



KANCELARIA  
SENATU

BIURO ANALIZ,  
DOKUMENTACJI  
I KORESPONDENCJI

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

Opinie  
i ekspertyzy

OE-466

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

## **I. Przedmiot ekspertyzy.**

### **Podstawowe tezy wynikające z „Rekomendacji zmian w polskim systemie prawnym w zakresie kontroli nad służbami”**

Przedmiotem niniejszej ekspertyzy jest analiza konstytucyjności zmian w polskim porządku prawnym zarekomendowanych przez senacką Komisję Nadzwyczajną ds. wyjaśnienia przypadków nielegalnej inwigilacji, ich wpływu na proces wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej oraz reformy służb specjalnych. Komisja zaproponowała wprowadzenie następujących zmian do systemu prawa odnoszących się do kontroli funkcjonowania Policji oraz służb specjalnych:

- 1) wzmocnienie pozycji Komisji ds. Służb Specjalnych (KSS) w celu usprawnienia kontroli nad działalnością służb w szczególności w zakresie:
  - uchwalenie ustawy regulującej status KSS,
  - zobowiązanie KSS do współpracy z RPO,
  - umożliwienie KSS przesłuchiwanie Szefów organów bezpieczeństwa wraz z kompetencją wezwania takich osób do Sejmu w celu udzielenia odpowiedzi na pytania członków Komisji,
  - zmianę statusu KSS na komisję stałą wraz z wyłączeniem stosowania zasady dyskontynuacji prac w odniesieniu do działalności Komisji;
  - stworzenie stałego zaplecza (siedziby), które umożliwiłoby realizację zadań KSS oraz ochronę informacji niejawnych,

- przyznanie KSS uprawnień kontrolnych wzorowanych na kompetencjach Najwyższej Izby Kontroli,
  - przyznanie KSS uprawnień śledczych, w tym prawa do prowadzenia przesłuchań w trybie k.p.k. (ewentualnie zapewnienie KSS możliwości współpracy z organami ścigania),
- 2) poddanie służb policyjnych kontroli Rzecznika Praw Obywatelskich w szczególności w zakresie:
- dokonywania przez RPO okresowej lub wyrywkowej kontroli służb policyjnych w sposób analogiczny do kontroli zakładów karnych w Ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur. Taka kontrola powinna kończyć się wydaniem raportu tematycznego,
- 3) poddanie służb policyjnych i służb specjalnych kontroli sądów.

## **II. Źródła prawa wykorzystane przy sporządzaniu analizy:**

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1977 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) – dalej: Konstytucja RP,
- ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 627 z późn. zm.) – dalej: ustawa o RPO,
- ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 171 z późn. zm.),
- ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 623) – dalej: ustawa o NIK,
- ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 1339) – dalej: ustawa o wykonywaniu mandatu,
- ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks postępowania karnego (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1375 z późn. zm.) – dalej: k.p.k.,
- ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 557 z późn. zm.) – dalej: ustawa o ABW oraz AW,
- ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 1900 z późn. zm.) – dalej: ustawa o CBA,
- ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 756 z późn. zm.),
- ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 127 z późn. zm.) – dalej: k.k.w.,

- uchwała Sejmu RP z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu RP (t.j. M. P. z 2022 r., poz. 990 z późn. zm.).

### **III. Skróty:**

ABW – Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego,

AW – Agencja Wywiadu,

CBA – Centralne Biuro Antykorupcyjne,

KNI – senacka Komisja Nadzwyczajna ds. wyjaśnienia przypadków nielegalnej inwigilacji, ich wpływu na proces wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej oraz reformy służb specjalnych,

KSS – sejmowa Komisja ds. Służb Specjalnych,

NIK – Najwyższa Izba Kontroli,

„Rekomendacja” – „Rekomendacja zmian w polskim systemie prawnym w zakresie kontroli nad służbami”,

RPO – Rzecznik Praw Obywatelskich.

### **IV. Analiza konstytucyjności zmian postulowanych w „Rekomendacji”**

#### **Ad 1) dot. wzmocnienia pozycji sejmowej Komisji ds. Służb Specjalnych w celu usprawnienia kontroli nad działalnością służb**

Komisja senacka rekomenduje wzmocnienie KSS. W mojej ocenie zaproponowane w tym dokumencie zmiany mają bardzo gruntowny charakter. Skutkują poważną zmianą pozycji KSS jako wewnętrznego, pomocniczego organu Sejmu. Zasadniczo prowadzą do ustanowienia szczególnego, nowego rodzaju stałej komisji sejmowej, której status znacznie odbiega od pozycji pozostałych komisji sejmowych, w tym również od komisji śledczej, o której mowa w art. 111 Konstytucji RP.

