

Warszawa, 26.08.2022 r.

**Pan Senator  
Marcin Bosacki**

Przewodniczący Komisji Nadzwyczajnej  
ds. Wyjaśnienia Przypadków Nielegalnej  
Inwigilacji

W nawiązaniu do pisma z dnia 08.08.2022 r., uprzejmie przesyłam odpowiedzi na zawarte w nim zapytania. Mają one w dużej mierze charakter kierunkowy i ogólny, a ich doprecyzowanie powinno nastąpić w toku prac legislacyjnych.

### **Propozycje modyfikacji systemu nadzoru nad służbami specjalnymi**

Sprawa nadzoru nad służbami specjalnymi nabiera obecnie nowego wymiaru z wielu powodów. Z pewnością nową jakością jest rozwój możliwości technicznych, umożliwiających, stosunkowo prostymi metodami, ingerencję w prywatność na dużą skalę. Jednocześnie jednak świat konfrontuje się z niezwykle poważnym kryzysem międzynarodowym, którego konsekwencje generują fundamentalne zagrożenia dla globalnego bezpieczeństwa, w tym bezpieczeństwa RP. Rozważając balans między ochroną praw obywateli i skutecznością zwalczania zagrożeń warto pamiętać, iż groźba wykorzystania informacji pozyskiwanych przez służby do realizacji innych celów niż oficjalny powód objęcia zainteresowaniem, to problem znany we wszystkich systemach od lat, co znajduje odzwierciedlenie w stosownych przepisach – także polskiego – prawa. Zresztą zagadnienie nieuprawnionego wykorzystania informacji dotyczy w podobnym stopniu sfery np. systemu bankowego czy komunikacji elektronicznej. Znalezieniu dobrego rozwiązania rozważanego problemu nie sprzyja fakt, że mamy ostatnio do czynienia, ze zdecydowanym spadkiem zaufania do struktur państwa w wielu wymiarach.

Z założenia rozważamy nadzór nad służbami specjalnymi: wywiadem i kontrwywiadem – służbami czy strukturami odpowiedzialnym za bezpieczeństwo państwa. Problem nadużyć w wykorzystaniu efektów pracy operacyjnej dotyczy zaś wszystkich instytucji uprawnionych do jej wykonywania, też tych odpowiadających za działania dochodzeniowo-śledcze prowadzone przez np. CBA, ale też Policję, Żandarmerię czy Straż Graniczną, których celem jest zwalczanie przestępczości i egzekwowanie prawa. To rozróżnienie jest kluczowe, także w wymiarze konstytucyjnym, gdyż sfera bezpieczeństwa narodowego ma w niej nadaną inną rangę niż działania na rzecz przestrzegania prawa. Waga ochrony tajemnicy w obu obszarach ma zasadniczo inne znaczenie, przy tym – co istotne – w czasie pokoju największe zagrożenie dla życia i zdrowia funkcjonariuszy i „osób udzielających pomocy” ma miejsce przy zwalczaniu przestępczości zorganizowanej i terroryzmu (nieco przecenianemu w naszych

warunkach). Jednocześnie ochrona zainteresowań, źródeł czy metod pracy wywiadu i kontrwywiadu ma strategiczny wymiar i dotyka podstawowych interesów bezpieczeństwa i bytu państwa.

### **1. System udzielania zgody na kontrolę operacyjną.**

Obecny system ma mankamenty, ale również dość konsekwentną logikę. Należy go utrzymać i zmodyfikować. Tylko skoncentrowanie tych trudnych spraw w ograniczonym gronie przygotowanych i przeszkolonych sędziów umożliwia zachowanie konsekwentnej linii orzeczniczej i kształtowanie podobnych standardów oceny zdarzeń i ich kwalifikacji prawnej. Sędziowie powinni być dodatkowo przeszkoleni w zakresie specyfiki pracy wywiadu i kontrwywiadu, ale również wykrywania potencjalnych deliktów i nadużyć, jakie mogą mieć miejsce w trakcie przygotowania i procedowania wniosków przez instytucje uprawnione do stosowania kontroli, w celu wykreowania obrazu sytuacji przesądzającego o uzyskaniu zgody.

*Inne proponowane zmiany, vide pkt 3.*

### **2. Kontrola parlamentarna**

Sposób i zakres sprawowania przez Sejm kontroli nad służbami specjalnymi przechodził ewolucję. Jej efektem jest osiągnięcie przez komisję ds. służb specjalnych pozycji organu o iluzorycznym znaczeniu, realizującego głównie procedury formalne i zadania poznawcze.

