



KANCELARIA
SENATU

BIURO ANALIZ,
DOKUMENTACJI
I KORESPONDENCJI

Analiza zgodności
z Konstytucją RP
proponowanych
przez KNI zmian
w polskim systemie
prawnym w zakresie
kontroli nad służbami
specjalnymi

Opinie
i ekspertyzy

OE-465

WARSZAWA 2023

Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji zamawia opinie, analizy i ekspertyzy sporządzone przez specjalistów reprezentujących różne punkty widzenia. Wyrażone w materiale opinie odzwierciedlają jedynie poglądy autorów. Korzystanie z opinii i ekspertyz zawartych w tym zbiorze bez zezwolenia Kancelarii Senatu dopuszczalne wyłącznie w ramach dozwolonego użytku w rozumieniu ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 880 ze zm.) i z zachowaniem wymogów tam przewidzianych. W pozostałym zakresie korzystanie z opinii i ekspertyz wymaga każdorazowego zezwolenia Kancelarii Senatu.

© Copyright by Kancelaria Senatu, Warszawa 2023

Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji
Dyrektor – Agata Karwowska-Sokolowska
tel. 22 694 94 32, fax 22 694 94 28,
e-mail: Agata.Karwowska-Sokolowska@senat.gov.pl

Wicedyrektor – Danuta Antoszkiewicz
tel. 22 694 93 21,
e-mail: Danuta.Antoszkiewicz@senat.gov.pl

Dział Analiz i Opracowań Tematycznych
tel. 22 694 95 33, fax 22 694 94 28
Redaktor prowadzący – Michał Gawryjolek

Opracowanie graficzno-techniczne
Centrum Informacyjne Senatu
Dział Wydawniczy

Kancelaria Senatu
lipiec 2023

Analiza zgodności z Konstytucją RP proponowanych przez KNI zmian w polskim systemie prawnym w zakresie kontroli nad służbami specjalnymi

1. Przedmiot analizy

Przedmiotem opinii jest ocena przedstawionych przez senacką Komisję Nadzwyczajną ds. wyjaśnienia przypadków nielegalnej inwigilacji, ich wpływu na proces wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej oraz reformy służb specjalnych (dalej: KNI) kierunkowych propozycji zmian w polskim systemie prawnym, w zakresie kontroli nad służbami specjalnymi (dalej: Rekomendacja).

W treści Rekomendacji wskazują przede wszystkim na konieczność systemowego zanegowania możliwości „bezpodstawnej inwigilacji kogokolwiek”, a w konsekwencji eliminację „dowolności działania służb”.

Służby policyjne miałyby zostać poddane „kontrolni Rzecznika Praw Obywatelskich (dalej: RPO) i sądów”, natomiast służby specjalne – „kontrolni rządu i parlamentu”.

W takim modelu kontrola służb policyjnych przez RPO miałyby być przeprowadzana analogicznie do kontroli zakładów karnych w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur, mieć charakter okresowy (np. raz na rok), wyrywkowy, „powinny też w jej wyniku powstawać raporty tematyczne”.

Nieco bardziej szczegółowo sprecyzowany został mechanizm kontroli parlamentarnej. W treści rekomendacji przyjmuje się, że odpowiedzialna komisja (tu: Sejmowa Komisja ds. Służb Specjalnych) powinna zostać:

- w istotny sposób „wzmocniona”;
- uregulowana w odrębnej ustawie;

- zobowiązana do współpracy z RPO;
- umocowana do działania również w oparciu o inne sektorowe regulacje ustawowe, które dotycząc poszczególnych służb „powinny określać zakres ich obowiązków wobec niej, w tym – zwłaszcza – obowiązki stawiennictwa Szeferów służb oraz udzielania odpowiedzi na pytania, w celu zapewnienia rzeczywistego dostępu do informacji”.

Wzmocnienie komisji miałyby polegać na:

- potwierdzeniu jej stałego charakteru działania „(do czasu powołania nowego składu komisji, pracowałaby w niej wyłącznie ci parlamentarzyści, którzy odnowili mandat), a jej prace nie powinny ulegać dyskontynuacji. Stałe powinno być również jej zaplecze fachowe i siedziba, gwarantujące pełną ochronę informacji niejawnych i tajemnicy postępowań”;
- kompetencyjnym jej umocowaniu (przyznaniu konkretnych uprawnień) pozwalającym na rzeczywiste sprawowanie kontroli „wzorowane na uprawnieniach Najwyższej Izby Kontroli, a także uprawnienia śledcze, w tym do prowadzenia przesłuchań w trybie określonym przepisami Kodeksu postępowania karnego oraz prawo żądania przekazania akt i dokumentów; alternatywnie – zamiast uprawnień śledczych – powinna mieć zapewnioną możliwość realnej współpracy i uzyskiwania pomocy prokuratury, zobowiązanej do współdziałania z komisją”;
- przyznaniu jej statusu autonomicznego organu opiniodawczego współdziałającego z właściwym sądem i na jego wniosek w przypadkach, w „których sąd nie dostrzega podstaw wydania zgody na prowadzenie kontroli operacyjnej”.

Jednocześnie, jedynie sygnalizacyjnie, odniesiono się do postulatu „parytetowego” wyboru członków komisji – „stosownie do społecznego poparcia dla poszczególnych sił politycznych” – dostrzegając pewne mankamenty związane z takim modelem i jednocześnie wskazując alternatywne rozwiązanie w postaci propozycji: **„by większość składu komisji stanowili parlamentarzyści każdoczesnej opozycji, spośród których wybierany byłby przewodniczący komisji”**.

Ocena przedmiotowych rekomendacji przeprowadzona zostanie w oparciu o standardy konstytucyjne i wnioski formułowane „przy okazji” podejmowanych w przeszłości prób zmian istniejącego modelu kontroli (i potencjalnie nadzoru). Jednocześnie ocena obejmować będzie kwestie racjonalności wdrożenia (ustawowego potwierdzenia) rekomendowanych rozwiązań.

