

**Mateusz Kolaszyński**  
Uniwersytet Jagielloński

## Nadzór nad cywilnymi służbami specjalnymi<sup>1</sup>

W Polsce działają trzy cywilne służby specjalne: Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego (dalej ABW), Agencja Wywiadu (dalej AW) oraz Centralne Biuro Antykorupcyjne (dalej CBA). Poprzednikiem dwóch pierwszych był działający w latach 1990–2002 Urząd Ochrony Państwa (dalej UOP). Zgodnie z definicją, legalną funkcjonującą w polskim porządku prawnym, do służb specjalnych zaliczane są również Służba Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służba Wywiadu Wojskowego<sup>2</sup> Jednak nadzór nad wojskowymi służbami specjalnymi stanowi do pewnego stopnia odrębne zagadnienie. Przede wszystkim inaczej przebiegał rozwój instytucji nadzoru nad służbami specjalnymi cywilnymi i wojskowymi po 1989 r., które m.in. podlegały innemu ministrowi (ministrowi obrony narodowej) lub w innym okresie czasu szefowi Sztabu Generalnego WP. Ogólnie można stwierdzić, że tempo zmian w dostosowaniu do demokratycznych standardów było w przypadku wojskowych służb specjalnych dużo wolniejsze<sup>3</sup>. Dość zaznaczyć, że do 2003 r. Wojskowe Służby Informacyjne, działające zanim powstały SKW i SWW, funkcjonowały bez odrębnej ustawy kompetencyjnej<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Projekt sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji nr DEC-2012/05/N/HS5/02373.

<sup>2</sup> Po raz pierwszy definicję służb specjalnych w aktach prawnych wprowadzono w 1995 r. w załączniku do uchwały Sejmu RP z 30 lipca 1992 r., Regulamin Sejmu RP (MP z 1992 r. Nr 23, poz. 271 z późn. zm.), gdzie powołując Sejmową Komisję ds. Służb Specjalnych wskazano, że pod pojęciem tym należy rozumieć Urząd Ochrony Państwa oraz Wojskowe Służby Informacyjne. W aktach prawa powszechnie obowiązującego w Polsce zdefiniowano identycznie (podmiotowo) zakres pojęcia „służby specjalne”. Ustawa z 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz.U. z 2002 r. Nr 74, poz. 676 z późn. zm.) art. 11 wskazuje, że służbami specjalnymi są ABW, AW, SKW, SWW oraz CBA.

<sup>3</sup> D. Rowicka, *Służby specjalne w Polsce*, [w:] *Bezpieczny obywatel bezpieczne państwo*, red. J. Władki, J. Czapska, Lublin 1998, s. 110.

<sup>4</sup> Obszerniej na temat najważniejszych kwestii spornych pojawiających się w toku prac legislacyjnych nad ustawą o WSI zob.: J. Niedziela, *Nowe podstawy prawne działania Wojskowych Służb Informacyjnych*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2003, nr 4, s. 34–45.

Istotne dla określenia zakresu przedmiotowego prowadzonych rozważań jest zdefiniowanie pojęcia nadzoru, a przede wszystkim odróżnienie go od pojęcia kontroli. Jak zauważa E. Ochendowski, jednym z głównych celów obu czynności jest zapewnienie prawidłowego działania administracji, jednak często nie uwzględnia się zachodzącej pomiędzy nimi różnicy<sup>5</sup>. To, co zdecydowanie odróżnia nadzór od kontroli, to przewidziana prawem możliwość wiążącej ingerencji w działalność organu nadzorowanego w celu skorygowania jej w pożądanym kierunku. Ta właściwość jest cechą wspólną większości definicji nadzoru pojawiających się w doktrynie prawa administracyjnego<sup>6</sup>. Podobnie ujęcia można spotkać w prawie konstytucyjnym, np. zdaniem B. Banaszaka, nadzór obejmuje kontrolę oraz kompetencje do merytorycznego korygowania działalności podmiotu poddanego nadzorowi<sup>7</sup>.

Zgodnie z tymi ustaleniami, za organy sprawujące nadzór nad cywilnymi służbami po 1989 r. zostały uznane: Prezes Rady Ministrów, minister spraw wewnętrznych, koordynator ds. służb specjalnych i tym organom zostało poświęcone najwięcej uwagi. Nie zostaną tutaj omówione kwestie związane z kontrolą sprawowaną przez organy władzy ustawodawczej, sądowniczej i tzw. organy ochrony i kontroli prawa. Mimo istotnej roli kontroli sprawowanej przez Sejm, w tym sejmową Komisję ds. Służb Specjalnych, sądy powszechne, prokuratorów z Prokuratorem Generalnym na czele czy Najwyższą Izbę Kontroli, trudno łączyć ich działalność z nadzorem nad cywilnymi służbami specjalnymi<sup>8</sup>. Wydaje się, że w związku z występującym w Polsce parlamentarno-gabinetowym systemem rządów, taką ogólną kompetencję do działań nadzorczych można przypisać jedynie wybranym organom egzeku-

<sup>5</sup> E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 1999, s. 362.

<sup>6</sup> J. Starościak, *Zarys nauki administracji. Część ogólna*, Warszawa 1971, s. 356; E. Ochendowski, *op. cit.*, s. 189; W. Dawidowicz, *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce*, Warszawa 1970, s. 35; F. Longschamps, *Rzut oka na system kontroli nad administracją*, „Kontrola Państwowa” 1964, z. 3, s. 4; A. Wiktorowska, M. Wierzbowski, *Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego*, [w:] Z. Cieślak, J. Jagielski, J. Land, M. Szubiakowski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 1997, s. 97, J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2005, s. 164–165. Trzeba odnotować, że w związku z istnieniem wielu definicji legalnych pojęcia nadzoru, w literaturze pojawiają się wątpliwości, czy możliwe i celowe jest formułowanie uniwersalnej definicji nadzoru, zob.: L. Bar, *Położenie prawne przedsiębiorstwa państwowego w sferze prawa administracyjnego*, Warszawa 1968, s. 123; A. Chelmoński, *Nadzór policyjny i reglamentacyjny w administracyjnym prawie gospodarczym*, [w:] A. Borkowski et. al., *Administracyjne prawo gospodarcze. Zagadnienia wybrane*, Wrocław 2000, s. 107–108.

