Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 01/11/2026 03:29:52

Martin Bożek

Sejmowa kontrola działalności służb specjalnych i jej ograniczenia wynikające z ustaw kompetencyjnych*

Zarys problemu na tle uwarunkowań normatywnych

Sejm control of secret service and its limitations resulting from laws related to jurisdiction. An outline of the problem against normative conditioning

UWARUNKOWANIA KONSTYTUCYJNE

Sejmowa kontrola działalności służb specjalnych[1] to konsekwencja określonych rozwiązań konstytucyjnych. O jakie rozwiązania chodzi? W szczególności o te, w których dokonuje się charakterystyki naszej państwowości. W tekstach konstytucji współczesnych państw przybierają one po-

* Ustawy kompetencyjne to takie ustawy, w których reguluje się organizację, zakres działania i uprawnienia służb specjalnych. W świetle obowiązujących rozwiązań są to w szczególności ustawy z: 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (t.j. – Dz. U. z 2010 r. nr 29, poz. 154), 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego (Dz. U. z 2006 r. nr 104, poz. 709 z późn. zm.), 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (t.j. – Dz. U. z 2012 r., poz. 621).

[1] Należy zaznaczyć, że „pojęcie „służby specjalne" jest jednoznaczne wyłącznie w znaczeniu podmiotowym. […] termin »służby specjalne« używany jest w ustawodawstwie na określenie statusu tylko niektórych służb państwowych spośród całej grupy organów państwowych stanowiących ten fragment administracji rządowej, który realizuje zadania Rady Ministrów określone w art. 146 ust. 4 pkt. 4, 7, 8 i 11 Konstytucji RP. […] W świetle bowiem rozwiązania przyjętego w art. 11 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, miano »służby specjalne« przysługuje wyłącznie pięciu służbom: Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Centralnemu Biuru Antykorupcyjnemu, Służbie Wywiadu Wojskowego oraz Służbie Kontrwywiadu Wojskowego". Podobnie jest na gruncie art. 142 ust. 2 Regulaminu Sejmu, zgodnie z którym mianem „służby specjalne" określa się: ABW, AW, SKW, SWW oraz CBA. Szerzej na ten temat: M. Bożek, *Służby specjalne. Kryteria klasyfikacji na tle ustawodawstwa policyjnego*, „Przegląd Policyjny" 4(92), Szczytno 2008, s. 137 i n.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 01/11/2026 03:29:52

stać zasad ustroju politycznego (zasad konstytucyjnych).[2] To one decydują o wielu istotnych kwestiach ustrojowych, w tym o charakterze i sposobie sprawowania władzy państwowej, organizacji systemu organów państwowych oraz kształcie systemu rządzenia w państwie. Co za tym idzie, to zasady konstytucyjne wyznaczają relacje między poszczególnymi segmentami władzy państwowej.

Nie inaczej jest na gruncie Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., gdzie każde z tych zagadnień znajduje swoje zakotwiczenie w zasadach konstytucyjnych. Dla porządku należy wymienić kilka kluczowych z nich, takich jak chociażby: zasada demokratycznego państwa prawnego, zasada suwerenności Narodu i reprezentacji politycznej, zasada podziału władzy i równowagi władz, zasada parlamentarnego systemu rządów.[3] Oczywiście, zaprezentowany katalog zasad konstytucyjnych nie jest katalogiem zupełnym.[4] Wiele innych postanowień konstytucyjnych, zaliczanych do zasad ustroju, również odnosi się do omawianych zagadnień.[5] Te wymienione powyżej stanowią jednak pewne absolutne minimum ustrojowe, na tle którego można mówić o sejmowej kontroli działalności służb specjalnych. Ugruntowana bowiem w doktrynie ich treść i normatywne znaczenie pozwalają wysnuć jeden zasadniczy wniosek. Otóż, wynikające z tych zasad rozwiązania gwarantują, a przynajmniej w założeniu powinny gwarantować, kontrolę poczynań rządzących (rządu), której w imieniu społeczeństwa (Narodu) dokonują jego przedstawiciele zgromadzeni w parlamencie.

W powyższym ujęciu kontrola sejmowa służb specjalnych jawi się jako doniosły element rozwiązań systemowych (ustrojowych). Więcej – to jeden ze standardów państw demokratycznych.[6] W szczególności tych demokracji, w któ-

[2] P. Tuleja: „mianem zasad konstytucyjnych są określane różnorodne sformułowania konstytucyjne, którym walor zasady przypisuje się ze względu na ich wagę oraz tradycję nazewniczą, ukształtowaną w doktrynie i orzecznictwie". I co trafnie podnosi K. Wojtyczek: „Katalog zasad konstytucyjnych w danym systemie prawnym jest do pewnego stopnia sporny". Zob.: P. Tuleja, *Zasady konstytucyjne*, [w:] *Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych*, red. nauk. P. Sarnecki, Warszawa, 1997, s. 25; K. Wojtyczek, *Formy konstytucjonalizacji zasad konstytucyjnych*, [w:] *Konstytucjonalizacja*…, s. 38.

[3] O wszystkich tych zasadach ustroju mówi się w postanowieniach Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., odpowiednio: w art. 2; art. 4 ust. 1 i 2; art. 10 ust. 1 i 2; art. 10 ust. 2 w zw. z art. 4 ust. 2 i art. 157 ust. 1 i 2.

[4] Szerzej na temat podstawowego katalogu zasad ustroju RP: M. Kruk, *Konstytucyjne zasady podstawowe – ich znaczenie prawne i katalog*, [w:] *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998, s. 7 i n.

[5] Zob.: M. Bożek, *Znaczenie i konstytucjonalizacja zasad ustroju politycznego państwa*, [w:] M. Bożek, M. Karpiuk, J. Kostrubiec, K. Walczuk, *Zasady ustroju politycznego państwa*, Poznań 2012, s. 25.