2. Wcześniejsze propozycje zmian ustawodawczych i ich charakter

2.1. Projekt ustawy o nadaniu uprawnień śledczych sejmowej Komisji do spraw Służb Specjalnych

Nie budzi mojej wątpliwości, że przedstawienie Rekomendacji musiało zostać poprzedzone analizą wcześniejszych propozycji zmian prawodawczych, których celem miało być stworzenie optymalnego (przynajmniej w ocenie projektodawców) modelu kontroli nad służbami specjalnymi. Warto w tym miejscu przypomnieć, m.in. o:

- projekcie ustawy, którego celem było przyznanie Komisji do Spraw Służb Specjalnych statusu komisji śledczej. W poselskim projekcie ustawy o nadaniu uprawnień śledczych sejmowej Komisji do Spraw Służb Specjalnych z 14 września 2012 r. (druk nr 2485¹) proponowano, żeby przepisy ustawy dnia 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej (Dz. U. Nr 35 poz. 321 – ze zm.) stosować do jej funkcjonowania odpowiednio, z wyłączeniem art. 7 ust. 1 ustawy o komisji śledczej (art. 2 projektu). Prace nad projektem (projekt zawierał 3 artykuły) po przedłożeniu stanowiska Rady Ministrów nie były kontynuowane².

W uzasadnieniu przedłożonego projektu wskazywano, że proponowane rozwiązania mają służyć wzmocnieniu konstytucyjnie określonej funkcji kontrolnej Sejmu, a treść Konstytucji RP nie stoi na przeszkodzie przyznaniu komisji stałej (sejmowej) uprawnień komisji śledczej.

W stanowisku Rady Ministrów z dnia 12 grudnia 2014 r. podkreślono natomiast, że:

- „(...) przepis art. 95 ust. 2 Konstytucji RP poddaje pod kontrolę Sejmu działalność Rady Ministrów, a także podległych jej organów administracji publicznej. Konstytucja RP nie wyklucza przy tym przyznania Sejmowi w drodze ustawy uprawnień umożliwiających uzyskiwanie informacji dotyczących działalności innych organów i instytucji publicznych, wyraźnie wskazanych w ustanowionych przepisach, pod warunkiem, że ustawodawca nie narusza norm konstytucyjnych, a w szczególności zasady podziału władz oraz zasad niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

1 Zob. <https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/druk.xsp?nr=2485>

2 Zob. <https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2485>

Sejmowi przysługują przy tym tylko takie kompetencje (środki kontrolne, które zostały wyraźnie określone w Konstytucji RP i ustawach”;

- w art. 110 ust. 3 Konstytucji RP definiuje się rodzaje komisji sejmowych z jednoczesnym potwierdzeniem, iż są one „organami Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej” działającymi „zgodnie z art. 112 Konstytucji RP, w oparciu o ogólne przepisy będące podstawą funkcjonowania Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, to jest uchwałą Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej;
- „Komisja do Spraw Służb Specjalnych jest stałą komisją sejmową, zatem ogół uprawnień przysługujących jej z racji statusu organu Sejmu (w tym również sposób wykonywania funkcji kontrolnej w zakresie przedmiotowym Komisji) określa wyczerpująco Regulamin Sejmu RP”;
- komisja śledcza (art. 111 Konstytucji RP) jest „organem pomocniczym powoływanym do kontroli rządu i administracji w drodze samodzielnego ustalenia faktycznego obrazu działalności egzekutywy, a w szczególności ustalenia zakresu i przyczyn nieprawidłowości w jej funkcjonowaniu oraz odpowiedzialności za te nieprawidłowości. (...) uprawnienia śledcze, w które wyposażone są komisje śledcze na mocy ustawy z dnia 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej są integralnie związane ze szczególnym celem, dla którego powoływane są te komisje. Powoływanie komisji śledczych łączy się z wydarzeniami nadzwyczajnymi, zwykle, gdy w grę może wchodzić odpowiedzialność (parlamentarna, bądź karna) członka rządu. (...) komisją posiadającą uprawnienia śledcze może być wyłącznie komisja sejmowa powołana ad hoc do zbadania określonej (konkretnej) sprawy, a nie komisja stała, powołana na całą kadencję, której zakres działania określony jest w sposób abstrakcyjny, przez wymienienie różnych kategorii spraw. Uszczegółowieniem przywołanej normy konstytucyjnej są przepisy ustawy z dnia 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej: art. 2 ust. 3, zgodnie z którym uchwała o powołaniu komisji określa zakres jej działania i art. 7 ust. 1, zgodnie z którym komisja śledcza jest związana zakresem przedmiotowym określonym w uchwale o jej powołaniu. Zakres działania komisji śledczej może zatem obejmować tylko przedmiot wyraźnie wskazany w uchwale Sejmu powołującej określoną komisję i niedopuszczalna jest jego wykładnia rozszerzająca”;

- „Ponieważ Konstytucja RP nie przewiduje – tak, jak w przypadku komisji śledczej – możliwości nadania uprawnień śledczych komisjom stałym Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, to w świetle art. 7 i 8 Konstytucji RP, wydaje się to przesądzać o braku możliwości posiadania takich uprawnień przez stałe komisje sejmowe, także na podstawie ustawy”;
- „Nie wydaje się, aby można również przyznać ustawą sejmowej Komisji do Spraw Służb Specjalnych analogiczne uprawnienia, jakimi dysponuje komisja śledcza, powołując się na realizację art. 95 ust. 2 Konstytucji RP (str. 2 uzasadnienia projektu). Wskazany przepis stanowi, że Sejm sprawuje kontrolę nad działalnością Rady Ministrów w zakresie określonym przepisami Konstytucji i ustaw. Kontrola, o której mowa, winna być rozumiana jako prawo Sejmu RP do uzyskiwania informacji o działalności określonych organów i instytucji publicznych, które służy zarówno egzekwowaniu odpowiedzialności politycznej rządu, jak również zebraniu informacji niezbędnych do realizacji funkcji ustawodawczej. Ten cel – w odniesieniu do organów administracji rządowej – może być jednak realizowany nie poprzez przyznanie, jednemu z organów wewnętrznych Sejmu, uprawnień wynikających z Kodeksu postępowania karnego, a poprzez wspomnianą zmianę odpowiedniego przepisu Konstytucji RP, określającego kompetencje organów Sejmu, względnie ewentualną zmianę przepisów ustawowych, regulujących pracę poszczególnych służb specjalnych, polegającą na doprecyzowaniu ich obowiązków wobec organu władzy ustawodawczej. W kontekście powyższego nasuwa się wniosek, iż przyznanie na czas nieograniczony sejmowej Komisji do Spraw Służb Specjalnych, w całym zakresie jej działania, uprawnień komisji śledczej mogłoby narazić projektodawcę na zarzut obejścia przepisów Konstytucji RP dotyczących zasad i trybu powoływania komisji śledczych i naruszenia wynikającej z art. 7 Konstytucji RP zasady legalizmu”;
- „Można zatem wnioskować, iż w odniesieniu do innych, niż komisja śledcza, komisji sejmowych ustrojodawca nie przewidywał możliwości regulowania ich trybu działania w ustawie, a tym samym wyposażania ich w szczególne kompetencje w stosunku do osób stojących poza aparatem władzy państwowej np. w kompetencje mające na celu zebranie potrzebnych informacji przy wykorzystaniu metod śledczych. Tak więc nawet częściowe unormowanie statusu sejmowej Komisji do Spraw Służb Spe-

cyjnych w ustawie może naruszać, wyrażoną w art. 112 Konstytucji RP, zasadę autonomii regulaminowej Sejmu” – s. 1 – 9³.

