmowa dostępu następuje w formie decyzji, od której przysługuje odwołanie do Prezesa Rady Ministrów (art. 35 ustawy o ochronie informacji niejawnych).

Realizacja zadań przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego pociąga za sobą element współpracy ABW z innymi organami administracji publicznej, a w pewnych wypadkach także z uczestnikami obrotu prawnego. Dyspozycja artykułu 10 ustawy o ABW wskazuje jako podmioty zobligowane do współpracy organy administracji rządowej, organy jednostek samorządu terytorialnego, instytucje państwowe, a także przedsiębiorców, którzy wykorzystują środki publiczne w zakresie użyteczności publicznej. Wymienione podmioty zobowiązane są do współdziałania z Agencją, a w szczególności także do udzielania jej pomocy w zakresie realizowanych zadań. ABW nie może od wymienionych wyżej podmiotów żądać pomocy, której zapewnienie przekroczyłoby ich profil działalności.

Na kanwie planów związanych z reformą tzw. sektora służb specjalnych, pojawił się pomysł przeniesienia części zadań ABW do innych struktur. Miałoby to dotyczyć przede wszystkim

389 Robert Netczuk, *Formy, metody i środki czynności operacyjno-rozpoznawczych*, [w:] Kazimierz Marszał (red.), *Proces karny. Przebieg postępowania*, Katowice 2012, s. 420.

przeobrażeniu ABW w podmiot publiczny, który będzie posiadał kompetencje do zwalczania przestępczości zorganizowanej, która od

tej pory stanowiłaby główny nurt działalności Centralnego Biura Śledczego (CBS). Jako motywację tego typu przesunąć wskazuje się przede wszystkim odciążenie ABW, co jednocześnie wzmocniłoby pozycję CBS w sektorze służb specjalnych. Podnosi się także kwestię "marnotrawienia środków publicznych przez ABW"³⁹⁰. Należy wyrazić dezaprobatę dla tak stawianych tez. Oczywiście, reforma służb specjalnych jest potrzebna, aczkolwiek błędnym byłoby pozbawianie ABW jej podstawowych zadań i szeregu związanych z nim uprawnień, stanowiących o sprawności jej funkcjonowania. To właśnie skupienie szerokiego wachlarza kompetencji w ramach jednej instytucji zapewnia kompleksowe przygotowanie, przeprowadzanie śledztw i zwalczanie najgroźniejszej na państwa przestępczości. Ponadto, pojawiają się głosy twierdzące, iż CBS może nie poradzić sobie z wykonaniem dodatkowych zadań³⁹¹.

5. Budżet i finanse

Ustrój finansowy Agencji określa ustawodawca w podstawowym zakresie art. 9 ustawy, stwierdzając, że działalność ABW jest finansowana z budżetu państwa. Na podstawie ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³⁹², można stwierdzić, iż ABW współtworzy sektor finansów publicznych, będąc jednostką zaliczaną do kategorii wyróżnionej w art. 9 pkt 1 tej ustawy jako "organ (...) ochrony prawa". Z uwagi na fakt, iż część działalności Agencji jest objęta wyłączeniem jawności, koszty realizacji tego typu działalności nie mogą być pokrywane z budżetu państwa. Nie pozwala na to zasada jawności budżetu państwa. Stąd też ustawodawca w ust. 2 art. 9 ustawy o ABW wskazał fundusz operacyjny, jako zbiór środków, wyłączony z jawności budżetowania, przeznaczony na realizację konkretnych celów operacyjnych. W celu zapewnienia sprawności funkcjonowania funduszu, Szef Agencji został w ust. 4 zobligowany do określenia, w drodze rozporządzenia, szczegółowe zasady tworzenia tego funduszu i gospodarowania nim. Informacje te mają charakter niejawny.

Uchylony w 2005r. przepis ust. 2 art. 9 stanowił, iż ABW może gromadzić na osobnym rachunku bankowym środki specjalne, których wpływy pochodzą z zadań i przedsięwzięć realizowanych we współpracy ze służbami specjalnymi innych państw. Przepis ten stanowił nie trafny wyłom z zasady, iż organy ochrony prawa nie mogą na siebie zarabiać. Gdyby dopuścić taką sytuację, mogłoby to doprowadzić do nielegalnego obrotu pieniędzmi w strukturach finansowych Agencji. Taka sytuacja byłaby niedopuszczalna, dlatego uchylenie tego przepisu wydaje się ruchem pozytywnym.

