



Analiza KBN

Nr 4 (119) / 2023

27 marca 2023 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/)

Minister do spraw służb wywiadowczych – miejsce i rola w zarządzaniu systemem wywiadowczym RP

[Grzegorz Małecki¹](#)

Wstęp

O skuteczności i przydatności aparatu wywiadowczego państwa, wbrew upowszechnionemu przekonaniu, nie decyduje wyłącznie sprawność i oddanie poszczególnych służb wywiadowczych, nazywanych w Polsce „specjalnymi”. Kluczowe znaczenie ma prawidłowo ukształtowany system zarządzania całym aparatem wywiadowczym, planowania i koordynowania jego wysiłków oraz organizowania przepływu pozyskiwanych informacji w sposób gwarantujący ich efektywne wykorzystanie w procesie kierowania bezpieczeństwem państwa. Bez prawidłowo ukształtowanego systemu nadzoru i koordynacji służb wywiadowczych z poziomu strategicznego państwa, ich praca może zostać całkowicie zmarnowana.

W debacie na temat nadzoru i kontroli służb specjalnych w Polsce, która przybrała na sile w efekcie ujawnionych skandali wokół nielegalnego stosowania kontroli operacyjnej przy użyciu programu

¹ Były funkcjonariusz służb specjalnych, w latach 2015–2016 szef Agencji Wywiadu. Urzędnik, dyplomata, wykładowca akademicki, publicysta i ekspert do spraw bezpieczeństwa. Obecnie senior fellow w Fundacji im. Kazimierza Pułaskiego. W 2021 r. wydał książkę [W cieniu. Kulisy wywiadu III RP](#) (wspólnie z Łukaszem Maziewskim).

szpiegującego Pegasus, uwaga opinii publicznej skupiała się głównie na instytucjach kontroli zewnętrznej wobec administracji rządowej. Pomijano tymczasem niemal zupełnie istotę i znaczenie nadzoru i kontroli służb specjalnych przez struktury wewnątrz administracji. W istocie jednak kluczowe znaczenie dla zapewnienia właściwego poziomu efektywności aparatu wywiadowczego państwa, także w aspekcie legalności, ma istnienie właściwie skonstruowanego systemu zarządzania służbami wewnątrz administracji rządowej.

Celem niniejszej analizy jest uświadomienie istoty, roli i miejsca systemu wywiadowczego w strukturze zarządzania bezpieczeństwem państwa oraz znaczenia organu nadzorczo-koordynującego w postaci urzędu ministra ds. służb wywiadowczych. Przede wszystkim jednak moim zamiarem jest zaprezentowanie propozycji nowoczesnego modelu systemu zarządzania wspólnotą służb wywiadowczych w Polsce, będącej odpowiedzią na wieloletnie zaniedbania i istniejący głęboki deficyt w tym zakresie. Propozycja ta odwołuje się do aktualnych trendów i standardów rekomendowanych przez międzynarodowe środowiska eksperckie oraz najlepszych praktyk stosowanych przez wiodące państwa wdrażające owe standardy w ramach systematycznie prowadzonych reform swoich systemów wywiadowczych. Podstawą sformułowania tych propozycji jest moje ponad trzydziestoletnie doświadczenie nabyte podczas służby na kierowniczych stanowiskach w Urzędzie Ochrony Państwa, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu, w strukturach odpowiedzialnych za nadzór i koordynację służb specjalnych (sekretarz Kolegium ds. Służb Specjalnych) oraz uczestnictwa w licznych projektach międzynarodowych związanych z budową optymalnych systemów nadzoru i kontroli służb specjalnych.

Analiza składa się z trzech zasadniczych części. W pierwszej prezentowany jest obecny stan w sferze zarządzania aparatem wywiadowczym w Polsce, jego uwarunkowania oraz praktyka minionego trzydziestolecia. W części drugiej omawiane są rozwiązania systemowe obecne w wybranych państwach. Dzięki temu bardziej zrozumiała stanie się propozycja nowego modelu systemu wywiadowczego, która została zaprezentowana w części trzeciej. W dużej mierze odwołuje się ona do pomysłów i rozwiązań istniejących i stosowanych od lat w państwach należących do najbliższych partnerów Polski.

Zasadnicze elementy tej propozycji miałem już okazję zaprezentować podczas licznych publicznych wypowiedzi i publikacji w ostatnich latach. Były także przeze mnie omawiane podczas debat na temat reformy służb specjalnych przed wyborami parlamentarnymi w 2015 r. i w efekcie zostały w dużej mierze uwzględnione przy opracowywaniu treści obowiązującego do dzisiaj [rozporządzenia kompetencyjnego](#) określającego zadania ministra koordynatora ds. służb specjalnych Mariusza Kamińskiego z 18 listopada 2015 r., którego jestem współautorem. Niestety, ujęty w rozporządzeniu model zarządzania służbami specjalnymi i rola ministra koordynatora w znikomym stopniu mają odzwierciedlenie w praktyce działania aparatu wywiadowczego.

Zawarta w niniejszej analizie koncepcja systemu i urzędu ministra stanowi więc rozwinięcie oraz udoskonalenie modelu wypracowanego w 2015 r., uwzględniające moje obserwacje i przemyślenia będące owocem doświadczeń nabytych podczas pełnienia funkcji szefa Agencji Wywiadu (2015–2016), przewodniczącego Komitetu Wywiadu Cywilnego NATO (NATO Civilian Intelligence Committee) oraz współpracy z fundacją Geneva Center for Security Sector Governance, a także

ważnych studiów i analiz funkcjonowania systemów nadzoru i kontroli służb specjalnych w Polsce i krajach sojusznich w ostatnich latach.

1. Zarządzanie służbami wywiadowczymi w Polsce – stan obecny

Polska to jedno z niewielu państw członkowskich UE i NATO, które jest pozbawione stałego, zintegrowanego i jednolitego systemu zarządzania służbami wywiadowczymi, w rozumieniu tego terminu właściwym dla wspólnoty euroatlantyckiej². Istniejący układ funkcjonalno-instytucjonalny został [ukształtowany w 1997 r.](#) i funkcjonuje w niezmienionej postaci do dzisiaj. Powstały jako rozwiązanie doraźne niemal ćwierć wieku temu, obowiązuje przez cały ten czas bez ustrojowych, funkcjonalnych i instytucjonalnych fundamentów gwarantujących efektywne zarządzanie służbami wywiadowczymi oraz wprzęgnięcie ich w proces bieżącego zarządzania bezpieczeństwem państwa³. Można więc śmiało określić go jako relikט dawno minionych realiów cywilizacyjnych, politycznych, ustrojowych i technologicznych, dramatycznie odstający od współczesnych wyzwań oraz istniejących w innych krajach rozwiązań.

Jego zasadniczą cechą jest brak stałego, profesjonalnego centrum zarządzania całym kompleksem wywiadowczym, w szczególności realizującego zadania w zakresie koordynacji, zadaniowania, rozliczania i kontroli służb, a także pełniącego funkcję centrum analitycznego rządu.

Od 1997 r. funkcjonuje (dość niekonsekwentna) praktyka powoływania tzw. ministra zadaniowego, odpowiedzialnego za nadzór i koordynację służb specjalnych – ministra koordynatora ds. służb specjalnych⁴. Nie jest to jednak organ na stałe wbudowany w strukturę władzy (powoływany jest każdorazowo na mocy tzw. kompetencyjnego rozporządzenia prezesa Rady Ministrów)⁵, a zadania dotychczasowych koordynatorów bardzo różniły się zakresem⁶. Nade wszystko jednak nie dysponowali oni realnymi narzędziami prawnymi oraz strukturalno-instytucjonalnymi, stanowiącymi efektywny i profesjonalny aparat wykonawczy, umożliwiający realne i efektywne zarządzanie kompleksem służb specjalnych. Chlubnym wyjątkiem były zaawansowane i bardzo

² System zarządzania służbami wywiadowczymi jest rozumiany jako sieć składająca się z podmiotów kontrolujących, koordynujących i wykonawczych oraz relacji między nimi. Pozwala ona na zachowanie asymetrycznej pozycji podmiotów w systemie, w zależności od ich legitymizacji i sprawowanej funkcji. Temat ten podnosili m.in. [Marco Cepik i Gustavo Möller](#).