[6] „Działalność egzekutywy, polegająca na realizacji ustaw czy też na samodzielnym ustalaniu polityki, czyli na władczym zawiadywaniu sprawami publicznymi, musi być w państwie demokratycznym poddana kontroli politycznej, aby nie realizowała własnych celów, lecz działała wyłącznie

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 01/11/2026 03:29:52

rych konstytucyjny model sprawowania władzy państwowej odwołuje się, tak jak w Polsce, do koncepcji parlamentarnego systemu rządów.[7] W takim systemie rząd (egzekutywa) musi cieszyć się stałym poparciem parlamentu (legislatywy), a przynajmniej większości parlamentarnej stanowiącej jego zaplecze. Poparcie, jakie ta większość udziela rządowi, nie jest przy tym bezwarunkowe. Poza tym opozycja parlamentarna – korzystając z instrumentów kontroli – ma nierzadko jedyną okazję do wywierania jakiegokolwiek wpływu na politykę państwa realizowaną przez rząd. Z tych też powodów w systemie parlamentarnym (nawet zracjonalizowanym) legislatywa musi mieć prawnie zagwarantowane możliwości kontroli działalności rządu. I to wszystkich aspektów tej działalności, także tych, które ze swej natury charakteryzuje wysoki stopień utajnienia, tak jak ma to miejsce w wypadku działalności służb specjalnych. Zakres podmiotowy sejmowej kontroli rozciąga się tym samym na struktury podlegające rządowi (administrację), jako że działalność tych struktur organizacyjnie i funkcjonalnie powiązana jest z rządem i od niego zależna. Istotnym fragmentem tej administracji są z kolei służby specjalne, a to oznacza, że i one podlegają kontroli parlamentarnej.[8]

W tekście Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. mówi się o funkcji kontrolnej parlamentu, używając dosyć ogólnego i lapidarnego sformułowania zawartego w art. 95 ust. 2. Zgodnie z tym postanowieniem: „Sejm sprawuje kontrolę nad działalnością Rady Ministrów w zakresie określonym przepisami Konstytucji i ustaw". Od razu warto też zaznaczyć, że analiza treści art. 95 ust. 2 nie jest wcale łatwym zadaniem. Wątpliwości, z jakimi zmaga się w tej materii doktryna, dotyczą w pierwszej kolejności charakteru tego przepisu.[9] Ściślej biorąc, na gruncie art. 95 ust. 2 Konstytucji powstaje pytanie o znaczenie normatywne jego treści. Na ile bowiem konstrukcja prawna tego przepisu pozwala wskazać konkretne kompetencje kontrolne, a na ile stanowi tylko ogólną charakterystykę funkcji kontrolnej Sejmu? W doktrynie dominuje pogląd, że w art. 95 ust. 2 ustawy zasadniczej nie mówi się o poszczególnych postaciach kontroli, lecz jedynie wskazuje się w nim jedną z funkcji ustrojowych pierwszej izby parlamentu.[10] Jeśli zaś idzie o kompetencje, przy pomocy których Sejm może kontrolować Radę Ministrów, to w tym zakresie art. 95 ust. 2 odsyła do pozostałych postanowień konstytucyjnych oraz ustaw zwykłych. Dopiero analiza tych przepisów pozwala dokonać bliższej

w interesie Narodu". Zob. P. Sarnecki, *Funkcje i struktura parlamentu według nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo" 1997, z. 11–12 (621–622), s. 47.

[7] Zob. W. Skrzydło (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 2004, s. 140.

[8] Szerzej na ten temat: M. Bożek, *Kontrola parlamentarna służb specjalnych w Polsce*, „Przegląd Sejmowy" 2012, nr 1(108), s. 9 i n.

[9] Por. R. Mojak, *Parlament a rząd w ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2007, s. 285 i n.

[10] Inaczej Z. Szeliga, *Rada Ministrów a Sejm 1989–1997*, Lublin 1998, s. 180.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 01/11/2026 03:29:52

charakterystyki form prawnych, w jakich odbywa się sejmowa kontrola działalności rządu i podległej mu administracji.

W tekście Konstytucji RP będą to rozwiązania odnoszące się do instytucji solidarnej i indywidualnej odpowiedzialności politycznej Rady Ministrów przed Sejmem (art. 157), kontroli wykonywania budżetu i udzielania absolutorium Radzie Ministrów (art. 226), powoływania przez Sejm komisji śledczych (art. 111), składania interpelacji i zapytań poselskich (art. 115). Jak wynika z tego wyliczenia, w ustawie zasadniczej o podstawach kontrolnych sejmowej kontroli mówi się co najmniej w kilku miejscach, chociaż od strony codziennej praktyki prowadzenia działań kontrolnych pierwszorzędne znaczenie ma art. 112 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem: „organizację wewnętrzną i porządek prac Sejmu oraz tryb powoływania i działalności jego organów, jak też sposób wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Sejmu określa regulamin Sejmu uchwalony przez Sejm". W doktrynie podkreśla się, że art. 112 gwarantuje Sejmowi prawo określania „sposobów wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych" wobec parlamentu, z tym że prawo to nie oznacza zupełnej dowolności, a już w żadnym razie nie obejmuje ono nakładania nowych obowiązków na organy państwowe.[11] Obowiązki te, co jasno wynika z treści art. 112, powinny wynikać albo z tekstu Konstytucji, albo z przepisów ustawy. Tylko sposób wykonania tego obowiązku może być określony w Regulaminie Sejmu. W regulacjach konstytucyjnych lub ustawowych powinno mieć miejsce wskazanie zachowania organu państwowego, które stanowiłoby treść obowiązku realizowanego na rzecz Sejmu, a w Regulaminie powinno zostać określone techniczne rozwiązanie umożliwiające wykonanie tego obowiązku.

