

Barbara Grabowska-Moroz  
Zakład Praw Człowieka  
Instytut Nauk Prawno-Administracyjnych  
Wydział Prawa i Administracji  
Uniwersytet Warszawski

## **Kontrola służb specjalnych w Polsce – standard konstytucyjny i prawnomiędzynarodowy**

Autoreferat rozprawy doktorskiej napisanej  
pod kierunkiem prof. UW Mirosława Wyrzykowskiego

### **1. Wybór tematu pracy**

Funkcjonowanie służb specjalnych w Polsce stanowi przedmiot debaty publicznej, jak również analiz naukowych z zakresu administracji, zarządzania, nauk o bezpieczeństwie, politologii oraz stosunków międzynarodowych. Służby specjalne nie są jednak częstym tematem analiz prawniczych. Co więcej, analizy te są raczej fragmentaryczne i obejmują jedynie niektóre z aspektów instytucjonalnych lub proceduralnych działalności służb specjalnych. Zarówno brak szeroko prowadzonych prawniczych badań naukowych nad służbami specjalnymi, jak również ograniczony zakres wiedzy przekazywanej opinii publicznej przez same służby są wynikiem niejawnego charakteru działań wykonywanych przez służby w celu realizacji ich zadań ustawowych. Stanowi to podstawowy czynnik decydujący o zakresie i głębokości kontroli działalności służb specjalnych. Nawet pobieżna analiza uregulowań prawnych w tym zakresie wskazuje, że kontrola służb specjalnych wykazuje istotne różnice w stosunku do innych organów administracji publicznej.

Na gruncie prawa polskiego termin „służby specjalne” występuje zarówno w języku prawnym, jak i języku prawniczym. Polski ustawodawca nie zdecydował się jednak na legalną definicję tego pojęcia. Podstawową wskazówką określającą, które z istniejących w Polsce służb są służbami specjalnymi, stanowi art. 11 ustawy z 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, odnoszący się do zadań Kolegium ds. Służb Specjalnych. Zgodnie z tym przepisem Kolegium ds. Służb Specjalnych – działające przy Radzie Ministrów – pełni rolę organu opiniodawczo-doradczego „w sprawach programowania, nadzorowania i koordynowania

działalności” pięciu służb: Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ABW), Agencji Wywiadu (AW), Służby Kontrwywiadu Wojskowego (SKW), Służby Wywiadu Wojskowego (SWW) i Centralnego Biura Antykorupcyjnego (CBA), zwanych dalej „służbami specjalnymi”. Ponadto, pozostałe ustawy kompetencyjne (dotyczące SKW, SWW oraz CBA) dodatkowo określają te służby jako „służby specjalne”. Na potrzeby rozprawy doktorskiej pojęcie służb specjalnych odnosi się do służb określonych w ten sposób przez art. 11 ustawy o ABW i AW.

Znaczna część analiz prawniczych dotyczących służb specjalnych III Rzeczypospolitej Polskiej pochodzi z początku XXI w. i koncentruje się przede wszystkim na zmianach w służbach, które zostały wprowadzone w latach 90-tych XX w. Analizy te jedynie w minimalnym stopniu uwzględniały zagadnienia z zakresu prawa konstytucyjnego, prawa międzynarodowego oraz norm dotyczących ochrony praw człowieka. Dotychczasowa literatura z zakresu nauk prawnych dotycząca regulacji służb specjalnych w Polsce była pod dużym wpływem nauk o bezpieczeństwie oraz nauk politologicznych. Ponadto, zagadnienia te były postrzegane jako element tzw. prawa policyjnego. W polskiej literaturze prawniczej analizowano zarówno zagadnienia ogólne dotyczące funkcjonowania służb specjalnych, jak również szczegółowe, w tym kwestię kontroli służb specjalnych.