³ Obszerniej na ten temat pisał [Mateusz Kolaszyński](#). Krytycznie o systemie nadzoru wypowiedziała się Najwyższa Izba Kontroli [w 2005](#) i [2014 r.](#) Za drugim razem wyniki zostały utajnione. Z upublicznionego komunikatu wynika, że „obowiązujące przepisy ograniczają możliwość sprawowania skutecznego nadzoru nad służbami specjalnymi przez Prezesa Rady Ministrów”. 14 lutego 2022 r. NIK rozpoczęła w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów [kontrolę doraźną nr I/22/001](#) pt. „Realizacja zadań związanych z koordynacją, nadzorem i kontrolą funkcjonowania służb specjalnych prowadzących na terenie Rzeczypospolitej Polskiej czynności operacyjno-rozpoznawcze”.

⁴ Obszerniej na ten temat pisał [Piotr Swoboda](#).

⁵ Obszerniej na ten temat pisał [Martin Bożek](#).

⁶ Najlepszą pozycję posiadali koordynatorzy w latach 2008–2011 (Jacek Cichocki) oraz 2014–2015 (Marek Biernacki), którzy nie otrzymali od premiera indywidualnych delegacji w rozporządzeniu, a ich uprawnienia wynikały z faktu pełnienia funkcji sekretarza Kolegium ds. Służb Specjalnych i ograniczały się do kompetencji przewidzianych w ustawie. Najsilniejszą pozycję, wynikającą z wyjątkowo rozległych kompetencji przewidzianych w rozporządzeniu kompetencyjnym, posiada minister koordynator Mariusz Kamiński, pełniący tę funkcję od listopada 2015 r. Nie ulega także wątpliwości, że zakres realnego wpływu na działalność służb specjalnych jest bezpośrednio uzależniony od pozycji politycznej w układzie władzy, jaką sprawuje polityk pełniący urząd koordynatora. Formalny zakres uprawnień jest więc odbiciem i swoistym potwierdzeniem jego faktycznej pozycji.

obiecujące inicjatywy podjęte w latach 2006–2007 przez ówczesnego ministra koordynatora Zbigniewa Wassermanna i jego zespół, które nie znalazły jednak kontynuatorów⁷. Natomiast w gabinetach Leszka Millera (2001–2004) i Marka Belki (2004–2005) oraz Donalda Tuska (2007–2011) i Ewy Kopacz (2014–2015) urząd ten nie był powoływany.

Obecne rozwiązanie cechuje się brakiem jednolitego przywództwa na poziomie systemu (wspólnoty), a w efekcie – brakiem kompleksowego i ujednoliconego podejścia do kwestii koordynacji działalności służb, opartego na horyzontalnej i holistycznej perspektywie.

Niejako „pierworodnym grzechem” jest anachroniczne rozwiązanie nadające niedookreślony status „służby specjalnej” trzem kategoriom służb: wywiadowczej, wywiadowczo-policyjnej i policyjnej⁸. Konsekwencją tego jest niespójny, nielogiczny i nieefektywny system koordynowania ich działań, ale co najważniejsze – niefunkcjonalny model ich działania, oparty *de facto* na paradygmacie służb policyjnych, dramatycznie ograniczający zdolności rozwoju funkcji wywiadowczych.

Istniejący w obecnych realiach urząd ministra koordynatora ma więc w efekcie w założeniach koordynować i nadzorować różnorodne formacje o odmiennych celach, modelu działania i funkcjach w państwie. Z uwagi na tę fundamentalną wadę jest to skazane na niepowodzenie. Jest to rozwiązanie nieskuteczne i iluzoryczne także z tego powodu, że w praktyce organ ten nie wypełnia przewidzianej w modelu zasadniczej funkcji koordynacyjnej z uwagi na brak aparatu wykonawczego w postaci własnego urzędu. Obsługą ministrów koordynatorów zwyczajowo zajmował się kilku, maksymalnie kilkunastoosobowy zespół urzędników podległych szefowi Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (KPRM), w zdecydowanej większości wykonujących czynności administracyjno-biurowe. Jedynie w okresie, kiedy urząd ministra sprawował Zbigniew Wassermann, aparat ten nabrał cech merytorycznych, gromadząc liczne grono (dochodzące do 80 osób we wrześniu 2007 r.) wysokiej klasy ekspertów z różnych dziedzin (w tym delegowanych z wojska i służb specjalnych), usytuowanych w trzech podległych ministrowi jednostkach organizacyjnych KPRM: Departamencie Bezpieczeństwa Narodowego (utworzonym na wniosek ministra Wassermanna), Biurze Kolegium ds. Służb Specjalnych oraz Gabinetie Politycznym Ministra. Jako sekretarz Kolegium ds. Służb Specjalnych oraz dyrektor Biura Kolegium w latach 2005–2008 miałem satysfakcję osobistego uczestniczenia w projekcie budowy tego aparatu.

Działalność obecnego modelu, istniejącego od niemal ćwierćwiecza, cechuje chaos, niespójność i przypadkowość, a dominującą metodą zarządzania jest improwizacja. Zachodzące w nim procesy decyzyjne w sferze zarządzania bezpieczeństwem państwa odbywają się przeważnie nie w oparciu o wiedzę wywiadu, a o motywowane bieżącymi potrzebami politycznym wyobrażenia na temat rzeczywistości oraz myślenie życzeniowe poszczególnych ekip rządowych. Taka praktyka rodzi bardzo poważne ryzyko podejmowania błędnych decyzji.

⁷ Minister Zbigniew Wassermann jako jedyny podjął trud budowy profesjonalnego aparatu wykonawczego obsługującego ministra oraz opracowania koncepcji budowy stałego mechanizmu koordynacyjno-nadzorczego. Wdrożone w okresie sprawowania przez niego urzędu, rozwiązania organizacyjne zaowocowały urealnieniem i ujednoliceniem procedur i mechanizmów planowania długoterminowego i bieżącego zadaniowania służb specjalnych, tworząc fundamenty pod trwały system zarządzania tym kompleksem.

⁸ Zob. książkę [Mateusza Kolaszyńskiego](#).

Brak aparatu wykonawczego ministra koordynatora, zdolnego wypracować mechanizmy i procedury koordynacyjne i sterować nimi, skutkuje rozproszeniem i marnotrawieniem wysiłków podejmowanych przez służby, a także nasilającą się rywalizacją między nimi, generującą ryzyko dekonspiracji oraz nieskuteczności podejmowanych działań i marnotrawstwa zasobów.

Szczególnie negatywnym efektem istniejących deficytów owego modelu jest obserwowane od lat zjawisko „samozadaniowania” się służb, pozbawionych merytorycznego przywództwa politycznego i strategicznego planowania ze strony centrum decyzyjnego państwa. W efekcie służby zmuszone są do samodzielnego formułowania celów i zadań, bez uwzględnienia wiedzy o potrzebach i możliwościach innych komponentów aparatu bezpieczeństwa państwa. Rozwój służb odbywa się w sposób chaotyczny i niespójny, bez wspólnej, całościowej strategii, nierzadko w sprzecznych kierunkach. Nie trzeba dodawać, że brak jednolitego, silnego przywództwa stanowi czynnik znacząco negatywnie wpływający na poziom profesjonalizmu poszczególnych służb oraz całego aparatu bezpieczeństwa.

2. Przykłady rozwiązań ze świata

W szeregu krajów wspólnoty euroatlantyckiej istnieją wyodrębnione instytucjonalnie i funkcjonalnie, na mocy ustaw, systemy wywiadowcze, skupiające służby oraz organy nadzoru i koordynacji w jedną całość – wspólnotę. Poniżej omówione zostaną trzy przykładowe modele funkcjonujące w państwach NATO oraz, od niedawna, na Ukrainie.