Co za tym idzie, zasadnicza podstawa prawna działań kontrolnych Sejmu (komisji sejmowych), w tym katalog obowiązków organów państwowych i odpowiadający im katalog uprawnień kontrolnych, powinny wynikać z konstytucji lub ustawy (ustaw). Rozwiązania przyjmowane w tym względzie w Regulaminie Sejmu spełniają rolę instrumentalną („wtórną") wobec regulacji konstytucyjnych lub ustawowych. Z drugiej jednak strony, to w postanowieniach regulaminowych można odnaleźć wiele środków (kompetencji), które umożliwiają Sejmowi realizowanie funkcji kontrolnej. Dotyczy to również tych kompetencji, przy po-

[11] „Postanowienia takie [wydane na podstawie art. 112 Konstytucji – przyp. M. B.] mogą odnosić się tylko do określania sposobu wykonywania obowiązków innych organów wobec Sejmu, natomiast samo ustanowienie tych obowiązków musi następować albo w konstytucji, albo w ustawach zwykłych. Na tle omawianego fragmentu art. 112 trzeba uznać, że regulamin nie może stanowić samoistnej podstawy ustanawiania obowiązków innych organów państwowych wobec Sejmu". L. Garlicki, *Konstytucja – Regulamin Sejmu – ustawa*, „Przegląd Sejmowy" 2000, nr 2, s. 23. Zob. też: R. Mojak, *Parlamentarna kontrola Rady Ministrów i ministrów w świetle Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy" 2008, nr 3, s. 151.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 01/11/2026 03:29:52

mocy których Sejm może kontrolować działalność służb specjalnych. I z tego też powodu zanim dokona się analizy rozwiązań ustawowych, umożliwiających Sejmowi wykonywanie funkcji kontrolnej wobec służb specjalnych, należy w pierwszej kolejności odnieść się do uwarunkowań regulaminowych omawianego zagadnienia.

UWARUNKOWANIA REGULAMINOWE

Na gruncie postanowień Regulaminu Sejmu RP[12] kontrola sejmowa działalności służb specjalnych stanowi przede wszystkim domenę Komisji do spraw Służb Specjalnych. W tym też kontekście o komisji można mówić jako jednym z głównych „instrumentów" (środków), przy pomocy którego Sejm realizuje funkcję kontrolną wobec tej części administracji rządowej (podlegającej Radzie Ministrów), którą tworzą służby specjalne. W Regulaminie Sejmu komisji poświęca się osobny 12. rozdział, zatytułowany „Komisja do spraw Służb Specjalnych i postępowanie w Komisji". Co istotne, takie rozwiązanie w Regulaminie Sejmu pojawiło się dopiero za sprawą nowelizacji tego aktu dokonanej w 1995 r.[13] I od tego czasu w strukturze wewnętrznej Sejmu funkcjonuje organ (komisja) o stałym charakterze, który z ramienia pierwszej izby parlamentu ma się zajmować wyłącznie sprawami służb specjalnych.

Zgodnie z art. 17 ust. 2 Regulaminu Sejmu, Komisja do spraw Służb Specjalnych, jak wszystkie sejmowe komisje, jest „organem kontroli sejmowej w zakresie określonym Konstytucją i ustawami". Jeśli rozpatrywać rolę komisji z punktu widzenia instytucjonalnych form działania Sejmu, to należy zaliczyć ją do form działania kolektywnego. Oznacza to, że sprawy, którymi zajmuje się komisja, załatwiane są *in gremio*. Co za tym idzie, stanowią one zakres działania całej Komisji do spraw Służb Specjalnych, a nie poszczególnych członków komisji. Posłowie, którzy są członkami Komisji do spraw Służb Specjalnych, indywidualnie mogą zajmować się sprawami służb specjalnych, korzystając ze środków (uprawnień) określonych w ustawie z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora.[14] W takim wypadku czynią to na zasadach ogólnych, które umożliwiają wszystkim posłom kontrolę określonych aspektów funkcjonowania organów administracji rządowej (państwowej). Tak więc z tytułu członkostwa w Komisji do spraw Służb Specjalnych posłom nie przysługują jakieś wyjątkowe uprawnienia, przy pomocy których mogliby oddziaływać na funkcjonowanie służb specjalnych.

[12] Obwieszczenie Marszałka Sejmu RP z 17 stycznia 2012 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu uchwały Sejmu RP – Regulamin Sejmu RP (M. P. z 2012 r., poz. 32).

[13] Komisję do spraw Służb Specjalnych powołano uchwałą Sejmu z 27 kwietnia 1995 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M. P. z 1995 r. nr 23, poz. 271).

[14] T.j. – Dz. U. z 2011 r. nr 7, poz. 29.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 01/11/2026 03:29:52

W świetle art. 137 ust. 1 i 2 Regulaminu Sejmu w skład Komisji do spraw Służb Specjalnych wchodzi nie więcej niż dziewięciu członków; przy czym w danej kadencji liczbę członków ustala Sejm w drodze uchwały. W tym względzie Sejm podejmuje uchwałę na wniosek Prezydium Sejmu. Kandydatów na członków komisji mają prawo zgłaszać przewodniczący klubów poselskich lub grupy co najmniej 35 posłów. Zgłoszenia kandydatów kierowane są na ręce Marszałka Sejmu. Kompletowanie składu osobowego komisji leży w gestii Sejmu, który dokonuje tego aktu w drodze „głosowania łącznego", czyli wybierając wszystkich wskazanych kandydatów jednocześnie (łącznie). Wniosek zawierający listę kandydatów na członków komisji przedkłada Sejmowi Prezydium Sejmu, z tym że jego złożenie wymaga uprzedniego zasięgnięcia opinii Konwentu Seniorów.