Wątpliwości konstytucyjne zostały szeroko zaprezentowane w dwóch opiniach przygotowanych przez: Biuro Legislacyjne (opinia prawna z 21 września 2012 r. nr BL 1600-319-12), oraz autorstwa P. Czarnego oraz W. Odrowąża-Sypniewskiego, *W sprawie projektu ustawy o nadaniu uprawnień śledczych sejmowej Komisji do spraw Służb Specjalnych*, Przegląd Sejmowy nr 4(123)/2014.

Jak wskazywałem wyżej, prace nad tym projektem nie były kontynuowane, być może, właśnie ze względu na podniesione wątpliwości konstytucyjne, jak i uwzględnienie stanowiska Trybunału Konstytucyjnego, który kilka lat wcześniej stwierdził, że:

- „Zakres kontroli parlamentarnej jest określony w szczególności przez art. 95 ust. 2 Konstytucji (<<Sejm sprawuje kontrolę nad działalnością Rady Ministrów w zakresie określonym przepisami Konstytucji i ustawami>>). Zakres kontroli parlamentarnej określają jednak także inne przepisy Konstytucji, np. przepisy ustrojowe, wiążące się z pozycją konstytucyjnych organów, dotyczące poszanowania pozycji jednostek (wobec których może działać Komisja prowadząca swoje działania śledcze). Zakres kontroli parlamentarnej jest określony także zasadami konstytucyjnymi: zasadą podziału władz, zasadą miarkowania działań władzy publicznej wynikającą z istoty demokratycznego państwa prawnego oraz zasadą racjonalności działania organów państwa. Art. 111 Konstytucji (dopuszczający możliwość powołania Komisji Śledczej) nie ma bowiem pozycji nadrzędnej ani autonomicznej w stosunku do innych norm konstytucyjnych”;
- „Poza zakresem działania komisji śledczej pozostają także organy konstytucyjnie wyposażone w przymiot niezawisłości i niezależności (jak to ma miejsce w przypadku sądów i trybunałów) albo tylko w przymiot niezależności od innych organów władzy, w pełnym lub częściowym zakresie (tak, jak to ma miejsce np. w przypadku Narodowego Banku Polskiego)”;
- „Działania komisji nie mogą także zastępować ani przejmować kompetencji organów, które z mocy prawa (Konstytucji) są zobowiązane do realizowania tych kompetencji. Komisja – jako organ wewnętrzny Sejmu – nie może być sytuowana w pozycji jakiegoś superorganu, nadrzędnego nad innymi organami władzy publicznej” – wyrok TK z 22 września 2006 r., U 4/06.

3 Zob. <https://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/o/E160E23997DoBDE7C1257DB00c3CA-AoF/%24File/2485-s.pdf>

2.2. Prace nad rządowym projektem ustawy o Komisji Kontroli Służb Specjalnych

W zasadzie równoległe do okresu sejmowego „procedowania” wskazanego wyżej projektu, w przygotowaniu był również rządowy projekt ustawy o Komisji Kontroli Służb Specjalnych⁴. W założeniu miała to być kompleksowa regulacja (75 artykułów), kreująca odrębny organ państwowy (podległy Sejmowi RP – art. 2 ust. 1) nie tylko o szeroko sprecyzowanych uprawnieniach kontrolnych (art. 1 ust. 1 pkt 1-4), ale i umocowany do oceny aktów prawa wewnętrznego służb specjalnych (art. 1 ust. 2).

Również i ten akt, na etapie konsultacji społecznych, poddany został kompleksowej ocenie. Zostały one przedstawione w opiniach oraz stanowiskach m.in:

- Rady Legislacyjnej – gruntowna analiza w oparciu o ocenę respektowania przez przedstawione propozycje standardów konstytucyjnych i międzynarodowych, z jednoczesnym zdefiniowaniem istniejących w 2014 roku relacji kompetencji między konkretnymi organami państwowymi. Warto też zauważyć, że Rada nie zgłosiła zastrzeżeń w odniesieniu do pozycji ustrojowej tego organu (s. 20 opinii);
- GIODO;
- NIK-u;
- RCL-u;
- Sejmu;
- KRS-u, który podniósł, że „1. Projekt narusza zasady organizacji administracji oraz zasadę trójpodziału władz: Komisja jako organ administracji, podporządkowany został Sejmowi, a zatem władzy ustawodawczej, z kolei sędziów tworzących władzę sądowniczą włącza w struktury projektowanego organu administracji niewykonującej funkcji wymiaru sprawiedliwości; 2. Projekt przewiduje utworzenie organu, którego kompetencje krzyżowałyby się z kompetencjami już istniejących organów administracji; 3. Projekt przewiduje dla Komisji Kontroli Służb Specjalnych kompetencje już zastrzeżone dla Trybunału Konstytucyjnego «kontrola zgodności działania z przepisami Konstytucji RP i ustaw»”.
- Prokuratora Generalnego, który bardzo gruntownie odnosił się do zagadnienia „krzyżowania” się kompetencji kontrolnych;

4 Zob. <https://archiwumbip.mswia.gov.pl/bip/projekty-aktow-prawnyc/2013/22523,Projekt-ustawy-z-dnia-2013-r-o-Komisji-Kontroli-Sluzb-Specjalnych.html>

- Ministra Spraw Zagranicznych – bardzo mocno akcentującego konieczność zapewnienia ochrony informacjom niejawnym;
- Szefa Służby Wywiadu Wojskowego;
- Fundacji Ponoptykon i Amnesty International⁵.

Poza pewnymi zastrzeżeniami, co do potrzeby tworzenia kolejnego organu kontrolnego, nie negowano zasadności, jak i konstytucyjności utworzenia w drodze ustawy – odrębnego systemowo organu, który nie jest jednocześnie organem wewnętrznym Sejmu (komisją sejmową). Szereg natomiast wątpliwości formułowano wobec rozwiązań szczegółowych, zawartych w projekcie skierowanym do konsultacji. Prace nad tą propozycją nie były kontynuowane.