2.1. USA

Najbardziej znaną narodową wspólnotą wywiadowczą jest istniejąca formalnie od 1981 r. amerykańska Wspólnota Wywiadowcza (Intelligence Community, IC), powołana do życia przez prezydenta Ronalda Reagana rozporządzeniem wykonawczym (*Executive Order*) 12333 z 4 grudnia tamtego roku. Wcześniej, od początku lat 50. XX w., istniała ona bez formalnej podstawy prawnej, na zasadach wypracowanej praktyki bazującej na Ustawie o Bezpieczeństwie Narodowym z 1947 r. (*National Security Act of 1947*), powołującej do życia m.in. Centralną Agencję Wywiadowczą (Central Intelligence Agency, CIA), na czele której stał Dyrektor Centrali Wywiadu (Director of Central Intelligence), odpowiedzialny jednocześnie za kierowanie całą wspólnotą.

Po [zmianach z 2004 r.](#), które przyniosła ustawa z 17 grudnia (Ustawa o Reformie Wywiadu i Zapobieganiu Terroryzmowi, *Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004*, IRTPA) Wspólnota Wywiadowcza składa się z 18 agencji i instytucji realizujących niezależnie oraz we współpracy wspólną misję – każda skupiając się na innych jej aspektach. Misją tą jest „gromadzenie, analiza i dostarczanie przywódcom Ameryki opracowań wywiadowczych oraz informacji kontrwywiadowczych, które pozwolą im podjąć właściwe decyzje służące ochronie kraju”.

Organem koordynacyjno-nadzorczym, zarządzającym wspólnotą jako jej nominalny szef, jest Dyrektor Wywiadu Narodowego (Director of National Intelligence, DNI). Jego podstawowym zada-

niem jest nadzór nad powstaniem oraz kierowanie wdrażaniem Narodowego Programu Wywiadowczego (National Intelligence Program, NIP). Pełni także funkcję głównego doradcy prezydenta USA, jest członkiem Rady Bezpieczeństwa Narodowego (National Security Council) oraz Rady Bezpieczeństwa Krajowego (Homeland Security Council) ds. wywiadowczych związanych z [bezpieczeństwem narodowym](#). Organem wykonawczym DNI, za pośrednictwem którego realizuje on swoje zadania, jest Biuro DNI (Office of the Director of National Intelligence, [ODNI](#)). Jego misja to: „[Przewodzić i wspierać integrację Wspólnoty Wywiadowczej](#)”.

ODNI tworzy złożoną strukturę organizacyjną, skupiającą się na trzech głównych obszarach działalności: główna misja, wsparcie i nadzór. Podlega mu szereg narodowych centrów odpowiedzialnych za integrację i koordynację działań realizowanych przez całą IC oraz – w niektórych przypadkach – działań całej administracji rządowej. Najważniejsze z nich, podległe ODNI, to Narodowe Centrum Kontrterrorystyczne (National Counterterrorism Center, NCTC), Narodowe Centrum Nieprolifracji (National Counterproliferation Center, NCPC) oraz Narodowe Centrum Kontrwywiadu i Bezpieczeństwa (National Counterintelligence and Security Center, [NCSC](#)).

Wspólnota Wywiadowcza jest przedmiotem wnikliwego nadzoru ze strony licznych organów władzy, których celem jest uzyskanie zapewnienia, że działalność jest prowadzona zgodnie z prawem, a także potrzebami i interesami kraju oraz jego obywateli. System nadzoru i kontroli nad IC tworzą następujące podmioty:

- Prezydent USA.
- Rada Bezpieczeństwa Narodowego (National Security Council).
- Prezydencka Doradcza Rada ds. Wywiadu (President's Intelligence Advisory Board).
- Rada Nadzoru nad Wywiadem (The Intelligence Oversight Board).
- Biuro Budżetu i Administracji (Office of Management and Budget).
- Rada Nadzoru ds. Prywatności i Praw Obywatelskich (Privacy and Civil Liberties Oversight Board).
- Senacka Komisja ds. Wywiadu (Senate Select Committee on Intelligence).
- Stała Komisja ds. Wywiadu Izby Reprezentantów (House Permanent Select Committee on Intelligence).
- Sąd ds. Inwigilacji Obcych Wywiadów (Podmiotów Zagranicznych) – Foreign Intelligence Surveillance Court, FISC⁹.
- [Inspektorzy Generalni \(Inspectors General\) w każdej ze służb](#).

2.2. Włochy

Istotą włoskiego modelu jest istnienie utworzonego na mocy ustawy 124 z 3 sierpnia 2007 r. (zmodyfikowanego ustawą 133 z 7 sierpnia 2012 r.) Systemu Wywiadowczego ds. Bezpieczeństwa Republiki (Il Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica), stanowiącego wyodrębnioną

⁹ Tak zwany sąd ds. [FISA](#), czyli Ustawy o Inwigilacji Obcych Wywiadów (Podmiotów Zagranicznych), to organ o charakterze sądu specjalnego niemający w Polsce odpowiednika. Jego zadaniem jest autoryzacja wniosków służb wywiadowczych USA o zgodę na prowadzenie rozpoznania wywiadowczego wobec wybranych obiektów/podmiotów identyfikowanych z obcymi państwami lub ich tzw. agentami przy użyciu narzędzi inwigilacji elektronicznej, fizycznych przeszukań i urządzeń pozyskujących tzw. metadane. Zob. teksty [Pameli Hobbs](#) i [Pawła Laidlera](#).

instytucjonalnie i funkcjonalnie strukturę odpowiedzialną za realizację „[polityk wywiadowczych, koordynację działań oraz operacji wywiadowczych](#)”¹⁰. Zgodnie z ustawą system ten składa się z następujących elementów, których zadania i kompetencje szczegółowo opisuje ustawa:

- Prezes Rady Ministrów.
- Organ Delegowany (Autorità Delegata).
- Komitet Międzyministerialny ds. Bezpieczeństwa Republiki (Il Comitato interministeriale per la sicurezza della Repubblica, CISR).
- Departament Wywiadowczy ds. Bezpieczeństwa (Il Dipartimento delle informazioni per la sicurezza, DIS).
- Agencja Wywiadowcza ds. Bezpieczeństwa Zewnętrznego (L'Agenzia informazioni e sicurezza esterna, AISE).
- Agencja Wywiadowcza ds. Bezpieczeństwa Wewnętrznego (L'Agenzia informazioni e sicurezza interna, AISI), zob. [aktualny wykaz i omówienie literatury na temat systemu wywiadowczego Republiki Włoskiej](#)).

2.3. Portugalia

W Portugalii od 1984 r. istnieje System Wywiadowczy Republiki Portugalii (Sistema de Informações da República Portuguesa, SIRP) utworzony na mocy [ustawy nr 30 z 5 września tamtego roku](#). Od tego czasu podlegał on licznym modyfikacjom, których celem było zarówno doskonalenia mechanizmów zarządzania i koordynacji, jak również struktury i zakresu zadań samych służb wywiadowczych.

Po [zmianach z 2007 r.](#) SIRP składa się z następujących elementów:

- Rady ds. Nadzoru nad Systemem Wywiadowczym Republiki Portugalii (O Conselho de Fiscalização do Sistema de Informações da República Portuguesa, CFSI).
- Najwyższej Rady ds. Wywiadu (O Conselho Superior de Informações, CSI).
- Komisja SIRP ds. Nadzoru nad Danymi Osobowymi (A Comissão de Fiscalização de Dados do Sistema de Informações da República Portuguesa).
- Sekretarz Generalny SIRP (O Secretário-Geral do Sistema de Informações da República Portuguesa).
- Służba Wywiadu Strategicznego (O Serviço de Informações Estratégicas de Defesa, SIED).
- Wywiadowcza Służba Bezpieczeństwa (O Serviço de Informações de Segurança, SIS).

Organ koordynacyjno-nadzorczy w postaci sekretarza generalnego (w randze sekretarza stanu w Kancelarii Premiera) został [utworzony w 2004 r.](#) na mocy nowelizacji ustawy 30/84. Zastąpił on premiera w roli zarządcy i koordynatora narodowego systemu wywiadowczego. Od ostatniej zmiany w 2007 r. rola premiera sprowadza się do powoływania i odwoływania szefów obu służb wywiadowczych, zatwierdzania ich rocznych planów pracy oraz wydawania wytycznych i instrukcji do [działalności każdej z nich](#).