<sup>7</sup> B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2001, s. 632–633.

<sup>8</sup> Jedynym aspektem kontroli zasygnalizowanym w artykule jest kontrola sposobu, w jaki niektóre organy egzekutywy sprawują nadzór nad cywilnymi służbami specjalnymi.

tywy<sup>9</sup>. Rozróżnienie na nadzór władzy wykonawczej i kontrolę wykonywaną przez pozostałe segmenty władzy występuje w literaturze dotyczącej służb specjalnych. S. Zalewski twierdzi, że „zakres cywilnej kontroli służb specjalnych w państwie demokratycznym obejmuje zarówno funkcje kontrolne władzy sądowniczej i ustawodawczej, jak i nadzór organów władzy wykonawczej”<sup>10</sup>.

Tak rozumiany nadzór nad służbami specjalnymi jest zagadnieniem bardzo obszernym, stąd prowadzone rozważania koncentrują się jedynie na przedstawieniu rozwoju tej instytucji od 1989 r. Właśnie w tym okresie rozpoczęto budowę zrębów dzisiejszych rozwiązań, które następnie – w mniej lub bardziej konsekwentny sposób – były rozwijane. W dalszej części artykułu więcej uwagi poświęcono przedstawieniu aktualnych rozwiązań. Jest to o tyle istotne, że w ostatnim okresie nastąpiły liczne zmiany w tej materii. Końcowa część artykułu została poświęcona zagadnieniu relacji między organem nadzorczym a szefami poszczególnych służb. W tych relacjach istotne jest ustalenie granicy między cywilnymi politykami wybranymi w demokratycznych wyborach, a neutralnymi politycznie szefami służb specjalnych. Jest to pytanie o zakres nadzoru, tzn. o stopień limitowanej prawem ingerencji w działalność służb specjalnych. Ingerencji, która z jednej strony ma zapewnić zgodność działań danej służby z polityką konkretnego rządu, a z drugiej gwarantować neutralność polityczną służbom specjalnym i możliwość sprawnego działania. Jest to obszerne zagadnienie, w związku z czym w artykule skupiono się jedynie na kwestiach związanych z zapewnieniem gwarancji formalnych i instytucjonalnych przed nadmierną ingerencją polityków w bieżącą działalność służb specjalnych.

## 1.

Zmiany w cywilnych służbach specjalnych rozpoczęły się w związku z przemianami ustrojowymi, jakie miały miejsce w Polsce na przełomie lat 80. i 90. XX w. W tamtym okresie istotne okazało się stworzenie ram prawnych pozwalających egzekutywie na skuteczny nadzór nad służbami specjalnymi. W sensie formalnym Służba Bezpieczeństwa – odpowiedzialna w latach

<sup>9</sup> Należy jednak odnotować, że w literaturze nie wyklucza się w niektórych sytuacjach ustrojowych działalności nadzorczej ze strony innych organów. Rozważania w tej kwestii w odniesieniu do parlamentu zob.: R. Mojak, *Parlament a rząd w ustroju Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2007, s. 273–276.

<sup>10</sup> S. Zalewski, *Służby specjalne w państwie demokratycznym*, Warszawa 2002, s. 118–119; M. Bożek, *Nadzór Prezesa Rady Ministrów nad służbami specjalnymi i sposoby jego realizacji w świetle obowiązującego ustawodawstwa*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 3, s. 13; A. Żebrowski, *Kontrola cywilna nad służbami specjalnymi III Rzeczypospolitej (1989–1999). Zagadnienia politologiczno-prawne*, Kraków 1999, s. 107 i 118–119.

1956–1990 za cywilny wywiad i kontrwywiad oraz pełniąc funkcję policji politycznej, była jedną z formacji bezpośrednio podporządkowanych ministrowi w ramach monolitu, jakim było ówczesne Ministerstwo Spraw Wewnętrznych. W wyniku zmian wprowadzonych w 1990 r. przez tzw. pakiet ustaw policyjnych (o urzędzie ministra spraw wewnętrznych<sup>11</sup>, o Policji<sup>12</sup> oraz o Urzędzie Ochrony Państwa<sup>13</sup>), MSW uzyskało całkowicie nową strukturę. Scentralizowany i zhierarchizowany dotąd resort został podzielony na cywilne i polityczne MSW oraz apolityczne i fachowe pionierzy podległych ministrowi, ale autonomicznych organów centralnych: Komendanta Głównego Policji, Szefa UOP, Komendanta Straży Granicznej<sup>14</sup>.

Minister spraw wewnętrznych, zgodnie z ustawą z 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie ministra spraw wewnętrznych, stał się naczelnym organem administracji państwowej realizującym politykę państwa w dziedzinie ochrony bezpieczeństwa państwa oraz bezpieczeństwa i porządku publicznego (art. 1 ust. 1). Zgodnie z art. 2 ust. 1, do jego zadań należał m.in. nadzór nad działalnością powstałego w miejscu zlikwidowanej Służby Bezpieczeństwa – UOP, w zakresie ustalonym odrębnymi ustawami. Odnosiło się to w głównej mierze do wyżej wspomnianej ustawy z 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa (dalej ustawa o UOP). Ów nadzór miał sprowadzać się do czuwania nad ogólną polityką szefa UOP, jej zgodnością z polityką państwa i prawidłową polityką kadrową. Minister dzielił z premierem kompetencje organizacyjne i personalne. Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra spraw wewnętrznych określał szczegółową strukturę i zadania UOP (art. 3) oraz powoływał szefa UOP po zasięgnięciu opinii Politycznego Komitetu Doradczego (art. 4 ust. 2). Minister miał też rozdzielać środki finansowe podległemu organowi.

Merytorycznie kierownictwo nad działalnością UOP należało od tej pory do szefa UOP (art. 4 ust. 1). Minister miał prawo wkraczać w jego działalność wówczas, gdy upoważniały go do tego akty normatywne<sup>15</sup>. Status szefa UOP uległ poważnemu usamodzielnieniu i autonomizacji w porównaniu do pokrewnych służb z okresu PRL. Uzyskał on pozycję centralnego organu administracji państwowej i został najwyższym dowódcą podległej formacji oraz służbowymi przełożonymi wszystkich funkcjonariuszy (art. 20). Co równie

<sup>11</sup> Ustawa z 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych (Dz.U. Nr 30, poz. 181).