Relacja między wymogami ochrony praw człowieka a wymogiem prowadzenia niejawnych działań przez służby specjalne była natomiast przedmiotem szczegółowej analizy w literaturze anglojęzycznej. Z jednej strony, odnosi się ona do doświadczeń poszczególnych państw (najliczniejsze są opracowania dotyczące służb specjalnych Stanów Zjednoczonych), z drugiej zaś, szczegółowo analizuje wymogi płynące z prawa międzynarodowego. Opracowania te pozwalają na analizę różnych modeli kontroli służb specjalnych funkcjonujących w poszczególnych państwach. Ponadto, uwzględniają one aspekty praktyczne funkcjonowania służb działających niejawnie przybierając np. formę zbioru dobrych praktyk. Analogiczne znaczenie mają ustalenia poczynione przez organy międzynarodowe, zarówno regionalne jak i działające w ramach ONZ. Z powyższych względów zasadnym było podjęcie rozważań dotyczących mechanizmów kontroli służb specjalnych istniejących w Polsce z uwzględnieniem norm ochrony praw człowieka.

## **2. Przedmiot i cele badawcze**

Przedmiotem rozprawy doktorskiej jest analiza systemu kontroli sprawowanej nad służbami specjalnymi w Polsce. Istota działań służb specjalnych oparta na bardzo ograniczonej jawności działań tych służb, ma bezpośredni wpływ na kształt kontroli prowadzonej w stosunku do nich. Głównym problemem badawczym jest poddanie instytucjonalnej i proceduralnej obudowy kontroli służb specjalnych analizie pod kątem jej zgodności z Konstytucją RP i prawem międzynarodowym.

Punktem wspólnym dla obu aspektów analizy – konstytucyjnego i prawnomiędzynarodowego – jest perspektywa ochrony praw człowieka. Normy z tego zakresu stanowią w rozprawie doktorskiej główny punkt odniesienia dla rozważań na temat systemu kontroli służb, które w „specjalny” sposób mogą ingerować w prawa i wolności chronione przez prawo konstytucyjne i międzynarodowe.

Rozwój orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego niejawnych form działania służb, zwłaszcza czynności operacyjno-rozpoznawczych, jak również orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC) były głównymi czynnikami rozwoju zagadnienia kontroli służb specjalnych z punktu widzenia ochrony praw człowieka. Na gruncie orzecznictwa ETPC wypracowany został standard ochrony praw i wolności, który poszczególne państwa związane Konwencją powinny zapewnić również w odniesieniu do działań prowadzonych niejawnie. Celem rozprawy jest wypełnienie luki w polskiej literaturze mającej za przedmiot kontrolę służb specjalnych z uwzględnieniem standardów konstytucyjnych i międzynarodowych wypracowanych w judykaturze krajowej i międzynarodowej w ostatnich latach.

Zarysowane powyżej źródła stanowiły inspirację do skonstruowania w rozprawie doktorskiej „standardu kontroli służb specjalnych” w oparciu o normy konstytucyjne oraz prawnomiędzynarodowe. Pojęcie „standardu” na gruncie rozprawy zostało odniesione do minimalnych wymogów adresowanych do państw i ich organów (tj. służb specjalnych), w szczególności tych działających w sposób niejawny w zakresie ochrony bezpieczeństwa publicznego. Wzorce praw i wolności oraz szczegółowe wymogi składające na ten „standard” przybierają zarówno formę norm prawnie wiążących (wynikają np. z interpretacji norm i przepisów konstytucyjnych), jak również norm o charakterze *soft law*, wywodzonych np. z dobrych praktyk w zakresie kontroli służb specjalnych. Ponadto, do pojęcia „standardu” bezpośrednio odwołuje się m.in. Powszechna Deklaracja Praw Człowieka z 1948 r., wskazując, iż ustalenia w niej zawarte stanowią właśnie zbiór standardów wypracowanych dla ludzi i narodów (*common standard of achievement for all peoples and all nations*).

Standard konstytucyjny i prawnomiędzynarodowy na gruncie rozprawy został porównany z obowiązującą regulacją ustawową dotyczącą prowadzenia czynności operacyjno-rozpoznawczych, w szczególności z zasadami prowadzenia kontroli operacyjnej oraz kompetencji do pozyskiwania danych telekomunikacyjnych i internetowych. Przedmiotem rozprawy jest analiza czy obowiązujący system kontroli służb specjalnych odpowiednio zabezpiecza legalność, celowość oraz proporcjonalność działań operacyjnych realizowanych przez służby specjalne w Polsce, jak również ocena czy polski system prawny zapewnia skuteczne narzędzia ochrony praw i wolności, które mogą zostać naruszona w trakcie prowadzenia czynności operacyjno-rozpoznawczych.

