

# Pozycja szefów służb w sferze bezpieczeństwa pozamilitarnego

LUCJAN BEŁZA

Analiza przepisów prawnych regulujących działalność służb porządku publicznego oraz służb specjalnych w Polsce dowodzi braku spójnych systemowych rozwiązań w istotnych aspektach ich funkcjonowania, takich jak m.in. zakres kompetencyjny, organizacja pracy czy ścieżka awansowa. Ponieważ od sprawności służb zależy w dużej mierze skuteczność, z jaką realizowane są podstawowe obowiązki administracji publicznej, opisywana sytuacja wymaga modyfikacji rozwiązań organizacyjnych, tak aby umożliwiły optymalną efektywność państwa zarówno w działaniach prewencyjnych, jak i w konfrontacji z występującymi zagrożeniami.

## WPŁYW ROZWIĄZAŃ ADMINISTRACYJNYCH NA RELACJE KOMPETENCYJNE

Pojęcie organu administracji publicznej zostało określone w art. 5 § 2 pkt 3 oraz art. 1 pkt 2 kodeksu postępowania administracyjnego (kpa)<sup>1</sup>. Przyjmuje się funkcjonalną definicję organu administracji publicznej, gdyż istotne znaczenie ma jedynie okoliczność, czy dany podmiot jest upoważniony do wydawania decyzji administracyjnych w indywidualnej sprawie. W służbach specjalnych wszyscy szefowie służb są centralnymi organami administracji rządowej, działającymi odpowiednio za pomocą podległych urzędów, będących urzędami administracji rządowej. Inaczej jest w służ-

---

<sup>1</sup> Stan prawny i faktyczny na 30 września 2011 r. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. Nr 98, poz. 1071 ze zm.).

bach porządku publicznego<sup>2</sup>, gdzie do centralnych organów administracji rządowej należy zaliczyć jedynie komendanta głównego Policji, komendanta głównego Straży Granicznej, komendanta głównego Państwowej Straży Pożarnej oraz głównego inspektora transportu drogowego<sup>3</sup>. Ponadto organem administracji jest szef Służby Celnej, generalny inspektor informacji finansowej, generalny inspektor kontroli skarbowej oraz dyrektor generalny Służby Więziennej<sup>4</sup>.

Wątpliwości mogą budzić kwestie, czy Biuro Ochrony Rządu wykonuje czynności administracyjne w relacji urząd – obywatel oraz czy za organ administracji można uznać szefa Biura Ochrony Rządu. W ramach ochrony (art. 2 ust. 1 ustawy o BOR) Biuro wykonuje czynności administracyjno-porządkowe oraz podejmuje działania profilaktyczne. Wszystkie te zadania mają charakter pozaprocesowy oraz nie są czynnościami *stricte* operacyjnymi. Biuro Ochrony Rządu nie prowadzi zatem postępowania administracyjnego w sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych w odniesieniu do osób trzecich niewystępujących w podległości służbowej. Dlatego powstaje pytanie, które z wykonywanych przez BOR w ramach ochrony czynności administracyjnych mogą odnosić się do osób trzecich. Do zadań takich nie można zaliczyć czynności wynikających z podległości służbowej (spraw personalnych, socjalnych itp.), gdyż czynności te, pomimo ich administracyjnego charakteru (np. decyzje o przydziale lokalu) wynikają z funkcji pracodawcy, a nie celu powołania służby. Szef BOR nie jest więc organem administracji w relacji urząd–obywatel. Mimo powyższych wątpliwości, Biuro Ochrony Rządu należy zaliczyć do administracji rządowej, gdyż funkcjonariusze BOR mogą z mocy prawa (bez upoważnie-

<sup>2</sup> Zagadnienia regulowane przez: Ustawę z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. z 2007 r. Nr 43, poz. 277 ze zm.), zwana dalej ustawą o Policji; Ustawę z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz.U. z 2005 r. Nr 234, poz. 1997 ze zm.), zwana dalej ustawą o Straży Granicznej; Ustawę z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. z 2009 r. Nr 12, poz. 68 ze zm.), zwana dalej ustawą o PSP lub o straży pożarnej; Ustawę z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz.U. z 2007 r. Nr 125, poz. 874), zwana dalej ustawą o transporcie drogowym; Ustawę z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz.U. z 2009 Nr 168, poz. 1323 ze zm.), zwana dalej ustawą o Służbie Celnej; Ustawę z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (Dz.U. z 2010 r. Nr 46, poz. 276 ze zm.), zwana dalej ustawą o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy; Ustawę z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej (Dz.U. z 2011 r. Nr 41, poz. 214 ze zm.), zwana dalej ustawą o kontroli skarbowej; Ustawę z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (Dz.U. z 2010 r. Nr 79, poz. 523 ze zm.), zwana dalej ustawą o Służbie Więziennej; Ustawę z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu (Dz.U. z 2004 r. Nr 163, poz. 1712 ze zm.), zwana dalej ustawą o BOR.

<sup>3</sup> Zwany dalej GITD.

<sup>4</sup> Są to organy administracji publicznej bez ustawowego określenia ich centralnego charakteru.

nia szefa BOR) władczo wkraczać w sferę praw i obowiązków obywateli oraz oczekiwać określonych działań innych organów administracji. Tym samym czynności porządkowe (prewencyjne) wykonywane przez Biuro Ochrony Rządu należy uznać za formę czynności administracyjnych.

Nadanie szefom służb statusu organu administracji rodzi poważne konsekwencje prawne. Z jednej strony umacnia pozycję szefa danej służby, z drugiej w znacznym stopniu ogranicza możliwość oddziaływania ze strony organów nadzorujących w sytuacjach wymagających niestandardowych działań. Praktycznie pełna niezależność służb jest wymagana przy czynnościach administracyjnych oraz dochodzeniowo-śledczych. Natomiast wątpliwości może budzić nadawanie szefom służb statusu organów administracji państwowej w przypadku, gdy zasadniczym celem służby jest działanie oparte na czynnościach operacyjno-rozpoznawczych, w tym wykonywanych poza granicami kraju.

Szefowie służb porządku publicznego, pomimo powoływania ich przez prezesa Rady Ministrów, podlegają kierunkowemu ministrowi. Problem podległości został wprost określony w przepisach o Policji, Biurze Ochrony Rządu, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, w ustawie o transporcie drogowym, o Służbie Celnej oraz o Służbie Więziennej, a w przypadku generalnego inspektora kontroli finansowej – w art. 8 ust. 4 Ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej<sup>5</sup>. Domniemanie podległości ministrowi finansów wynika natomiast w przypadku generalnego inspektora informacji finansowej (jest on podsekretarzem stanu w Ministerstwie Finansów). W ustawach pragmatycznych służb porządku publicznego brakuje – jak w przypadku pragmatyki służb specjalnych – zapisów traktujących o bezpośredniej kontroli Sejmu oraz koordynacji działań na poziomie prezesa Rady Ministrów.

Usytuowanie szefów służb porządku publicznego w strukturach administracji nie budzi wątpliwości i nie utrudnia, poza transportem drogowym, merytorycznego wykonywania zadań. Zastrzeżenia w sprawie uprawnień Wywiadu Skarbowego<sup>6</sup> zostały w zasadzie usunięte po orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego z 2005 r.<sup>7</sup> Czynności operacyjno-rozpoznawcze prowadzone w ramach kontroli skarbowej miały do końca sierpnia 2003 r. charakter

<sup>5</sup> Dz.U. Nr 65, poz. 437 ze zm.

<sup>6</sup> Pracownicy komórek wywiadu skarbowego podlegają nadzorowi generalnego inspektora kontroli skarbowej realizowanemu w praktyce przez Departament Wywiadu Skarbowego – komórkę organizacyjną Ministerstwa Finansów.