Cześć zaproponowanych rozwiązań jest zgodna z postanowieniami Konstytucji RP, niektóre jednak budzą bardzo poważne wątpliwości w zakresie ich zgodności z postanowieniami ustawy zasadniczej.

Pierwszy, zasadniczy problem ujawnia się w odniesieniu do propozycji uregulowania statusu i trybu działania KSS w ustawie. Rozwiązanie to narusza wynikającą z art. 112 Konstytucji RP zasadę autonomii działalności izby poselskiej. Wskazany przepis stanowi, że „organizację wewnętrzną i porządek prac Sejmu oraz tryb powoływania i działalności jego organów, jak też sposób wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Sejmu określa regulamin

Sejmu uchwalony przez Sejm”. Regulacja ta jest jedną z podstawowych i niekwestionowanych zasad, które określają pozycję parlamentu w systemie organów państwowych<sup>1</sup>. Jej istota sprowadza się do założenia, że pewne zagadnienia związane z wewnętrzną organizacją i funkcjonowaniem Sejmu pozostawione są do wyłącznej decyzji tego organu. W ujęciu formalnym zasada ta zastrzega, że unormowanie materii wskazanych w art. 112 Konstytucji RP, musi mieć miejsce w regulaminie izby poselskiej, tj. w uchwale Sejmu, która jest swoistym źródłem prawa wewnętrznie obowiązującego. Regulamin Sejmu może być uchwalony i zmieniany wyłącznie przez izbę poselską. Rozwiązanie to wyklucza wpływ innych organów władzy publicznej na treść Regulaminu Sejmu, a co za tym idzie i materii regulaminowych. Unormowanie tych kwestii w ustawach daje bowiem możliwość oddziaływania na ich treść organom uczestniczącym w procedurze ustawodawczej, w szczególności podmiotom posiadającym inicjatywę ustawodawczą<sup>2</sup> (por. art. 118 Konstytucji RP) oraz organom uczestniczącym w postępowaniu legislacyjnym. Mogą one bowiem wносить stosowne projekty i w ten sposób wpływać na treść materii regulaminowych. Ponadto posłowie, wnioskodawca oraz Rada Ministrów uprawnieni są do zgłaszania poprawek do projektu ustawy w trakcie prac sejmowych (por. art. 119 ust. 2 Konstytucji RP), natomiast Senat może wnieść poprawki do samej ustawy przedłożonej mu przez Sejm do rozpatrzenia (por. art. 121 ust. 2 Konstytucji RP). Ostatecznie Prezydent RP może zablokować ustawę stosując tzw. *veto* zawieszające i wnosząc o jej ponowne uchwalenie przez parlament (por. art. 122 ust. 5 Konstytucji RP).

Komisje sejmowe, w tym KSS są wewnętrznymi organami izby. W konsekwencji, stosowanie do treści art. 112 Konstytucji RP, sposób ich działania, tryb postępowania itp. winny być uregulowane w regulaminie izby poselskiej. Jedyne wyjątek w tej materii stanowią sejmowe komisje śledcze, o których mowa w art. 111 Konstytucji RP. Z ust. 2 wskazanego przepisu wprost wynika, że tryb działania tego typu komisji określa ustawa. Komisja ds. Służb Specjalnych nie jest komisją śledczą i nie ma do niej zastosowania art. 111 ust. 2 Konstytucji RP. W konsekwencji status, skład, tryb działania KSS może być uregulowany tylko i wyłącznie w Regulaminie Sejmu.

Powyższe rozważania nabierają szczególnego znaczenia w świetle treści art. 95 ust. 2 Konstytucji RP. Z przepisu tego wynika, że Sejm

---

1 Orzeczenie TK z 26 stycznia 1993 r., sygn. akt U 10/92, OTK 1993, cz. I, poz. 2. Por. również: E. Gierach, *Zasada autonomii parlamentu w świetle przepisów Konstytucji RP z 1997 r. Wybrane zagadnienia*, „Zeszyty Prawnicze” 2012, nr 2(34), s. 9-20.

2 Są to: Prezydent RP, posłowie, Senat, Rada Ministrów, 100 000 obywateli.

sprawuje kontrolę nad działalnością Rady Ministrów w zakresie określonym Konstytucją i ustawami.