### 3. Metodologia

Przeprowadzona analiza standardu konstytucyjnego i prawno międzynarodowego została oparta przede wszystkim na metodzie formalno-dogmatycznej. Wiązało się to przede wszystkim ze zdefiniowaniem terminu „służby specjalne”, a co za tym idzie, określeniu z czego wynika specjalny charakter tych służb. W tym celu dokonano analizy przepisów prawnych – zarówno tych obowiązujących obecnie, jak również derogowanych w wyniku kolejnych nowelizacji. Podstawowe znaczenie w tym zakresie mają polskie regulacje dotyczące funkcjonowania cywilnych służb specjalnych w Polsce. Rozprawa uwzględniła również informacje dostępne publicznie dotyczące funkcjonowania służb specjalnych w Polsce po 1989 r., w szczególności sprawozdania, statystyki, uzasadnienia projektów aktów prawnych czy zapisów debat parlamentarnych.

W ramach badań teoretycznych analizie poddano literaturę przedmiotu (polskojęzyczną i obcą) w zakresie kontroli służb specjalnych. Umożliwiło to przeprowadzenie analizy prawno porównawczej w zakresie niektórych z mechanizmów kontroli służb, mających wpływ na skuteczność ochrony praw i wolności. Istnienie służb specjalnych jest zjawiskiem na tyle powszechnym, że odniesienia do pozycji analogicznych organów w innych państwach wydają się dalece wskazane. Państwa dysponują jednak szeroką swobodą w zakresie tworzenia regulacji dotyczących służb chroniących porządek i bezpieczeństwo publiczne. Utrudnia to porównanie poszczególnych służb, tym bardziej że określenie „służby specjalne” nie występuje w innych porządkach prawnych. Z tego względu przy prowadzeniu analizy prawno porównawczej należało mieć na uwadze specyfikę służb, doświadczeń historycznych oraz porządków konstytucyjnych poszczególnych państw.

Poddano analizie również orzecznictwo polskiego Trybunału Konstytucyjnego oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawach dotyczących niejawnych form działania służb chroniących bezpieczeństwo publiczne. Szczególne znaczenie dla rekonstrukcji konstytucyjnego standardu kontroli służb, prowadzonej w celu ochrony praw i wolności, ma wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 30 lipca 2014 r. W tym judykacie, Trybunał zrekapitulował swoje dotychczasowe orzecznictwo dotyczące konstytucyjnych granic niejawnego pozyskiwania informacji o jednostce. Odzwierciedla on również, w dużej mierze, ustalenia wynikające z orzecznictwa ETPC. Analizie poddano także zmiany prawa wprowadzone ustawą z 15 stycznia 2016 r. o zmianie ustawy o Policji i niektórych innych ustaw stanowiącej próbę wykonania tego wyroku. Ustawa została już wcześniej poddana częściowej analizie zgodności z europejskim standardem ochrony prywatności przez Komisję Wenecką w czerwcu 2016 r., której wyniki również uwzględniono w rozprawie.

W odróżnieniu od analiz z zakresu nauk o bezpieczeństwie, niniejsza rozprawa nie stawia sobie za cel ocenę efektywności pracy służb specjalnych w Polsce. Tajności działań prowadzonych przez służby – w szczególności w zakresie tzw. pracy operacyjnej – uniemożliwia lub też znacząco utrudnia przeprowadzenie badań empirycznych. Przeprowadzenie oceny praktycznych aspektów funkcjonowania służb jest utrudnione z uwagi na ograniczony dostęp do dokumentów stanowiących bezpośredni dowód na tryb pracy służb, np. dokumentów stworzonych przez służby lub opisujących ich pracę. Dokumenty te są w dominującej części opatrzone najwyższymi klauzulami ochrony informacji niejawnych. Powyższe istotnie ogranicza możliwość prowadzenia badań nad służbami. Tym samym, przedmiotem niniejszej pracy nie jest ocena funkcjonowania służb specjalnych, lecz – głównie teoretyczna – analiza istniejących mechanizmów kontroli pod kątem ich zgodności ze standardami konstytucyjnymi oraz prawnomiędzynarodowymi.