<sup>12</sup> Ustawa z 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. Nr 30, poz. 179).

<sup>13</sup> Ustawa z 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa (Dz.U. Nr 30, poz. 180).

<sup>14</sup> J. Widacki, *System bezpieczeństwa wewnętrznego – ewolucja struktur i funkcji*, [w:] *Druga fala polskich reform*, red. L. Kolarska-Bobińska, Warszawa 1999, s. 217.

<sup>15</sup> J. Zimowski, *Wystąpienie parlamentarne z dnia 6 kwietnia 1990 r.*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2010, wydanie specjalne, s. 26.

istotne, spoczywała na nim pełna odpowiedzialność przed naczelnymi organami administracji rządowej za działanie podległego urzędu<sup>16</sup>.

Budowa od podstaw neutralnego politycznie UOP stanowiła jedno z założeń szerszej koncepcji polegającej na odpolitycznieniu działania służb resortu spraw wewnętrznych poprzez oddzielenie cywilnego kierownictwa ministerstwa od fachowych, apolitycznych oraz zweryfikowanych formacji policyjnych. Nowa cywilna służba specjalna zgodnie z ustawą o UOP posiadała własną, odrębną od MSW strukturę organizacyjną. Warto dodać, że UOP został organizacyjnie wyodrębniony nie tylko z pionu organów spraw wewnętrznych, ale również przestał być w organizacyjnym związku z powołaną Policją<sup>17</sup>.

Przyglądając się wprowadzonym w następnych latach nowelizacjom ustawodawstwa można stwierdzić, że ten wykształcony w 1990 r. model uległ największej modyfikacji w latach 1996–1997, w związku z reformą centrum administracyjnego państwa. Nadzór nad szefem UOP został przeniesiony z ministra spraw wewnętrznych na Prezesa Rady Ministrów (art. 28 ustawy z 8 sierpnia 1996 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej<sup>18</sup>). Zgodnie z art. 34 ustawy z 8 sierpnia 1996 r. o zmianie niektórych ustaw normujących funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej<sup>19</sup>, premier miał od teraz samodzielnie określać zadania UOP. Do jego kompetencji należało wytyczanie corocznych kierunków działania oraz mianowanie i odwoływanie szefa tej służby. Premier przejął od ministra kompetencje do wydawania aktów wykonawczych, został też organem odwoławczym od decyzji szefa UOP. Powierzenie w 1997 r. Prezowski Rady Ministrów szerokich uprawnień nadzorczych stworzyło problem, kto w praktyce będzie te uprawnienia wykonywał. W początkowym okresie utworzono organ ministra – członka Rady Ministrów, któremu premier przekazywał w drodze rozporządzenia istotne uprawnienia związane z nadzorem nad służbami specjalnymi. W 1997 r. wydano dwa takie rozporządzenia powierzające bieżący nadzór nad służbami specjalnymi kolejno Zbigniewowi

<sup>16</sup> A. Misiuk, *Przeobrażenia modelu zarządzania w dziedzinie ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego w Polsce w latach dziewięćdziesiątych*, [w:] *Podstawy organizacji i kierowanie – wybrane problemy*, red. A. Misiuk, K. Rajchel, Szczytno 2007, s. 278.

<sup>17</sup> S. Płowucha, *Zagadnienia prawne organizacji i funkcjonowania Policji*, Szczytno 1995, s. 6.

<sup>18</sup> Dz.U. Nr 106, poz. 497. Jak twierdzi J. Widacki, wyłączenie UOP ze struktury MSW było motywowane względami politycznymi. Celem miało być osłabienie pozycji ministra spraw wewnętrznych, zob. J. Widacki, *op. cit.*, s. 234.

<sup>19</sup> Dz.U. Nr 106, poz. 496.

Siemiątkowskiemu<sup>20</sup> i Januszowi Pałubickiemu<sup>21</sup>. W rządzie Leszka Millera zaniechano powoływania tego organu, wychodząc z założenia, że rozwiązanie takie nie sprawdziło się w polskich warunkach<sup>22</sup>.

Na mocy art. 34 pkt 21 omawianej nowelizacji, wzmocniona pod względem formalnym została pozycja szefa UOP – kosztem ministra spraw wewnętrznych. Organ ten zyskał prawo do zarządzania czynności operacyjnych najgłębiej ingerujących w prawa i wolności jednostki: kontroli korespondencji, zakupu kontrolowanego i przesyłki niejawnie nadzorowanej. Określał on zasady i tryb wydawania dokumentów legalizacyjnych. Minister stracił też uprawnienia do tworzenia funduszu operacyjnego – zasady jego tworzenia i gospodarowania nim określał od tej pory szef UOP. Ponadto utracił wpływ na rekrutację do służby, a także na określenie zasad jej przebiegu w kwestiach związanych z umundurowaniem, uzbrojeniem czy zakwaterowaniem.

Ta sama nowelizacja wprowadziła dodatkowo do ustawy o UOP regulacje o Kolegium ds. Służb Specjalnych – organie opiniodawczo-doradczym Rady Ministrów w sprawach programowania, nadzoru i koordynowania działań służb specjalnych oraz innych formacji mundurowych, jeśli podejmują one działania w celu zapewnienia bezpieczeństwa państwa<sup>23</sup>. W skład Kolegium miał wchodzić jako przewodniczący Prezes Rady Ministrów oraz powoływany i odwoływany przez niego sekretarz, ministrowie odpowiedzialni za: sprawy wewnętrzne, sprawy zagraniczne, obronę narodową, finanse publiczne oraz szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego. Grono to zasilali także minister – członek Rady Ministrów właściwy do spraw koordynowania działalności służb specjalnych, jeżeli został wyznaczony przez Prezesa Rady Ministrów. Dodatkowo w pracach Kolegium mieli uczestniczyć, bez prawa głosu, szefowie służb specjalnych oraz przewodniczący Sejmowej Komisji ds. służb specjalnych. Swojego przedstawiciela do prac w Kolegium mógł delegować również Prezydent RP (art. 12 ust. 4).

<sup>20</sup> Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 13 stycznia 1997 r. w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działania ministra – członka Rady Ministrów Zbigniewa Siemiątkowskiego (Dz.U. Nr 5, poz. 27).