Z przytoczonego art. 95 ust. 2 Konstytucji RP wynika, że zagadnienia odnoszące się do realizacji funkcji kontrolnej Sejmu RP mogą być uregulowane w formie ustawy. Wskazany przepis ustawy zasadniczej nie pozostaje w kolizji z zasadą regulaminowej autonomii izby (art. 112). Dotyczą one odrębnych zagadnień. Art. 95 ust. 2 Konstytucji wskazuje akty normatywne, z których wynikać będzie zakres kontroli, tj. wyznaczać będzie jej przedmiot i granice. Natomiast art. 112 wskazuje rodzaj aktu (regulamin/uchwała izby), który określać ma w jaki sposób ta kontrola będzie sprawowana. Podsumowując, możliwe i dopuszczalne jest określenie w ustawach (w szczególności odnoszących się do służb specjalnych podległych Radzie Ministrów bądź poszczególnym ministrom), że podlegają one kontroli Sejmu i wyznaczenie granic tej kontroli. Natomiast zasady i sposób sprawowania tej kontroli przez wewnętrzne organy Sejmu, tj. komisje określony zostanie w regulaminie izby.

Pewne zagadnienia dotyczące funkcjonowania komisji, w szczególności odnoszące się do statusu jej członków, mogą zostać uregulowane w ustawie. Prawa i obowiązki posłów określone są m.in. w Konstytucji RP oraz w ustawie o wykonywaniu mandatu posła i senatora. W szczególności chodzi tutaj o kwestie uprawnień kontrolnych posłów, którzy mają prawo uzyskiwania informacji od członków Rady Ministrów w kwestiach związanych z wykonywaniem mandatu (art. 16 ustawy o wykonywaniu mandatu), uzyskiwania informacji i materiałów o działalności administracji rządowej (art. 19 ustawy o wykonywaniu mandatu), podjęcia interwencji w organie administracji rządowej (art. 20 ustawy o wykonywaniu mandatu) itp. Odrębne zagadnienie stanowi problem uzyskiwania i przetwarzania przez posłów, będących członkami KSS, informacji poufnych, zastrzeżonych, tajnych lub ściśle tajnych. Zasady dostępu do informacji niejawnych określają akty rangi ustawowej, w szczególności ustawa o ochronie informacji niejawnych. Tajemnicę postępowań przed organami ścigania (np. Policja, Prokuratura), czy służbami specjalnymi (np. ABW, AW, CBA) określone są w k.p.k. oraz w ustawach szczegółowych określających zasady funkcjonowania tych podmiotów. Dopuszczenie członków komisji do tego typu tajemnic wymagałby dokonania stosownych zmian w tych ustawach. Podsumowując, dostęp do informacji stanowiących tajemnicę nie stanowi materii regulaminowej i jest przedmiotem regulacji ustawowych.

Ponadto w ustawach szczegółowych możliwe jest zamieszczenie postanowień obligujących szefów poszczególnych służb do stawienia się i udzielenia wyjaśnień sejmowej Komisji ds. Służb Specjalnych.

Równocześnie kwestie te mogą zostać unormowane w Regulaminie Sejmu, albowiem szefowie służb specjalnych podlegają poszczególnym ministrom rządowym lub Radzie Ministrów i są z zasady organami centralnej administracji rządowej (por. np. art. 3 ust. 1 ustawy o ABW oraz AW, art. 5 ust. 2 ustawy o CBA<sup>3</sup>). Oznacza to, że na podstawie art. 95 ust. 2 Konstytucji RP podlegają kontroli Sejmu. Natomiast, jak wskazałem wyżej, stosownie do treści art. 112 Konstytucji RP sposób wykonywania obowiązków organów państwowych wobec Sejmu określa regulamin tej izby.

W przedłożonej mi do analizy „Rekomendacji zmian w polskim systemie prawnym w zakresie kontroli służb” wdarła się pewna niezręczność językowa, z której wynika, że sejmowa Komisja ds. Służb Specjalnych „powinna mieć charakter stały”. Stosownie do treści art. 18 ust. 1 pkt 2 Regulaminu Sejmu Komisja ds. Służb Specjalnych jest komisją stałą. Ciekawą sugestią jest stanowisko, że w przypadku wyborów i ustalenia nowego składu izby poselskiej, do czasu wyboru nowych członków KSS powinni w niej zasiadać jej dotychczasowi członkowie, którzy odnowili swój mandat. Zaproponowane rozwiązanie jest dopuszczalne i nie budzi zastrzeżeń co do zgodności z ustawą zasadniczą. Wymaga jednak dokonania odpowiednich i zarazem stosunkowo skomplikowanych zmian regulaminu. Należy bowiem założyć, że wybory będą skutkować utratą mandatów przez część dotychczasowych członków KSS. Może to prowadzić do ograniczenia lub uniemożliwienia działalności Komisji np. z uwagi na brak kworum lub jej przewodniczącego. Wprowadzenie tego typu koncepcji spowoduje zmianę paradygmatu funkcjonowania komisji sejmowych. Rozwiązanie wymaga wieloaspektowej i pogłębionej analizy, jednakże jest możliwe do przeprowadzenia. Nie wzbudza też jakis poważniejszych wątpliwości pod względem zgodności z postanowieniami ustawy zasadniczej.