<sup>7</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 czerwca 2005 r., sygn. akt K 4/04.

subsydiarny<sup>8</sup>. Nowelizacją z września 2003 r. ustawodawca przekształcił wywiad skarbowy w samodzielną strukturę, która mogła prowadzić niezależnie od innych organów czynności operacyjno-rozpoznawcze, w tym uzyskiwać i przetwarzać informacje o osobach bez ich wiedzy i zgody. Spotkało się to z krytyką części środowisk prawniczych, czego konsekwencją była zmiana prawa po orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego<sup>9</sup>. Natomiast w przypadku transportu drogowego problematyczne jest „podwójne” podporządkowanie pracowników Inspekcji. Część z nich została bezpośrednio podporządkowana głównemu inspektorowi w ramach 10 struktur terenowych – delegatur, a część organizacyjnie i finansowo podlega wojewodom, a jedynie pośrednio (merytorycznie) głównemu inspektorowi transportu drogowego. Ponadto podział organizacyjny delegatur Inspekcji Transportu Drogowego nie pokrywa się z podziałem administracyjnym województw, co wywołuje różnego rodzaju utrudnienia merytoryczne i organizacyjne<sup>10</sup>.

Z perspektywy czasu sporną kwestią, istotną dla efektywności służb, może się okazać zasadność podporządkowania ABW, AW i CBA bezpośrednio prezesowi Rady Ministrów, który ze względu na dużą liczbę zadań ma ograniczone możliwości koordynowania i nadzorowania służb specjalnych<sup>11</sup>. Korzystniejsze rozwiązanie zastosowano w odniesieniu do wojskowych służb specjalnych. Szefowie Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego podlegają ministrowi obrony narodowej, z zastrzeżeniem określonych w ustawie uprawnień prezesa Rady Ministrów lub mini-

<sup>8</sup> Mogły być one podjęte tylko wówczas, gdy inne środki okazały się bezskuteczne albo zachodziło wysokie prawdopodobieństwo, że będą one nieskuteczne lub nieprzydatne do wykrycia przestępstwa, ujawnienia jego sprawców i ujawnienia oraz zabezpieczenia dowodów.

<sup>9</sup> Oceniano, że wyodrębnienie wywiadu skarbowego doprowadziło do zbyt szerokiego i nieostrego określenia jego uprawnień, które zostały zakwestionowane przez Trybunał Konstytucyjny (sygn. akt K 4/04). Efektem tego była utrata od 30 czerwca 2006 r. mocy obowiązującej części przepisów. Zob. [http://www.e-podatnik.pl/arttykul/fiskus/12832/Uprawnienia\\_wywiadu\\_skarbowego\\_a\\_ochrona\\_konstytucyjnych\\_praw\\_jednostki.html](http://www.e-podatnik.pl/arttykul/fiskus/12832/Uprawnienia_wywiadu_skarbowego_a_ochrona_konstytucyjnych_praw_jednostki.html) (dostęp: 25 lipca 2011 r.).

<sup>10</sup> Przykładowo delegatura wschodnia z siedzibą w Wojewódzkim Inspektoracie Transportu Drogowego w Lublinie, obejmuje swym zasięgiem województwo lubelskie – bez powiatów: kraśnickiego, janowskiego i biłgorajskiego (należą do delegatury południowo-wschodniej z siedzibą w Rzeszowie – województwo podkarpackie) oraz powiaty: siemiatycki (województwo podlaskie), łosicki, siedlecki i garwoliński (województwo mazowieckie).

<sup>11</sup> Komentując sprawę podsłuchiwania dziennikarzy, premier Donald Tusk w wypowiedzi dla mediów 19 października 2009 r. stwierdził: „Nawet powiem szczerze – mam wrażenie, że są instytucje albo osoby w Polsce, które zajmują się zakładaniem podsłuchów, zupełnie nie tam, gdzie trzeba i nie temu, komu trzeba. Sam tym się też nie interesowałem, ponieważ to jest przestrzeń, która powinna być otoczona jednak daleko idącą dyskrecją. To, co się dzieje dzisiaj, sprawia na wszystkich wrażenie zbyt dużej dowolności, jeśli chodzi o zakładanie podsłuchów i publikowanie tego, co wynika z podsłuchów”. Zob. *Tusk: będzie kontrola ws. podsłuchów dziennikarzy (opis)*, PAP, 19 października 2009 r.

stra koordynatora służb specjalnych w przypadku jego powołania (art. 3 ust. 1 Ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego<sup>12</sup>). Także przepisy ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym<sup>13</sup> mówią nie tyle o podległości, co o nadzorowaniu szefa tej instytucji przez prezesa Rady Ministrów, choć pod względem merytorycznym należy to uznać za tożsame z podległością i w praktyce – z koordynacją. Zgodnie bowiem z art. 5 ust. 3 ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym prezes Rady Ministrów lub wyznaczony przez niego członek Rady Ministrów koordynuje działalność Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego oraz Agencji Wywiadu<sup>14</sup>. Działalność szefów służb specjalnych podlega także kontroli Sejmu.

Po 1990 r. przeprowadzono cztery daleko idące zmiany w funkcjonowaniu służb specjalnych. Decyzję z 1996 r. o wyprowadzeniu Urzędu Ochrony Państwa (UOP) ze struktur Ministerstwa Spraw Wewnętrznych ówczesny premier – Leszek Miller – tłumaczył w Sejmie następująco: „Zmiany dotyczące usytuowania Urzędu Ochrony Państwa mają na celu wzmocnienie gwarancji instytucjonalnych i prawnych, że służby specjalne będą wykonywać bez obciążeń partykularnych – zadania wynikające z podstawowych interesów państwa, że będą instrumentem rządu, a nie tego czy innego ministra”<sup>15</sup>. W rzeczywistości jednak nowe usytuowanie UOP przyczyniło się do zmniejszenia realnego nadzoru nad tą służbą i prób jej upolitycznienia. Likwidację UOP oraz utworzenie w 2002 r. Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu uzasadniano potrzebą oddzielenia struktur wywiadu od struktur odpowiedzialnych za wewnętrzne bezpieczeństwo państwa. Należy zauważyć, że w pierwotnych rozwiązaniach projektu ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu (z 2002 r.) przyjęto, że Agencja Wywiadu będzie integrować w swej strukturze wywiad cywilny i wywiad wojskowy, co miało zapewnić racjonalne wykorzystanie sił, środków i aktywów operacyjnych, ułatwić podział zadań i koordynację

<sup>12</sup> Dz.U. z 2006 r. Nr 104, poz. 709 ze zm., zwana dalej ustawą o SKW i SWW.

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz.U. z 2006 r. Nr 104, poz. 708 ze zm.), zwana dalej ustawą o CBA.

<sup>14</sup> Zob. art. 33a ustawy o działach administracji rządowej zgodnie, z którym prezes Rady Ministrów sprawuje nadzór nad działalnością administracji rządowej nieobjętą zakresem działów administracji rządowej, wykonywaną m.in. przez ABW, AW i CBA.

<sup>15</sup> Zob. Reforma centrum administracyjnego i gospodarczego rządu. Przemówienie prezesa Rady Ministrów Leszka Millera, Sejm, 25 kwietnia 1996 r., <http://www.miller.pl/strona.php?zm=poz&id=236&po=archiwum&nr=36> (dostęp: 25 lipca 2011 r.).

działań oraz zwiększyć aktywność i efektywność realizowanych przedsięwzięć operacyjnych. Jednakże ostatecznie w trakcie prac sejmowych pozostawiono zadania wywiadowcze dotyczące Sił Zbrojnych RP Wojskowym Służbom Informacyjnym (WSI)<sup>16</sup>.