¹⁰ Na ten temat pisali [Fabrizio Minniti](#) i [Giangiuseppe Pili](#).

Przy okazji warto nadmienić, że – obok SIRP – na podobnych zasadach funkcjonuje odrębny od niego System Bezpieczeństwa Wewnętrznego (Sistema de Segurança Interna, SSI), podległy premierowi i zarządzany przez Sekretarza Generalnego SSI. Jest to struktura dużo bardziej rozbudowana niż SIRP. Głównym organem politycznym jest Rada Najwyższa ds. Bezpieczeństwa Wewnętrznego, której członkiem jest sekretarz generalny SIRP.

2.4. Ukraina

Najnowsze i najbliższe nam geograficznie rozwiązanie systemowe w tej dziedzinie wprowadziła Ukraina, uchwalając [ustawę „O wywiadzie”](#) z 17 września 2020 r. Na jej mocy (art. 4) powołano Wspólnotę Wywiadowczą, której celem jest zapewnienie skutecznej realizacji celów wywiadowczych państwa. W skład Wspólnoty wchodzi:

- Organ Koordynacyjny ds. Wywiadu.
- Służby wywiadowcze wymienione w art. 5:
 - Służba Wywiadu Zagranicznego Ukrainy (Служба зовнішньої розвідки України, FISU).
 - Główny Zarząd Wywiadu Ministerstwa Obrony Ukrainy (Головне управління розвідки Міністерства оборони України, HUR).
 - Agencja Wywiadu podlega Służbie Ochrony Granic (Розвідувальний орган центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони державного кордону),
- Służba Bezpieczeństwa Ukrainy (Служба безпеки України, SBU).
- Inne podmioty wskazane przez Narodową Radę Bezpieczeństwa i Obrony, np. wojskowe siły specjalne uprawnione do działań wywiadowczych w ramach prowadzonych operacji specjalnych.

Za ogólną koordynację działań wspólnoty wywiadowczej z innymi strukturami państwa odpowiada Narodowa Rada Bezpieczeństwa i Obrony – organ pomocniczy prezydenta.

3. Istota i opis postulowanego modelu

W oparciu o istniejące obecnie w krajach demokratycznych rozwiązania funkcjonalne i instytucjonalne oraz biorąc pod uwagę obserwowane trendy w zakresie ewolucji tych rozwiązań, postuluję budowę sformalizowanego, całościowego Systemu Wywiadowczego RP, stanowiącego jednolitą wyodrębnioną funkcjonalnie strukturę, tworzoną przez podmioty władzy państwowej, odpowiedzialne za prowadzenie działalności wywiadowczej państwa polskiego. W skład tak ukonstytuowanej struktury wchodzić będą zarówno podmioty odpowiedzialne za proces zarządzania, w tym planowania, nadzoru i koordynacji, całością tak powstałej wspólnoty, jak i służby wywiadowcze bezpośrednio realizujące funkcje i zadania wywiadowcze na rzecz władz państwowych.

Kluczową kwestią jest definitywne odseparowanie służb wywiadowczych (*intelligence agencies*) od służb egzekwowania prawa (*law enforcement agencies*). W tym celu należy powołać odrębny system wywiadowczy, tworzony przez służby realizujące wyłącznie zadania wywiadowcze, po-

zbawione [funkcji dochodzeniowo-śledczych](#). Obecne „służby specjalne” posiadające te uprawnienia można albo podporządkować ministrowi właściwemu ds. wewnętrznych (w przypadku Centralnego Biura Antykorupcyjnego, CBA), albo, w drodze wygaszenia, w ciągu dwóch-trzech lat, pozbawić je tych uprawnień (w przypadku Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, ABW). Realizacja takiej koncepcji będzie wymagała wypracowania nowego modelu instytucjonalnego odpowiedzialnego za wykonywanie zadań związanych z rozpoznawaniem i ściganiem najpoważniejszych przestępstw przeciwko państwu, tj. szpiegostwa, terroryzmu czy przestępstw przeciwko ochronie informacji. W tym zakresie istnieje pole do uwzględnienia różnych rozwiązań, jednak za optymalną uznaję – nawiązującą do brytyjskiego schematu opartego na powołanej w 2013 r. Narodowej Agencji Kryminalnej ([National Crime Agency](#), NCA) – koncepcję utworzenia Krajowej Agencji (służby) Śledczej. Byłaby to służba policyjna (o statusie odpowiadającym Policji lub Straży Granicznej) powstała z połączenia struktur, personelu oraz zadań Centralnego Biura Śledczego Policji (CBŚP), CBA oraz pionu dochodzeniowo-śledczego ABW. Byłaby ona samodzielną formacją podległą MSWiA.

Zakres, zasady działania, funkcje oraz struktura postulowanego systemu powinny zostać szczegółowo uregulowane w ustawie o Systemie Wywiadowczym RP. Z jednej strony będzie ona stanowiła solidny fundament ustrojowy nowej instytucji państwowej, z drugiej zaś powinna ona uporządkować wzajemne relacje pomiędzy jej elementami składowymi, a w szczególności ich role i funkcje w kształtowaniu i realizacji celów i zadań wspólnoty jako całości. Bardzo istotnym celem tego aktu prawnego byłoby także ujednolicenie i definiowanie terminów określających całokształt działalności państwa w sferze wywiadowczej. Kluczowymi pojęciami wymagającymi jednoznacznego doprecyzowania są „działalność wywiadowcza” i „służby wywiadowcze”¹¹. Te ostatnie powinny zostać definitywnie odseparowane instytucjonalnie i funkcjonalnie od służb egzekucji prawa. Tym samym ustawa powinna wyeliminować z terminologii stosowane dzisiaj pojęcie „służby specjalne”¹².

W postulowanym modelu ustawa o Systemie Wywiadowczym RP powinna zawierać regulacje w szczególności odnoszące się do następujących kwestii:

- Jednolita definicja kluczowych terminów stosowanych w przepisach regulujących działalność służb wywiadowczych.

¹¹ Przez działalność wywiadowczą rozumiem całokształt działań o charakterze operacyjnym, informacyjnym i technicznym realizowanych przez wyspecjalizowane, podległe premierowi służby na terenie kraju i za granicą (służby wywiadowcze) w warunkach tajności oraz przy użyciu dedykowanych im na mocy ustaw szczególnych narzędzi, form i metod pracy, polegających na pozyskiwaniu, przetwarzaniu i analizie informacji dotyczących zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa, gospodarki i interesów ekonomicznych państwa, obronności, międzynarodowej pozycji oraz integralności terytorialnej państwa i jego porządku konstytucyjnego, celem wykorzystania ich w procesach decyzyjnych władz państwa służących zapewnieniu bezpieczeństwa narodowego.

¹² Historia implementacji do polskiego porządku prawnego [pojęcia „służby specjalne”](#) sięga czasów prac nad utworzeniem w 1995 r. sejmowej Komisji ds. Służb Specjalnych. Z uwagi na zbyt szerokie interpretacje w przypadku podejęcia przedmiotowego obejmującego wszystkie instytucje mogące podejmować czynności operacyjno-rozpoznawcze i działające na rzecz bezpieczeństwa państwa zdecydowano się na podejście podmiotowe, wymieniając, które instytucje nazywane są służbami specjalnymi. Wraz z późniejszym podziałem struktur Urzędu Ochrony Państwa (na Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencję Wywiadu) oraz Wojskowych Służb Informacyjnych (na Służbę Wywiadu Wojskowego i Służbę Kontrwywiadu Wojskowego) oraz utworzeniem Centralnego Biura Antykorupcyjnego obecnie pojęcie „służby specjalne” obejmuje instytucje o charakterze wywiadowczym, kontrwywiadowczym, kontrwywiadowczo-policyjnym oraz policyjnym.