Dopuszczalne jest również odstępianie od zasady dyskontynuacji prac KSS po wyborach i ukonstytuowaniu się nowego składu Sejmu. Ostatnio dosyć powszechna jest praktyka wyłączania niektórych materii działalności parlamentu spod obowiązywania zasady dyskontynuacji. Konstytucyjność takiej praktyki nie została jak do tej pory skutecznie zakwestionowana.

Moje wątpliwości wzbudza natomiast przyznanie KSS „uprawnień śledczych”, w tym do przeprowadzenia przesłuchań w trybie określonym w k.p.k. Zgodnie z przepisami ustawy zasadniczej i Regulaminu

---

3 Przykładowo z art. 5 ust. 2 ustawy o CBA wynika, że Centralne Biuro Antykorupcyjne jest urzędem administracji rządowej.



Sejmu - komisje sejmowe realizują zadania izby poselskiej - w tym w zakresie wykonywania funkcji kontrolnej. Umożliwia to prowadzenie swoistych postępowań kontrolnych wobec organów podległych Radzie Ministrów, w tym również wobec funkcjonariuszy publicznych, którzy wchodzi w skład szeroko rozumianej administracji rządowej. Otwiera to drogę do wzywania takich osób w celu ich przesłuchania. Konstytucyjną podstawę do takich działań stanowi art. 95 ust. 2 w zw. z art. 112. Jednakże wskazane przepisy nie stanowią podstawy do nadania komisji sejmowej prawa do prowadzenia przesłuchań wobec osób trzecich. Regulamin Sejmu, jako źródło prawa wewnętrznie obowiązującego, nie może stanowić podstawy do nakładania obowiązków (np. wzywania w celu przesłuchania) na osoby, jeżeli nie wchodzi one w skład korpusu administracji rządowej. Dopuszczalne natomiast byłby ustawowe zobowiązanie organów ścigania (np. prokuratorów) do udzielenia KSS pomocy. Wówczas w stosownych ustawach należałoby określić zakres takiej pomocy, natomiast w regulaminie sposób jej wykonania.

Już tylko na marginesie wskazuję, że „procesowe uprawnienia śledcze”, którymi posługują się organy ścigania nie sprowadzają się tylko do przesłuchania świadków, czy do analizy (uzyskanych wcześniej) dokumentów. Mogą one polegać również na np. zarządzeniu podsłuchu, eksperymencie, konfrontacji itp.<sup>4</sup> Ich stosowanie wymaga doświadczenia, wiedzy i posiadania odpowiednich uprawnień. W nauce polskiego prawa konstytucyjnego utarty jest pogląd, że uprawnienia śledcze mogą być przyznane jakiemuś organowi władzy tylko w formie ustawy. Ich zastosowanie skutkuje bowiem ograniczeniem praw i wolności człowieka i obywatela. Ustanowienie przepisów prawa, które takie ograniczenia wprowadzają, wymaga spełnienia przesłanek wynikających z treści art.

---

4 Są to w szczególności następujące środki:

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

(za: P. Kęsek, *Uprawnienia śledcze Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego jako instrument w działaniach służących poprawie bezpieczeństwa państwa*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2020, nr 12(23), s. 240).

31 ust. 3 Konstytucji RP. Stanowi on w szczególności, że „ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie...”. Tymczasem status KSS jako typowej, stałej komisji sejmowej, może być unormowany w Regulaminie Sejmu. Wyklucza to możliwość wyposażenia KSS w uprawnienia śledcze. Tego typu instrumenty mogą zostać przyznane komisji śledczej, której tryb działania, zgodnie z art. 111 Konstytucji RP, określa ustawa. Jednakże sejmowa Komisja ds. Służb Specjalnych, jak wyżej wskazałem, nie jest tego typu komisją.