Aktualnie w ustawie o ABW i AW największe zastrzeżenia budzić może treść art. 5 w związku z art. 27 ust.1, art. 29 ust.1 oraz art. 30 ust. 1 tej ustawy ze względu na wątpliwości natury konstytucyjnej powodowane swoistą niedookreślonością przepisów. Problematyka nieprecyzyjności aktów prawnych, powodującej ingerowanie w konstytucyjnie chronione prawa podmiotowe, była już przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego, m.in. w wyroku z 12 grudnia 2005 r. (K 32/04) w sprawie zbadania zgodności z konstytucją m.in. art. 20 ust. 2 ustawy o Policji. W wyroku stwierdzono, że przepis ten jest niezgodny z art. 51 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 konstytucji z uwagi na jego nieprecyzyjność, ujętą jako brak niezbędnej konkretności oraz niedostatecznie zamknięty charakter. W uzasadnieniu myśl ta została rozwinięta w następujący sposób: „doświadczenia współczesnych państw demokratycznych wskazują, że władza wykonawcza odpowiedzialna za bezpieczeństwo i porządek publiczny, w tym podległe jej podmioty prowadzące czynności operacyjno-rozpoznawcze, dysponują środkami, których zastosowanie – w imię obrony porządku publicznego – może doprowadzić do zniszczenia instytucji demokratycznych i redukcji praw obywatelskich. Dzieje się tak zarówno dlatego, że poufność i brak zewnętrznej kontroli może prowadzić do nadmiernej autonomizacji, czy subiektywizacji samego celu działalności operacyjnej oraz niezachowania w niej należytej wstrzemięźliwości przy wkraczaniu w prawa i wolności obywatelskie”<sup>17</sup>. Nierzadko sytuacja taka może także wynikać ze względów ideologicznych czy politycznych. Inną istotną konsekwencją nieprecyzyjności art. 5 ustawy o ABW i AW jest również dublowanie zadań ABW z zadaniami służb porządku publicznego w zakresie ścigania przestępstw kryminalnych, produkcji i obrotu towarami, jak również technologiami nielegalnego wytwarzania, posiadania i obrotu bronią, amunicją i materiałami wybuchowymi oraz środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi.

<sup>16</sup> Zob. uzasadnienie do projektu ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (druk sejmowy Nr 276 z 2002 r.) oraz przebieg prac sejmowych, [http://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/0/9F2FB6E9073BA3ABC1256B6D004D59B9/\\$file/276.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/0/9F2FB6E9073BA3ABC1256B6D004D59B9/$file/276.pdf) (dostęp: 25 lipca 2011 r.).

<sup>17</sup> Uzasadnienie do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2005 r., sygn. akt. K 32/04, <http://www.trybunal.gov.pl/OTK/otk.htm> (dostęp: 25 lipca 2011 r.).

Powołanie w 2006 r. Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego w miejsce WSI spowodowało wyłączenie ze struktur organizacyjnych Sił Zbrojnych RP wojskowych służb specjalnych. Wyłączenie to skutkowało zmianą statusu prawnego zarówno szefów wojskowych służb specjalnych, jak i samych służb. Wojskowe służby specjalne uzyskały status urzędów administracji rządowej, a ich szefowie status centralnych organów administracji rządowej. Zmiana statusu prawnego nie przyniosła jednak formalnych zmian w podległości wojskowych służb specjalnych ministrowi obrony narodowej, co oznacza, że służby te działają na rzecz Sił Zbrojnych RP, ale są uplasowane poza strukturami wojska. Oddzielenie organizacyjne SKW i SWW od sił zbrojnych tworzy więc dychotomię zarządzania i utrudnia aktywność służb na rzecz bezpieczeństwa struktur militarnych państwa, czego efektem jest niepotrzebne wydłużenie procesu decyzyjnego, częściowe zdublowanie kompetencji i ograniczenia w koordynacji zadań.

Utworzenie w 2006 r. Centralnego Biura Antykorupcyjnego dokonało pewnego wyłomu w dotychczasowym porządku kompetencyjnym służb specjalnych. Mimo zasadności powołania jednolitej służby zajmującej się zwalczaniem przestępstw korupcyjnych, wątpliwości budzi nadanie CBA statusu służby specjalnej, gdyż w rzeczywistości struktury CBA wykonują typowe zadania policyjne. Powołanie CBA nie doprowadziło bynajmniej do ujednoczenia kompetencyjnego służb. Wprawdzie w uzasadnieniu do ustawy zakładano, że w efekcie powołania Biura ABW stanie się służbą o charakterze *stricte* kontrwywiadowczym<sup>18</sup>, ostatecznie jednak Agencji pozostawiono zarówno zadania policyjne<sup>19</sup>, jak również administracyjne<sup>20</sup>. Tym samym utworzenie CBA spowodowało częściowe zdublowanie zadań kilku służb: wspomnianych już Policji oraz Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, ale także Wywiadu Skarbowego i struktur wykonujących zadania, których celem jest przeciwdziałanie praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu<sup>21</sup>, a więc zadania z zakresu problemów korupcyjnych i zagrożeń ekonomicznych.

<sup>18</sup> Zob. uzasadnienie do projektu ustawy, [http://orka.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf/0/C7181EB8C7824F41C125710A0045AD56/\\$file/275-uzasadnienie.doc](http://orka.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf/0/C7181EB8C7824F41C125710A0045AD56/$file/275-uzasadnienie.doc) (dostęp: 25 lipca 2011 r.).

<sup>19</sup> Np. rozpoznawanie przestępstw nielegalnego wytwarzania, posiadania i obrotu bronią, amunicją i materiałami wybuchowymi oraz środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi w obrocie międzynarodowym.

<sup>20</sup> Przeprowadzanie postępowań określonych w Ustawie z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. Nr 182, poz. 1228).

<sup>21</sup> Zadania te wykonuje Departament Informacji Finansowej w Ministerstwie Finansów powołany na podstawie art. 3 ust. 4. Ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy. Zob. <http://www.mf.gov.pl/dokument.php?const=6&dzial=9&id=132&PortalMF=> (dostęp: 25 lipca 2011 r.).

Analiza przepisów pragmatyki poszczególnych służb i instytucji wskazuje jednoznacznie z jednej strony na dublowanie kompetencji, a z drugiej na istnienie luk kompetencyjnych, czego potwierdzeniem mogą być nieskuteczne działania polskich służb podejmowane w celu uwolnienia porwanego w Pakistanie polskiego inżyniera. Zauważyć można także ogólną tendencję do poszerzania kompetencji w sprawach zagrożeń terrorystycznych oraz korupcyjnych. Większość służb mundurowych utworzyła struktury antyterrorystyczne (Policja, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Straż Graniczna, Żandarmeria Wojskowa) lub zajmuje się rozpoznawaniem i przeciwdziałaniem zagrożeniom terrorystycznym. Podobne tendencje występują w przypadku zagrożeń korupcyjnych. Przykładowo, korupcję w Służbie Celnej rozpoznają: Centralne Biuro Antykorupcyjne, Policja, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Straż Graniczna i Wywiad Skarbowy. Odrębnym problemem jest przeplatanie zadań i wielotorowość informacji (angażująca znaczną ilość sił i środków) służb wywiadowczych i Ministerstwa Spraw Zagranicznych, co może ograniczać działania koordynujące np. wydawanie i wykonywanie wiążących poleceń w przypadku porwania obywatela RP za granicą.