Przyjęcie w Regulaminie Sejmu rozwiązania, w myśl którego Sejm głosuje łącznie nad wszystkimi kandydaturami, oznacza, że Sejm *de facto* aprobuje bądź odrzuca propozycję Prezydium Sejmu złożoną po uzgodnieniu z Konwentem Seniorów. Tym samym momentem, w którym faktycznie dochodzi do ustalenia składu Komisji do spraw Służb Specjalnych, jest etap uzgodnień poszczególnych kandydatur na forum Konwentu Seniorów i Prezydium Sejmu. Taki tryb postępowania, o którym mówi się w Regulaminie Sejmu, gwarantuje (rzecz jasna do pewnego stopnia) to, że wpływ na obsadę personalną Komisji do spraw Służb Specjalnych mają, co do zasady, wszystkie siły polityczne reprezentowane w Sejmie. To z kolei stanowi prostą konsekwencję tego, że w Konwencie Seniorów zasiadają przewodniczący lub przedstawiciele wszystkich funkcjonujących w Sejmie od początku kadencji klubów parlamentarnych i kół poselskich.[15]

Pracę Komisji do spraw Służb Specjalnych organizuje jej prezydium, które składa się z przewodniczącego i maksymalnie dwóch zastępców. Skład osobowy prezydium komisji ustala komisja w drodze głosowania, przy tym istotną rolę w tej materii odgrywa treść art. 138 ust. 1a Regulaminu Sejmu. W świetle tego przepisu funkcję przewodniczącego komisji i jego zastępcy pełnią kolejno, po 6 miesięcy, członkowie komisji. Oznacza to, że skład osobowy prezydium komisji ulega, co pół roku, zmianie w trakcie kadencji Sejmu. Warto przy tym dodać, że zgodnie z ukształtowaną swego czasu praktyką przewodniczącymi komisji byli posłowie wywodzący się z partii opozycyjnych.[16] W kwietniu 2009 r. zaprzesta-

[15] Zgodnie z art. 15 ust. 1 Regulaminu Sejmu, w skład Konwentu Seniorów wchodzą: Marszałek, wicemarszałkowie, przewodniczący lub wiceprzewodniczący klubów oraz przedstawiciele porozumień, o których mowa w art. 8 ust. 5 Regulaminu Sejmu [przyp. M. B.], a także klubów parlamentarnych, jeśli są przedstawicielami co najmniej 15 posłów oraz kół parlamentarnych reprezentujących w dniu rozpoczęcia kadencji Sejmu osobną listę wyborczą.

[16] Od 2001 r. przewodniczącymi Komisji do spraw Służb Specjalnych byli na przemian (rotacyjnie – co 6 miesięcy) członkowie komisji wywodzący się wyłącznie z opozycji parlamentarnej. Była to praktyka, o której można mówić w kategoriach jeśli nie ukształtowanego jeszcze, to przynajmniej próby kształtowania zwyczaju konstytucyjnego. Odstąpiono jednak od niego w kwietniu 2009 r., kiedy to na przewodniczącego komisji powołano Stanisława Rakoczego – przedstawiciela

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 01/11/2026 03:29:52

no tej praktyki i od tego czasu na funkcję przewodniczącego komisji powołuje się na przemian przedstawicieli opozycji i koalicji (partii) rządzącej (posiadającej większość w Sejmie). Szczegółowe zasady sprawowania funkcji przez przewodniczącego komisji i jej prezydium – w świetle art. 141a ust. 1 Regulaminu Sejmu – powinny zostać określone w Regulaminie Komisji.[17] Mimo że rozwiązanie to wprowadzono do Regulaminu Sejmu w 2009 r., Regulamin Komisji nie został jak do tej pory uchwalony. W dalszym ciągu zatem zagadnienie zarówno obsady funkcji przewodniczącego Komisji do spraw Służb Specjalnych, jak i organizowania pracy komisji znajduje swoje oparcie bardziej w praktyce parlamentarnej niż w regulacjach normatywnych.

Jak stanowi art. 139 ust. 1 i 2 Regulaminu Sejmu, posiedzenia Komisji do spraw Służb Specjalnych są zamknięte, z wyjątkiem posiedzeń odbywanych wspólnie z innymi sejmowymi komisjami. Co równie istotne, w posiedzeniach speckomisji – w przeciwieństwie do posiedzeń innych sejmowych komisji (nawet tych zamkniętych) – nie mogą uczestniczyć posłowie niebędący jej członkami. Kwestia ta łączy się z wymogami, jakie zgodnie z art. 138 ust. 4 Regulaminu Sejmu muszą spełniać posłowie wchodzący w skład Komisji do spraw Służb Specjalnych. Ogólnie mówiąc, chodzi o warunek posiadania przez posłów poświadczenia bezpieczeństwa umożliwiającego dostęp do informacji niejawnych o klauzuli „tajne" i „ściśle tajne"[18], którego to warunku nie muszą spełniać posłowie zasiadający w innych komisjach sejmowych. Rzecz jasna, takie rozwiązanie to efekt szczególnej materii, którą zajmuje się Komisja do spraw Służb Specjalnych, a to znowu znajduje swoje odzwierciedlenie zarówno w zakresie podmiotowym, jak i zakresie przedmiotowym działania komisji.

Zakres podmiotowy działania komisji w sposób jednoznaczny określono w art. 142 ust. 2 Regulaminu Sejmu. W myśl tego przepisu miano „służb specjalnych" przysługuje pięciu służbom państwowym, stanowiącym fragment administracji rządowej, a mianowicie: ABW, AW, SKW, SWW i CBA. Warto dodać, że znaczenie terminu „służby specjalne" na gruncie Regulaminu Sejmu jest tożsame ze znaczeniem ustawowym tego pojęcia. Kluczowa dla tej kwestii jest treść

PSL, czyli jednej z partii tworzącej w VI kadencji Sejmu koalicję rządzącą z Platformą Obywatelską. Praktyka ta również obowiązuje w VII kadencji Sejmu.

