



Komentarz KBN

Nr 7 (62) / 2020

25 marca 2020 r.

© 2020 Uniwersytet Jagielloński & Mateusz Kolaszyński

Kto rządzi w polskich służbach specjalnych?

[Mateusz Kolaszyński](#)

Od początku 2020 r. zmienili się szefowie trzech z pięciu służb specjalnych. W styczniu Marek Łapiński został w miejsce Andrzeja Kowalskiego nowym szefem SWW. 3 lutego 2020 r. Krzysztof Waławek zastąpił na stanowisku szefa ABW Piotra Pogonowskiego. Wraz z upływem pierwszej kadencji, szefa CBA Ernesta Bejdę zastąpił Andrzej Stróżny, który od 19 lutego br. pełni obowiązki szefa tej instytucji. Na dużą dynamikę zmian w kierownictwie służb specjalnych wskazuje też zmiana w kierownictwie SKW sprzed dwóch lat, kiedy nowym szefem wojskowego kontrwywiadu został Maciej Materka. Najdłuższym, bo niespełna 4-letnim stażem, legitymuje się obecnie szef AW Piotr Krawczyk. W prasie opisano prawdopodobne przyczyny zmian w kierownictwie służb specjalnych i dotychczasową karierę zawodową nowych szefów. Natomiast mniej uwagi poświęcono ich pozycji w strukturze administracji publicznej. W komentarzu skupiono się na określeniu statusu szefów służb specjalnych. Ma to kluczowe znaczenie dla oceny polityki związanej z obsadą tych stanowisk.

Pod względem formalnym szefowie wszystkich służb specjalnych są centralnymi organami administracji rządowej. Pod tym pojęciem kryje się stosunkowo liczna i bardzo zróżnicowana grupa podmiotów administracji publicznej. Tego typu organy są najczęściej powoływane przez Prezesa Rady Ministrów i podlegają nadzorowi jednego z naczelnych organów administracji rządowej. W tym względzie szefowie służb specjalnych nie stanowią wyjątku – wszyscy są powoływani przez premiera. Dodatkowo premier nadzoruje szefów cywilnych służb specjalnych (ABW, AW i CBA). Z kolei ich odpowiedników w wojskowym wywiadzie i kontrwywiadzie (SKW i SWW) nadzoruje inny naczelny organ administracji – minister obrony narodowej, który składa też wnioski do szefa rządu o powołanie określonej osoby na szefa SKW i SWW.

Wspólną cechą naczelnych i centralnych organów administracji rządowej jest objęcie zakresem działalności całego państwa. Jednak istnieją pomiędzy nimi istotne różnice. Dotyczą one przede wszystkim innego usytuowania w hierarchii administracji rządowej. Organy naczelne, jak sama nazwa wskazuje, są usytuowane wyżej. Natomiast organy centralne są im podporządkowane i najczęściej przez nie nadzorowane. Organy naczelne, np. premier, ministrowie, pełnią nie tylko funkcję administracyjną, lecz także funkcję polityczną. W ujęciu modelowym podporządkowane im centralne organy administracji nie uczestniczą w rządzeniu i są powołane wyłącznie do administrowania. Wskutek tego, w przeciwieństwie do organów naczelnych, nie wchodzi one w skład Rady Ministrów i nie ponoszą odpowiedzialności politycznej przed parlamentem za swoją działalność. Skoro głównym zadaniem centralnych organów jest administrowanie, to osoby obsadzające te stanowiska powinny charakteryzować się neutralnością polityczną i profesjonalizmem w powierzonych im dziedzinie administracji.

Przenosząc te ogólne ustalenia na grunt służb specjalnych można zauważyć daleko idącą niekonsekwencję. Z jednej strony ustawowy zakres kompetencji szefów służb specjalnych jest bardzo szeroki i mają oni narzędzia do skutecznego administrowania podległymi służbami. Z drugiej jednak strony kryteria powoływania i odwoływania kierowników tych urzędów nie gwarantują wyboru osób wyróżniających się wiedzą i doświadczeniem w pracy danej służby. Pod względem prawnym premier i minister obrony narodowej mają w tym względzie dużą swobodę.