Zgodnie z obowiązującym stanem prawnym procesy decyzyjne osób podporządkowanych w ramach struktury organizacyjnej muszą być prowadzone w ramach określonych kompetencji, jeżeli sprawy mają charakter standardowych działań lub indywidualnych upoważnień. Tak więc plan lub inny dokument, aby mógł być wiążący dla służb, musi zostać zatwierdzony na prawnie określonym poziomie decyzyjnym. Należy tutaj przywołać uzasadnienie wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 13 grudnia 2007 r., w którym trafnie zauważono, że pomimo ogólnego charakteru art. 36 konstytucji „ustanowione w nim prawo obywatela polskiego do opieki w czasie pobytu za granicą nie może pozostać obojętne dla wykładni przepisów niższego rzędu, dotyczących tej samej materii”. „W szczególności” – czytamy dalej w uzasadnieniu – „należy mieć na uwadze oczywisty fakt, że prawu obywatela do opieki, by nie było ono iluzoryczne, winny odpowiadać obowiązki po stronie państwa”<sup>22</sup>. Tym samym organy administracji (służby) winny mieć takie dostosowanie kompetencyjne, aby w sytuacji zagrożenia aktywność urzędnicza skupiała się na osiągnięciu celu, a nie „przepychankach” kompetencyjno-organizacyjnych. Natomiast rodzaj podejmowanych działań powinien wynikać z prawnie wiążącego wszystkie służby planu (strategii) działania, co obecnie skutecznie ogranicza pozycja administra-

<sup>22</sup> Sygn. akt I ACa 580/07.



cyjna i praktyczna niezależność niektórych służb. Normy prawne z kolei nie powinny ograniczać instrumentów operacyjnych tylko do nacisków dyplomatycznych, lecz umożliwiać podejmowanie negocjacji, a w skrajnych przypadkach – akcji bojowych własnych lub we współpracy z siłami bezpieczeństwa obcego państwa.

Współczesne metody oddziaływania to nie tyle wojna (tradycyjnie rozumiana jako zbrojna przemoc stosowana w celach politycznych), ile przede wszystkim nieformalne działania informacyjne wpływające destrukcyjnie na przeciwnika. Z tego też powodu zaniepokojenie może budzić brak w Polsce jednego ośrodka koordynującego prace w zakresie zwalczania działań o charakterze inspiracyjno-dezinformacyjnym. Brak świadomości podjęcia gry informacyjnej może skutkować tym, że decydent zamiast organizować, kierować i podejmować decyzje, będzie „parawanem” lub „narzędziem” w grze interesów. Manipulację zatem należy uznać za jeden z podstawowych elementów osłabiających skuteczność działania aparatu państwowego w związku z rosnącą konkurencyjnością globalną. Można wskazać związek zachodzący między słabością organizacji państwowej i jej podatnością na manipulację. Ponieważ funkcjonowanie służb i urzędów nie jest celem samym w sobie, niezbędne jest dokonywanie panoramicznej oceny zjawisk, które na poziomie zadań i wiedzy posiadanej nie tylko przez poszczególne urzędy i służby, nie pozwalają już na ujawnianie związków przyczynowo-skutkowych. Ze względu na szybko postępujące procesy globalizacji zmniejszają się możliwości efektywnych działań podejmowanych *ex post*. Powinna – być może – ulec zmianie rola Ministerstwa Spraw Zagranicznych jako potencjalnego ośrodka koordynującego nie tylko działania w zakresie zwalczania zagrożeń o charakterze inspiracyjno-dezinformacyjnym, ale i szeroko rozumianego bezpieczeństwa informacyjnego<sup>23</sup>.

Można powiedzieć, że rozproszenie kompetencyjne to konsekwencja niejednorodności organizacyjnej poszczególnych służb i instytucji. Jednak poważnym problemem jest także dokonywana przez kolejne ekipy rządzące modyfikacja realizowanych projektów i zadań administracji rządowej. Skutkuje to procesami permanentnej reorganizacji, destabilizującej działania różnych służb i urzędów.

<sup>23</sup> Zob. L. Bełza, *Gra informacyjna o wpływy i dominację*, „Bezpieczeństwo Narodowe” nr 17/2011, Biuro Bezpieczeństw Narodowego, Warszawa 2011, s. 29-44.

## PROBLEMY ORGANIZACYJNO-PRAWNE W UMOCOWANIU SZEFOW SŁUŻB

Brak jasnych rozwiązań prawnych w umocowaniu szefów służb z jednej strony w znacznym stopniu utrudnia sprawowanie realnego nadzoru nad służbami, a z drugiej strony umożliwia koncentrację ich aktywności na ochronie własnych interesów kadrowo-organizacyjnych, rywalizacji i poszerzaniu kompetencji zamiast na realizacji ustawowych zadań. Powstaje więc pytanie, czy w takim stanie rzeczy jest możliwe właściwe wykonywanie zadań.

Powołanie na stanowisko szefa służby lub jego zastępcy następuje najczęściej na czas nieokreślony. Jest ono aktem jednostronnym organu powołującego, lecz do jego skuteczności potrzeba oświadczenia woli poprzez pisemne potwierdzenie przyjęcia lub nawet w sposób dorozumiany poprzez objęcie stanowiska. Cechą charakterystyczną powołania jest brak prawnej ochrony jego trwałości. Organ powołujący może w każdej chwili odwołać z zajmowanego stanowiska, chyba że ustawa określa kryteria odwołania.

W służbach porządku publicznego nie przewidziano procesu zewnętrznego opiniowania kandydatów na szefów służb i ich zastępców<sup>24</sup>, choć tryb taki stosuje się w odniesieniu do niższych stanowisk niektórych służb, np. policji i straży pożarnej. Wskazuje to na możliwość przyjmowania przy powoływaniu szefów służb i ich zastępców kryteriów zarówno merytorycznych, jak i nieformalnych, politycznych. Powyższe potwierdza też praktyka zmian kierownictwa służb przy każdej zmianie rządu, co nie służy stabilizacji ich działania.

Wszystkich szefów służb porządku publicznego oraz szefów służb specjalnych powołuje i odwołuje prezes Rady Ministrów. Przy czym w przypadku służb specjalnych tryb powoływania jest bardziej złożony, ponieważ następuje ono po uzyskaniu aprobaty prezydenta RP, kolegium do spraw służb specjalnych oraz sejmowej komisji do spraw służb specjalnych. Prezes Rady Ministrów, zwracając się do prezydenta RP o wydanie opinii, załącza (poza przypadkiem powołania szefa CBA) stanowisko kolegium do spraw służb specjalnych, a w przypadku szefów SKW i SWW dodatkowo (w porównaniu do szefów ABW i AW) opinię sejmowej komisji do spraw służb specjalnych. Uregulowania w sprawie powołania zastępców szefów są iden-

<sup>24</sup> Brak uregulowania tej kwestii w odniesieniu do zastępców generalnego inspektora kontroli skarbowej i generalnego inspektora informacji finansowej.

tyczne we wszystkich służbach porządku publicznego oraz SKW i SWW, gdyż na stanowisko to wyznacza zawsze właściwy minister. Powoływanie zastępców szefa ABW i AW bezpośrednio przez prezesa Rady Ministrów jest konsekwencją politycznej reformy i zmian z 1996 r. dotyczących usytuowania UOP, a w przypadku CBA powieleniem rozwiązań przyjętych w ABW i AW.

W niektórych służbach istnieją ograniczenia podmiotowe powoływania na stanowiska szefów i ich zastępców, zawężające krąg kandydatów jedynie do funkcjonariuszy danej służby. Dotyczy to komendanta głównego Państwowej Straży Pożarnej i jego zastępcy, zastępcy szefa Służby Celnej oraz zastępcy dyrektora generalnego Służby Więziennej. W Policji podobne uregulowania dotyczą komendantów szczebla wojewódzkiego i powiatowego (miejskiego). W innych służbach nie ma tego typu ograniczeń, wobec czego stanowiska szefów służb i ich zastępców mogą obejmować zarówno funkcjonariusze, żołnierze, jak i osoby cywilne.