[17] Art. 141a Regulaminu Sejmu został dodany uchwałą z 9 stycznia 2009 r. (M. P. z 2009 r. nr 3, poz. 14), która weszła w życie 15 stycznia 2009 r. Zgodnie z tym przepisem Komisja do spraw Służb Specjalnych uchwala projekt Regulaminu Komisji określającego szczegółowy tryb działania i pracy komisji oraz podejmowania przez nią rozstrzygnięć, w szczególności zasady sprawowania funkcji przewodniczącego komisji i jego zastępcy. Projekt Regulaminu Komisji podlega zatwierdzeniu przez Marszałka Sejmu; przy czym może on zatwierdzić albo odmówić zatwierdzenia projektu w całości. Komisja uchwala zatwierdzony projekt Regulaminu Komisji.

[18] Zgodnie z art. 138 ust. 4 Regulaminu Sejmu, dostęp członków komisji do informacji niejawnych o klauzuli tajności „tajne" lub „ściśle tajne" określają przepisy ustawy z 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. z 2010 r. nr 182, poz. 1228).

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 01/11/2026 03:29:52

art. 11 ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, w świetle którego mianem „służb specjalnych" określa się dokładnie te same służby państwowe co w Regulaminie Sejmu. Oznacza to, że zaliczanie do służb specjalnych innych służb państwowych, które nie są w ten sposób nazywane w art. 11 przywołanej ustawy oraz art. 142 ust. 2 Regulaminu Sejmu, wydaje się być praktyką bardzo wątpliwą.[19] Co za tym idzie, biorąc pod uwagę logikę ustawodawcy – wynikającą z cytowanych powyżej przepisów – należy mówić o ściśle sprecyzowanym zakresie podmiotowym działania Komisji do spraw Służb Specjalnych. W tym też kontekście trudno sobie wyobrazić, że komisja może badać i oceniać działalność służb państwowych spoza w ten sposób określonego katalogu.

Zakres przedmiotowy działania komisji reguluje się w załączniku do Regulaminu Sejmu, zatytułowanym „Przedmiotowy zakres działania komisji sejmowych". Ogólnie mówiąc, przedmiot działania komisji obejmuje szereg spraw związanych z funkcjonowaniem służb specjalnych, poczynając od kwestii dotyczących kierunków i sposobu realizacji ustawowych zadań, poprzez sprawy personalne, a na zagadnieniach budżetu i finansowania służb kończąc. W świetle pkt. 2 załącznika Regulaminu Sejmu do zakresu działania komisji należy:

> [...] opiniowanie projektów ustaw, rozporządzeń, zarządzeń oraz innych aktów normatywnych dotyczących służb specjalnych, w tym regulujących działalność tych służb, opiniowanie kierunków działań i rozpatrywanie corocznych sprawozdań szefów służb specjalnych, opiniowanie projektu budżetu w zakresie dotyczącym służb specjalnych, rozpatrywanie corocznego sprawozdania z jego wykonania oraz innych informacji finansowych służb specjalnych, opiniowanie wniosków w sprawie powołania i odwołania poszczególnych osób na stanowiska szefów służb specjalnych i ich zastępców, zapoznawanie się z informacjami służb specjalnych o szczególnie istotnych wydarzeniach z ich działalności, w tym dotyczących podejrzeń występowania nieprawidłowości w działalności służb specjalnych oraz podejrzeń naruszenia prawa przez te służby, poprzez dostęp i wgląd do informacji, dokumentów i materiałów uzyskanych w wyniku wykonania zadań ustawowych, zgodnie z przepisami ustawy o ochronie informacji niejawnych oraz ustaw regulujących działalność służb specjalnych; ocena współdziałania służb specjalnych z innymi organami, służbami i instytucjami uprawnionymi do wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych w zakresie podejmowanych przez nie działań dla ochrony bezpieczeństwa państwa, ocena współdziałania służb specjalnych z Siłami Zbrojnymi, organami administracji rządowej, organami ścigania i innymi instytucjami państwowymi oraz organami jednostek samorządu terytorialnego, właściwymi organami i służbami specjalnymi innych państw, ocena ochrony informacji niejawnych oraz badanie skarg dotyczących działalności służb specjalnych.

Spektrum zagadnień pozostających w centrum zainteresowania komisji jest więc spore, choć w swej istocie można je sprowadzić do trzech zasadniczych sfer

[19] Inaczej Z. Długosz: „W szerszym znaczeniu służbami specjalnymi pozostają wszystkie organy, które uprawnione są do wykorzystywania metod pracy operacyjnej w celu ochrony bezpieczeństwa państwa, np. Policja, Straż Graniczna, Żandarmeria Wojskowa oraz inne organy." Z. Długosz, *Służby specjalne w Rzeczypospolitej Polskiej,* [w:] *Organy i korporacje ochrony prawa*, red. S. Sagan, V. Serzhanova, Warszawa 2008, s. 173.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 01/11/2026 03:29:52

aktywności komisji. Pierwsza sfera przejawia się w udziale komisji w tworzeniu prawnych i finansowych podstaw funkcjonowania służb specjalnych. W ramach drugiej sfery komisja bierze udział w opiniowaniu kandydatów na stanowiska szefów służb specjalnych i ich zastępców, a także decyzji o ich odwołaniu. Trzecia sfera to z kolei ten rodzaj aktywności komisji, który pozwala jej uzyskiwać wiedzę o działalności służb specjalnych oraz reagować na istotne wydarzenia z udziałem tych służb, w tym na występujące w służbach nieprawidłowości.