Na rozwiązania prawne nakłada się praktyka obsady tych stanowisk. Od 1990 r. powoływano na nie zarówno działaczy politycznych bez doświadczenia w pracy służb, jak i doświadczonych funkcjonariuszy. Jedynym stałym czynnikiem okazuje się zmienność politycznej koncepcji odnoszącej się do kwestii, czy szefowie służb specjalnych powinni być neutralnymi politycznie profesjonalistami, czy politykami zarządzającymi tymi instytucjami zgodnie z priorytetami rządu. Problem nie sprowadza się do alternatywy: albo merytoryczne kierownictwo, albo wdrażanie dalekosiężnych priorytetów funkcjonowania tych instytucji. Rzecz w tym, że oba te elementy powinny się dopełniać. Jednak niekoniecznie powinien być za nie odpowiedzialny jeden organ. Ostatecznie tworzy to niełatwy pod względem prawnym i politycznym dylemat wytyczenia granicy między codziennym zarządzaniem służbami specjalnymi (funkcja administracyjna) a wyznaczeniem im celów zgodnych z polityką państwa (funkcja polityczna). W którym miejscu linia podziału powinna przebiegać? Wewnątrz czy poza służbami? W zależności od przyjętej koncepcji, inne powinny być rozwiązania prawne dotyczące kompetencji szefów służb, sposobu ich powoływania i odwoływania.

Zgodnie z obowiązującym ustawodawstwem stanowiska szefów służb specjalnych są przygotowane dla neutralnych politycznie fachowców. Przekonują o tym ich kompetencje, które pozwalają na faktyczne kierowanie służbami. Z zastrzeżeniem kompetencji nadzorczych naczelnych organów, posiadają oni pełnię władzy organizacyjnej nad kierowanymi służbami. Szefowie nadają m.in. regulaminy jednostkom organizacyjnym podległych im służb, w których określają ich strukturę wewnętrzną i szczegółowe zadania. Mogą też tworzyć zespoły o charakterze doraźnym i stałym. Wydają także cały szereg aktów prawa wewnętrznego, które szczegółowo regulują organizację i funkcjonowanie poszczególnych służb – nawet ich pobieżna lektura wskazuje na daleko idący wpływ na daną służbę.

To szefowie służb specjalnych mają zasadniczy wpływ na politykę kadrową kierowanej służby. Co do zasady podejmują rozstrzygnięcia we wszystkich kwestiach kadrowych związanych ze stosunkiem służbowym podległych im funkcjonariuszy. Nie tylko decydują o przyjmowaniu do służby, jej przebiegu i zakończeniu. Mają także wszelkie kompetencje do merytorycznego kierowania podległymi im urzędami. Przejawem tego jest podejmowanie decyzji w sprawie szeregu uprawnień podejmowanych przez funkcjonariuszy. Szefowie służb specjalnych są również, z nielicznymi wyjątkami, jedynymi reprezentantami służb w relacjach z innymi organami.

Tak szeroki zakres kompetencji wymaga od szefa fachowości w zarządzaniu podległą instytucją. Wymaga także neutralności politycznej. Ten postulat nabiera jeszcze na sile w przypadku powoływanego na 4-letnią kadencję szefa CBA. Szefowie służb specjalnych stoją na czele instytucji scentralizowanych, zhierarchizowanych i zdyscyplinowanych. Funkcjonariusze, którym wydają rozkazy (poza szefem CBA), nie mogą należeć do partii politycznych, związków zawodowych itd. Z pewnością mniej oczywistym rozwiązaniem będzie kierowanie przez polityka taką apolityczną instytucją. Ponadto szefowie służb specjalnych mają wpływ na szereg uprawnień służb, w tym na działalność operacyjną. Może rodzić to pokusę dla wykorzystania tych uprawnień dla celów politycznych. Jeśli przyjmujemy zasadę cywilnej kontroli nad służbami specjalnymi, to nakłada ona limity na obie strony: na rządzących polityków przed nadmierną ingerencją w pracę służb i na służby przed ingerencją w politykę państwa.