2.3. Inne propozycje ustawodawcze

Warto też wskazać np. na poselski projekt ustawy z 2008 r. o czynnościach operacyjno-rozpoznawczych (druk nr 353)⁶. Jest on istotny z perspektywy nie tyle ustrojowego zdefiniowania organu powołanego do kontroli (bo projekt organu takiego nie przewidywał), ile identyfikacji samych czynności operacyjno-rozpoznawczych. Zarówno sporządzone opinie⁷, jak i w sumie pozytywne stanowisko rządu: „Rząd – dostrzegając korzyści z powyższych rozwiązań – opracowywał w grupie ekspertów poszczególnych służb własne rozwiązania ustawowe. Jednak wobec przedstawienia już gotowego projektu, co do idei zgodnego z tym, co przygotowywano w gronie ekspertów, najwłaściwsze wydaje się procedowanie nad projektem poselskim, uzupełniając go jednakże przemyśleniami wypracowanymi w ramach pracy nad koncepcją rządową”⁸, nie przyczyniły się do pozytywnego zakończenia procesu ustawodawczego (odbyło się tylko pierwsze czytanie).

Kontynuacją – bo tak można w pewnym sensie uważać – działań na tym polu inicjatywy ustawodawczej jest projekt ustawy o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw wniesiony przez grupę posłów 11 stycznia 2022 r.⁹.

5 Zob. <https://archiwumbip.mswia.gov.pl/bip/projekty-aktow-prawnyc/2013/22523,Projekt-ustawy-z-dnia-2013-r-o-Komisji-Kontroli-Sluzb-Specjalnych.html>

6 Zob. [https://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/o/oEE2EFB34B2B8750C125741A003B1486/\\$file/353.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/o/oEE2EFB34B2B8750C125741A003B1486/$file/353.pdf)

7 Zob. <https://orka.sejm.gov.pl/rexdomk6.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=353>

8 Zob. [https://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/o/99F9EEEE5BE058A6C1257481003704A-A/\\$file/353-s.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/o/99F9EEEE5BE058A6C1257481003704A-A/$file/353-s.pdf) - s. 2.

9 Zob. <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/agent.xsp?symbol=PROJNOWEUUST&Nr-Kadencji=9&Kol=D&Typ=UST>.

Istotne staje się podkreślenie podejścia projektodawcy do sposobu zidentyfikowania zakresu i charakteru poszanowania praw jednostki. Jak wskazuje się w uzasadnieniu do projektu „Proponowane rozwiązania sprowadzają się do nałożenia na Policję, Straż Graniczną, kontrolę skarbową, Żandarmerię Wojskową, SOP oraz Centralne Biuro Antykorupcyjne obowiązku informowania osób o prowadzonych wobec nich w przeszłości czynnościach operacyjno-rozpoznawczych, przy jednoczesnym wskazaniu, że w sytuacjach, w których ujawnienie takich informacji może narazić na szwank ważny interes publiczny – w tym przypadku w oczywisty sposób związany z zakresem działania wymienionych służb – tzn. z bezpieczeństwem publicznym, można zachować przez określony czas taką informację w tajemnicy przed osobą wobec której czynności prowadzono. Pojęcie ważnego interesu publicznego, z definicji nieokreślone, choć powszechnie stosowane przez ustawodawcę, każdorazowo będzie przedmiotem rozważań właściwego sądu. Odmiennie potraktowano Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Służbę Kontrwywiadu Wojskowego. Uznano, że służby odpowiedzialne za bezpieczeństwo państwa, przynajmniej częściowo, operują w obszarze, w którym każda informacja o ich zainteresowaniu określonymi osobami może mieć katastrofalne skutki. Zatem w przypadku tych dwóch służb zasadą jest zachowanie w tajemnicy wszelkich informacji o czynnościach operacyjno-rozpoznawczych. Co więcej dopuszczono możliwość, by w ramach kombinacji operacyjnej możliwe było przekazanie określonym figurantom informacji o zainteresowaniu służb państwowych – jednak bez wskazania, że chodzi o służby specjalne. Z drugiej strony w katalogu zadań tych służb znajdują się te, które są praktycznie tożsame z zadaniami innych służb, zatem nie ma podstaw by traktować je odmiennie. W tej sytuacji podzielono czynności operacyjno-rozpoznawcze na te, które bezwzględnie muszą pozostać w tajemnicy i te, które traktowane są analogicznie jak w przypadku pozostałych służb. Oczywistym jest przy tym, że proponowane regulacje nie obejmują działań prowadzonych przez Agencję Wywiadu i Służbę Wywiadu Wojskowego, zwłaszcza poza granicami RP” (projekt i jego uzasadnienie s. 8-9).

Wreszcie można wskazać na informacje znajdujące się w posiadaniu Senatu, a dotyczące m.in. ustawy o zmianie ustawy o Służbie Więziennej oraz niektórych innych ustaw - *Opinia do ustawy o zmianie ustawy o Służbie Więziennej oraz niektórych innych ustaw* (druk 777)¹⁰.

10 Zob. <https://www.senat.gov.pl/prace/proces-legislacyjny-w-senacie/ustawy-uchwalone-przez-sejm/ustawy-uchwalone-przez-sejm/ustawa,1376.html>

2.4. Konkluzje

Mając powyższe na uwadze, nie budzi wątpliwości, że w dotychczasowej praktyce funkcjonowania demokratycznego państwa prawa, a takim jest od kilkudziesięciu lat Polska, nie udało się wypracować klarownej koncepcji statusu ustrojowego organu kontroli nad służbami specjalnymi wraz z jednoczesnym sprecyzowaniem odpowiednich gwarancji konstytucyjnych praw przysługujących jednostce. Służby w zakresie prowadzonych czynności – także w następstwie niepełnej i w zasadzie pozornej implementacji DODO – (Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/680 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez właściwe organy do celów zapobiegania przestępczości, prowadzenia postępowań przygotowawczych, wykrywania i ścigania czynów zabronionych i wykonywania kar, w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchyłająca decyzję ramową Rady 2008/977/WSiSW, która została implementowana do polskiego porządku prawnego ustawą z 14 grudnia 2018 r. o ochronie danych osobowych przetwarzanych w związku z zapobieganiem i zwalczaniem przestępczości – Dz. U. 2019, poz. 125 ze zm.), a w konsekwencji iluzorycznej roli Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych, którego kompetencje w reżimie obowiązujących przepisów nie zapewniają nawet minimalnych gwarancji ochrony praw osoby, której dane są przez służby przetwarzane – działają dyskrejonalnie i arbitralnie i nie są zasadniczo poddane merytorycznej i zewnętrznej (obiektywnej) kontroli – por. P. Litwiński, *Opinia prawna w sprawie naruszeń, w związku z ujawnionymi przypadkami użycia oprogramowania szpiegującego Pegasus w świetle prawa ochrony danych osobowych, przepisów Karty Praw Podstawowych UE i Konstytucji RP*, Opinie i ekspertyzy OE-390¹¹, - stwierdza on to co oczywiste, tzn. „Wyłączenie spod zakresu zastosowania przepisów o ochronie danych osobowych niektórych służb, zwłaszcza CBA, które wykonuje zadania niemające bezpośredniego związku z bezpieczeństwem narodowym, pozostaje w sprzeczności z dyrektywą DODO i godzi w prawo podstawowe do ochrony danych osobowych, gwarantowane przez art. 8 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (dalej „Karta”). Totalne wyłączenie zastosowania przepisów dyrektywy DODO w stosunku do służb specjalnych narusza także art. 47 i 51 Konstytucji RP” (s. 4); zob. też systemowe uwagi: A. Taracha, *Uzyskiwanie i wykorzystywanie dla celów bezpieczeństwa informacji o osobie a prawa człowieka (zagadnienia*