W rekomendacji wskazano, że „Komisja parlamentarna powinna mieć uprawnienia kontrolne wzorowane na uprawnieniach Najwyższej Izby Kontroli”. Sformułowanie to jest bardzo ogólne, co znacznie utrudnia dokonanie oceny jego legalności i poprawności. Z przepisów prawa wynikają cztery kryteria działalności kontrolnej NIK: legalność<sup>5</sup>, gospodarność<sup>6</sup>, celowość<sup>7</sup> i rzetelność<sup>8</sup> (por. art. 203 Konstytucji RP oraz art. 5 ustawy o NIK). Konstytucyjne kryteria kontroli stanowią adekwatne wzorce oceny działalności służb specjalnych przez KSS. Przy czym należy podkreślić, że NIK bada agencje państwowe właśnie w oparciu o te kryteria. W konsekwencji kontrola działalności służb przez komisję sejmową będzie stanowiła powielenie aktywności Najwyższej Izby Kontroli. Równocześnie nie należy zapominać, że kontrolerzy NIK, w tym jej inspektorzy, posiadają specjalistyczne wykształcenie, doświadczenie zawodowe i odbyłą aplikację kontrolerską. Umożliwiają im one profesjonalne, apolityczne, bezstronne wykonywanie swoich obowiązków (por. art. 66 i n. ustawy o NIK). Oznacza to posiadanie kwalifikacji predysponujących ich do prowadzenia kontroli w oparciu o ww. kryteria wskazane w ustawie zasadniczej.

Szczegółowa analiza kompetencji kontrolerów NIK (por. w szczególności art. 29 ustawy o NIK<sup>9</sup>) prowadzi do konstatacji, że nie mogą

- 
- 5 Kryterium legalności oznacza ocenę (kontrolę) pod względem zgodności z prawem.
  - 6 Kryterium gospodarności oznacza ocenę wydatków ponoszonych przez kontrolowane podmioty pod względem oszczędności i wydajności.
  - 7 Celowość to ocena, czy działania prowadzone przez kontrolowaną jednostkę mieściły się w celach określonych dla niej przez przepisy prawa.
  - 8 Kryterium rzetelności oznacza ocenę (kontrolę) działalności kontrolowanych jednostek pod względem staranności, sumienności.
  - 9 Zgodnie z art. 29 ust. 1 pkt 2 ustawy o NIK upoważnieni przedstawiciele *Najwyższej Izby Kontroli* mają prawo do:
    - a) swobodnego wstępu do obiektów i pomieszczeń jednostek kontrolowanych,
    - b) wglądu do wszelkich dokumentów związanych z działalnością jednostek kontrolowanych, pobierania oraz zabezpieczania dokumentów i innych materiałów dowodowych, z zachowaniem przepisów o tajemnicy ustawowo chronionej,

być one przyznane zwykłej (stałej) komisji sejmowej. W praktyce bowiem są to swoiste uprawnienia śledcze, które oddziałują na prawa i wolności jednostki. Mogą zostać przyznane organowi władzy tylko w formie ustawy.

Ponadto w mojej ocenie przyznanie kompetencji KSS uprawnień analogicznych do NIK prowadziłyby do przekroczenia granic kontroli sejmowej wyznaczonych treścią art. 95 ust. 2 Konstytucji RP. Zgodnie z tym przepisem kontroli sejmowej podlega Rada Ministrów. KSS oraz posłowie wchodzący w jej skład uzyskaliby wpływ (kontrolę) nad toczącymi się w służbach specjalnych postępowaniami i przede wszystkim uzyskaliby wgląd do tych postępowania. Kontrola sejmowa, o której mowa w art. 95 ust. 2 Konstytucji RP nie obejmuje kontroli działalności funkcjonariuszy organów ścigania i toczących się postępowania. O ile szefowie agencji są organami administracji rządowej (por. np. art. 3 ustawy o ABW i AW)<sup>10</sup> o tyle podlegli im funkcjonariusze prowadzą swoje postępowania w oparciu o przepisy k.p.k. i k.k.w. (por. np. art. 21 ust. 2 i 3 ustawy o ABW i AW, art. 15 ustawy o Policji). Ich działania podlegają kontroli sądów. Czynności kontrolne dokonywane przez KSS, bądź jej członków, w trakcie toczących się postępowania mogą bardzo niekorzystnie wpływać na ich efektywność i skutkować bardzo poważnymi zakłóceniami w ich przebiegu. Będzie to miało szczególnie negatywny wpływ w sytuacji, gdy kontrolujący (KSS, członek KSS) dojdzie do przekonania, że zastosowanie danego środka operacyjnego w trakcie toczącego się postępowania (np. podsłuchu) było, bądź jest nieuzasadnione. Trudno bowiem sobie wyobrazić sytuację, w której polityk (organ Sejmu)