- Struktura instytucjonalna systemu – wyszczególnienie elementów składowych tworzących system.
- Miejsce i rola Systemu Wywiadowczego RP w systemie bezpieczeństwa narodowego. Usytuowanie i zadania w istniejących strukturach i mechanizmach odpowiedzialnych za bezpieczeństwo narodowe.
- Zasady funkcjonowania Systemu Wywiadowczego RP, jego cele i funkcje, narzędzia i struktury, relacje pomiędzy poszczególnymi elementami składowymi, z określeniem ich ról i funkcji w Systemie.
- Rola, funkcje, zadania, usytuowanie organizacyjne, status prawny, narzędzia ministra ds. Systemu Wywiadowczego RP.
- Status prawny, cele i zasady działania, funkcje i zasady, uprawnienia i ogólna struktura Urzędu ds. Systemu Wywiadowczego RP, stanowiącego aparat pomocniczy (wykonawczy) ministra.
- Funkcje i zadania pozostałych elementów składowych Systemu. Szczególną uwagę należy poświęcić na precyzję przepisów dotyczących podmiotów i organów powoływanych postulowaną ustawą.
- Status i pozycja szefów poszczególnych służb wywiadowczych w relacjach z naczelnymi i centralnymi organami administracji państwowej oraz zasady współdziałania, w tym zasady koordynacji działalności poszczególnych agencji z innymi instytucjami państwa, włączywszy mechanizmy koordynacji z pozostałymi służbami mundurowymi. W szczególności należy określić zasady podwójnej podległości służb wojskowych, które powinny podlegać organizacyjne Ministerstwu Obrony Narodowej, ale funkcjonalnie w zakresie realizacji zadań wywiadowczych ministrowi ds. Systemu Wywiadowczego RP.

3.1. Proponowana struktura Systemu Wywiadowczego RP

Postulowany model zakłada, że System tworzą następujące organy władzy państwowej:

Elementy polityczno-zarządcze:

- Premier – jako najwyższy organ, będący dysponentem Systemu oraz odbiorcą efektów jego działania, a jednocześnie jako szef rządu nadzorujący bezpośrednio ministra oraz szefów służb wywiadowczych.
- Minister ds. Systemu Wywiadowczego RP – będący członkiem Rady Ministrów, odpowiedzialnym za dział administracji „System Wywiadowczy RP”, którego rolą jest kierowanie Systemem oraz wykonywanie funkcji głównego doradcy premiera w sprawach wynikających z jego bezpośredniego zwierzchnictwa nad szefami służb wywiadowczych.
- Urząd (Ministerstwo) ds. Systemu Wywiadowczego RP – aparat wykonawczy ministra, za pośrednictwem którego realizuje wyznaczone mu na mocy ustawy zadania związane z zarządzaniem Systemem Wywiadowczym RP.
- Rada Systemu Wywiadowczego RP, z ministrem ds. Systemu Wywiadowczego w roli sekretarza – powołany w miejsce obecnego Kolegium ds. Służb Specjalnych organ opiniodawczo-decyzyjny, składający się z wybranych członków gabinetu, odpowiedzialny za de-

batę i decyzje w kluczowych kwestiach dotyczących zarządzania Systemem Wywiadowczym RP. Stałymi członkami byłiby ministrowie spraw zagranicznych, obrony narodowej, spraw wewnętrznych, finansów oraz gospodarki, zaś w zależności od tematyki zapraszani na posiedzenia mogliby być także inni członkowie gabinetu. Stałymi ich uczestnikami byłiby także szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego oraz przewodniczący sejmowej komisji ds. kontroli nad służbami wywiadowczymi, a także szefowie służb wywiadowczych (bez prawa głosu w podejmowaniu decyzji).

Elementy konsultacyjno-doradcze:

- Rada Konsultacyjna Premiera ds. Wywiadu – specjalistyczny organ opiniotwórczo-doradczy premiera, powoływany każdorazowo przez premiera spośród osób niebędących członkami gabinetu, dysponujących specjalistyczną wiedzą na temat działania służb wywiadowczych (np. byli szefowie służb wywiadowczych).
- Kolegium Szefów Służb Wywiadowczych – organ konsultacyjny premiera, na forum którego omawiane są wszelkie bieżące zagadnienia związane z bezpieczeństwem państwa, w których służby wywiadowcze mogą służyć swoją wiedzą lub możliwościami realizacyjnymi. Organ wymiany opinii i ocen oraz formułowania doraźnych zadań dla służb wywiadowczych. W pracach Kolegium na stałe uczestniczy minister ds. Systemu Wywiadowczego. W razie potrzeby zapraszani mogą być członkowie gabinetu, których udział w posiedzeniu premier uzna za celowy.

Elementy wykonawcze:

- Służby Wywiadowcze – obecnie, czyli do czasu ewentualnego powstania nowej służby/nowych służb, są to: Agencja Wywiadu, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego (w zakresie nieobejmującym funkcji dochodzeniowo-śledczych), Służba Wywiadu Wojskowego i Służba Kontrwywiadu Wojskowego. W najbliższej perspektywie należy poważnie rozważyć pozbawienie ABW uprawnień dochodzeniowo-śledczych i funkcji służby ochrony państwa (krajowej władzy bezpieczeństwa)¹³ w zakresie ochrony informacji niejawnych¹⁴ (i powierzenie jej odrębnemu urzędowi, niebędącemu służbą specjalną), a także powołanie wyspecjalizowanej służby wywiadowczej odpowiedzialnej za prowadzenie strategicznego wywiadu radioelektronicznego oraz wywiadu cyfrowego, na wzór brytyjskiego Government Communications Headquarters (GCHQ) lub amerykańskiej National Security Agency (NSA).

¹³ [Krajowa władza bezpieczeństwa](#) to funkcja pełniona przez szefa ABW wynikająca z art. 11 Ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych. Szef ABW w ramach tej funkcji odpowiada za nadzorowanie systemu ochrony informacji niejawnych w stosunkach RP z innymi państwami lub organizacjami międzynarodowymi i wydawania dokumentów upoważniających do dostępu do informacji niejawnych.

¹⁴ To funkcja typowo administracyjna, realizowana w większości państw EU/NATO przez jednostki usytuowane poza służbami wywiadowczymi, które jedynie uczestniczą w niektórych procedurach związanych z ochroną informacji niejawnych, jak np. prowadzenie postępowań sprawdzających czy zapewnienie kontrwywiadowczej osłony osobom i instytucjom posiadającym dostęp do tajemnic państwowych. Wyznaczanie polityki państwa w zakresie ochrony tajemnic, strategii i standardy działania, wydawanie poświadczeń bezpieczeństwa osobowego i bezpieczeństwa przemysłowego to zadania realizowane przez departamenty w ministerstwach (np. MSW lub MON) albo powołane do tego celu odrębne urzędy (jak np. ORNIIS w Rumunii). W tym kierunku zaleca się także pójść tworząc nowy model w Polsce, czyli powołać podległy premierowi samodzielny urząd ds. ochrony informacji niejawnych (pozostający poza Systemem Wywiadowczym RP).