<sup>21</sup> Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 7 listopada 1997 r. w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działania ministra – członka Rady Ministrów Janusza Pałubickiego (Dz.U. Nr 136, poz. 924).

<sup>22</sup> S. Hoc, *Sytuacja organizacyjno-prawna polskich służb specjalnych*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2002, nr 3, s. 33. Szerzej tematyka praktyki sprawowania nadzoru przez Prezesa Rady Ministrów została przedstawiona w drugiej części opracowania.

<sup>23</sup> Do tych formacji ustawa o ABW zalicza: Policję, Straż Graniczną, Żandarmerię Wojskową, Służbę Więzienną, Biuro Ochrony Rządu, Służbę Celną, urzędy skarbowe, izby skarbowe, organy kontroli skarbowej, organy informacji finansowej oraz służby rozpoznania Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (art. 11).

Do zadań Kolegium należało formułowanie ocen oraz wyrażanie opinii w sprawach istotnych dla działalności służb specjalnych. Na czoło wysuwają się tutaj takie kwestie, jak powoływanie i odwoływanie szefów tych służb, określanie kierunków i planów działania służb specjalnych, szczegółowych projektów budżetów (przed rozpatrzeniem ich przez Radę Ministrów), projektów aktów normatywnych i innych dokumentów rządowych. Kolegium pełniło ponadto funkcję organu opiniodawczo-doradczego, który miał pomagać premierowi w wykonywaniu uprawnień związanych z bezpośrednim nadzorem nad szefem UOP i koordynacją działań służb specjalnych między sobą i w ramach funkcjonowania państwa w sektorze bezpieczeństwa. Za mniej istotną dla prowadzonych rozważań można uznać drugą sferę działalności opiniodawczo-doradczej Kolegium, związaną ze sferą ochrony informacji niejawnych<sup>24</sup>.

Na zakończenie przedstawionych w formie sygnalizacji kwestii związanych z genezą nadzoru nad cywilnymi służbami specjalnymi warto jeszcze odnotować, że powstałe w 2002 r. na bazie UOP dwie nowe cywilne służby specjalne: ABW i AW, również zostały podporządkowane premierowi. Sama zaś ustawa z 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (dalej: ustawa o ABW)<sup>25</sup> zasadniczo nie wprowadzała nowych rozwiązań w zakresie nadzoru egzekutywy. Niemal identyczne rozwiązania zostały zastosowane w przypadku powołanej na mocy ustawy z 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (dalej: ustawa o CBA)<sup>26</sup> w trzeciej z obecnie funkcjonujących cywilnych służb specjalnych – CBA.

## 2.

Obecnie kluczowe miejsce w ramach nadzoru nad cywilnymi służbami specjalnymi zajmuje Prezes Rady Ministrów. Wskazanie ogólnej kompetencji Prezesa Rady Ministrów w zakresie nadzoru nad cywilnymi służbami specjalnymi miało miejsce w art. 33a ust. 1 pkt 7 i 7a ustawy z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej<sup>27</sup> oraz w ustawach kompetencyjnych regulujących funkcjonowanie cywilnych służb specjalnych<sup>28</sup>. Zgodnie z powyż-

<sup>24</sup> Drugi ze wskazanych obszarów jest związany z przejęciem przez Kolegium ds. Służb Specjalnych zadań, które do 2001 r. były wykonywane przez Komitet Ochrony Informacji Niejawnych, zob. szerzej S. Zalewski, *Służby specjalne w państwie demokratycznym*, Warszawa 2005, s. 125.

<sup>25</sup> Dz.U. z 2002 r. Nr 74, poz. 676 z późn. zm.

<sup>26</sup> Dz.U. z 2006 r. Nr 104, poz. 708 z późn. zm.

<sup>27</sup> Dz.U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437.

<sup>28</sup> Art. 3 ust. 2 ustawy o ABW i art. 5 ust. 2 ustawy o CBA.

szymi przepisami, premier sprawuje nadzór nad działalnością administracji rządowej nieobjętą zakresem działów administracji rządowej, wykonywaną przez ABW, AW, CBA. O usytuowaniu cywilnych służb specjalnych przesądzają: ustawa o ABW i ustawa o CBA, określając szefów cywilnych służb specjalnych jako centralne organy administracji rządowej bezpośrednio podporządkowane Prezesowi Rady Ministrów (art. 3 ust 1 i 2 ustawy o ABW; art. 5 ust. 2 ustawy o CBA). Ustawy kompetencyjne wskazują na szerokie spektrum uprawnień nadzorczych premiera powierzając szefowi rządu nie tylko te związane z bezpośrednim nadzorem, ale także z koordynacją działań służb specjalnych czy kwestiami organizacyjnymi i personalnymi.

Bezpośrednia podległość szefów ABW, AW oraz CBA Prezesowi Rady Ministrów oznacza przede wszystkim nadzór, jaki nad nimi i kierowanymi przez nich służbami sprawuje premier<sup>29</sup>. Zgodnie z art. 7 ustawy o ABW i art. 12 ustawy o CBA, nadzór ten przybiera postać trzech zasadniczych instrumentów: określania kierunków działania, zatwierdzania planów rocznych oraz przyjmowania sprawozdania z działalności za rok poprzedni. Wiąza się z tym ściśle uregulowane w art. 13 ustawy o ABW uprawnienia Prezesa Rady Ministrów do wydawania wiążących wytycznych oraz prawo żądania informacji i opinii m.in. od szefów cywilnych służb specjalnych w odniesieniu do działalności prowadzonej przez podległe im urzędy (art. 13 ust. 1). Ponadto szef rządu wyraża zgodę na podjęcie współpracy przez szefów cywilnych służb specjalnych z organami i służbami innych państw (art. 8 ust. 2 ustawy o ABW i art. 2 ust. 2a ustawy o CBA). W ramach uprawnień nominacyjnych i organizacyjnych do jego kompetencji należy przede wszystkim powoływanie i odwoływanie szefów tych służb<sup>30</sup> oraz nadawanie im w drodze zarządzenia statutów, które określają ich organizację wewnętrzną (art. 20 ust. 1 ustawy o ABW i art. 11 ust. 1 ustawy o CBA).