- 
- c) przeprowadzania oględzin obiektów, składników majątkowych i przebiegu określonych czynności,
  - d) wzywania i przesłuchiwanie świadków,
  - e) żądania udzielenia wyjaśnień przez osoby, które wykonują lub wykonywały pracę na podstawie stosunku pracy lub innej umowy w jednostkach kontrolowanych,
  - f) zasięgania w związku z przygotowawaną lub przeprowadzaną kontrolą informacji oraz żądania dokumentów od jednostek niekontrolowanych, a także żądania wyjaśnień od pracowników tych jednostek,
  - g) korzystania z pomocy biegłych i specjalistów,
  - h) zwoływania narad w związku z przeprowadzaną kontrolą,
  - i) przetwarzania danych osobowych, z wyjątkiem danych ujawniających poglądy polityczne, przekonania religijne lub światopoglądowe, jak również danych genetycznych, o nałogach, o seksualności lub o orientacji seksualnej.
- 10 Podobnie rzecz się ma z Komendantem Głównym Policji, który jest centralnym organem administracji rządowej, i który podlega ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych (por. art. 5 ust. 1 ustawy o Policji).

kontroluje toczące się postępowania i ocenia zasadność lub jej brak stosowania w ich toku określonych instrumentów śledczych.

Pozostałe zagadnienia wskazane w „Rekomendacji”, które odnoszą się do funkcjonowania KSS, tj. zobowiązanie RPO i KSS do współpracy, stworzenia zaplecza (infrastruktury), która umożliwi realizację zadań KSS - nie wzbudzają zastrzeżeń, co do ich zgodności z postanowieniami ustawy zasadniczej.

## **Ad 2) poddanie służb policyjnych kontroli Rzecznika Praw Obywatelskich**

KNI zarekomendowała poddanie służb policyjnych kontroli RPO, poprzez dokonywanie okresowej lub wrywkowej kontroli w sposób analogiczny do kontroli zakładów karnych, w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur. Taka kontrola powinna kończyć się wydaniem raportu tematycznego.

Odpowiedź na pytanie, czy poddanie służb policyjnych kontroli RPO zgodne jest z ustawą zasadniczą, w szczególności przyznanymi przez Konstytucję RP kompetencjami i zadaniami Rzecznika, wymaga zdefiniowania zakresu kontroli. W powyższej kwestii zasadniczo jawią się dwie możliwości:

- a) prawodawca przyzna Rzecznikowi prawo kontroli działalności Policji i innych formacji w zakresie ochrony praw i wolności człowieka i obywatela, tj. w zakresie konstytucyjnych funkcji RPO;
- b) prawodawca przyzna Rzecznikowi ogólną funkcję kontroli służb, która będzie dotyczyć nie tylko ochrony praw i wolności jednostki ale również szeroko rozumianej kontroli działalności Policji, poprawności przebiegu prowadzonych postępowań, skuteczności nadzoru prokuratorskiego, zgodności działań służb z przepisami prawa itp.

Pierwsze rozwiązanie nie wymaga zmiany Konstytucji RP. Drugie natomiast stanowi przyznanie RPO nowej funkcji ustrojowej i wymaga dokonania stosowanej korekty postanowień ustawy zasadniczej, w szczególności art. 208 ust. 1.

### **Ad a)**

Stworzenie szczegółowych mechanizmów kontroli działalności Policji i innych służb nie wymaga dokonania zmian ustawy zasadniczej, jeżeli owa kontrola będzie dotyczyła ochrony praw i wolności człowieka i obywatela. Podstawową funkcją RPO jest stanie na straży konstytucyjnych praw i wolności jednostki (por. art. 208 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 1 ust. 2 ustawy o RPO). Tak rozumiana rola Rzecznika Praw

Obywatelskich obejmuje również kontrolę działalności Policji i ochronę praw i wolności przed bezprawnymi działaniami funkcjonariuszy tej formacji. Zgodnie z art. 1 ust. 3 ustawy o RPO w sprawach o ochronę wolności i praw człowieka i obywatela Rzecznik bada, czy wskutek działania lub zaniechania organów, organizacji i instytucji, obowiązanych do przestrzegania i realizacji tych wolności i praw, nie nastąpiło naruszenie prawa, a także zasad współżycia i sprawiedliwości społecznej.

