



# Komentarz KBN

Nr 1 (112) / 2024

8 stycznia 2024 r.



Niniejsza publikacja ukazuje się na warunkach międzynarodowej licencji publicznej  
Creative Commons 4.0 – uznanie autorstwa – na tych samych warunkach – użycie niekomercyjne.

This work is licensed under a [Creative Commons Attribution – NonCommercial – ShareAlike 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/).

## Trudne początki Komisji ds. Służb Specjalnych X kadencji Sejmu

[Mateusz Kolaszyński](#)

Po wyborach parlamentarnych z 15 października 2023 r. ukonstytuowała się Komisja ds. Służb Specjalnych (KSS) Sejmu X kadencji. Wyzwania, jakie przed nią stoją są ogromne. Panuje niemal powszechny pogląd o iluzoryczności kontroli parlamentarnej nad służbami specjalnymi. Pierwsze miesiące pracy komisji ukazują problemy z ukonstytuowaniem się jej składu oraz określeniem statusu przewodniczącego. Stabilność w tym zakresie stanowi podstawę do budowy odpowiedniej pozycji ustrojowo-politycznej KSS i docelowo jej współuczestnictwo w rozwiązywaniu realnych wyzwań, jakie stoją przed służbami specjalnymi i politycznym nadzorem nad tymi instytucjami.

Sejmowa Komisja ds. Służb Specjalnych jest jedynym w Polsce wyspecjalizowanym organem kontroli zewnętrznej nad ABW, AW, CBA, SKW oraz SWW. Z racji wykonywanych zadań posiada ona szczególny status pośród innych stałych komisji Sejmu, co jest uwarunkowane w głównej mierze tajnym charakterem działalności służb specjalnych. W zestawieniu z jawną co do zasady działalnością parlamentu, występują odmienne rozwiązania m.in. w zakresie składu osobowego komisji - KSS nie może być zbyt liczna, a posłowie w niej zasiadający muszą posiadać poświadczenie bezpieczeństwa. Uzasadniony wydaje się również postulat znaczącego udziału posłów opozycji w pracach KSS, za czym przemawiają względy historyczne i ustrojowe. Po pierwsze, służby specjalne mogą być wykorzystywane do walki z opozycją polityczną. Po drugie, w systemie parla-

mentarno-gabinetowym przedstawiciele większości parlamentarnej nie zawsze są skorzy do rzetelnej kontroli rządu, który sami popierają. Polski parlamentaryzm zna przykłady takiego „dowartościowania” opozycji. Koronnym przykładem jest instytucja rotacyjnego przewodniczenia KSS przez przedstawicieli opozycji parlamentarnej, która funkcjonowała przez 20 lat.

### **Doświadczony skład, ale na krótko**

21 listopada 2023 r. ukonstytuowała się nowa, siedmioosobowa KSS. W skład komisji weszli: Waldemar Andzel (PiS), Marek Biernacki (PSL-TD), Krzysztof Brejza (KO), Włodzimierz Czarzasty (Lewica), Michał Gramatyka (Polska 2050-TD), Paweł Olszewski (KO) oraz Krzysztof Tuduj (Konfederacja). Warto zaznaczyć, że większość członków pierwotnego składu komisji ma doświadczenie w pracach KSS. Wśród nich znajduje się Marek Biernacki, który posiada najdłuższe doświadczenie spośród wszystkich posłów, którzy od 1995 r. zasiadali w KSS. Dość wspomnieć, że jest to dla niego już siódma kadencja w tej komisji (kadencje: III, V-X). Pod względem stażu na drugim miejscu plasuje się Waldemar Andzel, dla którego jest to trzecia z rzędu kadencja. Ponadto Waldemar Andzel w dwóch poprzednich kadencjach był przewodniczącym KSS. Doświadczenie w pracach KSS nabyli również posłowie KO – obaj w VII kadencji Sejmu. Krzysztof Brejza zasiadał w KSS całą VII kadencję Sejmu, natomiast Paweł Olszewski uczestniczył w jej pracach niewiele ponad dwa lata (dokładnie 732 dni). Trzech pozostałych członków komisji to debiutanci. Warto jednak zauważyć, że reprezentowane przez nich kluby (Klub Parlamentarny Polska 2050 - Trzecia Droga, Koalicyjny Klub Parlamentarny Lewicy oraz Klub Poselski Konfederacja) nie posiadają w swoich szeregach posłów ze stażem w KSS. Można stwierdzić, że pod względem doświadczenia pierwotny skład komisji prezentował się jako jedna z najlepszych możliwych konfiguracji.