Praktyka życia politycznego i parlamentarnego w Polsce poszła w takim kierunku, że trudno zakładać, aby ciało polityczne, zdominowane przez przedstawicieli silnie zhierarchizowanej struktury partyjnej mogło skutecznie realizować zadania nadzorczo-kontrolne wobec instytucji podległych rządowi. Symbolem marginalizacji komisji jest m.in. fakt, iż opiniowanie kandydatów w procesie zmian na stanowiskach kierowniczych w służbach (powoływania i odwoływania) może odbywać się bez udziału zainteresowanych osób. Pozostawienie jej kwestii organizacyjnych, budżetowych oraz analizy sprawozdań i planów pracy, bez wglądu w materiały operacyjne, to zasadne rozwiązanie.

### **3. System nadzoru i kontroli**

System nadzoru i kontroli jest niewystarczający. Należy go wzmocnić w dwóch obszarach: stosowania kontroli operacyjnej i możliwości wglądu w działania i dokumenty służb.

Problemy, z jakimi mierzą się instytucje nadzorcze dotyczą zasadniczo dwóch obszarów: kompetencji merytorycznych, rozumianych jako zdolność do realizacji zadań oraz legalności podejmowanych działań. Pytanie, jak uniezależnić służby od bieżącej polityki wewnętrznej i oczekiwań zwierzchników politycznych udzielania wsparcia dla formacji rządzącej ma charakter ponadczasowy i filozoficzny. Ale wiem, że takie funkcjonowanie służb jest możliwe.

W obu wspomnianych obszarach realne kompetencje posiada: premier, minister obrony i koordynator ds. ss. Organy te mają pełne możliwości oceny czy działania służb prowadzone

są w interesie bezpieczeństwa państwa i zgodnie z prawem. Rozważamy więc ponownie nie skuteczność systemu nadzoru i kontroli lecz jakość życia politycznego w naszym kraju. To nie rozległe kompetencje służb są problemem lecz ryzyko ich ścisłego podporządkowania celom bieżącej polityki, w tym wewnętrznej oraz – to narastający problem – gospodarczej.

*W kwestii kontroli przez Sejm vide pkt 2*

Najwyższa Izba Kontroli ma stosunkowo szerokie uprawnienia, które obok zagadnień budżetowych czy kadrowych obejmują również – w pewnym zakresie – efektywność realizacji zadań merytorycznych. Jest to kolejny, obok sądu, niezależny od władzy podmiot zdolny do obiektywnej oceny sytuacji w służbie. Można zwiększyć jego uprawnienia w przedmiocie sporządzania oceny efektywności działań w wymiernym rozsądnym zakresie (nie można zmierzyć np. trafności analiz wywiadowczych, ani skuteczności pracy kontrwywiadu), tak aby nie obejmowały wglądu w kwestie operacyjne.

*Do kwestii powołania nowego organu odniosę się w pkt. 4*

Uważam, że skutecznym i stosunkowo prostym do wprowadzenia sposobem na podniesienia sposobu kontroli nad służbami jest nadanie nowej jakości kontroli sądowej.

Zgodnie z obowiązującym prawem to sądy udzielają zgody na kontrolę operacyjną. Pojęcia „zgody” nie należy traktować jako jednorazowego, nieodwracalnego aktu. W każdej sprawie sytuacja ma określoną dynamikę. Sąd powinien mieć prawo do żądania udostępnienia dodatkowych dokumentów, w tym operacyjnych, oraz wezwania do doprecyzowania sformułowań zawartych we wniosku oraz dowiedzenia ich prawdziwości. Powinien mieć dostęp do wszelkiej wiedzy, która rozstrzygnie ew. wątpliwości. Ponadto sąd w procesie podejmowania decyzji mógłby żądać wglądu do szczegółowego katalogu środków techniki operacyjnej wykorzystanych w sprawie. Pozostawałby on jednak w procedurze prowadzonej w służbie i podlegał zasadom ochrony, zgodnie z ustawą.

Uzyskanie przez sąd wglądu w materiały operacyjne skutkuje koniecznością wprowadzenia wobec tej grupy sędziów procedury sprawdzającej, w ograniczonej (uproszczonej) formie, obejmującej np. kontakty z cudzoziemcami. Mogłaby ona być prowadzona przez wyznaczonego sędziego Sądu Najwyższego, będącego raczej depozytariuszem wrażliwej wiedzy niż weryfikatorem.

#### **4. Nowy organ**

Swoje uwagi do najbardziej znanej i zaawansowanej koncepcji powołania nowego organu nadzorującego służby specjalne, zawartej w absolutnie interesującym projekcie „Osiodłać Pegaza” sporządziłem na prośbę RPO w 2019 r. Dokument w załączeniu.

Generalnie uważam, że okoliczność, w której wybrane instytucje państwowe nie korzystają ze swoich uprawnień lub robią to w stopniu niedostatecznym, skutkować ma powołaniem kolejnej, to droga do nikąd.