Przepisy ustawy o RPO umożliwiają Rzecznikowi kontrolę działalności organów władzy publicznej oraz formacji mundurowych przeznaczonych do ochrony i utrzymania bezpieczeństwa oraz porządku publicznego. Z uwagi na fakt, że tego typu formacje mogą stosować środki przymusu lub inne instrumenty naruszające prawa i wolności człowieka i obywatela kontrola ich działalności przez RPO ma szczególne znaczenie. Artykuł 208 ust. 2 Konstytucji RP stanowi, że „zakres i sposób działania Rzecznika Praw Obywatelskich określa ustawa”. Oznacza to, że ustrojodawca pozostawił ustawodawcy zwykłemu swobodę w odniesieniu do określenia sposobów realizacji funkcji i zadań RPO. W konsekwencji należy uznać, że obecne rozwiązania ustawowe są poprawne i odpowiadają założeniom ustrojodawcy. Równocześnie ich zmiana (rozszerzenie) nie będzie sprzeczna z postanowieniami Konstytucji RP. Prawodawca może je swobodnie przekształcić i zmienić stosownie do swoich założeń. Istotne jest to by służyły one realizacji funkcji RPO.

Z założeń „Rekomendacji” wynika sugestia stworzenia dodatkowych mechanizmów kontroli służb policyjnych na wzór „Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur”. Przedstawiona wyżej zasada swobody ustawodawcy oznacza, że zaproponowana koncepcja jest dopuszczalna i nie będzie pozostawać w kolizji z postanowieniami ustawy zasadniczej, jeżeli przyczyni się ona do realizacji konstytucyjnej funkcji RPO, tj. stania na straży praw i wolności człowieka i obywatela.

Ad b)

Przypisanie nowych zadań i kompetencji RPO musi mieścić się w jego ustrojowej funkcji, określonej w art. 208 ust. 1. W drodze ustawy nie można przydzielić Rzecznikowi zadań i kompetencji, które nie dotyczą ochrony praw i wolności jednostki. Oznacza to, że objęcie kontrolą RPO Policji w zakresie potrzebnym do ochrony praw i wolności jednostki jest uzasadnione i zgodne z Konstytucją RP. Natomiast przypisanie Rzecznikowi funkcji kontrolnej w innym zakresie wymaga dokonania stosowanej korekty art. 208 ust. 1 Konstytucji RP.

### **Ad 3) poddanie służb policyjnych i służb specjalnych kontroli sądów**

Działalność Policji i służb specjalnych podlega kontroli sądowej, w szczególności w zakresie stosowanych przez te podmioty środków prawnych służących do realizacji ich zadań i zapewnieniu prawidłowego toku postępowań. W części przypadków opisanych w ustawach kontrola ma charakter uprzedni, tj. następuje przed zastosowaniem danego środka lub instrumentu. Jednakże ustawy przewidują również kontrolę następczą, tj. po wdrożeniu określonego środka. Najczęściej ma to miejsce w przypadku, gdy dany środek musi zostać zastosowany niezwłocznie a opóźnienie mogłoby skutkować utratą ważnych dowodów.

W powyższej materii nasuwają się ważne konstatacje. Po pierwsze - sądy są szczególnie predystynowane do kontroli działalności Policji i służb. Posiadają odpowiednie instrumenty, status, autorytet i przede wszystkim są niezależne. Ponadto sędziowie posiadają odpowiednią, wiedzę, wykształcenie, doświadczenie i są niezawisli. Umożliwia im to ferowanie odpowiednich, bezstronnych i racjonalnych orzeczeń.

Analiza praktyki wskazuje, że sądowa kontrola działalności służb nie zawsze jest skuteczna. Oznacza to konieczność wdrożenia dwóch instrumentów. Po pierwsze ustalenia przyczyn takiego stanu rzeczy. Po drugie stworzenia i uruchomienia środków, które te przyczyny usuną i zwiększą skuteczność sądowej kontroli. Środki te mogą polegać na ustawowym wzmocnieniu roli i pozycji sądów kontrolujących działalność Policji, prokuratury, organów ścigania, służb specjalnych (tj. tych podmiotów, które mogą prowadzić postępowania przygotowawcze, śledztwa, dochodzenia itp.).