Sposób realizowania przez premiera nadzoru w omawianej materii stanowi pochodną rozwiązań ustrojowych, które szef rządu może zastosować. Chodzi o możliwość przewidzianą w art. 149 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.<sup>31</sup>, zgodnie z którą w skład rządu mogą być

<sup>29</sup> M. Bożek, *Charakter i pozycja prawna polskich służb specjalnych w strukturze aparatu państwa*, „Zeszyty Naukowe AON” 2005, nr 2, s. 157.

<sup>30</sup> Szef rządu powołuje szefów cywilnych służb specjalnych po zasięgnięciu opinii prezydenta, Kolegium ds. służb specjalnych oraz sejmowej Komisji ds. służb specjalnych, przy czym w przypadku szefa CBA ustawa precyzuje, że jest on powoływany na czteroletnią kadencję (art. 14 ust. 1 ustawy o ABW; art. 6 ust 1 ustawy o CBA). Należy podkreślić, że udzielane opinie nie mają charakteru wiążącego. Obsada stanowiska szefów cywilnych służb specjalnych jest zatem samodzielnym uprawnieniem premiera, do którego należy ostateczna decyzja w tej sprawie. Zob. M. Bożek, *op. cit.*, s. 156.

<sup>31</sup> Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

powoływani nie tylko ministrowie resortowi, lecz również tzw. ministrowie zadaniowi (ministrowie „bez teki”). Skorzystanie przez premiera z tej możliwości oznacza, że zasadniczą część przedstawionych powyżej uprawnień może realizować wyznaczony przez niego minister.

Dokonując pewnych uogólnień na tle dotychczasowej praktyki, można mówić o dwóch możliwych sposobach realizowania nadzoru nad cywilnymi służbami specjalnymi<sup>32</sup>. W pierwszym z nich w imieniu premiera nadzór sprawuje jeden z członków Rady Ministrów, przy czym możliwe są tutaj dwa warianty. Pierwszy polega na powołaniu w skład gabinetu ministra „bez teki”, którego szczegółowy zakres działania określa premier w drodze rozporządzenia. Taki minister jest określany mianem ministra – członka Rady Ministrów – koordynatora służb specjalnych. Rozwiązanie to znalazło zastosowanie w latach 1997–2001, kiedy ministrami-koordynatorami byli: Zbigniew Siemiątkowski (rząd Włodzimierza Cimoszewicza) i Janusz Pałubicki (rząd Jerzego Buzka) oraz w latach 2005–2007, kiedy funkcję tę pełnił Zbigniew Wassermann<sup>33</sup> (rządy Kazimierza Marcinkiewicza i Jarosława Kaczyńskiego). Z kolei w drugim wariantcie, który rozwinął się w ostatnim okresie, nadzór jest sprawowany przez jednego z ministrów resortowych, w dotychczasowej praktyce był to minister odpowiedzialny za sprawy wewnętrzne. O takim nadzorze można mówić od 2011 r. w związku z przekazaniem przez premiera nadzoru nad służbami specjalnymi ówczesnemu ministrowi spraw wewnętrznych Jackowi Cichockiemu,<sup>34</sup> który pełnił tę funkcję do 25 lutego 2013 r.

W ramach drugiego sposobu realizowania nadzoru, szef rządu jest jedynym członkiem Rady Ministrów nadzorującym cywilne służby specjalne, a tym samym ponoszącym odpowiedzialność polityczną za ich działalność. W tym wypadku zadania wynikające z kompetencji nadzoru przysługujące premierowi wykonują upoważnieni przez niego urzędnicy z Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Przykłady takiego rozwiązania można odnaleźć podczas funkcjonowania pierwszego rządu Donalda Tuska (2007–2011). W tym okresie początkowo za nadzór nad służbami specjalnymi odpowiedzialny był Paweł Graś, który był sekretarzem stanu i pełnomocnikiem ds. bezpieczeństwa, koordynatorem służb specjalnych (od 16 listopada 2007 r. do 11 stycz-

<sup>32</sup> M. Bożek, *Nadzór...*, s. 25–28.

<sup>33</sup> Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 2 listopada 2005 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania ministra – członka Rady Ministrów Zbigniewa Wassermanna (Dz.U. Nr 221, poz. 1904); rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 13 kwietnia 2006 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu działania ministra – członka Rady Ministrów Zbigniewa Wassermanna (Dz.U. Nr 64, poz. 450).

<sup>34</sup> Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 24 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Jacka Cichockiego – ministra spraw wewnętrznych – w zakresie koordynacji służb specjalnych (Dz.U. Nr 254, poz. 1524).

nia 2008 r.). Następnie nadzór w „zastępstwie” premiera sprawował Jacek Cichocki, który był sekretarzem stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów i jednocześnie sekretarzem Kolegium ds. Służb Specjalnych.

Zgodnie z aktualnym stanem prawnym, kwestie bezpośredniego nadzoru reguluje rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 28 lutego 2013 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Bartłomieja Sienkiewicza – ministra spraw wewnętrznych w zakresie koordynacji służb specjalnych<sup>35</sup>. Rozporządzenie powierza ministrowi spraw wewnętrznych niemal wszystkie uprawnienia nadzorcze przysługujące zgodnie z ustawami premierowi. Przede wszystkim jest on odpowiedzialny za inicjowanie polityki wobec służb specjalnych w ramach Rady Ministrów. W związku z tym przygotowuje, uzgadnia i wnosi do rozpatrzenia przez Radę Ministrów projekty ustaw, rozporządzeń i innych aktów prawnych oraz dokumentów rządowych dotyczących służb specjalnych (§ 1 ust. 2 pkt 1). Może żądać od szefów służb specjalnych informacji związanych z planowaniem i wykonywaniem powierzonych im zadań (§ 1 ust. 2 pkt 2) oraz zapoznaje się z informacjami przekazywanymi przez służby specjalne (§ 1 ust. 2 pkt 5). Ponadto zapewnia współdziałanie służb specjalnych w celu realizacji ich ustawowych zadań (§ 1 ust. 2 pkt 3). Istotnym uprawnieniem jest wyrażanie zgody na współdziałanie służb specjalnych z właściwymi organami i służbami innych państw (ABW i AW), a w przypadku CBA także z organizacjami międzynarodowymi (§ 1 ust. 2 pkt 4).