#### **4. Struktura pracy**

Praca doktorska składa się z wprowadzenia, pięciu rozdziałów oraz wniosków końcowych. Pierwszy rozdział pracy analizuje zadania tradycyjnie realizowane przez służby specjalne, tj. działania wywiadowcze i kontrwywiadowcze, oraz nakreśla ramy i skutki niejawnego charakteru działań prowadzonych przez służby specjalne. Te ogólne uwagi na temat funkcjonowania służb specjalnych są następnie odniesione do regulacji prawnych obowiązujących w tym zakresie w prawie polskim. Efektem tej analizy jest zarysowanie możliwych interpretacji pojęcia „służby specjalne” na gruncie prawa polskiego. Wskazano na możliwe sposoby definiowania służb specjalnych, w szczególności na metodę językową (legalistyczną, tj. odwołującą się do brzmienia art. 11 ustawy o ABW i AW podkreślającego podmiotowy aspekt służb specjalnych) oraz przedmiotową (wskazującą na czym polega „specjalny” charakter służb specjalnych). W ramach definicji przedmiotowych wyróżniono dwie podkategorie definicji „służb specjalnych”: definicje „tradycyjne” i definicje „kompetencyjne”. W rozumieniu tradycyjnym służbami specjalnymi są wywiad i kontrwywiad. Tym samym działalność wywiadowcza (polegająca na zbieraniu informacji „z zewnątrz”) i kontrwywiadowcza (tj. zabezpieczająca państwo przez działaniami wywiadowczymi ze strony innych państw) są uznawane na gruncie definicji tradycyjnych za specjalne zarówno w porównaniu z działalnością innych organów władzy publicznej, w tym ze służbami policyjnymi. Definicje kompetencyjne kładą natomiast nacisk na uprawnienia do prowadzenia niejawnych czynności operacyjno-rozpoznawczych, przyznane jednak również niektórym służbom policyjnym. Zastosowana technika legislacyjna umożliwia poszerzanie kompetencji służb specjalnych w sposób, w który wykracza poza tradycyjne kompetencje związane z ochroną porządku publicznego, jednak w dalszym ciągu pozwala na realizację nowych

kompetencji w sposób niejawnym, tj. typowy dla służb specjalnych. Rozdział pierwszy zawiera opis rozwoju służb specjalnych oraz procedur kontrolnych służb specjalnych, które nastąpiły w Polsce po 1989 r.

W rozdziale drugim podkreślono odmienności i wyzwania związane z kontrolą służb specjalnych. Ogólne ustalenia nauk prawnych na temat kontroli administracji publicznej zostały uzupełnione o rozważania z zakresu ochrony praw człowieka. Wskazano, że potrzeba istnienia skutecznej kontroli administracji publicznej (w tym służb specjalnych) wynika m.in. z art. 13 EKPC, zgodnie z którym każdy, kogo prawa i wolności zawarte w Konwencji zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka odwoławczego do właściwego organu państwowego także wówczas, gdy naruszenia dokonały osoby wykonujące swoje funkcje urzędowe. Przepis ten – jak wynika z orzecznictwa ETPC – wyraża konieczność istnienia krajowego środka uprawniającego właściwy organ do rozpatrzenia skargi opartej na Konwencji. Analiza polskiego prawa przeprowadzona w kolejnych rozdziałach rozprawy doprowadziła do wniosku, że taki skuteczny środek ochrony praw (*remedy*) naruszonych przez służby specjalne prowadzące pracę operacyjną nie występuje w prawie polskim