Warto przy tym zauważyć, że działalność komisji we wszystkich tych dziedzinach ma charakter wyłącznie opiniodawczy lub co najwyżej zwracający uwagę na dany problem. Komisja na podstawie uzyskanych z własnej inicjatywy lub skierowanych do niej informacji (sprawozdań, projektów ustaw, planów) wyraża bowiem jedynie opinię lub zajmuje określone stanowisko (pozytywne lub krytyczne). Może to czynić, korzystając ze wszystkich instrumentów dostępnych komisjom sejmowym; a więc może uchwalać dezyderaty, opinie i sprawozdania, jak również projekty uchwał, rezolucji, apeli, oświadczeń lub deklaracji Sejmu.

W ten sposób komisja może zwracać uwagę Sejmu na diagnozowany przez siebie problem, co też może być odczytywane jako jej aprobata lub sprzeciw wobec poczynań służb specjalnych. Wystąpienia komisji nie mają jednak charakteru wiążącego (władczego) – zarówno dla szefów tych służb, jak i dla nadzorujących ich pracę członków Rady Ministrów (premiera, ministrów). I nie chodzi tu wcale o to, że stosownie do postanowień regulaminu Sejmu członkowie Rady Ministrów, nadzorujący służby specjalne, mają obowiązek ustosunkowania się w odpowiednim terminie do stanowiska komisji (np. zawartego w dezyderacie). Mówiąc kolokwialnie, chodzi o brak mocy sprawczej takiego stanowiska, co przekładałoby się na praktyczną stronę działania służb specjalnych. Zawarte w stanowisku sejmowej komisji oceny i sugestie na temat służb specjalnych mają jedynie walor postulatywny. Z powodu istotnej roli parlamentu, jaką odgrywa w konstytucyjnym systemie rządów, stanowisko sejmowej komisji w sprawie określonego aspektu działania służb specjalnych powinno, rzecz jasna, być brane pod uwagę. Nie jest to jednak wymóg natury prawnej, lecz bardziej element pewnego obyczaju i praktyki ustrojowej.

W kompetencjach komisji trudno zatem znaleźć środki właściwe dla instytucji nadzoru, a więc takie, które służyłyby do władczego ingerowania w funkcjonowanie służb specjalnych. Nawet w procesie legislacyjnym jej możliwości działania sprowadzają się do opiniowania projektów ustaw uprzednio już przygotowanych w innych komisjach sejmowych. Komisja do spraw Służb Specjalnych nie bierze tym samym (przynajmniej „bezpośredniego") udziału w pracach legislacyjnych, w ramach których wypracowywany jest ostateczny kształt projektu ustawy przed jej uchwaleniem przez Sejm. Jest to uwaga aktualna również w sytuacji, kiedy komisja badając działalność służb specjalnych, dochodzi do wniosku, że w da-

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 01/11/2026 03:29:52

nej sprawie doszło do określonych nieprawidłowości. Nawet w takim wypadku komisja nie może korygować działalności służb specjalnych w drodze nakazów lub wiążących wytycznych. Komisja może jedynie kierować stosowne wystąpienia do właściwych członków rządu nadzorujących poszczególne służby specjalne albo informować o swoich ustaleniach Sejm. Jeśli ustalenia komisji łączyłyby się natomiast ze stwierdzeniem naruszeń prawa w działalności służb specjalnych, wtedy nie tylko może, ale ma obowiązek zawiadomić o swych ustaleniach organy prokuratury.[20] Ustalenia komisji wskazujące na możliwość naruszenia prawa mogą również stać się podstawą działań podejmowanych w kierunku powołania przez Sejm komisji śledczej do zbadania danej sprawy.[21]

Także w sprawach personalnych służb specjalnych Komisja do spraw Służb Specjalnych ma wyłącznie głos opiniodawczy. Należy wszakże podkreślić, że uprawnienia komisji w tym zakresie wynikają nie tylko z cytowanego powyżej pkt. 2 załącznika do Regulaminu Sejmu, ale także z przepisów ustaw kompetencyjnych.[22] W świetle tych regulacji członkowie komisji mają możliwość zapoznania się z sylwetkami kandydatur na stanowiska szefów służb specjalnych oraz ich zastępców, zanim te osoby zostaną powołane. Stanowisko komisji w sprawach personalnych przybiera postać opinii. Komisja wyraża opinie zarówno przy powoływaniu, jak i odwoływaniu określonych osób na stanowiska szefów: ABW, AW, CBA, SKW i SWW. Warto w tym miejscu podkreślić, że w przypadku CBA to uprawnienie komisji dotyczy wyłącznie stanowiska szefa Biura – odmiennie niż w przypadku pozostałych służb specjalnych, gdzie ocenie podlegają także kandydaci na stanowiska zastępców szefów. Należy także pamiętać o tym, że opinie o kandydatach formułowane przez komisję nie mają charakteru wiążącego,

[20] Obowiązek ten dotyczy wszystkich instytucji państwowych, które w toku swej działalności dowiedziały się o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu; wynika on z przepisu art. 304 § 2 k.p.k.

[21] Zgodnie z art. 111 ust. 1 Konstytucji RP, Sejm może powołać komisję śledczą do zbadania określonej sprawy. Instytucja komisji śledczych jest jednym z instrumentów służących Sejmowi do realizowania funkcji kontrolnej określonej w art. 95 ust. 2 ustawy zasadniczej. Jeżeli chodzi o korzystanie przez Sejm z tej instytucji w celu zbadania (kontroli) m.in. działalności służb specjalnych, to można do tej pory mówić o dwóch takich przypadkach. Były to: powołana 28 maja 2004 r. komisja śledcza do zbadania m.in. zarzutu wykorzystania służb specjalnych (d. UOP) do nielegalnych nacisków na organy wymiaru sprawiedliwości w celu uzyskania postanowień służących do wywierania presji na członków Zarządu PKN Orlen S.A. oraz powołana w obecnej kadencji Sejmu komisja śledcza do zbadania zarzutu nielegalnego wywierania wpływu przez członków rządów, komendanta głównego policji, szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego oraz szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego – na funkcjonariuszy policji, CBA, ABW i prokuratorów w celu wymuszenia przekroczenia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków. Zob. też *Sejmowa komisja śledcza. Ustawa z 1999 r. z komentarzem*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2006, s. 15–27.