Zadania, które „pozostały” przy premierze ograniczają się do wydawania aktów wykonawczych w zakresie, w jakim upoważniają go do tego ustawy kompetencyjne. Można tutaj wskazać na takie obszary, jak wydawanie w drodze zarządzenia statutów określających strukturę organizacyjną cywilnych służb specjalnych, czy kwestie związane z uprawnieniami funkcjonariuszy, które są regulowane w drodze rozporządzenia. Premier zachował także swoje uprawnienia do powoływania i odwoływania szefów służb. Pozostałe czynności wynikające z ich stosunku służbowego dokonuje zgodnie z rozporządzeniem minister spraw wewnętrznych (§ 1 ust. 2 pkt 9). Na podstawie omawianego rozporządzenia Bartłomiej Sienkiewicz uzyskał nie tylko niemal wszystkie kompetencje premiera związane z bieżącym nadzorem nad cywilnymi służbami specjalnymi, ale też niektóre z przysługujących szefowi rządu uprawnień wynikających z nadzoru nad wojskowymi służbami specjalnymi, m.in. wyrażanie zgody na współdziałanie szefów Służby Kontrwywiadu Wojskowego i Służby Wywiadu Wojskowego z organami i służbami innych państw.

<sup>35</sup> Dz.U. z 2013 r. poz. 272.

## 3.

Przechodząc do trzeciego zagadnienia, czyli relacji między szefami służb a organem nadzorującym można zauważyć, że w 1990 r. wzmocnieniu uległa pozycja szefa UOP. Przeniesienie nadzoru z ministra na premiera w 1996 i 1997 r. oznaczało dalsze wzmocnienie pozycji szefa tej służby. Wydaje się, że istotnym założeniem dla relacji szef służby – organ nadzorczy w ramach przyjętego w 1990 r. modelu jest to, że nadzór jest limitowany prawem, a organ nadzorczy, niezależnie od tego, czy będzie to premier czy minister, może ingerować w działalność służb specjalnych tylko wtedy, kiedy upoważniają go to tego ustawy. Natomiast co do zasady, za merytoryczną pracę służb opowiadają ich szefowie.

Z relacjami pomiędzy organami nadzorczymi a szefami służb wiąże się kwestia zabezpieczeń przed nadużywaniem przez rządzących możliwości służb specjalnych. Można wskazać na dwa istotne takie zagrożenia. Pierwsze wiąże się z tym, że egzekutywa może nie ujawniać informacji na temat swojej działalności nadzorczej zasłaniając się tajemnicą państwową i w istocie w ten sposób maskować braki w prowadzonym przez siebie nadzorze. Drugie zagrożenie wiąże się z wykorzystywaniem potencjału służb specjalnych do gromadzenia informacji w celu umocnienia swojej pozycji politycznej<sup>36</sup>.

Istnieją różne formy zabezpieczeń przed takimi nadużyciami. Jedne sprowadzają się do gwarancji prawnych zawartych w ustawodawstwie. Z kolei inne polegają na tworzeniu (także na podstawie przepisów prawa) zabezpieczeń instytucjonalnych. W ramach tego pierwszego rodzaju zabezpieczeń H. Born i I. Leigh wskazują na cztery formy zabezpieczeń przed nadmierną ingerencją rządzących w bieżącą pracę służb specjalnych<sup>37</sup>. Przede wszystkim zwracają oni uwagę na formalny wymóg wydawania instrukcji dla szefów służb w formie pisemnej. Podając przykłady funkcjonowania takich rozwiązań wskazują oni na Australię, Kanadę i Węgry. Instrukcje w niektórych krajach są obligatoryjnie przekazywane organowi odpowiedzialnemu za kontrolę zewnętrzną nad służbami. Przywoływani autorzy powołują się na ustawę o Kanadyjskiej Służbie Bezpieczeństwa i Wywiadu (*Canadian Security Intelligence Service Act*, 1985)<sup>38</sup>, zgodnie z którą instrukcje są przekazywane Komisji Nadzoru Wywiadu (*Security Intelligence Review Committee*, SIRC). Z kolei w Australii na mocy ustawy o Inspektorze Generalnym ds. Wywiadu i Bezpieczeństwa (*Inspector-General of Intelligence and Security Act*, 1986) są one przekazywa-

<sup>36</sup> H. Born, I. Leigh, *Democratic Accountability of Intelligence Services*, Geneva 2007, s. 9.

<sup>37</sup> Ibidem, *Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies*, Oslo 2005, s. 68–72.

<sup>38</sup> *Canadian Security Intelligence Service Act*, 1985, s. 6(2).

ne, najszybciej jak to jest w praktyce możliwe, Inspektorowi Generalnemu ds. Wywiadu i Bezpieczeństwa (*Inspector-General of Intelligence and Security, IGIS*)<sup>39</sup>. Odnosząc tę formę zabezpieczeń do rodzimych rozwiązań można stwierdzić, że w polskim ustawodawstwie nie ma wyrażonego *expressis verbis* obowiązku wydawania instrukcji w formie pisemnej. W praktyce przynajmniej do 2005 r. zdarzały się przypadki zaniechania stosowania przez Prezesa Rady Ministrów pisemnej, wyodrębnionej procedury przekazywania szefom służb specjalnych zadań do realizacji, o czym informowała Najwyższa Izba Kontroli<sup>40</sup>. Z drugiej strony w polskim systemie nadzoru i kontroli nad służbami specjalnymi nie ma wyspecjalizowanego organu kontroli zewnętrznej podobnego pod względem organizacyjnym i funkcjonalnym do tych, które występują w Australii i Kanadzie.

Druga grupa zabezpieczeń ma zapewnić jak najdalej idącą neutralność polityczną służb specjalnych. Za przejaw tego typu gwarancji w rodzimych rozwiązaniach może uchodzić przewidziana w art. 12 ust. 3 pkt 4 ustawy o ABW możliwość uczestnictwa przewodniczącego sejmowej Komisji ds. Służb Specjalnych w posiedzeniach Kolegium ds. Służb Specjalnych. Trzecia grupa zabezpieczeń, określana przez H. Borna i I. Leigha jako tzw. polityka otwartych drzwi, polega na przyznaniu szefom służb prawa dostępu do premiera lub prezydenta w celu m.in. wyrażania jakichkolwiek obaw związanych z bieżącym nadzorem nad podległą im służbą. W Wielkiej Brytanii szefowie służb specjalnych, choć bezpośrednio podlegają ministrom, mają prawo do bezpośredniego dostępu do premiera<sup>41</sup>. W Polsce taki kontakt jest zapewniony poprzez uczestnictwo szefów służb specjalnych w posiedzeniach Kolegium ds. Służb Specjalnych (art. 12 ust. 3 ustawy o ABW).