6. Nadzór i kontrola nad działalnością ABW

Dwa wskazane w tytule tego podrozdziału pojęcia są kluczowe z punktu widzenia ABW. Biorąc pod uwagę, iż Agencja stoi na straży wewnętrznego bezpieczeństwa państwa, co w konsekwencji czyni ją jeden z organów

390 PAP, MSW: CBS przejmie od ABW sprawy dot. przestępczości zorganizowanej, Lex.pl, 9 maja 2013 r., <http://www.lex.pl/czytaj/-artykul/cbs-przejmie-od-abw-sprawy-dot-przestepczosci-zorganizowanej> [dostęp na dzień: 12-05-2013].

391 Izabela Kacprzak, Grażyna Zawadka, Czy ABW zablokuje CBS, Rzeczpospolita, 13 maja 2013 r., <http://www.rp.pl/art-ku/v10,1008570-Czy-ABW-zablokuje-CBS.html?p=1> [dostęp na dzień: 13-05-2013].

392 Dz. U. z 2009 r., Nr157, poz. 1240 z późn. zm.

ochrony prawa, musi ona postępować legalnie, tzn. po pierwsze, zgodnie z normami prawa materialnego, a po drugie, tylko w granicach przewidzianych uprawnień. Każde wykroczenie poza ustawowe kompetencje powinno nieść za sobą odpowiednie konsekwencje.

Gwoli przypomnienia, warto wyjaśnić te pojęcia. Kontrolą określa się zespół działań podmiotu nadrzędnego nad podmiotem kontrolowanym, polegających na obserwowaniu i ustalaniu stanu faktycznego, porównywanie go z stanem pożądanym oraz zgłaszaniu nieprawidłowości podmiotowi kontrolowanemu. Elementy składające się na postępowanie kontrolne nie przesądzają o jego władczym charakterze. Więcej, najistotniejszym składnikiem kontroli są płynące z niej wnioski³⁹³. Wykonywanie kontroli nie musi łączyć się z prawem stosowania środków nadzorczych³⁹⁴. Te ostatnie, jak sama nazwa wskazuje, są elementem konstrukcyjnym nadzoru, który oprócz działań charakterystycznych dla kontroli, przewiduje także prawo wydawania wiążących poleceń co do zmiany kierunków działania, które, w konsekwencji ich nie wykonania, mogą doprowadzić do powstania odpowiedzialności podmiotu nadzorowanego.

Ustawa o ABW w art. 3 wskazuje na podstawowe dwa organy z zakresu nadzoru i kontroli. Ustęp 2 wskazanego przepisu mówi wprost, iż Szef ABW podlega bezpośrednio Prezesowi Rady Ministrów. Wyraz "bezpośrednio" nie pozostawia żadnych wątpliwości co do faktu, iż głównym organem nadzoru nad działalnością ABW jest właśnie Prezes Rady Ministrów. Co nie zmienia faktu, iż w zakresie sprawowania swoich kompetencji nadzorczych wobec Szefa ABW, Prezes Rady Ministrów może wyznaczyć i upoważnić właściwego ministra. Pozycję szefa rządu wobec Agencji precyzuje w niewielkim stopniu art. 7 ust. 1: "Prezes Rady Ministrów określa kierunki działania Agencji w drodze wytycznych". Jak wynika z przytoczonej wyżej definicji nadzoru, polecenia, utożsamiane w tym wypadku z wytycznymi, mają charakter wiążący. Za brak lub nienależyte wdrożenie w życie wytycznych odpowiada bezpośrednio przed Prezesem Rady Ministrów sam Szef ABW. Ponadto warto zwrócić uwagę na obowiązek konsultowania, proponowania i składania sprawozdań z działalności Agencji, jakim obarczony został jej Szef. W gruncie rzeczy można stwierdzić, iż jest on bezpośrednim podwładnym Prezesa Rady Ministrów, jednakże funkcjonującym poza strukturą Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Wspomniany wyżej obowiązek składania sprawozdań jest realizowany m.in. poprzez coroczny Raport z działalności Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, który w swojej istocie stanowi pewne źródło informacji nie tylko odnośnie działań przeprowadzonych w konkretnym roku kalendarzowym czy chociażby struktury wewnętrznej, ale także pozwala zrozumieć mechanizmy zewnętrzne oddziałujące na działalność ABW, o których ustawa nie wspomina. Dlatego warto w kontekście omawiania problematyki nadzoru i kontroli nad Agencją odwołać się do treści tam umieszczonych. Należy zaznaczyć, iż wszystkie informacje zawarte w raporcie omawiają działalność ABW w stopniu, na jaki zezwala ustawa o ochronie informacji niejawnych.