Pod względem struktury partyjno-frakcyjnej Sejmu, w komisji zdecydowanie przeważała większość parlamentarna, tj. pięciu posłów reprezentowało koalicję rządzącą, a tylko dwóch sejmową opozycję. W szczególności przedstawiciele Prawa i Sprawiedliwości - największego klubu parlamentarnego - podnosili, że powinni mieć w komisji więcej reprezentantów. W debacie poprzedzającej głosowanie, przeciw takiemu składowi komisji protestował Marek Suski (PiS). Poseł [podkreślał](#), że na jego klub zgodnie z wyliczeniami parytetowymi powinno przypaść trzech posłów w KSS, a jest w niej tylko jeden. Zaproponowane przez posła rozwiązanie oznaczałoby, że skład KSS liczyłby 9 członków. Oznaczałoby to konieczność zmiany regulaminu Sejmu i powrót do rozwiązań sprzed 2015 r., kiedy komisja mogła liczyć do 9 członków. Taką propozycję można uznać za maksymalnie dowartościowującą opozycję (9 członków KSS w tym 5 posłów koalicji i 4 posłów opozycji). Oczywiście, jeszcze większym ukłonem w stronę opozycji byłoby oddanie jej większości miejsc w komisji. Jednak takie rozwiązanie nie wystąpiło jak dotąd w historii KSS. W rzeczywistości przy wyborze składu KSS X kadencji zdecydowano się na wariant minimalistyczny, z możliwie najmniejszym udziałem opozycji w pracach w komisji. Oznacza to dalsze pogłębienie tendencji do ograniczenia roli opozycji w jej pracach. W tym kontekście należy odnotować zapowiedź szefa Klubu Parlamentarnego Polskie Stronnictwo Ludowe – Trzecia Droga Krzysztofa Paszyka ogłoszoną w [studiu PAP](#): „jest całkiem prawdopodobne, że też z biegiem czasu będzie rozszerzenie komisji i wówczas też PiS, co wynika z parytetu, będzie miał okazję poszerzyć ten skład o drugiego przedstawiciela”. Warto odwołać się również do opublikowa-

nego w 2023 r. [raportu końcowego](#) senackiej Komisji Nadzwyczajnej do spraw wyjaśnienia przypadków nielegalnej inwigilacji,<sup>1</sup> w którym stwierdzono: „do rozważenia pozostawia się postulat „parytetowego” wyboru członków komisji, stosownie do społecznego poparcia dla poszczególnych sił politycznych (...). Alternatywnie zgłaszany jest postulat, by większość składu komisji stanowili parlamentarzyści każdorazowej opozycji, spośród których wybierany byłby przewodniczący komisji”.

Komisja w pierwotnym składzie funkcjonowała niewiele ponad miesiąc. 22 grudnia 2023 r. zostali z niej odwołani Michał Gramatyka (ówczesny przewodniczący KSS) oraz Paweł Olszewski w związku z objęciem funkcji sekretarza stanu w Ministerstwie Cyfryzacji. Zgodnie z regulaminem Sejmu poseł pełniący funkcję sekretarza stanu nie może być członkiem komisji, w tym KSS, i jego członkostwo w komisji wygasa z dniem powierzenia funkcji sekretarza stanu (art. 7). Z komisji odejście także poseł Krzysztof Brejza, który 4 stycznia 2024 r. ogłosił na [platformie X](#), że obejmuje mandat w Parlamencie Europejskim. Duża dynamika zmian w składzie, podobnie jak krótki okres zasiadania w KSS są stałą tendencją obserwowaną od 1995 r. Są to jedne z przesłanek świadczących o niskim zainteresowaniu posłów pracami w tym gremium, co zdecydowanie osłabia jego potencjał kontrolny (zob. [M. Kolaszyński, D. Stolicki](#)).

### **Zapowiedź rotacyjnego przewodnictwa**

W zapowiedziach posłów koalicji pojawiły się postulaty powrotu do rotacyjnego przewodnictwa KSS, z którego zrezygnowano w 2015 r. Z trybuny sejmowej [wspomniął o tym](#) poseł Zbigniew Konwiński. Praktyka rotacyjnego przewodniczenia pracom komisji pojawiła się wraz z ukonstytuowaniem się KSS w 1995 r. – co pół roku następowała zmiana na stanowisku przewodniczącego komisji. Takie rozwiązanie wynikało z ustaleń Konwentu Seniorów z października 1995 r. i powoli przekształcało się w zwyczaj parlamentarny. W IV kadencji Sejmu (2001-2005) wykształciła się dodatkowa praktyka. Od tej pory, nadal na zasadzie rotacji, przewodniczącymi zostawali jedynie posłowie opozycji. Przestrzeganie takich ustaleń można postrzegać jako próbę budowania atmosfery zaufania i konsensusu politycznego wokół służb specjalnych. Jednak w 2009 r. postanowiono tę zasadę sformalizować w regulaminie Sejmu na podobnej zasadzie jak w przypadku Komisji Etyki Poselskiej. Większość parlamentarna opowiedziała się wtedy za wprowadzeniem przepisu o rotacyjności przewodnictwa bez różnicowania na koalicję i opozycję. Tym samym nie sformalizowano zwyczaju wykształconego w 2001 r. o kierowaniu pracami KSS jedynie przez przedstawiciela opozycji. W 2015 r. okazało się, że także rotacyjność na stanowisku przewodniczącego jest instytucją zbędną, fikcyjną i blokującą pracę komisji. Zmiany regulaminowe znalazły odzwierciedlenie w praktyce: w kadencjach VIII i IX Sejmu przewodniczenie KSS było stałe i sprawowane jedynie przez dwóch przedstawicieli koalicji rządzącej (Marek Opióła, a następnie Waldemar Andzel).