Czwarta grupa zabezpieczeń przed nadużyciami jest budowana w oparciu o organizację wewnętrzną służb specjalnych. Wskazuje się tutaj przede wszystkim na konieczność ustanowienia prawnych ograniczeń dotyczących tego, jakie zadania można zlecać służbom specjalnym. Jako jedno z możliwych rozwiązań proponuje się ustanowienie gwarancji dla funkcjonariuszy do odmowy wykonania instrukcji rządowych, które na przykład mają służyć dostarczeniu informacji na temat krajowych przeciwników politycznych. Istotne są również gwarancje prawne odnoszące się do powoływania i odwoływania szefów agencji. Zabezpieczeniem są także wszelkie rozwiązania zapewniające bezpieczeństwo kadencji i wybór kandydata merytorycznie przygotowanego

<sup>39</sup> Australian Inspector-General of Intelligence and Security Act, 1986, Section 32B.

<sup>40</sup> Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli organizacji służb specjalnych oraz nadzoru nad nimi*, Departament Obrony Narodowej i Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Warszawa 2005, s. 24.

<sup>41</sup> H. Born, I. Leigh, *Making...*, s. 70.

do pełnienia funkcji. Warto wskazać jeszcze na istnienie mechanizmów, które pozwalają funkcjonariuszom na informowanie organów kontroli zewnętrznej w razie obaw związanych z nadmierną ingerencją polityków w funkcjonowanie danej służby. Dużą rolę odgrywa tutaj stworzenie procedury skargowej do organu kontroli zewnętrznej<sup>42</sup>.

W ramach zabezpieczeń instytucjonalnych wspomniani autorzy skupiają się przede wszystkim na konieczności powołania organu zewnętrznego mającego wgląd w działalność służb specjalnych. Autorzy wskazują na występujące w niektórych państwach anglosaskich instytucje inspektora generalnego lub komisarza (USA, Wielka Brytania, Australia, Nowa Zelandia)<sup>43</sup>. Przykładowo w Wielkiej Brytanii działa dwóch takich komisarzy: komisarz ds. kontroli korespondencji i stosowania podsłuchu telefonicznego (*Interception of Communications Commissioner*) i komisarz ds. służb specjalnych (*Intelligence Services Commissioner*). Ich status ustrojowy jest uregulowany w ustawie o zakresie uprawnień śledczych (*Regulation of Investigatory Powers Act, 2000*). Są oni powoływani na trzyletnie kadencje przez premiera spośród osób pełniących uprzednio wyższe funkcje sędziowskie i w okresie pełnienia swojej funkcji są całkowicie niezależni od premiera. Każdy z nich składa szefowi gabinetu roczny raport ze swojej działalności. Premier decyduje, podobnie jak w przypadku raportu Komisji ds. Służb Specjalnych, które treści nie powinny zostać upublicznione, ponieważ przyniosłoby to szkodę bezpieczeństwu państwa, utrudniło zapobieganie i wykrywanie poważnej przestępczości, godziło w brytyjską gospodarkę lub szkodziło interesom poszczególnych służb<sup>44</sup>. Szefowie służb specjalnych są zobowiązani do przekazania im wszelkich dokumentów i informacji koniecznych do wykonywania ich ustawowych funkcji. Mają oni również dostęp do obiektów zajmowanych przez poszczególne służby.

W Polsce nie działa organ zewnętrzny względem egzekutywy o tak szerokich kompetencjach. W tym kontekście warto odnieść się do propozycji powołania w Polsce niezależnego organu kontrolującego służby specjalne<sup>45</sup>.

<sup>42</sup> *Ibidem*, s. 71.

<sup>43</sup> A. Wills, M. Vermeuten, H. Born, M. Scheinin, M. Wiebusch, *Parliamentary Oversight of Security and Intelligence Agencies in European Union*, Brussels 2011, s. 90–96.

<sup>44</sup> P. Gibson, *Report of the Intelligence Services Commissioner for 2010*, London 2011, s. 1–2.

<sup>45</sup> *Raport dotyczący retencji danych telekomunikacyjnych. Propozycje wprowadzenia nowych regulacji ograniczających ingerencję organów państwowych w prywatność obywateli oraz wzmacniających mechanizmy kontroli nad służbami specjalnymi w kontekście prac nad zmianą przepisów dotyczących dostępu do danych telekomunikacyjnych*, s. 8–10, [www.bip.kprm.gov.pl/download.php?s=75&id=2814](http://www.bip.kprm.gov.pl/download.php?s=75&id=2814) [30.06.2013]. Obecnie propozycja ta przybrała formę projektu ustawy o Komisji Kontroli Służb Specjalnych, który został przekazany 15 października 2013 r. przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych do konsultacji międzyresortowych i społecznych, zob. oficjalna strona ministerstwa spraw wewnętrznych: [www.msw.gov.pl/pl/aktualnosci/11451,Projekt-ustawy-o-Komisji-Kontroli-Sluzb-Specjalnych.html](http://www.msw.gov.pl/pl/aktualnosci/11451,Projekt-ustawy-o-Komisji-Kontroli-Sluzb-Specjalnych.html).

W założeniu członkowie tego organu byłiby powoływani przez Sejm i całkowicie niezależni od władzy wykonawczej. Gronu temu przewodniczyłby doświadczony sędzia, sam skład uzupełniony zostałby o ekspertów o nieposzlakowanej opinii. Proponuje się wyposażać ten organ w bardzo szeroki zakres zadań, m.in. prowadzenie planowych kontroli w służbach specjalnych, bieżące wyjaśnienia wszelkich podejrzeń o ewentualnych nieprawidłowościach w działaniach służb i rozpatrywanie skarg obywateli na ich działanie. Dla wykonania tych zadań organ ma być wyposażony w szerokie kompetencje. W ramach prowadzonych kontroli jego członkowie mieliby dostęp do wszystkich informacji służb specjalnych, bez względu na przepisy wszelkich innych ustaw i posiadaliby uprawnienia kontrolerów Najwyższej Izby Kontroli. Organ kontroli przedstawiałby Sejmowi jawne sprawozdanie ze swojej działalności, natomiast sejmowej Komisji ds. Służb Specjalnych – sprawozdania niejawne. Ponadto mógłby przedstawiać wnioski w trybie niejawnym – premierowi, ministrom nadzorującym i szefom służb.