I tak, do organów posiadających uprawnienia kontrolne i nadzorcze nad działalnością

ABW należą: Prezydent RP, Prezes Rady Ministrów, sądy administracyjne, Sąd Okręgowy w Warszawie, Prokurator Generalny,

393 Wacław Dawidowicz, Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce, Warszawa 1970, s. 34.

394 Eugeniusz Ochendowski, Prawo administracyjne. Część ogólna, Toruń 2009, s. 419.

Sejmowa Komisja ds. Służb Specjalnych oraz Kolegium ds. Służb Specjalnych. Zakres kontroli ograniczony jest przepisami o ochronie informacji niejawnych³⁹⁵.

Szef Agencji jest zobligowany do przedstawiania Prezydentowi RP informacji mogących mieć istotne znaczenie dla bezpieczeństwa i międzynarodowej pozycji kraju. Prezydent, jako strażnik suwerenności państwa, musi być wyposażony w tego typu kompetencje. Bez pomocy takich służb specjalnych jak ABW, Prezydent nie byłby w stanie sprawić podejmować decyzji oraz nadawać impulsów do konkretnych działań, mających na celu zapobieżenie sytuacjom niebezpiecznym dla państwa polskiego. Oprócz tego, Prezydent otrzymuje od Szefa ABW opinie na temat kandydata na stanowisko szefa służby. Jest to wyraz próby zachowania chociażby minimalnej ciągłości pracy Agencji, wyrażonej w zaufaniu odchodzącego Szefa do przychodzącego.

W związku z faktem, iż Szef Agencji jest organem administracji rządowej, a co za tym idzie - ma uprawnienia wynikające z materialnego i proceduralnego prawa administracyjnego - podlega kontroli sądów administracyjnych. Kontrola ta odnosi się do trzech sytuacji. Pierwsza z nich dotyczy postępowania w sprawie udzielenia dostępu do informacji niejawnej, w którym to postępowaniu rolę organu I instancji pełni Szef ABW, natomiast II instancji - Prezes Rady Ministrów. Po dwukrotnej odmowie petent ma możliwość rozpoczęcia postępowania sądowo administracyjnego, dla którego właściwym będzie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie. Warszawski WSA będzie poza tym właściwy do weryfikacji zgodności z prawem rozkazów personalnych wydawanych przez Szefa wobec funkcjonariuszy ABW, a także w kwestii decyzji kończących postępowanie bezpieczeństwa przemysłowego (tryb instancyjny przed organami taki sam jak w przypadku postępowania o udostępnienie informacji niejawnej). To samo dotyczy oczywiście decyzji wydawanych wobec funkcjonariuszy ABW.

Rola prokuratury w systemie kontroli opiera się na badaniu legalności działań wobec osób trzecich, podejmowanych przez funkcjonariuszy ABW. Każdy, czyj interes został poprzez takie działania naruszony, może złożyć zażalenie na sposób ich przeprowadzenia do prokuratora właściwego ze względu na miejsce, w których czynności dokonano. Jest to rodzaj kontroli następczej, związanej z koniecznością funkcjonowania ABW w granicach określonych przez prawo materialne i proceduralne. Ponadto, prokuratura ma prawo zlecenia Agencji dokonywania określonych czynności o charakterze procesowym, których wykonanie kontroluje. Jednakże prokurator posiada także uprawnienia nadzorcze w stosunku do Agencji. Każde śledztwo prowadzone przez ABW musi zostać wszczęte właśnie przez właściwego prokuratora. Jest ono objęte nadzorem prokuratorskim, co wynika z przepisu art. 312 pkt 1 Kodeksu postępowania karnego, w związku z przepisami art. 311 oraz art. 298 § 1³⁹⁶. Potwierdzenie tego stanu rzeczy wyraża się także pośrednio w art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze³⁹⁷: "Prokurator sprawuje nadzór nad postępowaniem przygotowawczym prowadzonym przez uprawniony do tego inny organ. Zarządzenia prokuratora w postępowaniu przygotowawczym są wiążące".