Obecne zapowiedzi posłów koalicji rządzącej nie zostały poparte zmianą regulaminu Sejmu, która formalizowałaby ponownie instytucję rotacyjnego przewodnictwa. Oczywiście dla funkcjonowania takiej zasady nie jest to konieczne. Jednak w takiej sytuacji powrót do rotacyjności

---

<sup>1</sup> Pełna nazwa komisji brzmiała: senacka Komisja Nadzwyczajna do spraw wyjaśnienia przypadków nielegalnej inwigilacji ich wpływu na proces wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej oraz reformy służb specjalnych

będzie można ogłosić dopiero wtedy, gdy zacznie być ona realizowana w praktyce. Natomiast pełna ocena tej zapowiedzi będzie możliwa dopiero na koniec X kadencji Sejmu. Warto zwrócić uwagę, że ten zwyczaj nie miał tylko symbolicznego wymiaru. Zgodnie z prawem przewodniczący reprezentuje m.in. komisję w obradach rządowego Kolegium ds. Służb Specjalnych. Otwartym pozostaje pytanie, czy nie jest to przywilej zbyt daleko idący z uwagi na zasadę podziału władzy.

## Wyzwania

Dokonanej 21 grudnia 2023 r. zmiany przewodniczącego, z Michała Gramatyki na Marka Biernackiego (dotychczasowy zastępca przewodniczącego), nie powinno się rozpatrywać w kategoriach rotacyjności. Była to zmiana wymuszona objęciem przez dotychczasowego przewodniczącego KSS funkcji sekretarza stanu. Na tym etapie zmiany w składzie i przewodniczeniu komisji należy traktować jako doraźne. Dość wspomnieć, że komisja nie posiada obecnie zastępcy przewodniczącego i składa się z pięciu członków. Niemniej aktualnie funkcję przewodniczącego objął zdecydowanie najbardziej doświadczony poseł, co daje szansę na uporządkowanie spraw organizacyjnych komisji i nadanie jej pracom odpowiedniej rangi.

Przed na trwałe ukonstytuowaną komisją, ze stabilnym składem i jasnymi zasadami przewodnictwa stoi szereg wyzwań. Mimo ponad 28 lat działalności status ustrojowy KSS jest nadal nieokreślony, co należy rozpatrywać w kontekście poważnych zmian systemowych, jakie stoją przed służbami specjalnymi oraz kontrolą i nadzorem nad nimi ([A. Gruszczak](#); [A. Nyzio](#)). Jak trafnie stwierdzono w przywoływanym już wcześniej [raporcie](#) senackiej komisji nadzwyczajnej, kontrola parlamentarna wymaga zasadniczego wzmocnienia sejmowej Komisji do spraw Służb Specjalnych. Obecnie KSS nie posiada adekwatnej do swych zadań podstawy ustawowej, która określiłaby obowiązki szefów służb wobec komisji, w tym obowiązki informacyjne. W ten sposób komisja dysponuje bardzo skromnymi instrumentami kontrolnymi i w zasadzie nie ma niezależnego dostępu do informacji o działalności służb. Ponadto w senackim raporcie zwrócono uwagę na brak określenia zasad współpracy KSS z innymi organami kontroli państwowej oraz brak odpowiedniego zaplecza eksperckiego. Warto dodać, że ciągle wyzwaniem dla sejmowej komisji jest wypracowanie mechanizmu, który pozwoliłby na przekazywanie efektów swojej działalności kontrolnej Sejmowi i opinii publicznej. Do tej pory nie udało się stworzyć z KSS instytucji, która inicjuje w Sejmie debatę nad nadzorem nad służbami specjalnymi i która na podstawie szerszej znajomości problemu stara się budować odmitologizowany obraz służb specjalnych oraz diagnozować i wspierać rozwiązywanie problemów związanych z zarządzaniem tymi instytucjami.

Ciągle otwartym pozostaje pytanie, czy w ramach komisji będzie budowany konsensus polityczny wobec służb specjalnych, co wymaga uwzględniania roli opozycji. 3 stycznia 2024 r. w [Radiu TOK FM](#) Tomasz Siemoniak zapewnił, że jako minister koordynator służb specjalnych chce „poważnej współpracy z parlamentem, właśnie kontroli parlamentarnej”. Poważna współpraca z rządem wymaga silnego partnera po stronie parlamentu w postaci KSS, która posiada ustawowe uprawnienia adekwatne do jej ustrojowej roli, doświadczenie, wiedzę ekspercką, inicjatywę oraz prowadzi własną politykę informacyjną.