Podstawowe wyzwanie dla skutecznej kontroli służb specjalnych wiąże się z ograniczonym dostępem organów prowadzących kontrolę do informacji dotyczących działalności służb, który wynika z szeregu czynników (w szczególności z obowiązującego systemu ochrony informacji niejawnych). Po drugie, swoista sprzeczność wpisana w funkcjonowanie służb specjalnych, tj. ochrona porządku konstytucyjnego w oparciu o metody mogące stać w sprzeczności z wartościami państwa demokratycznego, również stanowi potencjalne zagrożenie dla skuteczności takiej kontroli. Po trzecie, bliskość władzy politycznej w powiązaniu z niejawnymi metodami działania stanowi zatem kolejny element mogący stanowić źródło nieprawidłowości stanowiących zagrożenie dla demokratycznego państwa. Po czwarte, utrudnieniem w prowadzeniu kontroli służb specjalnych jest zjawisko tzw. wiarygodnego zaprzeczenia („*plausible denial*” albo „*wilful ignorance*”). W sytuacji w której dojdzie do ujawnienia zaangażowania państwa (agencji wywiadowczej) w tajną akcję (np. na terytorium innego państwa) konstrukcja *plausible denial* pozwala władzy wykonawczej nadzorującej służby lub też szefom tych służb „wiarygodnie zaprzeczyć” jakoby wiedzieli o prowadzeniu lub zaangażowaniu w taką akcję. Wówczas najwyższe organy państwa mogą publicznie stwierdzić, że ich podwładni działali bez wiedzy czy zgody swoich przełożonych, co skutkuje brakiem odpowiedzialności politycznej lub prawnej najwyższych organów za podejmowane działania służb.

W ramach rozdziału drugiego przeprowadzono również analizę wyzwań związanych ze skuteczną kontrolą współpracy wywiadowczej służb. Słabość kontroli w tym zakresie wiąże się z

m.in. z brakiem równowagi między kompetencjami organów kontrolnych wyznaczonych m.in. przez granice jurysdykcji danego państwa a transgranicznym charakterem współczesnych wyzwań dla bezpieczeństwa i wynikającej z tego współpracy wywiadowczej. Zgromadzenie informacji na temat współpracy może okazać się niemożliwe, ponieważ pozostają one pod kontrolą innego państwa, które – z uwagi na wysoki stopień niejawności – nie są udostępniane. W literaturze taką sytuację określa się jako luka w odpowiedzialności („*accountability gap*”), której jedną z przyczyn jest zasada, zgodnie z którą niejawne informacje otrzymane w ramach takiej współpracy od służb innego państwa nie mogą zostać ujawnione bez zgody tego państwa. Zasada jest określana w literaturze przedmiotu jako *third party rule* albo *originator control* (ORCON), co ma tłumaczyć, że podstawowe znaczenie przy podejmowaniu decyzji o dalszym wykorzystaniu uzyskanej informacji ma podmiot udostępniający te informacje. Analiza tych ograniczeń została poczyniona przez Europejski Trybunał Praw Człowieka w sprawach *Al Nashiri przeciwko Polsce* oraz *Abu Zubaydah przeciwko Polsce* dotyczące tzw. tajnego więzienia CIA istniejącego na terytorium Polski.

W trzecim rozdziale przedstawiona została analiza konstytucyjnych i międzynarodowych norm odnoszących się do działalności służb specjalnych związanej z pozyskiwaniem informacji na temat jednostki. Normy te dotyczą zarówno statusu służb specjalnych, jak również granic dopuszczalnej ingerencji w prawa i wolności podczas realizacji ustawowych zadań służb. Konstytucyjna analiza prawnych podstaw działania służb specjalnych odnosi się do kilku zagadnień, m.in. obowiązku ochrony bezpieczeństwa publicznego (art. 5 Konstytucji), instytucjonalnego umiejscowienia służb wśród organów konstytucyjnych, zasady podziału władzy (art. 10), relacji z prawami konstytucyjnie gwarantowanymi (rozdział II Konstytucji) oraz instytucji stanów nadzwyczajnych. Konstytucja posługuje się terminem „służby ochrony państwa”, co prowadzi do wniosku, że podstawowym obowiązkiem służb, do których odnosi się takie określenie (tj. również służb specjalnych w świetle ich ustawowych zadań), jest zabezpieczenie państwowości Rzeczypospolitej Polskiej. Dodatkowo, ustawowe zadania Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, zdają się wskazywać, iż kompetencje i rola służb specjalnych wpisuje się w realizację koncepcji *militant democracy*, tj. rozwiązań normatywnych mających zabezpieczyć państwo demokratyczne przed zagrożeniami mogącymi doprowadzić do ograniczenia mechanizmów demokratycznych.