Organem kontroli, wymienionym w art. 3 ust. 3 ustawy o ABW jest Sejm RP, który wykonuje tę funkcję poprzez Sejmową Komisję ds. Służb Specjalnych. Komisja

395 Raport z działalności Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w 2011 r., Warszawa 2012, s. 11 i 12 (aktualne wydanie Raportu, przedstawiające analizę działalności za rok 2012, nie jest jeszcze dostępne).

396 Dz. U. z 1997 r., Nr 89, poz. 555 z późn. zm.

397 Dz. U. z 1985 r., Nr 31, poz. 138 z późn. zm.

zajmuje się opiniowaniem projektów regulacji prawnych dotyczących ABW oraz, opierając się na informacjach przedstawionych przez Szefa ABW, ocenia kierunki jej działania. Opiniuje także kandydatury na szefa oraz jego zastępców. Komisja ma prawo wydawania ocen na temat współdziałania służb, w tym ABW, z organami administracji państwowej i organami ścigania.

Ważnym organem w kontekście nadzoru nad Agencją jest utworzone na mocy art. 11 ustawy o ABW Kolegium ds. Służb Specjalnych przy Radzie Ministrów. Jest to organ opiniodawczo-doradczy w sprawach programowania, nadzorowania i koordynowania działalności ABW i innych służb. Uprawnienia Kolegium odnoszą się do kwestii personalnych (wyrażanie opinii w sprawach powoływania i odwoływania Szefa ABW oraz innych wymienionych w art. 12 ust. 1 ustawy o ABW służb), legislacyjnych, organizacyjnych, operacyjnych i koordynujących działalność służb. W skład Kolegium wchodzi: Prezes Rady Ministrów jako przewodniczący, sekretarz Kolegium oraz członkowie (ministrowie właściwi ds. finansów publicznych, spraw zagranicznych, spraw wewnętrznych, Minister Obrony Narodowej, Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego). Szefowie służb, w tym ABW, uczestniczą w posiedzeniach kolegium, jednakże ustawa nie przyznaje im określonych stanowisk.

W okresie ostatnich zawirowań politycznych, związanych z rezygnacją piastuna stanowiska Szefa ABW, na jaw wyszły liczne propozycje zmian w strukturze nadzoru nad Agencją. Jedną z opcji jest włączenie ABW w struktury Ministerstwa Spraw Wewnętrznych³⁹⁸, co w obliczu przykrych doświadczeń z Służbą Bezpieczeństwa może spotkać się z dość poważną dezaprobatą opinii publicznej. Kolejne proponowane rozwiązania skutkowałyby włączeniem wszystkich służb pod skrzydła właściwych resortów, co teoretycznie odciążałoby Prezesa Rady Ministrów od obowiązku sprawowania nad nimi pieczy, jednakże mogłoby to doprowadzić do rozmycia transparentności ich funkcjonowania wobec organów kontroli. Pojawiły się także pomysły, aby nadzór nad służbami powierzyć zespołowi niezawisłych sędziów, bądź też powołanemu komitetowi ministrów³⁹⁹. Obecne rozwiązanie, skupiające nadzór nad służbami specjalnymi, w tym nad ABW, w rękach Prezesa Rady Ministrów jest rozwiązaniem skutecznym, pozwalającym na horyzontalne i skoordynowane działania służb. Aczkolwiek, jak widać po przedstawionych propozycjach, coraz częściej zauważyć można tendencje odśrodkowe w tym zakresie, co nie koniecznie musi przełożyć się na odpowiednie zmiany ustrojowe służb.