11 Zob. <https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatekspertyzy/6283/plik/oe-390.pdf>

wybrane), Teka Kom. Praw. – OL PAN, t. XI, 2018, nr 2, s. 444 i n.¹² oraz M. Rojszczaka, *Nieukierunkowana inwigilacja elektroniczna w świetle aktualnego orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Studia Prawa Publicznego” 2022, nr 4, s. 111-139.

Doświadczenia ostatnich 20 lat nie pozwalają jednocześnie na stwierdzenie, iż podjęto rzeczywiste działania, których celem byłaby zmiana nieskutecznego systemu kontroli (oraz nadzoru) nad służbami policyjnymi i specjalnymi. Aktualnie istniejące systemowo mankamenty znane są Senatowi i Komisji, bo zostały szeroko zaprezentowane nie tylko w opinii A. Behana, *Opinia prawna dotycząca kontroli nad służbami specjalnymi Rzeczypospolitej Polskiej*¹³, czy M. Kolaszyńskiego, *Model sprawowania nadzoru i kontroli nad służbami specjalnymi w oparciu o ustawodawstwa państw UE, a także Szwajcarii, Norwegii i Wielkiej Brytanii oraz sposób wyłaniania ciał ją sprawujących*, *Opinie i ekspertyzy OE-391*¹⁴, ale szeregu innych opracowaniach naukowych (np. P. Dobrzycki, *Istota demokratycznego nadzoru i kontroli nad służbami specjalnymi*, *Wiedza Obronna* 2020, Vol. 2, s. 36 i n. – ze szczególnym uwzględnieniem relacji pojęć: kontroli i nadzoru – s. 38 i n.; R. Jastrzębskiego, *Kontrola i nadzór nad cywilnymi służbami specjalnymi w państwie polskim w latach 1990-2016*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2018, nr 4 (60); M. Kolaszyńskiego, „*Osiadłać Pegaza*” – *założenia reformy kontroli nad służbami specjalnymi*, „*Komentarz KBN*” 2019, nr 10(52)¹⁵; tenże, *Cywilna kontrola nad służbami specjalnymi w Polsce z perspektywy trzech dekad funkcjonowania*, *Politeja* nr 6 (75), 2021 oraz S. Zalewskiego, *Kontrola służb specjalnych w Polsce*, Warszawa 2021.

M. Kolaszyński podkreśla m.in., że:

- „Jako grupa służb – ABW, AW, CBA, SKW, SWW – nie posiadają wyróżniających je zadań i uprawnień. Znajdują się wśród nich typowe służby wywiadowcze (informacyjne): AW, SKW i SWW, służba informacyjno-policyjna (ABW) oraz służba policyjna (CBA). Zatem obecnie w porządku prawnym służby specjalne to takie, które są w specjalny sposób kontrolowane i nadzorowane. Jest to wywrócenie normalnego porządku rzeczy, w którym to jakieś cechy danej instytucji: zadania, uprawnienia, może struk-

12 Zob. https://www.tkp.edu.pl/wp-content/uploads/2020/03/TKP_XI_2018_nr2_443-458_Taracha.pdf

13 Zob. https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k10/komisje/2022/kni/18pos/a.behan_-_opinia_dot_sluzb.pdf

14 Zob. <https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatekspertyzy/6282/plik/oe-391.pdf>

15 Zob. <https://zbn.inp.uj.edu.pl/documents/92718966/141790378/Kolaszy%C5%84ski+M.+-%2020.11.19+-+K52/d309e6fd-bb84-402c-a7e3-f99b0oad5ec4>

tura organizacyjna, decydują o szczególnych środkach kontrolnych i nadzorczych czy nawet wyjątkowych rozwiązaniach instytucjonalnych w tym zakresie”, M. Kolaszyński, *Cywilna kontrola nad służbami specjalnymi w Polsce z perspektywy trzech dekad funkcjonowania*, Politeja nr 6 (75), 2021, s. 311;

- „Sejmowa Komisja do spraw Służb Specjalnych jest odseparowana do Sejmu, ale jednocześnie ma ograniczoną możliwość pozyskiwania informacji o podmiotach kontrolowanych – służbach specjalnych. W zakresie uprawnień informacyjnych komisji nie poczyniono od 1995 r. znaczącego postępu. Dodatkowo zauważalne są: zmniejszenie roli opozycji w jej pracach oraz ograniczona współpraca z Sejmem – ciągle wyzwaniem jest wypracowanie mechanizmu, który pozwoliłby na przekazywanie efektów działalności kontrolnej Sejmowi i opinii publicznej” – s. 315;
- „Do tej pory nie uregulowano ustawowo instrumentów kontroli i procedury kontrolnej. Żadna z ustaw nie reguluje kompleksowo obowiązków szefów służb specjalnych wobec SKSS. Komisja zdana na informacje od służb specjalnych w głównej mierze ogranicza się do aprobowania ich działalności. W żadnym państwie komisje parlamentarne nie mają pełnego dostępu do informacji niejawnych służb specjalnych. W tym względzie polityczność kontroli parlamentarnej jest trudną do przezwyciężenia przeszkodą. W Polsce jest ona spotęgowana przez brak atmosfery zaufania i konsensusu kluczowych sił politycznych wokół służb specjalnych” – s. 317.