Do zakresu ustawowych zadań, kompetencji i obowiązków nie przystaje sposób powołania szefów służb, który od 2006 r. został niemal ujednoczony dla ABW, AW, CBA, SKW i SWW. W przypadku wszystkich pięciu służb specjalnych formalne wymagania stawiane kandydatom na szefów tych instytucji nie są wygórowane. Dodatkowo ustawodawca często posługuje się pojęciami nieostrymi. Oznacza to, że stanowisko to mogą objąć zarówno profesjonalści (np. funkcjonariusze służb specjalnych, żołnierze), jak i osoby cywilne, które nie miały wcześniej żadnego związku z tymi instytucjami, w tym z kontrolą i nadzorem nad nimi.

Ustawy przewidują dwa rodzaje wymagań stawianych kandydatom na szefów służb specjalnych. Pierwszy rodzaj wymagań ma charakter ścisły i jednoznaczny. Nie są one jednak wysokie, przez co nie stanowią bariery przed powołaniem osoby nieposiadającej doświadczenia w pracy służb specjalnych. Szefem służby specjalnej może zostać osoba posiadająca wyłącznie polskie obywatelstwo, korzystająca z pełni praw publicznych, która spełnia wymogi uprawniające do dostępu do informacji niejawnych o klauzuli tajności „ściśle tajne”. W przypadku CBA, SKW i SWW ustawodawca formułuje dodatkowo wymóg posiadania wyższego wykształcenia.

Wśród wymagań brakuje legitymowania się odpowiednim stażem służby, które znacznie ograniczyłyby krąg osób mogących objąć to stanowisko. Nie ma też negatywnej przesłanki: braku zaangażowania w bieżącą działalność polityczną przez określony okres czasu przed objęciem stanowiska. Warto wspomnieć, że przed 2006 r. oba te wymogi obowiązywały w wojskowych służbach specjalnych. Zgodnie z uchyloną [ustawą z dnia 9 lipca 2003 r. o Wojskowych Służbach Informacyjnych](#), minister obrony narodowej wyznaczał szefa WSI i jego zastępców spośród żołnierzy zawodowych pełniących zawodową służbę wojskową na podstawie kontraktu na pełnienie służby stałej.

Drugi rodzaj wymagań stawianych szefom stanowią kryteria do pewnego stopnia wartościujące i nieostre. Należą do nich: „wykazywanie się nieskazitelną postawą moralną, obywatelską i patriotyczną” oraz „dawanie rękąmi należytego wykonywania zadań” – w przypadku służb wywiadowczych. Są to kryteria niejednoznaczne, przez co otwierają szerokie pole do podejmowania arbitralnych decyzji.

Decyzja o powierzeniu tego stanowiska politykowi niesie istotne konsekwencje dla cywilnego nadzoru nad służbami specjalnymi. W modelowym rozwiązaniu to nadzór nad szefami powinien być sprawowany przez polityków. Określone ustawowo naczelné ograny administracji rządowej: Prezes Rady Ministrów, minister obrony narodowej i ewentualnie minister koordynator do spraw służb specjalnych mają ustawowo zagwarantowany wpływ na działalność służb specjalnych poprzez szefów tych instytucji. Z kolei szefowie służb mają wszelkie instrumenty do kierowania bieżącą działalnością służb. Wybór polityka na szefa służby specjalnej może oznaczać zarówno polityczny nadzór, jak i polityczne kierownictwo nad służbami specjalnymi. W takiej sytuacji wszelkie próby rozgraniczenia funkcji administracyjnej i politycznej odbywają się w ramach apolitycznych służb.

Obecny status prawny szefów służb specjalnych i miejsce zajmowane przez nich w strukturze administracji publicznej predestynuje do powoływania na te stanowiska osób posiadających duże doświadczenie w pracy służb. Jednocześnie powinni oni dawać gwarancje zachowania neutralności politycznej. Z kolei harmonizacja działalności służb specjalnych i wyznaczanie im celów zgodnych z polityką rządu należy do określonych w ustawach członków rządu. W im większym stopniu polityka obsady stanowisk szefów służb specjalnych uwzględnia te warunki, tym bliższa jest do modelu ustawowego. Model ten zakłada, że służbami – w tym funkcjonariuszami – kieruje szef, które jest nadzorowany przez członków rządu. Oczywiście możliwe jest przyjęcie innej koncepcji kierownictwa i nadzoru nad służbami specjalnymi. Jednak taka nowa koncepcja powinna znaleźć w pierwszej kolejności odzwierciedlenie w przepisach ustaw.