Pewne wątpliwości mogą budzić znowelizowane przepisy o CBA<sup>25</sup> w sprawie możliwości objęcia przez osobę cywilną stanowiska szefa tej służby. Przepisy art. 52 ust. 1 i 2 oraz art. 54a w obecnym brzmieniu zdają się to wykluczać. Użycie w tych przepisach terminu „stosunek służbowy funkcjonariusza” wydaje się przesądzać tę kwestię i oznacza, że szef CBA może mieć wyłącznie status funkcjonariusza powołanego do służby przez prezesa Rady Ministrów. Obowiązujące wcześniej przepisy pozwalały na stosowanie rozwiązań alternatywnych – objęcia tego stanowiska przez osobę cywilną albo funkcjonariusza. Wynikało to wprost z normy art. 5 ust. 2 ustawy o CBA, w świetle której szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego jest centralnym organem administracji rządowej powoływanym na 4-letnią kadencję, a nie funkcjonariuszem mianowanym z zasady na czas nieokreślony. Obecne rozwiązanie jest pewnym *novum* w zakresie „przekształcania” stosunku pracy (w przypadku powołania osoby cywilnej) w stosunek administracyjny (dotyczący funkcjonariusza), tym niemniej wydaje się zgodne z systemem prawnym.

Kryteria powołania zasadniczo różnią się w poszczególnych służbach. W służbach specjalnych najostrzejsze wymagania przewidziano w CBA<sup>26</sup>.

<sup>25</sup> Nowelizacja z dnia 5 sierpnia 2010 r. (Dz.U. Nr 151, poz. 1014), z której wynika, że stosunek służbowy funkcjonariusza powstaje w drodze powołania, o którym mowa w art. 6 ust. 1 lub 4, w drodze powierzenia obowiązków w trybie art. 9 albo mianowania na podstawie zgłoszenia do służby (art. 52 ust. 1). W sprawach wynikających ze stosunku służbowego szefa CBA właściwym jest prezes Rady Ministrów lub upoważniony przez niego minister powołany w celu koordynowania działalności służb specjalnych (art. 54a).

<sup>26</sup> Zob. art. 7 ustawy o CBA.

Bardziej liberalne uregulowania zostały przyjęte przy powoływaniu szefów ABW i AW. W przepisach tych nie przewidziano np. wymogu posiadania wyższego wykształcenia i nieskazania za przestępstwo popełnione umyślnie, ścigane z oskarżenia publicznego, lub za przestępstwo skarbowe<sup>27</sup>, brak również zakazu łączenia funkcji szefa lub zastępcy z inną funkcją publiczną czy pozostawania w stosunku pracy z innym pracodawcą oraz podejmowania innego zajęcia zarobkowego poza służbą. Wprowadzono natomiast (w porównaniu do CBA) wymóg dawania rękojmi należytego wykonywania zadań. W porównaniu do wymogów wobec innych funkcjonariuszy ABW i AW nie przewidziano (podobnie jak w CBA) potrzeby posiadania określonych kwalifikacji zawodowych oraz zdolności fizycznej i psychicznej do pełnienia służby na stanowisku szefa ABW (AW) lub jego zastępcy. Podobne uregulowania przyjęto w 2006 r. w SKW i SWW, lecz dodatkowo (w porównaniu do ABW i AW) wprowadzono wymóg wyższego wykształcenia.

Poza Służbą Celną oraz Inspekcją Transportu Drogowego, w innych służbach porządku publicznego nie przewidziano żadnych ustawowych kryteriów przy powoływaniu na szefów służb i ich zastępców. W Służbie Celnej poza ogólnymi kryteriami (obywatelstwo polskie, pełnia praw publicznych, niekaralność, nieposzlakowana opinia, rękojmia należytego wykonywania zadań, wyższe wykształcenie) przy powoływaniu szefa wprowadzono wymóg co najmniej 4-letniego doświadczenia w zakresie obejmującym zagadnienia celne lub podatkowe oraz posiadania co najmniej 4-letniego okresu zatrudnienia w organach administracji publicznej, w tym co najmniej 3-letniego doświadczenia na stanowisku kierowniczym. Z kolei kandydat na głównego inspektora transportu drogowego powinien posiadać co najmniej 6-letni staż pracy, w tym co najmniej 3-letni – na stanowisku kierowniczym oraz wykształcenie i znajomość spraw należących do właściwości Inspekcji Transportu Drogowego.

Poza strażą graniczną oraz kontrolą skarbową w służbach porządku publicznego dopuszczono możliwość posiadania równocześnie obywatelstwa polskiego oraz obywatelstwa innego państwa<sup>28</sup> (brak zastrzeżenia kryterium wyłączności obywatelstwa polskiego), aczkolwiek w przypadku BOR i Policji istnieje niekonsekwencja uregulowań, gdyż posiadanie obcego obywatelstwa uznano za przesłankę do zwolnienia ze służby<sup>29</sup>. W służbach porządku publicznego różnie też określone zostało kryterium karalności. W Policji przy-

<sup>27</sup> Inne i bardzo uznaniowe jest kryterium nieskazitelnej postawy moralnej.

<sup>28</sup> Zob. art. 31 ust. 1 ustawy o Straży Granicznej oraz art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o kontroli skarbowej.

<sup>29</sup> Zob. art. 35 ust. 1 pkt 6 ustawy o BOR oraz art. 41 ust. 1 pkt 5 ustawy o Policji.

jęto jako zasadę brak jakiegokolwiek karalności przy powoływaniu do służby. W Biurze Ochrony Rządu ograniczenie dotyczy przypadku ukarania za popełnienie przestępstwa. W Państwowej Straży Pożarnej i Straży Granicznej przewidziano kryterium karalności za przestępstwo lub za przestępstwo skarbowe, a w Służbie Celnej, Inspekcji Transportu Drogowego oraz kontroli skarbowej brak skazania prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo umyślne lub umyślne przestępstwo skarbowe. W Służbie Więziennej powołanie na stanowisko szefa lub jego zastępcy nie jest możliwe w przypadku skazania prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo umyślne lub umyślne przestępstwo skarbowe, w przypadku wydania prawomocnego wyroku warunkowo umarzającego postępowanie karne o takie przestępstwo lub w trakcie postępowania karnego o przestępstwo umyślne lub umyślne przestępstwo skarbowe.

W rozporządzeniach wykonawczych do przepisów pragmatyki służb porządku publicznego różnie uregulowano problem wykształcenia oraz stażu pracy<sup>30</sup>. Generalnie we wszystkich służbach na stanowisku szefa i zastępcy wymagane jest wykształcenie wyższe magisterskie. Różnice dotyczą stażu pracy. W Policji oraz Biurze Ochrony Rządu minimalną wysługę określono na 7 lat, w Staży Granicznej – na 10, w Państwowej Straży Pożarnej – 15, w Inspekcji Transportu Drogowego – na 6 lat (w tym co najmniej 3-letni staż pracy na stanowisku kierowniczym), a w Służbie Więziennej – na 15 lat (w tym 5 lat służby na stanowisku kierowniczym). Reasumując, od kandydata na szefa danej służby (poza Służbą Celną oraz PSP) nie wymaga się wcześniejszej pracy w tej służbie, jeżeli spełnia on inne kryteria. Także kwalifikacje zawodowe kandydatów na szefów służb zostały określone w sposób nieprecyzyjny: w Policji jako wykształcenie wyższe; w Straży Granicznej – podstawowe, oficerskie, kadry kierowniczej; w Biurze Ochrony Rządu – przeszkolenie specjalistyczne; w Inspekcji Transportu Drogowego – wykształcenie i wiedza z zakresu spraw należących do jej właściwości; w Państwowej Straży Pożarnej jako wykształcenie wyższe z tytułem zawodowym magistra lub równorzędnym, a w Służbie Więziennej jako szkolenie specjalistyczne z zakresu zarządzania.