Symptomatyczne jest również to, że w przygotowanym zespołowo opracowaniu dotyczącym systemowej reformy kontroli nad służbami specjalnymi – A. Bodnar [i in.], *Osiadłać Pegaza. Przestrzeganie praw obywatelskich w działaniach służb specjalnych – założenia reformy*, 2019¹⁶, jednoznacznie opowiedziano się za stworzeniem niezależnego organu nadzorczego (por. s. 14 i n.) jako wyodrębnionego organu ochrony i kontroli, a nie jakiegos „super organu parlamentarnego”.

Ponadto odpowiedniej wiedzy dostarczają wnioski RPO kierowane do Trybunału Konstytucyjnego (np. wniosek RPO z 4 grudnia 2015 r.), jak i rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego (np. K 45/02; K 54/07; K 23/11).

Warto też przypomnieć o piśmie RPO do Ministra Spraw Wewnętrznych, w którym przedstawił po raz kolejny – i to dość kompleksowo

16 Zob. https://panoptykon.org/sites/default/files/osiodlac_pegaza_-_jak_powinien_wygladac_nadzor_nad_sluzbami._raport_ekspertow.pdf

– argumentację dotyczącą niezgodności przepisów inwigilacyjnych ze standardami konstytucyjnymi, jak i wypracowanymi w międzynarodowych systemach ochrony praw człowieka (system Rady Europy, unijny), jak również dane statystyczne obrazujące liczbę składanych przez Policję i inne służby wniosków o zarządzenie kontroli i utrwalanie rozmów lub wniosków o kontrolę operacyjną, wraz ze wskazaniem, w jakiej liczbie sądy wyrażały na takie działania zgodę (96,33% ogólnej liczby osób w odniesieniu do lat 2010-2020) – pismo RPO z 7 kwietnia 2023 r.¹⁷. Uzasadnione jest też uwzględnienie uwag przedstawionych przez T. Oklejaka z Biura RPO, *Potrzebna skuteczna cywilna kontrola nad służbami*¹⁸.

Mając na względzie poczynione ustalenia, zarówno te dotyczące wskazanych wcześniej propozycji ustawodawczych, jak i poglądów nauki oraz organów ochrony prawnej oraz Trybunału Konstytucyjnego, przyjąć należy, że optymalnym rozwiązaniem byłoby takie, które sprowadzałoby się do ustanowienia odrębnego systemowo organu:

- kontrolnego *sui generis*, pozostającego poza strukturą władzy ustawodawczej i sądowniczej, jednakże stanowiącego substytut brakującej ochrony prawnej dla osób, wobec których zastosowano środki inwigilacji;
- apolitycznego, w tym znaczeniu, iż w jego skład nie mogliby wchodzić politycy, w tym oczywiście czynni parlamentarzyści;
- identyfikowanego z „neutralną instancją”, która miałaby zapewnić bieżącą i całościową ochronę prawną jednostek wobec których zastosowano środki operacyjne;
- którego kompetencje umożliwiłyby weryfikację całego procesu gromadzenia informacji oraz ich oceny, a także prawidłowości jego przeprowadzenia pod kątem personalnym i merytorycznym;
- który w ramach przyznanych mu kompetencji sprawowałby również kontrolę nad procesem przetwarzania danych osobowych uzyskanych przez służby, w tym ostatecznie decydującym o przekazaniu informacji jednostkom o fakcie zastosowania wobec nich środków operacyjnych (obowiązek informacyjny);
- uprawnionego do rozpatrywania skarg indywidualnych;
- umocowanego do uzyskania od służb specjalnych niezbędnych informacji, dokumentów i danych, jak również wstępu do po-

¹⁷ Zob. https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2023-04/Do_MSWiA_s%C5%82uzby_inwigilacja_7.04.2023.pdf, s. 5 i n.

¹⁸ Zob. <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/sluzby-specjalne-potrzebna-skuteczna-kontrola,512817.html>

mieszczeń służb z jednoczesnym sprecyzowaniem charakteru i zasad odpowiedzialności osób, które nie wywiązują się z obowiązku ich udostępnienia lub umożliwiają wstęp (członkowie musieliby się legitymować posiadaniem odpowiedniego poświadczenia umożliwiającego dostęp do informacji opatrzonych klauzulami w rozumieniu art. 5 ustawy o ochronie informacji niejawnych);

- którego działaniem obejmowałyby zapewnienie ochrony nie tylko obywatelom RP, ale także cudzoziemcom (por. rozwiązania dotyczące Komisji G-10, która funkcjonuje w strukturze Bundestagu jako niezależny organ na mocy ustawy z dnia 26 czerwca 2001 r. o ograniczeniu tajemnicy korespondencji, przesyłek pocztowych i telekomunikacji, *Gesetz zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses* (Artikel 10-Gesetz – G 10), BGB. I S. 1254; 2298; wyrok FTK z dnia 20 września 2016 r., 2 BvE 5/15) oraz zgodnie utrwalonymi standardami prawa międzynarodowego - zob. też: Wyrok ETPCz z 12 stycznia 2023 r. w sprawie Potoczka i Adamčo przeciwko Słowacji, skarga nr 7286/16;
- współdziałającego z innymi organami ochrony prawnej i kontroli (w szczególności RPO i NIK po jednoznacznym i ustawowym skonkretyzowaniu zasad dostępu tych organów do informacji niejawnych – przede wszystkim wyeliminowania istniejących luk prawnych dostęp taki wykluczających, bądź ograniczających i realne zagwarantowanie zdolności do wykonywania zadań przez konstytucyjne organy ochrony (systemowa modyfikacja zasady ograniczonego dostępu do informacji niejawnych).

Oczywiście z drugiej strony zauważa się, że trudno będzie przygotować zupełnie nową regulację, a bardziej zasadne jest wzmocnienie kompetencji już funkcjonujących instytucji, w tym właśnie komisji sejmowej – por. uwagi zawarte w opinii A. Behana – s. 16-19, a także R. Piotrowskiego, *W sprawie projektu ustawy o nadaniu uprawnień śledczych sejmowej Komisji do spraw Służb Specjalnych*, Przegład Sejmowy nr 4(123)/2014, s. 153 i n., który podnosił m.in., że „instytucja komisji śledczej ma szczególną podstawę konstytucyjną, ale nadanie KSS uprawnień komisji śledczej nie wymaga jej konstytucjonalizacji. Komisja śledcza jest komisją szczególnego rodzaju. KSS różni się od komisji śledczej zwłaszcza tym, że zakres przedmiotowy KSS określa załącznik do regulaminu Sejmu”, s. 154.