7. Podsumowanie

Konkludując, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego nie może być stawiana w tym samym szeregu co inne omawiane agencje. Nie wykonuje ona zadań o charakterze gospodar-

398 Piotr Bączek, A nie mówiłem... Dokładnie rok temu prognozowałem koniec gen. Bondaryka. A co teraz nas czeka? Bunt ludzi specsłużb?, wPolityce.pl, 5 stycznia 2013 r., <http://wpolityce.pl/artykuly/44137-a-nie-mowilem-dokladnie-rok-temu-prognozowalem-koniec-gen-bondaryka-a-co-teraz-nas-czeka-bunt-ludzi-specsłużb> [dostęp na dzień: 5-03-2013].

399 Roman Osica, Znamy propozycje zmian w specsłużbach. Szef ABW nie zgodził się na nie, RMF 24, 3 stycznia 2013 r., <http://www.rm24.pl/fakty/polska/news-znamy-propozycje-zmian-w-specsłużbach-szef-abw-nie-zgodzil-s,11d,767136>, [dostęp na dzień: 17-04-2013].

czym, całość kompetencji wykazuje cechy śledczo-obronnościowe. Agencja swoim działaniem wspiera pewność obrotu prawnego i gospodarczego, poprzez kontrolę przestrzegania prawa także w sferze ekonomicznej państwa. Nie sposób odmówić Agencji roli, jaką odgrywa

w strukturze organów administracji publicznej, a mówiąc ściślej, w tzw. sektorze służb specjalnych. Jej quasi-militarny charakter pozwala na skuteczne realizowanie ustawowych zadań, a co za tym idzie - zwiększanie poczucia bezpieczeństwa w państwie. Podążając tym tokiem, należy zwiększyć stopień uwagi opinii publicznej, skupianej na działaniach Agencji, aby, przedstawiając jej sukcesy, wpływać na poprawę uczucia pewności i bezpieczeństwa wśród obywateli. Marketing w życiu służb w takich krajach jak Stany Zjednoczone Ameryki odgrywa ważną rolę w budowaniu zaufania do ich działań, dlatego też Polska powinna podążać tym trendem i szerzej otworzyć ABW, ale także i inne służby, a co za tym idzie - budować w świadomości obywateli szacunek i pozytywny ich obraz.

Posiadane przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego kompetencje czynią z niej jeden z najbardziej niewralgicznych punktów zaczepienia politycznego w strukturze administracji publicznej. Zgromadzenie tylu instrumentów walki nie tylko z zorganizowaną przestępczością w orężu jednej instytucji wymagały od ustawodawcy nie lada odwagi i wiary w to, iż będzie ona "wykorzystywana" zgodnie z jej ustawowymi założeniami. Niewłaściwe "wykorzystywanie" potencjału ABW może doprowadzić do bardzo poważnych nadużyć, skutkujących nie tylko zaprzeczeniem misji tej instytucji, ale co gorsze, upadkiem autorytetu i szacunku dla niej. Wobec tego, ustawodawca powinien dążyć do większego uniezależnienia Agencji od wpływów sił politycznych, które w ostatnim czasie powodują, iż realne sukcesy ABW są przysłaniane przez spekulacje oraz burzę polityczną wokół tej struktury. Potrzebuje ona swobody politycznej w zakresie wykonywania zadań. Każda forma presji ze strony rządzących prowadzić może do posądzania funkcjonariuszy, a przede wszystkim Szefa ABW, o działania polityczne, co nie może mieć miejsca.

W związku z tym należy zastanowić się nad funkcjonowaniem nadzoru nad ABW. Obecnie prowadzona debata jest konieczna, natomiast nie można uznać za trafne propozycji, mających stanowić remedium na istniejące rozwiązania. Agencja jest ważną dla państwa strukturą, dlatego też pozostawianie jej do dyspozycji któregośkolwiek z ministrów nie można przyjąć za rozwiązanie słuszne. Przygotowującym projekt zmian powinna przyświecać myśl o apolityczności Agencji jako wartości priorytetowej dla jej prawidłowego działania. W końcu ABW jest służbą powołaną w obronie bezpieczeństwa państwa, a nie wyłącznie poszczególnych grup obywateli.