Wzmocnienie kontroli sądowej nad toczącymi się postępowaniami i czynnościami Policji, prokuratorów i służb specjalnych, w szczególności w odniesieniu do stosowanych przez nich środków i wykonywania czynności operacyjnych nie będzie stanowiło naruszenia postanowień ustawy zasadniczej.

Równocześnie uznają, że zbędne i niecelowe są zmiany zarekomendowane przez KNI, które dotyczą składania przez Sąd wniosków do KSS w celu przedstawienia opinii w przypadku, gdy Sąd nie dostrzega podstaw wydania zgody na prowadzenie kontroli operacyjnej. Po pierwsze – w sytuacji, gdy sąd nie dostrzega podstaw do wydania zgody na prowadzenie kontroli operacyjnej – wówczas powinien odmówić udzielenia takiej zgody, ewentualnie zwrócić się z żądaniem do wnioskodawcy o doprecyzowanie wniosku i przedstawienie przyczyn i celów wdrożenia środka operacyjnego. Taka jest zasadnicza rola sądowej kontroli działalności służb. Po drugie – zaproponowana przez KNI koncepcja

znacznie przedłużyć postępowanie. W konsekwencji zastosowanie środka operacyjnego może okazać się spóźnione, niecelowe lub zbędne. Po trzecie komisje parlamentarne, zgodnie z utrwalonymi poglądami nauki prawa konstytucyjnego, są wewnętrznymi, pomocniczymi organami izby, w której działają. Celem ich funkcjonowania jest rozpatrywanie i przygotowywanie spraw stanowiących przedmiot prac izby (Sejmu) oraz wyrażanie opinii w sprawach przekazanych pod ich obrady przez Sejm, Marszałka Sejmu lub Prezydium Sejmu (por. art. 17 ust. 1 Regulaminu Sejmu). Ponadto komisje sejmowe są organami kontroli sejmowej w zakresie określonym Konstytucją i ustawami. W konsekwencji komisje parlamentarne nie mogą analizować, rozpatrywać spraw będących przedmiotem aktualnej działalności orzeczniczej sądów (toczącego się postępowania) i wydawać w tym zakresie opinii. W szczególności jest to niedopuszczalne w przypadku, gdy celem takich analiz jest oddziaływanie na treść rozstrzygnięć sądów. Rażąco naruszałby to treść art. 10, art. 45, art. 173, art. 175 i art. 178 ust. 1 Konstytucji RP.

## V. Podsumowanie.

### Główne tezy wynikające z analizy:

1. Uregulowanie w ustawie statusu i kompetencji sejmowej Komisji ds. Służb Specjalnych jest niezgodne z art. 112 Konstytucji RP.
2. Zobowiązanie RPO do współpracy z KSS nie jest niezgodne<sup>11</sup> z postanowieniami Konstytucji RP.
3. Nadanie KSS uprawnień śledczych, w tym w szczególności prawa do prowadzenia przesłuchań w trybie k.p.k., jest niezgodne z art. 31 ust. 3 i art. 112 Konstytucji RP.
4. Wprowadzenie zasady dyskontynuacji w odniesieniu do prac KSS jest zgodne z przepisami Konstytucji RP.
5. Poddanie kontroli Policji przez RPO:
  - nie wymaga zmiany Konstytucji RP, jeżeli kontrola ta mieściłaby się w ramach realizacji funkcji Rzecznika, tj. jej celem byłaby ochrona praw i wolności jednostki;

---

11 Poprzez sformułowanie „nie jest niezgodny” należy rozumieć stanowisko, że dane zagadnienie nie jest uregulowane w postanowieniach ustawy zasadniczej, bądź Konstytucja RP pozostawia tę kwestię do uregulowania w ustawie. W orzecznictwie TK taka formuła służy do wskazania, że przepis Konstytucji RP jest nieadekwatnym wzorcem kontroli badanego aktu. Oznacza to, że przepis ustawy zasadniczej reguluje inne zagadnienia niż porównywany do niego przepis niższego rzędu.

- wymagałaby zmiany Konstytucji RP, jeżeli kontrola wykroczałyby poza funkcje RPO ochrony praw i wolności jednostki.
6. Wzmocnienie kontroli sądowej organów ścigania, policji, prokuratorów, służb specjalnych itp. nie jest niezgodne z przepisami Konstytucji RP.
  7. Stworzenie mechanizmu zapytania KSS przez sądy w przedmiocie dopuszczalności i legalności zastosowania środka operacyjnego przez Policję, prokuratorów, służby specjalne itp. jest niezgodne z art. 10, art. 45, art. 173, art. 175 i art. 178 ust. 1 Konstytucji RP.