[22] Zob. art. 14 ust. 1 ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu; art. 6 ust. 1 ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym; art. 13 ust. 1 ustawy o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 01/11/2026 03:29:52

choć stanowią dobrą okazję do recenzowania polityki personalnej prowadzonej przez premiera, któremu przysługuje kompetencja w zakresie obsadzania stanowisk szefów cywilnych i wojskowych służb specjalnych. Jest to przede wszystkim okazja dla zasiadających w komisji posłów opozycji, którzy poprzez swój udział w wyrażaniu opinii o kandydatach na szefów służb specjalnych i ich zastępców uczestniczą w procedurze obsady kluczowych stanowisk w administracji rządowej.

Z punktu widzenia możliwości oddziaływania komisji na służby specjalne najważniejszą jej kompetencją jest ta, która polega na „zapoznawaniu się z informacjami służb specjalnych o szczególnie istotnych wydarzeniach z ich działalności" oraz „badaniu skarg dotyczących działalności służb specjalnych". Nazywając tego rodzaju uprawnienia wg klasycznej już klasyfikacji A. Gwiżdża[23], można przyjąć, że komisji przysługuje „prawo żądania informacji". W związku z tą kompetencją komisja ma prawo dostępu do informacji i wglądu do dokumentów i materiałów uzyskanych w wyniku wykonania zadań ustawowych przez służby specjalne. Co przy tym istotne, korzystając z tego uprawnienia, komisja może żądać szczegółowych informacji dotyczących danej sprawy, nawet jeśli dotykają one pracy operacyjnej służb.[24] Ale to nie są jedyne uprawnienia komisji, przy pomocy których może ona zdobywać wiedzę o działalności służb specjalnych.

Komisji przysługuje także „prawo żądania obecności", którego wyrazem jest możliwość wzywania osób z kierownictwa służb specjalnych na posiedzenia komisji. Jest to ten rodzaj jej uprawnień, który nie wynika z pkt. 2 załącznika, lecz postanowień samego Regulaminu Sejmu. Zgodnie z art. 153 ust. 1 tego aktu, prezydium sejmowej komisji może wzywać szefów służb specjalnych do uczestnictwa w posiedzeniach, na których rozpatrywane są sprawy dotyczące zakresu ich działania. W takich przypadkach szefowie służb specjalnych występują w roli kierowników urzędów (instytucji), o których mowa w przywołanym art. 153 ust. 1 Regulaminu Sejmu. To z kolei oznacza, że stawienie się na posiedzenie komisji jest obowiązkiem szefów służb specjalnych, przy czym obowiązek ten obejmuje zarówno wzięcie udziału w posiedzeniu, jak i udzielanie członkom komisji informacji i wyjaśnień oraz przedstawianie sprawozdań. Na posiedzenie komisji mogą być także zaproszone inne osoby niż szefowie służb specjalnych, ale może mieć to miejsce przy zachowaniu odpowiednich zasad oraz w porozumieniu z szefa-

[23] A. Gwiżdż [w:] *Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, red. A. Burda, Ossolineum 1975, s. 307.

[24] Komisja była tym organem, który jako jeden z pierwszych zapoznał się w lipcu 2007 r. (na zamkniętym posiedzeniu) z informacjami na temat działań CBA podejmowanych w tzw. aferze gruntowej. Zob.:http://www.money.pl/archiwum/wiadomosci_agencyjne/pap/artykul/komisja;ds;sluzb;specjalnych;zajmuje;sie;operacja;cba;ws;afery;w;resorcie;rolnictwa; http://www.gazetapodatnika.pl/artykuly/kaminski_dzialania_cba_byly_legalne.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 01/11/2026 03:29:52

mi służb specjalnych lub członkami Rady Ministrów nadzorującymi ich pracę.[25] Istotne przy tym jest to, że formuła zaproszenia, o jakiej mówi się w art. 139 ust. 3 Regulaminu Sejmu, ma zupełnie inną wymowę niż „żądanie prezydium komisji". Z pierwszym łączy się wyłącznie możliwość uczestnictwa w posiedzeniu sejmowej komisji, z drugim obowiązek takiego udziału.

Nie jest to wprawdzie obowiązek ustawowy, ale można poniekąd uznać, że wynika on z ogólnej kompetencji Sejmu do kontroli służb specjalnych, a ta ma swoje, o czym była już mowa, zakotwiczenie w przepisach ustaw kompetencyjnych. Inaczej mówiąc, przepisy art. 153 ust. 1 Regulaminu Sejmu ustanawiają jedynie sposób wykonywania obowiązków szefów służb specjalnych wobec Sejmu (komisji sejmowej), których treść, co do zasady, określona jest w aktach rangi ustawowej. W tych też warunkach spełniony jest również wymóg, w myśl którego każde uprawnienie do kontroli prowadzonej przez Sejm lub jego organy (komisje) musi mieć podstawę konstytucyjną lub ustawową (art. 95 ust. 2 Konstytucji). Gorsza sprawa, że w ustawodawstwie nie uregulowano zakresu przedmiotowego sygnalizowanych powyżej uprawnień Komisji do spraw Służb Specjalnych, co z kolei rodzi określone konsekwencje dla prawnych możliwości jej działania. Okazuje się bowiem, że na gruncie przepisów ustaw kompetencyjnych obie postacie prawa do informacji, z których może korzystać komisja, podlegają istotnym ograniczeniom. Chodzi tutaj o tożsame rozwiązania przyjęte we wszystkich ustawach kompetencyjnych, na podstawie których działają służby specjalne, a które dotyczą zasad i przesłanek udzielania (udostępniania) informacji niejawnych przez szefów tych służb.[26]