## **5. Stały nadzór nad pracą operacyjną służb.**

Ochrona praw obywateli przed niezasadną i inwazyjną ingerencją państwa jest ważną wartością demokratycznego państwa. Należy podnieść poziom tej ochrony.

Jednak praca operacyjna to instrument służący zwalczaniu zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa i najcięższych przestępstw. Jej zasady są uregulowane niezwykle precyzyjnie, a ich łamanie objęte poważnymi sankcjami, w tym karnymi. Stały nadzór – jak rozumiem, przez podmioty zewnętrzne – oznacza de facto ingerowanie w przebieg i organizację pracy operacyjnej, np. recenzowanie pracy ze źródłami (w tym zasadności ich pozyskania i wysokości wynagrodzenia) czy ocenę zasadności wydatków na operacje wywiadowcze, antyterrorystyczne czy antymafijne. Problemem w tym przypadku nie jest jedynie dekonspiracja działań, ale ingerencja w autonomię planowania i podejmowania decyzji przez struktury służb, a to na nich spoczywa odpowiedzialność za realizację ustawowych działań. Za to, żeby były one skuteczne i zgodne z prawem odpowiada szef służby. Szeroka skala zewnętrznej ingerencji w bieżącą pracę, bez jakiegokolwiek odpowiedzialności, to nie jest właściwy kierunek.

Godnym rozważenia pomysłem jest natomiast obowiązek udostępnienia przez służby informacji na temat użycia na terytorium kraju i wobec obywatela RP konkretnej metody pracy operacyjnej lub środka techniki operacyjnej na zapytanie sądu lub prokuratury, w określonym katalogu przestępstw bądź w ramach rozpatrywania skargi. W razie odmowy udzielenia odpowiedzi przez służbę rozstrzygnięcie podejmowałby I Prezes Sądu Najwyższego, w trybie podobnym do opisywanego w art. 39 ust. 6 Ustawy o ABW i AW.

## **6. Kryteria objęcia pracy operacyjnej dodatkowym nadzorem**

Do kwestii tej odniosłem się opisując procedurę skargi i zasady udzielania informacji, a także przedstawiając powody braku uzasadnienia w podobnym traktowaniu obywateli RP i cudzoziemców. Szczególna ochrona przed nadużyciami ze strony służb przysługiwać powinna obywatelom RP. Wyzwaniem pozostaje uregulowanie kwestii traktowania podmiotów gospodarczych skarżących się na nieuprawnione działanie służb.

## **7. Skarga na działania służb.**

Skarga na działanie służb to istotny element uszczelnienia systemu. Jej rozpatrywanie należy uregulować w trybie ustawy. Czynność tę należy powierzyć instytucjom niezależnym od władzy politycznej: Rzecznikowi Praw Obywatelskich i sądom. Skargi mogłyby dotyczyć przypadków nadużycia władzy i łamania prawa, a nie zasadności bądź nie, znalezienia się w sferze zainteresowania służb (można niekiedy zidentyfikować taką aktywność). RPO prowadziłby całość postępowania w trybie niejawnym. Dokumenty o klauzuli ściśle tajne byłyby do wglądu jedynie osobiście przez Rzecznika, bez dostępu do materiałów operacyjnych. W przypadku rodzącym wątpliwości kierowałby zapytania do koordynatora ds. ss. Gdyby jego odpowiedź nie rozstrzygała ich, a sprawa nie dotyczyła realizacji zadań

wywiadu, kontrwywiadu lub zwalczania terroryzmu, a osoba skarżąca jest obywatelem RP, RPO zawiadamiałby prokuraturę o możliwości popełnienia przestępstwa<sup>1</sup>. Jeśli prokuratura odmówiłaby wszczęcia postępowania, albo jego wyniki wraz z niejawnym uzasadnieniem nie były satysfakcjonujące dla RPO, mógłby on przekazać zgromadzone materiały do sądu, niejako w formie subsydiarnego aktu oskarżenia. Sąd w przypadku, gdy opisane ustawowo przesłanki wskazują na naruszenie prawa, mógłby w trybie procesowym zażądać wglądu do całości materiałów, w tym operacyjnych. Jego rozstrzygnięcie zapadałoby bez udziału pokrzywdzonego (z powodu konieczności ochrony metod i środków pracy operacyjnej), a skutkiem byłoby obligatoryjne wszczęcie postępowania karnego wobec podejrzanych funkcjonariuszy i przyznanie odszkodowania pokrzywdzonemu.