- Centralna Szkoła (Akademia) Służb Wywiadowczych – ośrodek szkoleniowy podlegający ministrowi ds. Systemu Wywiadowczemu, w którym odbywać się będą szkolenia o charakterze podstawowym oraz specjalistyczne dla funkcjonariuszy wszystkich służb, a także prowadzona będzie działalność naukowa dotycząca problematyki służb wywiadowczych, w tym dotycząca historii, metodologii, techniki operacyjnej itp. Celem istnienia takiego ośrodka jest ujednolicenie (wysokiego) poziomu merytorycznego personelu służb wywiadowczych oraz zintegrowanie środowiska, służące lepszej i bardziej wydajnej współpracy między poszczególnymi formacjami.
- [Centrum Antyterrorystyczne \(CAT\)](#) i inne centra analityczno-koordynacyjne – realna koordynacja możliwa jest wyłącznie w oparciu o wyspecjalizowane struktury analityczne, które wspierają bieżącą wymianę informacji oraz organizują i nadzorują realizację wspólnych przedsięwzięć zarówno służb tworzących System, jak i z udziałem innych formacji spoza niego. Oprócz kwestii zwalczania terroryzmu, wsparcia ze strony wyspecjalizowanych organów analityczno-koordynacyjnych wymagają takie zagadnienia, jak: strategiczne analizy wywiadowcze, kontrwywiad, międzynarodowa zorganizowana przestępczość, nielegalna imigracja, proliferacja broni masowego rażenia czy ekstremizmy polityczne. Zarówno CAT, jak i pozostałe Centra ulokowane zostaną w ramach struktury Urzędu/Ministerstwa ds. Systemu Wywiadowczego, stanowiąc jego integralne części.
- Centralna baza rejestracji operacyjnych – jednym z kluczowych narzędzi koordynacyjnych jest centralna baza zainteresowań operacyjnych, która formalnie istnieje i pozostaje dzisiaj we władaniu ABW¹⁵. Narzędzie to od wielu lat systematycznie ulega degradacji. Między innymi dlatego powinno zostać usytuowane w ramach Urzędu ds. Systemu Wywiadowczego i zostać poddane daleko idącym usprawnieniom, które zagwarantują jego w pełni skuteczne działanie. Ewidencjonowaniu w bazie powinny podlegać wszelkie rejestracje operacyjne służb tworzących System, w celu pełnej harmonizacji działań oraz unikania ich dublowania lub narażania na ryzyko dekonspiracji. Jednocześnie baza będzie służyć jako organ wymiany informacji o zainteresowaniach operacyjnych z innymi służbami realizującymi czynności operacyjno-rozpoznawcze i dochodzeniowo-śledcze. Nie ulega wątpliwości, że ogromnym wyzwaniem będzie właściwa konstrukcja tego podmiotu, zwłaszcza jego usytuowanie organizacyjne i funkcjonalne, gwarantujące ochronę zasobów przed utratą integralności oraz wykorzystywaniem do celów pozaustawowych, np. politycznych. Podjęcie wysiłku wypracowania takiego rozwiązania jest jednak konieczne bowiem obecny układ, w którym jest ono ulokowane w ABW, absolutnie nie zabezpiecza przed nadużywaniem do celów politycznych, a jednocześnie jest dysfunkcyjne.
- Centralna baza wywiadowcza – nowy organ, nieistniejący w dzisiejszym modelu, podlegający również Urzędowi ds. Systemu Wywiadowczego. Jest to baza danych o osobach, podmiotach, zagadnieniach będących obiektem zainteresowania i rozpoznawania przez służby wywiadowcze, na temat których dysponują one jakąkolwiek wiedzą. Ma to być baza wiedzy, a nie wyłącznie ewidencja informująca o samym fakcie zarejestrowania przez daną służbę. Wspólna baza wiedzy całego systemu wywiadowczego zapewni szybki i bezpośredni dostęp do faktów, znajdujących się w zasobach informacyjnych całego Systemu.

¹⁵ S. Zalewski, *Służby specjalne w państwie demokratycznym*, Warszawa 2005, s. 55.

Elementy cywilnej kontroli i nadzoru:

- Komisja ds. Kontroli i Nadzoru Systemu Wywiadowczego RP – niezależny od rządu kolegialny organ państwowy, powoływany na pięcioletnią kadencję, którego zadaniem jest bieżąca merytoryczna kontrola i nadzór nad działalnością służb wywiadowczych, w tym badanie skarg od obywateli.
- Dopełnieniem systemu byłoby powołanie odrębnego, samodzielnego i niezależnego organu, odpowiedzialnego za nadzór nad dostępem służb wywiadowczych oraz służb egzekucji prawa (policyjnych) do danych telekomunikacyjnych oraz prowadzenia technik kontroli operacyjnej. Zasady i zakres działania takiego organu, jak również sposób jego powołania i umocowania prawnego, stanowią na tyle rozległe zagadnienie, że wymagają one osobnego opracowania. Na potrzeby niniejszego poprzestanę na wspomnieniu o potrzebie utworzenia takiego podmiotu, obejmującego wszakże swym zasięgiem szersze spektrum instytucji niż tylko System Wywiadowczy.

3.2. Minister ds. Systemu Wywiadowczego RP

Centralnym podmiotem Systemu w proponowanym modelu jest minister ds. Systemu Wywiadowczego RP, pełniący funkcję ogniwa koordynacyjno-nadzorczego. Celem istnienia tego organu jest zapewnienie efektywnego działania wspólnoty jako jednolitego, zintegrowanego, efektywnego podmiotu władzy nastawionego na skoordynowaną, wydajną i profesjonalną współpracę tworzących go podmiotów, służącą realizacji wspólnych celów, wkomponowanych w narodową strategię bezpieczeństwa.

W istniejących w różnych krajach systemach ów centralny organ nosi różne nazwy i różni się statusem oraz pozycją ustrojową. W USA funkcję ogniwa koordynacyjno-nadzorczego pełni DNI, w Portugalii – sekretarz generalny SIRP, a we Włoszech – Organ Delegowany. Urzędy te pełnią politycy w randze odpowiadającej polskim sekretarzom stanu, najczęściej niebędący członkami Rady Ministrów (choć bywają odstępstwa od tej reguły).

W polskich realiach, biorąc pod uwagę tradycję i pragmatykę działania administracji rządowej, proponuje się, aby miał on status i rangę ministra odpowiedzialnego za dział administracji. W tym celu ustawa o „Systemie Wywiadowczym RP” powinna wprowadzić nowelizację ustawy o działach administracji rządowej, tworząc dział „system wywiadowczy RP”.

Obok pełnienia funkcji nadzorczych i koordynacyjnych całego Systemu, minister powinien także pełnić funkcję głównego doradcy premiera ds. wywiadowczych oraz ewentualnie ds. bezpieczeństwa narodowego. Istotne novum w stosunku do istniejącej od 1997 r. praktyki stanowi proponowane rozdzielenie podległości funkcjonalnej od służbowej (organizacyjnej) szefów służb. Dotychczas, pomimo formalnej zwierzchności premiera, w praktyce ich bezpośrednim przełożonym, także w sprawach osobowych, stawał się na mocy rozporządzenia kompetencyjnego minister koordynator. To rozwiązanie wadliwe, rodzące szereg patologii, skutkujących obniżeniem efektywności i stabilności służb.

Aby zapewnić prawidłowe relacje w Systemie Wywiadowczym, gwarantujące wysoki poziom merytoryczny jej funkcjonowania, szefowie służb powinni posiadać status partnerów, a nie podwładnych ministra. W tym celu personalnie (służbowo) szefowie służb, a zatem i służby, powinni podlegać bezpośrednio premierowi i przez niego być rozliczani. To premier jest ich bezpośrednim przełożonym i nie ma prawa tego uprawnienia cedować na nikogo działającego w jego imieniu.

Rolą ministra powinno pozostać zarządzanie systemem (Wspólnotą) i w jej ramach misja tego urzędu polegać ma na nadzorowaniu i koordynowaniu działalności służb (a nie ich szefów) oraz raportowaniu premierowi efektów wypełniania tej funkcji.

Szefowie służb i podległe im agencje są od ministra niezależne (posiadają własne zadania i kompetencje) i podlegają mu wyłącznie funkcjonalnie, a nie służbowo (tak jak jest to obecnie). Minister jest w tym modelu głównym doradcą premiera, dysponującym głosem opiniodawczo-doradczym, w sprawach dotyczących działalności poszczególnych służb, także ich szefów. Jednym z jego narzędzi jest Rada Systemu Służb Wywiadowczych, w której pełni funkcję sekretarza. Ma także inne narzędzia. Przede wszystkim ma prawo żądać informacji i dokumentów oraz wydawać polecenia, jednak dotyczące wyłącznie celów i kierunków (wskazywanie zadań), a nie metod i sposobów ich realizacji (jak należy działać), w tym wglądu do konkretnych spraw. Minister zarządza systemem, a nie poszczególnymi służbami.