Analiza zawarta w rozdziale trzecim obejmuje również uregulowania odnoszące się do zasad prowadzenia niektórych czynności operacyjno-rozpoznawczych. Zasady prowadzenia tych czynności mają bezpośrednie przełożenie na konstytucyjne prawo do prywatności (art. 47 Konstytucji), tajemnicę korespondencji (art. 49 Konstytucji) oraz tzw. autonomię informacyjną jednostki (art. 51 Konstytucji). Po pierwsze, przedstawiony został rozwój regulacji prawnych dotyczących uprawnienia do prowadzenia czynności operacyjno-rozpoznawczych w prawie

polskim. Następnie regulacje z tego zakresu (w szczególności norm dotyczących prowadzenia kontroli operacyjnej oraz uzyskiwania danych telekomunikacyjnych i internetowych) zostały porównane ze standardami wynikającymi z orzecznictwa ETPC oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (w szczególności z wymogami precyzji przepisów określających kompetencje służb, wymogami celowości oraz proporcjonalności wkroczenia w prawa i wolności). Po trzecie, obowiązujące unormowania prawne skonfrontowano z wymogiem istnienia zabezpieczeń proceduralnych, niezbędnych m.in. z punktu widzenia art. 13 EKPC. W celu spełnienia wymogów wynikających z tego przepisu należy rozważyć wprowadzenie obowiązku notyfikacji o fakcie prowadzenia i zakończenia czynności operacyjnych (co wynika m.in. z postanowienia sygnalizacyjnego Trybunału Konstytucyjnego z 2006 r.). Po czwarte, analizie poddane zostały unormowania dotyczące zasad pozyskiwania danych telekomunikacyjnych i internetowych przez służby specjalne. Analiza ta prowadzi do wniosku, że przepisy wprowadzone ustawą z 15 stycznia 2016 r. nie wykonują wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 30 lipca 2014 r.

Kolejne dwa rozdziały – czwarty i piąty – stanowią analizę rozwiązań proceduralnych i instytucjonalnych składających się na system kontroli służb specjalnych w Polsce. Rozdział czwarty obejmuje zagadnienia kontroli służb realizowanej przez władzę wykonawczą, ustawodawczą oraz przez prokuraturę. Kontrola realizowana przez Prezesa Rady Ministrów wykazuje szereg mankamentów. Na poziomie rozwiązań instytucjonalnych wątpliwości budzi możliwość przekazania przez Prezesa Rady Ministrów uprawnień nadzorczych innemu ministrowi (tzw. ministrowi-koordynatorowi). Z kolei skuteczność kontroli parlamentarnej zależy przede wszystkim od zapewnienia dostępu do informacji dotyczących funkcjonowania służb specjalnych. Fakt, iż regulacja statusu sejmowej Komisji ds. Służb Specjalnych oparta została przede wszystkim na przepisach Regulaminu Sejmu, skutkuje tym, że Komisja nie ma zagwarantowanego – na gruncie ustawy – dostępu do informacji niezbędnych dla przeprowadzenia kontroli (tj. porównania istniejącego stanu faktycznego ze stanem wynikającym z przepisów obowiązującego prawa). Z kolei rola prokuratury – w odniesieniu do służb specjalnych – jest istotna w kontekście inicjowania szeregu czynności operacyjnych, które mogą zostać wykorzystane w formie dowodów w ramach postępowania karnego. Jednak umiejscowienie prokuratury w ramach władzy wykonawczej może stanowić podstawowe utrudnienie w realizacji jej podstawowego zadania jakim jest stanie na straży praworządności. Prokuratura powinna być na tyle niezależna, aby móc podejmować działania w sytuacji pojawienia się nieprawidłowości w samych służbach. Ma to przełożenie na kolejny etap kontroli – kontrolę sądową.