3. Ocena merytoryczna

Oczywiście poddane ocenie Rekomendacje mają charakter kierunkowy i w oczywisty sposób dość ogólny. Co do istoty jednak przyjmuje się w nich zasadność „wzmocnienia” kompetencyjnego jednej ze stałych komisji sejmowych, których dotychczasowe funkcjonowanie nie wydaje się dostarczać dowodów na istnienie rzeczywistej, jak i efektywnej kontroli parlamentarnej (sejmowej).

W mojej ocenie ten kierunek działań prawodawcy krajowego nie jest właściwy i to z kilku względów.

1. Ustawowe „wzmocnienie” komisji sejmowej prowadziłyby bowiem do stworzenia swoistej „hybrydy systemowej”. Z jednej strony mielibyśmy bowiem do czynienia z komisją, której odrębność nie znajduje umocowania konstytucyjnego (w odróżnieniu do komisji śledczej), z drugiej zaś taką, której kompetencje w żadnym razie nie przystają do roli i funkcji komisji śledczej – por. M. Stębel, *Podstawowe problemy powoływania komisji śledczej*, [w:] *Minikomentarz dla Maksiprofesorów. Księga jubileuszowa profesora Leszka Garlickiego*, red. M. Zubik, Warszawa 2017 r., s. 536 i n. Doszłoby więc do ukształtowania nowej kategorii organu państwowego, nieznanego naszej praktyce ustrojowej. Komisje sejmowe są organami wewnętrznymi Sejmu, a identyfikacja ich kompetencji w ramach funkcji kontrolnej ma swoje granice – por. M. Kruk, *Funkcja kontrolna Sejmu*, Warszawa 2008 r. i uwagi zawarte w rozdziale IV.
2. Warto zwrócić uwagę, że w treści Rekomendacji zawarte są jednocześnie propozycje kierunkowych rozwiązań, które musiałyby skutkować stworzeniem modelu „nadorganu”, który z jednej strony pozostawałby organem wewnętrznym Sejmu, a z drugiej strony musiałby być traktowany zupełnie autonomicznie. W praktyce bowiem jego działania oraz ich skutki miałyby charakter konstytutywny i zewnętrzny, ale nie wiązałyby się z zaangażowaniem Sejmu *in pleno* jako organu władzy ustawodawczej. Z oczywistych bowiem względów trudno sobie wyobrazić podejmowanie przez Sejm uchwał w sprawie np. indywidualnych decyzji (opinii) komisji współdziałającej z właściwym sądem i na jego wniosek w przypadkach, „których sąd nie dostrzega podstaw wydania zgody na prowadzenie kontroli operacyjnej”. Warto w tym miejscu przypomnieć, że „Funkcja kontrolna pozostaje w ścisłym związku z zasadą podziału władzy. (...) Art. 95 ust. 2 konstytucji poddaje pod kontrolę Sejmu działalność Rady Ministrów, a także podległych jej organów administracji publicznej. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego konstytucja

nie wyklucza przyznania **Sejmowi** w drodze ustawy uprawnień umożliwiających uzyskiwanie informacji dotyczących działalności innych organów i instytucji publicznych, wyraźnie wskazanych w ustanowionych przepisach, pod warunkiem, że ustawodawca nie narusza norm konstytucyjnych, a w szczególności zasady podziału władzy oraz zasad niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Należy podkreślić, że Sejmowi przysługują tylko takie kompetencje (środki) kontrolne, które zostały wyraźnie określone w konstytucji i ustawach. Wszelkie działania kontrolne Sejmu muszą mieć podstawę w przepisach ustawy zasadniczej lub ustawy zwykłej” – wyrok TK z 14 kwietnia 1999 r., K 8/99.

3. Przy tej okazji objawia się kolejna kwestia. W Rekomendacji wskazuje się na potrzebę stworzenia modelu, w którym służby policyjne miałyby zostać poddane „kontrolni Rzecznika Praw Obywatelskich (...) i sądów”, natomiast służby specjalne – „kontrolni rządu i parlamentu”. Wskazana wyżej „kompetencja” w zakresie współdziałania komisji z sądem dotyczy natomiast – jak należy przypuszczać – zarówno czynności (definiowanie aspektu przedmiotowego – czynnościach operacyjno-rozpoznawczych) podejmowanych przez Policję (inne służby – np. Straż Graniczną, Służbę Więzienną, Straż Graniczną, kontrolę skarbową), jak i służby specjalne. W praktyce dochodziłoby więc do swoistego „zespoleń” kompetencji kontrolnych i nadzorczych Komisji w odniesieniu do sumy „służb”.
4. Bez wątplenia aktualna pozostaje znaczna część zastrzeżeń, które już w przeszłości przedstawiła Rada Ministrów w odniesieniu do projektu ustawy w 2014 roku¹⁹ – a które dotyczyły konstytucyjności takiego rozwiązania z perspektywy art. 7; 10; 95 ust. 2; 110 i 112 Konstytucji RP. Nie budzi przy tym wątpliwości, że takie rozwiązanie – przy uwzględnieniu dotychczasowej praktyki ustrojowej – zawsze będzie kwestionowane, ponieważ rzeczywiście „nawet częściowe unormowanie statusu sejmowej Komisji do Spraw Służb Specjalnych w ustawie może naruszać, wyrażoną w art. 112 Konstytucji RP, zasadę autonomii regulaminowej Sejmu”²⁰.
5. Rekomendacja ma charakter oczywiście kierunkowy. Trudno jednak jednoznacznie ustalić, czy zawarte w niej propozycje mają na celu ukształtowanie komisji jako organu kontrolnego, czy raczej

19 Zob. <https://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/o/E160E23997DoBDE7C1257DB00c3CA-AoF/%24File/2485-s.pdf>

20 Zob. <https://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/o/E160E23997DoBDE7C1257DB00c3CA-AoF/%24File/2485-s.pdf>

kontrolno-nadzorczego. Wydaje się, że z istoty wskazane „wzmocnienie” Komisji ma na celu wyposażenie jej w uprawnienia dochodzeniowe i interwencyjne – „wzorowane na uprawnieniach Najwyższej Izby Kontroli, a także uprawnienia śledcze w tym do prowadzenia przesłuchań w trybie określonym przepisami Kodeksu postępowania karnego oraz prawo żądania przekazania akt i dokumentów; alternatywnie – zamiast uprawnień śledczych – powinna mieć zapewnioną możliwość realnej współpracy i uzyskiwania pomocy prokuratury, zobowiązanej do współdziałania z komisją”. Kwestią mniej oczywistą jest to, czy będzie ona dysponowała prawem angażowania się w postępowania prawne oraz informowania właściwych organów (w szczególności sądowych) o naruszeniach prawa, jak i czy będzie uprawniona do rozpatrywania skarg osób, których prawa zostały naruszone lub istnieje takie zagrożenie takiego naruszenia. W takim jednak – nawet ograniczonym ujęciu – będziemy musieli mieć do czynienia z organem, który realizować będzie kompetencje z obszaru administracji. W praktyce więc byłby to raczej systemowo wyspecjalizowany organ, który – przynajmniej częściowo np. w zakresie badania dopuszczalności i konieczności zastosowania środków operacyjno-rozpoznawczych (inwigilacyjnych) – funkcjonować będzie w obszarze zadań realizowanych przez władzę wykonawczą i sądowniczą, jednocześnie nie będąc do niej inkorporowanym.