W nowym modelu należy zdecydowanie wzmocnić pozycję i faktyczny status szefów służb, kładąc nacisk na ich podmiotowość względem członków Rady Ministrów oraz niezależność, w tym odporność na polityczną presję. Minister ds. Systemu Wywiadowczego powinien stanowić swoistą polityczną kurtynę, oddzielając System od świata polityki. Gwarancją profesjonalizmu i skuteczności służb jest ich niezależna i mocna pozycja względem aparatu państwa. Istotnym narzędziem zapewniającym taką pozycję, poza rzeczą jasną właściwym doborem osób na stanowiska szefów służb, jest solidne umocowanie ustawowe, wyrażające się np. w kadencyjności oraz precyzyjnych i jednoznacznych zasadach mianowania i odwołania ze stanowiska przed upływem kadencji. Odwołanie takie powinno być [absolutnym wyjątkiem](#). Kluczowe jest także, aby szefowie służb wywiadowczych mieli bezpośredni – zarówno stały, jak i doraźny – [dostęp do premiera](#), a nie, jak to się dzieje dotychczas, za pośrednictwem ministra koordynatora. Rolą ministra jest zapewnienie politycznej osłony przed presją ministrów oraz wspomaganie prawidłowej komunikacji z premierem i prezydentem. Powinien być wręcz z tego rozliczany. Brak takiej komunikacji podważa sens istnienia służb wywiadowczych.

Z uwagi na specyfikę materii, którą zajmuje się minister oraz szczególną rolę, jaką wykonuje w strukturze rządu – i szerzej, w administracji rządowej – konieczne wydaje się wypracowanie odrębnej formuły prawnej i ustrojowej dla tego organu. Proponuje się zatem, aby minister ds. Systemu Wywiadowczego RP miał specjalny status, wyrażający się odrębnym trybem jego powołania, np. aby jego nominacja wymagała, jeśli nie odrębnego zatwierdzenia przez Sejm (co wymagałoby zmiany Konstytucji – chociaż nie należy całkiem tego wykluczać), to chociaż zaopiniowania (niewiążącego) w otwartej procedurze, wymagającej wysłuchania kandydata przed powołaną w tym celu stałą komisję, z większościowym udziałem opozycji. Do stałych obowiązków ministra po-

winno należeć także cykliczne składanie przed Sejmem (na posiedzeniach plenarnych) sprawozdania ze swej działalności (nie rzadziej niż raz w roku), a także udzielanie na posiedzeniu plenarnym odpowiedzi na pytania (podpisane przez co najmniej 50 posłów) jej dotyczące.

Do wykonywania zadań ministra powołany jest specjalny urząd wykonawczy ds. systemu wywiadowczego RP – Urząd ds. Systemu Wywiadowczego RP (o statusie centralnego urzędu administracji państwowej) podległy ministrowi jako jego organ wykonawczy.

Utworzenie takiego profesjonalnego, stałego centrum zarządzania systemem – na wzór amerykańskiego ODNI – opartego na strukturalnie wyodrębnionym, sprawnym aparacie urzędniczo-eksperckim, jest warunkiem *sine qua non* powodzenia misji budowy Systemu Wywiadowczego RP. Należy przy tym wykorzystać doświadczenia w reformowaniu systemów zarządzania służbami w ostatnich latach w takich krajach jak USA, Zjednoczone Królestwo, Włochy czy Niemcy.

3.3. Główne funkcje i zadania ministra ds. Systemu Wywiadowczego RP

System Wywiadowczy RP powinien odgrywać rolę zwornika systemu bezpieczeństwa narodowego, zaś minister ds. Systemu Wywiadowczego, jako jego ogniwo koordynacyjno-nadzorcze, być zwornikiem całej wspólnoty wywiadowczej. Jego kluczową rolę powinno być pełnienie funkcji sterującej (zarządzającej) działalnością całego Systemu z poziomu centrum decyzyjnego państwa, w sposób zapewniający maksymalne wykorzystanie potencjału informacyjnego służb wywiadowczych do wspierania procesów kierowania państwem, w szczególności w sferze jego bezpieczeństwa. Bez tego elementu nie możemy mówić o systemie jako jednolitej całości. W każdym ze znanych modeli, nawet tych mniej ustrukturyzowanych (np. Zjednoczonego Królestwa), decydującym elementem pozwalającym na istnienie zintegrowanej całości jest właśnie centrum koordynujące. Element nadzorczy pełni funkcje komplementarne, ale kluczowa jest funkcja zarządcza (zadaniowanie i zwrotny przepływ informacji) oraz koordynująca.

Tak rozumiany model funkcjonalny organu władzy państwowej w postaci ministra ds. Systemu Wywiadowczego powinien pełnić poniższe funkcje szczegółowe:

- Zarządzanie działalnością wywiadowczą i operacyjną wspólnoty (systemu).
- Koordynacja działalności poszczególnych elementów wspólnoty.
- Koordynacja działalności wspólnoty z innymi elementami administracji państwowej.
- Wyznaczanie strategii oraz koordynacja współpracy międzynarodowej elementów wspólnoty oraz realizowanie współpracy na poziomie wspólnoty.
- Doradztwo w sferze służb na rzecz premiera.
- Organizacja i zarządzanie działalnością struktur odpowiedzialnych za działania mechanizmów i procedur koordynacyjnych.
- Sprawowanie bieżącego nadzoru nad legalnością, efektywnością, skutecznością, profesjonalizmem działań prowadzonych przez służby, w szczególności pod kątem zapewnienia jej zgodności z przyjętymi planami i celami oraz potrzebami państwa – bieżący monitoring stopnia realizacji wytycznych i planów długofalowych.
- Zarządzanie systemem informacji wywiadowczej państwa.

- Wyznaczanie kierunków rozwojowych wspólnoty oraz stymulowanie procesów optymalizujących działalność jej elementów składowych, w tym w sferze badań naukowych i systemów szkolenia.
- Sprawowanie kontroli instytucjonalnej w sferze legalności i gospodarki finansowej, weryfikacja sygnałów dotyczących występowania nieprawidłowości w funkcjonowaniu podmiotów systemu (służb).
- Organizacja prawidłowego współdziałania wspólnoty z podmiotami odpowiedzialnymi za zewnętrzny nadzór nad jej działalnością.

Realizacja tak skonstruowanego modelu funkcjonalnego powinna dokonywać się poprzez realizację następujących konkretnych zadań i czynności:

- Planowanie długo-, średnio- i krótkoterminowe na poziomie wspólnoty oraz wyznaczanie celów i nadzór nad planowaniem na poziomie służb – sporządzenie projektu Narodowego Planu Wywiadowczego (NPW), zatwierdzanego przez rząd, stanowiącego podstawę do formułowania wytycznych dla poszczególnych służb.
- Zadaniowanie – formułowanie bieżących zadań wywiadowczych w odpowiedzi na długofalowe i doraźne potrzeby rządu, służących realizacji NPW.
- Sprawowanie bieżącego nadzoru nad realizacją NPW – monitorowanie bieżącej działalności poszczególnych służb, pod kątem oceny stopnia realizacji planów.
- Dokonywanie okresowej oceny efektywności działalności poszczególnych elementów wykonawczych Systemu, w oparciu o przyjęte parametry i założenia – rozliczanie roczne.
- Sprawowanie bieżącego, ciągłego nadzoru nad procesem przygotowania budżetu rocznego poszczególnych służb, w tym zapewnienie spójności oraz długofalowej efektywności.
- Nadzór nad efektywnością i gospodarnością – monitoring gospodarowania środkami finansowymi (wykonanie budżetu) – wykonywanie audytów i kontroli (planowych i doraźnych) na potrzeby premiera w sferze gospodarki finansowej i zarządzania majątkiem (w tym zamówienia publiczne i gospodarka funduszem operacyjnym).
- Wykonywanie działań kontrolnych w przypadkach skarg na działania służb – rozpatrywanie skarg i podejmowanie działań kontrolnych służących ich wyjaśnieniu – oraz wszelkich informacji świadczących od występowaniu nieprawidłowości.
- Nadzór nad dystrybucją produktów wywiadowczych wytwarzanych przez służby.
- Zarządzanie wytwarzaniem i dystrybucją produktów zintegrowanych na poziomie wspólnoty – w ramach Centrum Analiz Wywiadowczych rządu.
- Autoryzacja określonego typu działań operacyjnych, opiniowanie tych, których autoryzacja pozostaje w rękach premiera.
- Monitorowanie bieżącej działalności poszczególnych służb, pod kątem oceny stopnia realizacji planów, okresowa ocena efektywności, w oparciu o przyjęte parametry i założenia.
- Wytyczanie celów i kierunków oraz nadzór nad realizacją strategii współpracy międzynarodowej – opiniowanie (nie zatwierdzanie) wniosków do premiera o nawiązanie współpracy z zagranicznymi służbami specjalnymi.