W rozdziale piątym poddano analizie unormowania składające się na sądową kontrolę służb specjalnych w Polsce, w szczególności związane z kontrolą tzw. pracy operacyjnej służb. Polskie



ustawodawstwo przewiduje obowiązek kontroli sądowej w zakresie zarządzania kontroli operacyjnej, następczej oceny danych statystycznych związanych z pozyskiwaniem danych telekomunikacyjnych oraz materiału dowodowego wykorzystywanego podczas procesu karnego. Unormowanie kontroli sądowej – w szczególności nad pozyskiwaniem danych telekomunikacyjnych lub internetowych – prowadzi do sytuacji, kiedy możliwość skorzystania z niej (przy zabezpieczeniu odpowiednich gwarancji procesowych) aktualizuje się dopiero w sytuacji procesu karnego, tj. wykorzystania zgromadzonych danych w celu skierowania aktu oskarżenia do sądu. Nakładają się na to ograniczenia związane z dostępem do informacji niejawnych zarówno w postępowaniu karnym (które może ograniczać prawo do obrony), jak również w postępowaniu sądownoadministracyjnym. W ramach rozdziału piątego poddano analizie również te aspekty funkcjonowania służb specjalnych, które nie zostały przez ustawodawcę objęte kontrolą sądową (m.in. zasady niszczenia materiałów zgromadzonych w czasie pracy operacyjnej przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, brak bieżącej kontroli sądowej nad prowadzoną kontrolą operacyjną, brak uprzedniej kontroli pozyskiwania danych telekomunikacyjnych lub internetowych, które mogłyby zawierać tajemnicę zawodową oraz kontrola operacyjna prowadzona na podstawie ustawy o działaniach antyterrorystycznych wobec cudzoziemców). Na tym tle dokonano oceny rządowej propozycji utworzenia Komisji Kontroli Służb Specjalnych ogłoszonej w 2013 r. Mimo iż utworzenie niezależnego organu zajmującego się merytoryczną oceną całości pracy służb specjalnych zasługuje na pełną aprobatę, o tyle mechanizm skargowy zaproponowany w projekcie ustawy Komisji Kontroli Służb Specjalnych – nawiązujący w pewnym zakresie do skargi funkcjonującej na gruncie Kodeksu postępowania administracyjnego – nie spełnia wymogów istnienia „skutecznego środka ochrony praw” wynikającego z art. 13 EKPC.

## 5. Wnioski

Wynikiem rozważań są wnioski końcowe zawierające ocenę systemu kontroli służb specjalnych w Polsce, zarówno w zakresie prawa materialnego przyznającego służbom kompetencje do niejawnego pozyskiwania informacji o jednostce, jak również rozwiązań proceduralnych mających zabezpieczyć prawidłowe stosowanie rozwiązań materialnoprawnych. We wnioskach zawarto również postulaty *de lege ferenda* zmierzające do usunięcia zidentyfikowanych rozbieżności między standardem konstytucyjnym i prawnomiędzynarodowym a obowiązującym ustawodawstwem.

Na tle systemu organów administracji publicznej służby specjalne wyróżniają się cechami, które skutkują istotną odmiennością w zakresie kontroli ich działalności. Podstawowa odmiennosc dotyczy możliwości realizowania swoich ustawowych zadań w sposób niejawni. Pomimo

stosunkowo częstych zmian w służbach, nie wiązały się one z rozwojem mechanizmów kontrolnych nad służbami. Szczególny rodzaj utrudnień w prowadzeniu kontroli służb wynika natomiast z prowadzenia międzynarodowej współpracy wywiadowczej. Europejski Trybunał Praw Człowieka na kanwie wyroków w sprawie tajnego więzienia CIA w Polsce wskazał na istnienie poważnych wątpliwości czy demokratyczna kontrola służb specjalnych w Polsce jest wystarczająco skuteczna by móc stanowić zabezpieczenie praw i wolności.