\*\*\*

Podsumowując powyższe rozważania można stwierdzić, że zręby systemu nadzoru nad służbami specjalnymi powstały w Polsce w 1990 r. Zaproponowany wtedy model został istotnie zmodyfikowany w latach 1996–1997, w związku z tzw. reformą centrum administracyjnego państwa. Przekazanie w tamtym okresie kompetencji nadzorczych premierowi, pozwala mu na podjęcie decyzji, kto będzie sprawował faktyczny nadzór nad cywilnymi służbami specjalnymi, co daje większą swobodę i szerokie pole do rozwoju praktyki nadzoru. Obecnie w imieniu szefa rządu funkcję tę sprawuje minister spraw wewnętrznych. Powierzenie nadzoru ministrowi odpowiedzialnemu za resort spraw wewnętrznych wydaje się uzasadnione ze względu na zakres jego innych zadań. Niebagatelne znaczenie ma to, że temu resortowi podlegają służby bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym przede wszystkim Policja. Wydaje się, że polskie ustawodawstwo tworzy szereg gwarancji formalnych przed nadmierną ingerencją ze strony rządzących w działalność służb specjalnych. Warto jednak zwrócić uwagę na brak formalnego wymogu sporządzania co do zasady instrukcji i zadań doraźnych na piśmie, co utrudnia później weryfikację działalności nadzorczej.

### **Abstract**

#### **Supervision over Polish intelligence services**

The article presents the issue of control over five intelligence and security agencies: the Internal Security Agency (ABW), Foreign Intelligence Agency, Central Anti-Corruption Bureau (CBA), Military Counterintelligence Service, and Military Intelligence Service. After 1989 Poland experienced frequent and quite chaotic changes in the area, which is why there is currently no coherent model of controlling the special services. Some of the solutions applied in the past twenty years hinders effective control. Such control provides one the hand management in line with the priorities of foreign and security policies conducted by civilian politicians, while on the other is a prerequisite for effective external control over the activities of secret services. It is worth mentioning that changes recently introduced in this area are also temporary.

The article focuses on the period 1990 – 2013. The idea of civil supervision over the first secret service institution (Office for State Protection, UOP) emerged in 1990. The regulation became law on the power of the Act of 6th April 1990 on the Office for State Protection. The latest changes to it were introduced in 2013 in a Regulation of the Council of Ministers of 28th February 2013 on the detailed scope of authority of the Minister of Internal Affairs (currently Bartłomiej Sienkiewicz) in the coordination of special services. Besides the legal system, the article presents examples of political practice, and solutions adopted in other constitutional democracies.

### **Literatura**

Born H., I. Leigh, *Democratic Accountability of Intelligence Services*, The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Geneva 2007.

Born H., I. Leigh, *Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies*, Publishing House of the Parliament of Norway, Oslo 2005.

Bożek M., *Charakter i pozycja prawna polskich służb specjalnych w strukturze aparatu państwa*, „Zeszyty Naukowe AON” 2005, nr 2.

Bożek M., *Nadzór Prezesa Rady Ministrów nad służbami specjalnymi i sposoby jego realizacji w świetle obowiązującego ustawodawstwa*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 3.

Gibson P., *Report of the Intelligence Services Commissioner for 2010*, London 2011.

Hoc S., *Sytuacja organizacyjno-prawna polskich służb specjalnych*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2002, nr 3.

Lewicka R., *Kontrola prawotwórstwa administracji o charakterze powszechnie obowiązującym*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2008.

Misiuk A., *Przeobrażenia modelu zarządzania w dziedzinie ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego w Polsce w latach dziewięćdziesiątych*, [w:] *Podstawy organizacji i kierowanie – wybrane problemy*, red. A. Misiuk, K. Rajchel, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji, Szczytno 2007.

- Niedziela J., *Nowe podstawy prawne działania Wojskowych Służb Informacyjnych*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2003, nr 4.
- Płowucha S., *Zagadnienia prawne organizacji i funkcjonowania Policji*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji, Szczytno 1995.
- Raport dotyczący retencji danych telekomunikacyjnych. Propozycje wprowadzenia nowych regulacji ograniczających ingerencję organów państwowych w prywatność obywateli oraz wzmacniających mechanizmy kontroli nad służbami specjalnymi w kontekście prac nad zmianą przepisów dotyczących dostępu do danych telekomunikacyjnych*, [www.bip.kprm.gov.pl/download.php?s=75&cid=2814](http://www.bip.kprm.gov.pl/download.php?s=75&cid=2814) [30.06.2013].
- Rowicka D., *Służby specjalne w Polsce*, [w:] *Bezpieczny obywatel bezpieczne państwo*, red. J. Widacki, J. Czapska, Redakcja Wydawnictw Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 1998.
- Widacki J., *Prehistoria UOP*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2010, wydanie specjalne.
- Widacki J., *System bezpieczeństwa wewnętrznego – ewolucja struktur i funkcji*, [w:] *Druga fala polskich reform*, red. L. Kolarska-Bobińska, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 1999.
- Wills A., M. Vermeuten, H. Born, M. Scheinin, M. Wiebusch, *Parliamentary Oversight of Security and Intelligence Agencies in European Union*, Brussels, 2011.
- Zalewski S., *Służby specjalne w państwie demokratycznym*, Akademia Obrony Narodowej – Wydział Wydawniczy, Warszawa 2005.
- Zimowski J., *Wystąpienie parlamentarne z dnia 6 kwietnia 1990 r.*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2010, wydanie specjalne.
- Zalewski S., *Służby specjalne w państwie demokratycznym*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2002.
- Żebrowski A., *Kontrola cywilna nad służbami specjalnymi III Rzeczypospolitej (1989–1999). Zagadnienia politologiczno-prawne*, Oficyna Wydawnicza Abrys, Kraków 1999.