Odwołanie ze stanowiska w służbach porządku publicznego oraz służbach specjalnych może się wiązać z przeniesieniem do dyspozycji, przeniesieniem za zgodą zainteresowanego na niższe stanowisko służbowe, zawie-

<sup>30</sup> Brak jest tego typu uregulowań w przypadku powoływania generalnego inspektora informacji finansowej oraz generalnego inspektora kontroli skarbowej.

szeniem w czynnościach lub zwolnieniem ze służby. Z przepisów wynika, że funkcjonariusza można w dowolnym momencie odwołać z zajmowanego stanowiska i przenieść na pewien czas do dyspozycji szefa służby. Następnie funkcjonariusz kierowany jest na określone stanowisko służbowe, a w przypadku gdy nie wyrazi na to pisemnej zgody, zostaje zwolniony ze służby z zachowaniem określonych uprawnień. Z orzecznictwa sądów administracyjnych wynika jednak, że odwołanie z zajmowanego stanowiska i przeniesienie do dyspozycji wymaga wskazania obiektywnych powodów decyzji personalnych<sup>31</sup>. W przeciwnym razie decyzja taka może zostać uchylona przez sąd ze względu na niewłaściwe stosowanie zasad określonych w art. 7, 9-12, 77, 80 i 107 § 3 kpa w związku z art. 2 i 76 konstytucji RP oraz art. 6 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności<sup>32</sup>, art. 41 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej<sup>33</sup> oraz art. 16 Europejskiego kodeksu dobrej administracji<sup>34</sup>.

Przyjęto generalną zasadę, że mianowanie na kolejny wyższy stopień następuje stosownie do zajmowanego stanowiska służbowego oraz w zależności od opinii służbowej. Nadanie stopnia powinno nastąpić po przesłużeniu w dotychczasowym stopniu określonego czasu. W praktyce w służbach porządku publicznego oraz w służbach specjalnych powołanie na stanowisko szefa lub zastępcy nie jest uzależnione od posiadania stopnia poprzedzającego dany stopień etatowy. Nie obowiązuje też zasada tożsamości stopnia służbowego ze stopniem etatowym. Poza wcześniej wskazanymi wyjątkami (w Państwowej Straży Pożarnej, Służbie Celnej oraz Służbie Więziennej) szefem lub zastępcą szefa służby można więc zostać bez względu na posiadany stopień służbowy. Dlatego w praktyce zdarzało się, że szefem służby (lub jego zastępcą) został funkcjonariusz w stopniu np. majora, stając się w ten sposób przełożonym osób posiadających stopnie generalskie. W przeciwieństwie do wojska w służbach porządku publicznego oraz służbach specjalnych decydujące jest bowiem zajmowane stanowisko, a nie stopień służbowy, który obecnie ma już jedynie znaczenie prestiżowe i wręcz symboliczne. To słuszna tendencja, gdyż jedynie w państwach niedemokratycznych, gdzie na poszczególnych szczeblach decyzyjnych ważniejsze jest posłuszeństwo aniżeli myślenie niezależne i obiektywne, stanowiska w sferze bezpieczeństwa pu-

<sup>31</sup> Zob. np. wyrok NSA z dnia 24 lipca 2009 r., sygn. akt I OSK 1544/08.

<sup>32</sup> Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284.

<sup>33</sup> Dz.Urz. UE z 2007 r. Nr 303/1. Moc wiążącą dokument uzyskał dzięki traktatowi lizbońskiemu podpisanemu 13 grudnia 2007 r., który wszedł w życie 1 grudnia 2009 r.

<sup>34</sup> Przyjęty przez Parlament Europejski 6 września 2001 r.

blicznego są zastrzeżone dla struktur mundurowych, począwszy od stanowisk ministra, a kończąc na stanowiskach lekarzy, pielęgniarek i sekretarek. Stopnie służbowe w służbach porządku publicznego mają znaczenie jedynie w strukturach prewencji, ponieważ pododdziały zwarte muszą działać na rozkaz. W postępowaniach procesowych i administracyjnych wydawanie podwładnym rozkazów jest niedopuszczalne, także w przypadku czynności operacyjnych, opierających się przecież przede wszystkim na wzajemnym zaufaniu i tajemnicy, a nie przymusie będącym istotą rozkazu. W utworzonych po 1990 r. służbach, niemających związku z tradycjami mundurowymi, nie przewidziano już stopni służbowych mimo wykonywania przez nie najważniejszych w systemie bezpieczeństwa państwa zadań, także o charakterze niejawnym. Poza Centralnym Biurem Antykorupcyjnym są to struktury podporządkowane głównemu inspektorowi transportu drogowego, generalnemu inspektorowi informacji finansowej oraz generalnemu inspektorowi kontroli skarbowej.

W aktach prawnych przyjęto zasadę, że na stopnie generalskie mianuje prezydent RP na wniosek właściwego ministra. Podobna zasada dotyczy mianowania na pierwszy stopień oficerski, z wyjątkiem Państwowej Straży Pożarnej, ponieważ na pierwszy stopień oficerski PSP mianuje minister właściwy do spraw wewnętrznych. W pozostałych przypadkach nadawania stopni służbowych – w tym oficerskich – nie ma jednolitych zasad. Może się więc zdarzyć, że pomimo powołania przez prezesa Rady Ministrów na stanowisko szefa służby, aktu mianowania na wyższy stopień służbowy będzie dokonywał ktoś inny. Możliwa jest także sytuacja, w której szef służby będzie zmuszony sam wnioskować o swój awans, a nawet mianować siebie na wyższy stopień. Nie ma bowiem ograniczeń prawnych, które zapobiegałyby powoływaniu na stanowisko szefa służby funkcjonariusza posiadającego niski stopień służbowy (nawet chorążego). Rozwiązanie wyłączone taką kolizję przepisów prawnych przewidziano jedynie w Służbie Celnej oraz Państwowej Straży Pożarnej. Ze względu na przyjętą w Służbie Celnej zasadę, że stopnie służbowe w korpusie oficerów młodszych i starszych nadaje szef Służby Celnej, wprowadzono wyraźne zastrzeżenie, że szefa Służby Celnej (oraz zastępcę szefa Służby Celnej) mianuje na stopnie służbowe minister właściwy do spraw finansów publicznych (art. 115 ust. 2 i 3). Z kolei w ustawie o PSP zastrzeżono, że powołanie na szefa służby może nastąpić spośród oficerów danej służby, co przy zasadzie, że komendant główny PSP nadaje jedynie stopnie służbowe aspirantów wyklucza możliwość powstania kolizyjnych sytuacji w zakresie opiniowania lub mianowania.

Także w pozostałych służbach istnieją znaczne różnice w zakresie uprawnień do mianowania na stopnie służbowe. Przykładowo, komendant główny Straży Granicznej mianuje na stopnie chorążych Straży Granicznej, a na stopnie oficerskie (poza stopniem podporucznika – pierwszy stopień oficerski) Straży Granicznej mianuje minister właściwy do spraw wewnętrznych (art. 53). Z kolei na stopnie komisarza i nadkomisarza Policji mianuje prełożony z wyjątkiem komendanta powiatowego (miejskiego, rejonowego) Policji, a na pozostałe stopnie oficerskie – komendant główny Policji. A zatem w Policji, poza trybem określonym w art. 52 ust. 3, nie przewidziano dla ministra spraw wewnętrznych i administracji uprawnień do nadawania stopni służbowych. Natomiast w korpusie oficerów ABW i AW na stopnie mianuje prezes Rady Ministrów, zaś w SKW i SWW – minister obrony narodowej. Ponadto w przepisach wykonawczych nie przewidziano, jak w ustawie o Służbie Celnej, wyłączenia procesu opiniowania w przypadku mianowania szefa służby<sup>35</sup>. Przykładowo w Policji rozporządzenie nie przewiduje trybu wnioskowania o mianowanie, jeżeli komendantem głównym Policji lub jego zastępcą byłaby osoba posiadająca stopień niższy aniżeli inspektora. Wniosek o mianowanie na stopień policyjny w korpusie podoficerów i aspirantów Policji, a także na stopnie komisarza i nadkomisarza Policji sporządza i składa komendantowi głównemu Policji dyrektor biura (równorzędnej komórki organizacyjnej). Również wniosek o mianowanie na pierwszy stopień policyjny w korpusie oficerów młodszych Policji oraz na stopień policyjny w korpusie oficerów starszych Policji sporządza i przedstawia komendantowi głównemu Policji dyrektor biura (równorzędnej komórki organizacyjnej), ale jedynie w odniesieniu do policjantów pełniących służbę w biurze (równorzędnej komórce organizacyjnej)<sup>36</sup>.