Kontrola służb specjalnych realizowana przez poszczególne rodzaje władzy (ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą) jest wyrazem zasady podziału władzy postrzeganej jako mechanizm służący ograniczeniu władzy w imię m.in. ochrony wolności jednostki. Jednak procedury funkcjonujące w ramach kontroli politycznej – rządowej i parlamentarnej – nie zawierają mechanizmów pozwalających rozstrzygać indywidualne sprawy naruszeń praw przez służby specjalne, ani gwarantować skutecznych środków ochrony tych praw. Również kontrola prokuratorska nie spełnia tego standardu z uwagi na brak gwarancji niezależności prokuratorów. Z kolei kontrola sądowa – mając silne oparcie w normach Konstytucji i EKPC – nie obejmuje wszystkich aspektów pracy służb specjalnych, a jedynie te wskazane przez ustawę (tj. wyrażanie zgody na zarządzenie kontroli operacyjnej czy analiza danych statystycznych na temat pozyskiwania danych telekomunikacyjnych i internetowych).

Oprócz braków związanych z funkcjonowaniem poszczególnych rodzajów kontroli, regulacja służb specjalnych w prawie polskim wiąże się również z istotnymi mankamentami sposobu regulacji poszczególnych kompetencji służb specjalnych. Przede wszystkim uprawnienie do prowadzenia czynności operacyjno-rozpoznawczych jest tylko częściowo uregulowane w prawie powszechnie obowiązującym. Szczegóły realizacji tej kompetencji wynikają z niejawnych zarządzeń szefów służb. Po drugie, obowiązująca regulacja ustawowa nie wprowadza rozróżnienia między prewencyjnym a dowodowym celem prowadzenia tych czynności. W konsekwencji nie wprowadzono żadnego rozróżnienia w sposobie prowadzenia kontroli nad efektami prowadzenia tych czynności. Po trzecie, regulacja przesłanek prowadzenia pracy operacyjnej opiera się na odesłaniu do szeroko zakreślonych, a co za tym idzie bardzo pojemnych, zadań ustawowych. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka o ile samo określenie zadań służb może zostać sformułowane przy pomocy pojęć nieostrych, o tyle wykorzystanie tak szerokich zadań do określenia kompetencji służb – pozwalających na wkroczenie w prawa i jednostki – musi spełniać o wymóg wiele wyższej precyzji przepisów. Po czwarte, nieprecyzyjnie zakreślonym zadaniom służb nie towarzyszą odpowiednie zabezpieczenia proceduralne, poprzez następczą ocenę legalności zgromadzonych danych czy celowości ich przechowywania. Kontrola sądowa w tym zakresie nie obejmuje całej działalności służb.

Polskie prawo nie zachowało adekwatnej proporcji między zakresem kompetencji służb, a gwarancjami proceduralnymi, których celem byłoby ograniczenie nadmiernej ingerencji służb w prawa i wolności. Tym bardziej wątpliwe wydają się zmiany legislacyjne wprowadzone w 2016 r. przewidujące możliwość prowadzenia kontroli operacyjnej wobec cudzoziemców bez zgody sądu, ograniczając swobodną ocenę dowodów przez sąd w postępowaniu karnym, oraz zastąpienie kontroli sądowej kontrolą prokuratorską w odniesieniu do wydania tzw. zgód następczych na wykorzystanie materiału zgromadzonego podczas prowadzenia kontroli operacyjnej.

Przedstawiona analiza prowadzi do wniosku, iż obowiązująca regulacja, odnosząca się do zakresu i form kontroli służb specjalnych, jest niewystarczająca. Wskazuje ona przede wszystkim na potrzebę wprowadzenia zmian do ustaw kompetencyjnych regulujących zadania i kompetencje służb specjalnych w Polsce. W szczególności należy podjąć prace legislacyjne zmierzające do wykonania zaleceń Komisji Weneckiej dotyczących utworzenia organu eksperckiego odpowiedzialnego za prowadzenie bieżącej kontroli nad korzystaniem przez służby z tych uprawnień. Organ ten powinien zostać również wyposażony w kompetencję do rozpatrywania skarg indywidualnych dotyczących działań prowadzonych przez służby specjalne, w szczególności legalności wkroczenia w prawa i wolności.