Jeżeli skarżący, obywatel RP podnosiłby we wniosku, że znalazł się w obszarze nielegalnej aktywności służb z powodów politycznych, po wyczerpaniu procedury wymiany informacji pomiędzy RPO a koordynatorem ds. ss i prokuraturą, badanie sprawy w sądzie odbywałoby się w trzysobowym składzie. Jeśli skarga dotyczyłaby nielegalnych działań wobec parlamentarzystów (można rozważyć rozszerzenie katalogu osób w tej kategorii) byłaby kierowana do Sądu Najwyższego, który w trzysobowym składzie rozstrzygałby o jej zasadności, mając wgląd do materiałów operacyjnych. W przypadku uznania zasadności skargi sprawę kierowałby do Sądu Apelacyjnego, który w trzysobowym składzie prowadziłby postępowanie karne wobec podejrzanych i w przypadku skazania przesądzał o zakresie odtajnienia zgromadzonych materiałów. Sąd Najwyższy byłby wówczas instancją odwoławczą.

Procedura powinna mieć narzucone rygorystyczne ramy czasowe. Skarżący powinien otrzymać informację jedynie o tym, że jego skarga jest bezzasadna lub, że dotychczasowe sprawdzenia skutkują skierowaniem sprawy do sądu i stał się stroną postępowania.

## **8. Informowanie o fakcie przeprowadzenia kontroli operacyjnej.**

Postulat obligatoryjnego informowania każdej osoby, wobec której wszczęto kontrolę operacyjną, nie ma uzasadnienia. Udzielanie takiej informacji z inicjatywy instytucji to zasadnicze nieporozumienie. Dostęp do tej wiedzy powinien być rozważany jedynie na wniosek zainteresowanego i ograniczony do obywateli RP. Nie powinien dotyczyć spraw z obszaru wywiadu i kontrwywiadu oraz zwalczania terroryzmu i przestępczości zorganizowanej (niezbędna bardziej precyzyjna definicja). W przypadku odmowy przez służbę udzielenia informacji dotyczącej ew. objęcia konkretnej osoby kontrolą operacyjną, decyzja powinna należeć do sądu. Kryteria odmowy powinny być precyzyjne i obejmować m.in.:

- zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa;

---

<sup>1</sup> W sprawach dotyczących wywiadu, kontrwywiadu i zwalczania terroryzmu oraz w przypadku, gdy osoba skarżąca nie jest obywatelem RP, obowiązek weryfikacji zasadności skargi spoczywałby na koordynatorze ds. ss, który z racji kompetencji podejmowałby stosowne interwencje w służbie, bądź – w przypadku przekroczenia uprawnień przez funkcjonariuszy - kierował sprawę do prokuratury.

- zagrożenia dla życia i zdrowia osób, których dotyczy sprawa (m.in. funkcjonariuszy, osób udzielających pomocy służbom, ale też innych przechodzących w sprawie);
- ryzyka dekonspiracji osób udzielających pomocy służbom specjalnym;
- zagrożenia powodzenia prowadzonych operacji;
- ochronę – wskazanych precyzyjnie we wniosku do sądu - metod i środków pracy operacyjnej;
- naruszenie zasad współpracy międzynarodowej służb specjalnych.

#### **Pkt 7 i 8. Kwestia traktowania cudzoziemców w systemie**

Z pozycji oficera wywiadu i kontrwywiadu uważam, że formułowany niekiedy postulat zrównania poziomu ochrony praw cudzoziemców z obywatelami RP w dochodzenia swoich praw wobec polskich służb specjalnych jest niezasadny. Żyjemy w czasach degenerowania się prawa międzynarodowego, upadku norm i dobrych obyczajów, w świecie gdzie autokracje i dyktatury w sposób systemowy zwalczają państwa demokratyczne i tworzone przez nie struktury międzynarodowe. Najwięksi gracze światowi nie respektują praw mniejszych i słabszych państw oraz ich obywateli. Służby specjalne wielu państw dokonują przestępstw i morderstw w kraju i zagranicą, ingerują w procesy wyborów, oddziałują na media i wyroki sądów, prowadzą cyberwojny, destabilizują sytuację wewnętrzną i porządek międzynarodowy. Instrumentem działania tychże państw są przede wszystkim (choć nie zawsze) ich obywatele, dla polskich służb – chcąc, nie chcąc – cudzoziemcy. Polski wywiad i kontrwywiad to niewielkie służby, na których spoczywa wielka odpowiedzialność. Muszą mieć gwarancję bezpiecznego i zdecydowanego działania za granicą i posiadania przewagi w kraju.

Ponadto nie ma wątpliwości, że sytuacja pogarsza się z roku na rok. Jesteśmy państwem granicznym NATO i UE, sąsiadujemy z dwoma państwami autorytarnymi, a dwaj nasi sąsiedzi znajdują się w stanie wojny.

Z poważaniem,

/-/ gen. bryg. rez. Radosław Kujawa