W poszczególnych służbach istnieje znaczne zróżnicowanie w zakresie czasu służby w danym stopniu. Przykładowo dla służby w stopniu majora<sup>37</sup>: ustawa o Straży Granicznej przewiduje 4 lata, w Policji (podinspektor) są to 3 lata, w Państwowej Straży Pożarnej (młodszy brygadier) – 5 lat, w Służbie Więziennej – 4 lata, w BOR – 5 lat, w Służbie Celnej (podinspektor celny) – 3 lata, a w ABW, AW, SKW i SWW – 4 lata. W sferze bezpieczeństwa pozamilitarnego stopnie generalskie nadawane są w 6 rodzajach służb

<sup>35</sup> Ustawa o Państwowej Straży Pożarnej nie przewiduje wydania rozporządzenia wykonawczego w sprawie mianowania na stopnie służbowe.

<sup>36</sup> Zob. § 16 i 17 rozporządzenia ministra spraw wewnętrznych i administracji z dnia 19 lipca 2007 r. w sprawie mianowania policjantów na stopnie policyjne (Dz.U. Nr 145, poz. 1017).

<sup>37</sup> Lub jego odpowiednika w Policji i Państwowej Straży Pożarnej.



porządku publicznego oraz 4 służbach specjalnych<sup>38</sup>. Wątpliwości może budzić częsty w służbach brak uregulowania czasu służby w stopniu pułkownika (i jego odpowiednika), wykorzystywany w praktyce jako szybka ścieżka awansu na stopień generalski, jak również brak możliwości wnioskowania na stopień generalski przez aktualnego przełożonego w przypadku delegowania<sup>39</sup>. Wyłącznie przepisy dotyczące Służby Celnej wskazują na 3 lata służby w stopniu pułkownika Służby Celnej, zaś w ustawach o Policji i Państwowej Straży Pożarnej przewidziano 4-letni okres służby w stopniach analogicznych do stopnia pułkownika – inspektora w Policji i starszego brygadiera w Państwowej Straży Pożarnej. W odniesieniu do pozostałych służb ustawowe ograniczenia w awansowaniu kończą się na stopniu podpułkownika. Teoretycznie, przy zachowaniu zwykłej ustawowej ścieżki awansowej, generałem w Biurze Ochrony Rządu można zostać po 36 latach; w Straży Granicznej – po 38, w Policji – po 42, w służbach specjalnych – po 45, a w Państwowej Straży Pożarnej – po 50 latach. W praktyce zdarzają się jednak przypadki mianowania na stopnie generalskie już po kilkunastu latach służby. Również stopnie etatowe na stanowisku szefów poszczególnych służb różnią się między sobą. W przypadku służb porządku publicznego: w Policji, Państwowej Straży Pożarnej, Straży Granicznej, Biurze Ochrony Rządu i Służbie Celnej przewidziano etaty generała dywizji (lub jego odpowiednika), a w Służbie Więziennej generała Służby Więziennej. Natomiast we wszystkich służbach specjalnych poza Centralnym Biurem Antykorupcyjnym – etat generała brygady.

Przepisy pragmatyki służb przewidują możliwość wcześniejszego awansowania na poszczególne stopnie służbowe. W szczególnych okolicznościach funkcjonariusza Biura Ochrony Rządu, posiadającego wzorową opinię służbową oraz szczególne kwalifikacje zawodowe, można mianować na wyższy stopień przed upływem ustawowych okresów, jednak nie mogą być one skrócone o więcej niż połowę. W Policji, w Służbie Więziennej, w Straży Granicznej, w Służbie Celnej oraz Państwowej Straży Pożarnej nie ma ograniczeń czasowych dla mianowania na wyższy stopień przed upływem ustawowych okresów. Natomiast w służbach specjalnych są jeszcze inne unormowania, które umożliwiają mianowanie na kolejny wyższy stopień służbowy w przypadku zasługującym na szczególne uwzględnienie. Funkcjonariusz,

<sup>38</sup> Również wojskowe służby specjalne należy zaliczyć do sfery bezpieczeństwa pozamilitarnego, bowiem ani SKW, ani SWW nie zaliczają się do Sił Zbrojnych RP.

<sup>39</sup> Przykładowo minister infrastruktury nie może wnioskować o awans generalski dla oficera Policji delegowanego do Inspekcji Transportu Drogowego, pomimo że jest jego faktycznym przełożonym.

posiadający pozytywną opinię służbową oraz szczególne umiejętności i kwalifikacje zawodowe do pełnienia służby na odpowiednim stanowisku, może zostać awansowany na wyższy stopień nie tylko przed upływem ustalonych okresów (okresy te nie mogą być jednak skrócone o więcej niż połowę), ale także mimo niespełnienia przez niego innych warunków wymaganych do mianowania na ten stopień.

Do czasu nowelizacji ustawy o Policji<sup>40</sup> problematyczna pozostawała możliwość skracania okresu służby na stanowisku inspektora (art. 52 ust. 1). Awans w Policji przed upływem wymaganego stażu umożliwiały art. 52 ust. 3, który stanowił, że w szczególnie uzasadnionych przypadkach minister właściwy do spraw wewnętrznych na wniosek komendanta głównego Policji może mianować każdego policjanta na wyższy stopień. Wykładnia gramatyczna tego przepisu jednoznacznie wskazywała, że skrócenie służby w danym stopniu nie dotyczy stopnia inspektora, gdyż mianowania na stopień nadinspektora dokonuje prezydent RP, który nie ma możliwości skracania okresu służby (art. 52 ust. 1 w związku z ust. 3). Skłaniano się jednak ku wykładni rozszerzającej treść art. 52, przyjmując, że ust. 3 zawiera dwa niezależne uprawnienia ministra spraw wewnętrznych i administracji – możliwość skrócenia okresu służby (co wynika z wykładni przepisu) i prawo do mianowania. Dzięki tej interpretacji w przypadku nominacji na stopień nadinspektora osoby niepełniającej kryterium wysługi minister spraw wewnętrznych i administracji mógł skrócić w trybie administracyjnym okres służby w stopniu inspektora, a prezydent RP w trybie art. 48 ust. 3 ustawy o Policji mógł zgodzić się na awans. Nowelizacją ustawy z 19 sierpnia 2011 r. wyeliminowano powyższe wątpliwości, przyjmując, że w szczególnie uzasadnionych przypadkach prezydent RP na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych będzie mógł mianować inspektora Policji na stopień nadinspektora z pominięciem wymogu przesłużenia w dotychczasowym stopniu 4 lat.

Możliwość określenia przez prezydenta RP szczegółowych zasad nadawania pierwszego stopnia oficerskiego oraz stopni generalskich przewidziana została jedynie w stosunku do żołnierzy<sup>41</sup>. W służbach porządku publicznego oraz służbach specjalnych zasady mianowania funkcjonariuszy na pierwszy stopień oficerski oraz stopnie generalskie zostały jedynie ogólnie unormowane rozporządzeniami wydawanymi przez organy nadzorujące.

<sup>40</sup> Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o Policji, Dz.U. Nr 207, poz. 1229.

<sup>41</sup> Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 3 listopada 2009 r. w sprawie trybu nadawania pierwszego stopnia oficerskiego, stopni oficerskich generałów i admirałów oraz stopnia wojskowego Marszałka Polski, Dz.U. Nr 202, poz. 1554, zwane dalej rozporządzeniem Prezydenta RP.