- Organizacja mechanizmów i struktur koordynacyjnych, odpowiedzialnych za bieżącą koordynację i współpracę poszczególnych służb w poszczególnych sferach (np. zwalczanie terroryzmu, monitorowanie zagrożeń globalnych, ekonomicznych, cybernetycznych, kontrwywiad, nielegalna migracja, współpraca międzynarodowa, szkolenie i badania naukowe).
- Zarządzanie centralnymi bazami i zbiorami danych, stanowiącymi narzędzia koordynacji działalności służby – ewidencja operacyjna, centralne bazy wiedzy wywiadowczej, narzędzia analityczne, OSINT.

3.4. Autoryzacja określonego rodzaju działań operacyjnych

Kwestią, którą warto przy okazji chociaż zasygnalizować (szczegółowe omówienia wymaga osobnego opracowania) jest rola i zakres uprawnień premiera i ministra ds. Systemu Wywiadowczego w odniesieniu do autoryzacji (*ex ante*) złożonych i inwazyjnych działań operacyjnych prowadzonych przez służby wywiadowcze, zarówno w kraju, jak i poza nim. W obecnym, ukształtowanym w 1990 r. modelu, działania inwigilacyjne służb specjalnych określane mianem „kontroli operacyjnej” ukierunkowane są wyłącznie na weryfikację podejrzeń o działalność przestępczą oraz gromadzenie dowodów procesowych. W tych warunkach funkcje autoryzacyjne realizują prokuratorzy i sądy¹⁶. W przypadku służb wywiadu zagranicznego, nieposiadających uprawnień do prowadzenia „kontroli operacyjnej”, stosowanie technik operacyjnych, w tym najbardziej inwazyjnych, odbywa się bez autoryzacji ze strony zewnętrznych wobec służby podmiotów, wyłącznie w oparciu o procedury sformułowane w wewnętrznych przepisach wykonawczych. Taki stan znacząco odstaje od standardów obecnych w większości krajów NATO/UE.

Odejście od modelu służb specjalnych na rzecz wywiadowczych będzie wymagało dokonania rewolucji w tej kwestii, bowiem wówczas do rozstrzygnięcia pozostanie kwestia procedury (w tym uprawnionego organu) autoryzacji działań operacyjnych, w tym stosowania środków kontroli operacyjnej na potrzeby wywiadowcze, a nie procesowe. Dzisiaj minister koordynator w imieniu premiera wyraża zgodę na niektóre działania operacyjne służb, np. pozyskiwanie do współpracy dziennikarza czy też wejście funkcjonariusza do władz spółek prawa handlowego. Zmiana modelu będzie wymagała całkowicie nowego mechanizmu, bez udziału prokuratury. Takie rozwiązania obecne są np. w Hiszpanii, Zjednoczonym Królestwie czy w Niemczech. Do rozstrzygnięcia w pierwszej kolejności będzie kwestia, czy ma to być uprawnienie w rękach egzekutywy czy judykatury, czy też może niezależnego organu eksperckiego.

Skłaniam się do tego, aby uprawnienia autoryzacji najbardziej inwazyjnych metod i narzędzi wyłączyć spod odpowiedzialności ministra i powierzyć je albo wyłącznie premierowi, albo specjalnie utworzonemu (parasadowemu) urzędowi [kolegialnemu](#) (*vide* Sąd ds. FISA w USA), albo sędziemu (*vide* Hiszpania). Władza nad służbami musi być zdywersyfikowana na zasadzie *checks and balances*, przy zachowaniu kontroli nad wrażliwymi informacjami. Minister może (a nawet powinien) opiniować, ale decyzja musi być w innych rękach – jest to forma kontroli nad jego działalnością.

¹⁶ Zob. T. Miłkowski, *Czynności operacyjno-rozpoznawcze a prawa i wolności jednostki*, Warszawa 2020, s. 244 i n.

Służby wywiadowcze mają prawo wiedzieć więcej i dlatego w mniejszym stopniu mogą wykorzystywać tę wiedzę przeciwko obywatelom. Tym, którzy wiedzą (prawie) wszystko, nie powinno się pozwalać na wszystko, zaś ci, którym pozwala się (prawie) na wszystko (czyli służby policyjne) [nie powinni wszystkiego wiedzieć](#).

Zakończenie

Prezentując koncepcję budowy systemu zarządzania służbami wywiadowczymi w Polsce mam pełną świadomość, że problematyka ta nie znajduje się w polu aktywnego zainteresowania ani głównych sił politycznych, ani wiodących mediów, ani szerokiej opinii publicznej. Jest to zagadnienie wysoce specjalistyczne i z tej racji poświęcanie mu uwagi przez polityków nie przynosi korzyści w postaci wzrostu poparcia elektoratu. Co więcej, główne siły polityczne zademonstrowały wielokrotnie, że są wręcz zainteresowane pomijaniem tej problematyki w wiodącym dyskursie politycznym uznając, że w ich interesie jest utrzymywanie obecnego stanu rzeczy, który daje rządzącej ekipie pełną i nieskrępowaną kontrolę nad tym segmentem państwa.

Odmianą przyczyną trwania tej tematyki w niszy jest utrzymujący się przez kolejne dekady zasmucająco niski stan świadomości klasy politycznej i mediów głównego nurtu na temat istoty, znaczenia, roli i zasad funkcjonowania aparatu służb wywiadowczych w demokratycznym państwie. W efekcie od ponad 20 lat, z krótkimi przerwami, debata na ten temat utrzymuje się na niezwykle niskim poziomie merytorycznym, skupiając się na kwestiach pobocznych, nieistotnych lub nieaktualnych. Pełna jest przy tym stereotypów odwołujących się do klisz, mitów i uprzedzeń mających swe źródła w odległej historii. Nierzadko dominuje narracja ukształtowana w oparciu o zdeformowany obraz tworzony przez literaturę czy film na potrzeby rozrywki lub różnego rodzaju teorii spiskowych, wzmagających walkę polityczną.

Niepokojący jest przy tym brak woli zmiany tego stanu rzeczy nawet w warunkach wzrostu poziomu zagrożenia bezpieczeństwa państwa w wyniku toczącej się za naszą wschodnią granicą wojny, nawet przez mniejsze ugrupowania parlamentarne. Powstały w październiku 2021 r. Parlamentarny Zespół ds. Reformy Służb Specjalnych, którego mam przyjemność być ekspertem, przyjęty został z dużym zainteresowaniem mediów, pomimo ostentacyjnego bojkotu ze strony Zjednoczonej Prawicy i Koalicji Obywatelskiej. W jego prace włączyły się jednak niemal wszystkie pozostałe kluby i koła poselskie obecne w Sejmie, poza Polską 2050, która wycofała swojego przedstawiciela w pierwszych dniach po jego ukonstytuowaniu. Początkowy entuzjazm członków zespołu dość szybko wygasł i prace zamarły na jakiś czas po wybuchu wojny w Ukrainie.

Pomimo tego, a raczej właśnie dlatego, udostępniam niniejszą koncepcję reformy systemu wywiadowczego, kierując się poczuciem odpowiedzialności i obowiązku osoby, która pełniąc wysokie funkcje publiczne zgromadziła unikatową wiedzę, która powinna zostać wykorzystana w dziele reformy państwa. Mam także gorącą nadzieję, że materiał ten zostanie spożytkowany przez Parlamentarny Zespół ds. Reformy Służb Specjalnych, stanowiąc inspirację do owocnych prac nad budową efektywnego systemu wywiadowczego RP. Życzyłbym sobie także, aby zainicjował me-

rytoryczną i efektywną debatę przy okazji zbliżających się wyborów parlamentarnych, która zao-
wocuje podjęciem problematyki przez którąś z liczących się sił politycznych i włączeniem jej do
głównego nurtu debaty o naprawie państwa.