6. Przyznanie kompetencji „śledczych”, nawet w zakresie „prowadzenia przesłuchań w trybie określonym przepisami Kodeksu postępowania karnego”, wskazuje natomiast na dublowanie kompetencji właściwych dla funkcjonowania komisji śledczej w rozumieniu art. 111 Konstytucji RP – por. uwagi przedstawione w opiniach autorstwa P. Czarnego, *W sprawie projektu ustawy o nadaniu uprawnień śledczych sejmowej Komisji do spraw Służb Specjalnych* – „uprawnienia śledcze, które mogą przysługiwać organom wewnętrznym Sejmu (przynajmniej traktowane jako pewna całość), wykraczają poza ramy kontroli parlamentarnej określone w art. 111 ust. 2 Konstytucji. Gdyby trafne było założenie przeciwne, art. 111 Konstytucji byłby przepisem zbędnym, powtarzającym tylko to, co już wynika z art. 95 ust. 2 Konstytucji” – Przegład Sejmowy nr 4(123)/2014, s. 142; „Uprawnienia o charakterze śledczym, analogiczne do przysługujących komisjom śledczym, wykraczają zaś poza zakres kontroli Sejmu nad Radą Ministrów, legitymowany przez art. 95 ust. 2 w zw. z art. 10 Konstytucji” – s. 145-146; W. Odrowąża-Sypniewskiego, „Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału, wyjątki od zasady

autonomii regulaminowej muszą mieć podstawę w „innych normach lub zasadach konstytucyjnych”. Pogląd taki oznacza, że wszelkie unormowania dotyczące materii regulaminowej powinny zostać umieszczone w regulaminie Sejmu, zaś regulacja ustawowa dopuszczalna jest tylko wyjątkowo, gdy w sposób wyraźny zezwala na to ustawa zasadnicza. Wyjątkiem takim jest regulacja zawarta w art. 111 Konstytucji” – *W sprawie projektu ustawy o nadaniu uprawnień śledczych sejmowej Komisji do spraw Służb Specjalnych*, Przegląd Sejmowy nr 4(123)/2014, s. 148.

7. „Wzmocnienie” sugeruje jednocześnie, że celem Rekomendacji nie jest systemowe wyodrębnienie komisji sejmowej jako odrębnego organu kontroli służb specjalnych i ochrony praw jednostki, ale pozostawienie go w strukturze organu władzy ustawodawczej, czyli Sejmu. Takie rozwiązanie zawsze budzić będzie uzasadnione wątpliwości konstytucyjne przy uwzględnieniu – w chwili obecnej jedynie „kierunkowych” rozwiązań – w odniesieniu właśnie do komisji sejmowej w rozumieniu art. 10; art. 110 ust. 3 i art. 112 Konstytucji RP. W istocie nie byłaby to bowiem klasyczna komisja stała, ani nadzwyczajna, jak i śledcza, a właśnie „pozasystemowa”, której już skonkretyzowane kompetencje (ustawowo) musiałyby kwalifikować ten organ jako inny niż organ władzy ustawodawczej – por. np. identyfikację ustrojową Komisji G-10 – Wyrok FTK z 15 grudnia 1970 r., BVerfGE 30, 1; wyrok FTK z 14 lipca 1999 r., BVerfE 100, 313; wyrok FTK z 20 września 2016 r., 2 BvE 5/15; zob szerzej: H. D. Jarras, *Kommentar zum Art. 10*, [in:] H.D. Jarras, B. Pieroth, *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar*, München 2016, s. 334.
8. Przedstawione wątpliwości uzasadniają potrzebę rozważenia przez Komisję zaproponowania innego modelu kontroli (i nadzoru) nad służbami, który je na tym etapie rozważań systemowych eliminuje. Nie budzi wątpliwości, że dopuszczalne i zgodne z Konstytucją RP będzie ustanowienie odrębnego, niezależnego i apolitycznego organu kontroli i ochrony (także kolegiального), który będzie mógł współpracować z komisjami parlamentarnymi, w szczególności Komisją do spraw Służb Specjalnych. Jego identyfikacja ustrojowa nie będzie jednocześnie prowadziła do konieczności uzasadniania konstytucyjności „hybrydowych” i poza systemowych organów, które jako organy władzy ustawodawczej stają się „trójkształtnym fenomenem polskiego systemu prawnego”.
9. Ustawowa regulacja będzie musiała zawierać szczegółowe rozwiązania. One też będą wymagały od projektodawcy czytelnego definiowania kompetencji właściwego organu, jego relacji

z już funkcjonującymi w ramach konstytucyjnej zasady podziału władz (art. 10 Konstytucji RP) i z poszanowaniem standardów ochrony wolności i praw jednostki. Będzie też musiała wiązać się z nowelizacją szeregu innych regulacji sektorowych od ustawy o ochronie informacji niejawnych począwszy na każdej ze służb kończąc. Mając na względzie wielość problemów, które trzeba będzie rozwiązać w treści takiej regulacji za nieuzasadnione należy uznać podejmowanie prób uczynienia stałej komisji sejmowej takim właśnie organem.

4. Konkluzja końcowa

Uwzględniając powyższe uwagi, uważam że Wysoka Komisja powinna rozważyć pewną (przede wszystkim o charakterze ustrojowym) modyfikację pierwotnych założeń przedstawionych w treści Rekomendacji definiujących – „kierunkowe” zmiany w polskim systemie prawnym w zakresie kontroli nad służbami specjalnymi.

Spis treści

1. Przedmiot analizy	3
2. Wcześniejsze propozycje zmian ustawodawczych i ich charakter	5
2.1. Projekt ustawy o nadaniu uprawnień śledczych sejmowej Komisji do spraw Służb Specjalnych.	5
2.2. Prace nad rządowym projektem ustawy o Komisji Kontroli Służb Specjalnych.	9
2.3. Inne propozycje ustawodawcze	10
2.4. Konkluzje	12
3. Ocena merytoryczna	17
4. Konkluzja końcowa	21