W aktach tych nie został uregulowany termin przekazywania prezydentowi RP wniosku o mianowanie, tryb weryfikacji wniosku zawierającego niekompletne lub błędne dane ani tryb postępowania w sytuacji uzyskania informacji o fakcie podważającym zasadność mianowania. Nie określono jednolicie także terminów mianowania. Zgodnie z rozporządzeniem prezydenta RP wręczenie aktu mianowania żołnierzowi może być połączone z obchodami świąt narodowych lub wojskowych. Ustawy o Państwowej Straży Pożarnej, Biurze Ochrony Rządu oraz Służbie Więziennej przewidują, że nadanie stopni służbowych powinno nastąpić w dniu święta służby (w przypadku Służby Więziennej również z okazji Narodowego Święta Niepodległości), ale w szczególnie uzasadnionych przypadkach może nastąpić również w innym terminie. W pozostałych służbach kwestia ta została uregulowana na poziomie rozporządzeń wykonawczych. Przykładowo, w Policji jako zasadę przyjęto, że policjantów mianuje się na wyższe stopnie policyjne w dniu Święta Policji, a jedynie w szczególnych przypadkach w innym terminie. W ABW i AW mianowania przewidziano na 3 maja oraz 11 listopada, a w SKW i SWW dodatkowo na 15 sierpnia.

## WNIOSKI

W ujęciu systemowym w pragmatykach służbowych brakuje spójnych i logicznych rozwiązań odnoszących się do tego samego stanu kompetencyjnego (faktycznego). Różnic tych nie można uzasadniać charakterem zadań wykonywanych przez poszczególne służby. Nie można bowiem wartościować zadań służb (w kategoriach ich ważności lub ograniczeń podmiotowych osób funkcyjnych), tak jak nie można wartościować aktów prawnych jednej rangi (np. ustawowej). Ze względu jednak na posługiwanie się nieprecyzyjnymi zwrotami przepisy te umożliwiają pewną swobodę interpretacyjną, nawet w kwestiach najważniejszych dla funkcjonowania służb. Uznaniowość w ocenie kwalifikacji zawodowych kandydatów na szefów służb porządku publicznego i szefów służb specjalnych oraz częsty brak wymogu posiadania przez nich wysługi w danej służbie stwarza warunki dla decyzji kadrowych o podłożu innym niż merytoryczne. Stąd też potrzeba podjęcia dyskusji w kwestii ograniczenia oddziaływania politycznego na szefów służb oraz podległe im urzędy. Pomimo formalnej niezależności i apolityczności zmiany polityczne nie pozostają bowiem bez wpływu na obsadę kierowniczych stanowisk, co umożliwia brak gwarancji trwałości pełnienia funkcji oraz

jednakowych zasad odwołania ze stanowiska czy ze służby, nawet w przypadku kadencyjności urzędu. Sytuacja ta wymaga przeglądu istniejących rozwiązań kadrowych w kontekście niekonsekwencji organizacyjno-prawnych oraz ich ujednolicenia.

Kolejnym problemem funkcjonowania polskich służb porządku publicznego oraz służb specjalnych są przypadki rozproszenia kompetencyjnego oraz dublowania zadań. Okoliczności te mogą wpływać negatywnie na efektywność pracy, tworzyć niepotrzebną rywalizację skutkującą przetrzymywaniem, a nawet ukrywaniem informacji przydatnych innej służbie. Należałoby zatem dokonać przeglądu kompetencji służb i instytucji, a następnie przeprowadzić nowy podział uprawnień, przyjmując za kryterium cele stawiane przez państwo oraz specjalizację danej jednostki. Przykładowo, w zakresie dotyczącym działań służb specjalnych oraz służb porządku publicznego można rozważać następujące rozwiązania kompetencyjne i organizacyjne:

- podporządkowanie SKW ministrowi obrony narodowej (z wyłączeniem postępowań administracyjnych wynikających z ustawy o ochronie informacji niejawnych, które powinny być przekazane wyodrębnionej strukturze cywilnej) i włączenie służb do Sił Zbrojnych RP;
- utworzenie w Ministerstwie Finansów jednej struktury uprawnionej do zajmowania się przestępstwami ekonomicznymi i korupcyjnymi<sup>42</sup> poprzez połączenie CBA z wywiadem skarbowym i strukturami, wykonującymi zadania w obszarze przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, oraz przejęcie uprawnień w przedmiotowym zakresie z ABW, Policji (Centralnego Biura Śledczego), Straży Granicznej, Żandarmerii Wojskowej itd.;
- przekazanie z ABW i SKW do wyodrębnionej struktury w sferze administracji (np. przy Kancelarii Prezesa Rady Ministrów) zadań o charakterze administracyjnym wynikających z ustawy o ochronie informacji niejawnych;
- podporządkowanie ABW ministrowi spraw wewnętrznych<sup>43</sup> (przy założeniu wydzielenia spraw administracji do odrębnego resortu), z ograniczeniem jej zadań do spraw ochrony kontrwywiadowczej (w tym zagrożeń godzących w bezpieczeństwo wewnętrzne państwa oraz jego porządek konstytucyjny, a w szczególności w suwerenność i międzynarodową pozycję, niepodległość i nienaruszalność jego terytorium, a także obronność państwa) oraz zagrożeń terrorystycznych. Tym samym nastąpiłoby

<sup>42</sup> Struktury wewnętrzne danej służby ograniczałyby się do zwalczania korupcji w ramach formacji.

<sup>43</sup> Obecnie takie rozwiązanie jest np. w Wielkiej Brytanii. W sprawie *Security Service* (MI5) zob. <https://www.mi5.gov.uk/output/ministerial-oversight.html> (dostęp: 18 listopada 2011 r.).

przekazanie z ABW do Policji (Centralnego Biura Śledczego) zadań np. w zakresie nielegalnego wytwarzania, posiadania i obrotu bronią i amunicją, a do Ministerstwa Finansów zadań z zakresu zagrożeń korupcyjnych i zagrożeń ekonomicznych. Sprawy związane z ochroną informacji niejawnych zostałyby przekazane do wyspecjalizowanej jednostki administracyjnej;

- utworzenie jednej Agencji Wywiadu (połączenie Agencji Wywiadu ze Służbą Wywiadu Wojskowego) z wyodrębnionym pionem cywilnym i wojskowym oraz jej podporządkowanie ministrowi spraw zagranicznych lub też alternatywnie można rozważyć przyjęcie rozwiązań brytyjskich i podporządkowanie wywiadu cywilnego ministrowi spraw zagranicznych, a wojskowego ministrowi obrony narodowej<sup>44</sup>. Potrzeba prowadzenia przez MSZ kompleksowej analizy zagrożeń z zakresu bezpieczeństwa informacyjnego, w tym koordynacji działań służb wywiadowczych, jest następstwem szybko postępujących procesów globalizacji i dominujących już obecnie pozamilitarnych form zagrożeń, przy minimalnym zagrożeniu konfliktem zbrojnym na europejskim teatrze działań. Połączenie struktur wywiadu cywilnego i wojskowego (przy założeniu istnienia pionu wojskowego w nowej strukturze i zastrzeżeniu, że stanowiska w tym pionie powinny być obsadzone przez żołnierzy zawodowych) poza ewidentnym ograniczeniem kosztów wyeliminowałoby dublowanie zadań i usprawniłoby proces koordynacyjny i decyzyjny.

<sup>44</sup> W sprawie *Secret Intelligence Service* (SIS lub MI6) zob. <https://www.sis.gov.uk/about-us/legislation-and-accountability.html>, a w sprawie *Defence Intelligence* (DI) zob. <http://www.mod.uk/DefenceInternet/AboutDefence/WhatWeDo/SecurityandIntelligence/DIS/Accountability.htm> (dostęp: 18 listopada 2011 r.). W rozwiązaniach brytyjskich inne jest podporządkowanie tzw. wywiadu technicznego *Government Communications Headquarters* (GCHQ). Zob. <http://www.gchq.gov.uk/AboutUs/Pages/Accountability-and-the-Law.aspx> (dostęp: 18 listopada 2011 r.).