UWARUNKOWANIA USTAWOWE

Podstaw ustawowych kontroli służb specjalnych, dokonywanej przez Sejm (Komisję do spraw Służb Specjalnych), należy szukać przede wszystkim w ustawach, na podstawie których działają te służby, czyli w tzw. ustawach kompeten-

[25] Zasady zapraszania osób do udziału w pracach Komisji do spraw Służb Specjalnych określa art. 139 ust. 3 Regulaminu Sejmu. Zgodnie z nim, przewodniczący komisji może zaprosić osoby inne niż określone w art. 153 ust. 1 Regulaminu Sejmu „za pośrednictwem lub po powiadomieniu Marszałka Sejmu oraz w razie potrzeby Prezesa Rady Ministrów, Ministra Obrony Narodowej, ministra właściwego do spraw wewnętrznych", „ministra powołanego w celu nadzoru nad działalnością służb specjalnych", szefów służb specjalnych.

[26] Zasady i przesłanki udzielania informacji niejawnych przez szefów służb specjalnych, w tym wydawania zgody na udostępnienie takich informacji przez funkcjonariuszy, żołnierzy, byłych funkcjonariuszy i żołnierzy oraz osoby tajnie współpracujące ze służbami specjalnymi, regulowane są przepisami art. 39 ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, art. 28 ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, art. 43 ustawy o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 01/11/2026 03:29:52

cyjnych.[27] To w nich powinny zostać uregulowane takie kwestie, jak: 1) treść materialna obowiązków szefów służb wobec Sejmu (sejmowej speckomisji), 2) odpowiadający tym obowiązkom zakres (przedmiotowy) kontroli realizowanej przez Sejm (sejmową speckomisję), 3) procedura udostępniania Sejmowi (speckomisji) informacji ilustrujących działalność służb specjalnych (umożliwiająca realizację obowiązków szefów służb wobec Sejmu). Unormowanie tych zagadnień w ustawach kompetencyjnych umożliwiłoby Sejmowi (i Komisji do spraw Służb Specjalnych) wykonywanie funkcji kontrolnej wobec służb specjalnych, bez kolizji z normą wynikającą z art. 112 Konstytucji (zgodnie z którą treść obowiązków organów państwowych wobec Sejmu winna wynikać z konstytucji lub ustawy).

Analiza przepisów zawartych w ustawach kompetencyjnych pokazuje, że na ich gruncie można znaleźć wyraźne odwołanie do treści art. 95 ust. 2 Konstytucji. Znajduje się ono w przepisach art. 3 ust. 3 ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, art. 3 ust. 3 ustawy o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego i art. 5 ust. 2a o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym. W regulacjach tych mowa jest o tym, że działalność szefów służb specjalnych, odpowiednio ABW i AW, SKW i SWW oraz CBA, „podlega kontroli Sejmu". Nie jest to wprawdzie odwołanie wprost do treści art. 95 ust. 2 Konstytucji, ale intencja ustawodawcy jest nad wyraz czytelna.

Nawiązanie do funkcji kontrolnej Sejmu ma w cytowanych przepisach postać ogólnego sformułowania (klauzuli). Stanowi, z jednej strony, ustawowe „potwierdzenie" konstytucyjnej kompetencji Sejmu do kontroli agend rządowych, z drugiej strony – sprecyzowanie zakresu podmiotowego tej kompetencji. W przepisach tych nie określa się natomiast ani środków służących kontroli (uprawnień kontrolnych), ani procedury tej kontroli (np. zasad udostępniania Sejmowi informacji lub materiałów). Co istotne, uwaga ta dotyczy całości regulacji zawartych w ustawach kompetencyjnych. Wprawdzie w ustawach mówi się o obowiązkach informacyjnych służb specjalnych wobec konstytucyjnych organów państwa, lecz nie łączy się tego z kompetencją Sejmu do kontroli działalności szefów służb specjalnych. Obowiązki informacyjne szefów służb – na gruncie ustaw – mają postać zadań służb. Ich realizacja należy do zadań wszystkich służb specjalnych, choć nieco inaczej materia ta jest regulowana na gruncie ustawy o ABW oraz AW i ustawy o SKW oraz SWW, a inaczej w ustawie o CBA.

W ustawach kompetencyjnych, na podstawie których działają ABW, AW, SKW i SWW, obowiązki te przybierają postać zadania służb, które sprowadza się do „uzyskiwania, analizowania, przetwarzania i przekazywania właściwym organom informacji" o zagrożeniach (zdarzeniach, zjawiskach) rozpoznawanych

[27] Rozwiązaniem alternatywnym mogłoby być przyjęcie ustawy o sejmowej kontroli służb specjalnych, czyli czegoś (aktu) na wzór ustawy o komisji śledczej.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 01/11/2026 03:29:52

przez te służby.[28] Wprawdzie w cytowanych regulacjach – nakładających na służby specjalne obowiązki informacyjne – nie wskazuje się wprost na Sejm jako organ, któremu mają być przekazywane informacje gromadzone przez służby, to jednak wolno zakładać, iż pod terminem „właściwym organom" kryje się również i ten organ państwa.[29] Taka interpretacja jest tym bardziej zasadna, że w strukturach Sejmu funkcjonuje wyspecjalizowany w sprawach służb specjalnych organ stały – Komisja do spraw Służb Specjalnych. To właśnie ta komisja powinna być przede wszystkim beneficjentem informacji przekazywanych przez służby specjalne, tak żeby Sejm przy jej pomocy mógł realizować wobec Rady Ministrów i podległej jej administracji funkcję kontrolną (art. 95 ust. 2 Konstytucji).

Należy w tym miejscu dodać, że kwestia obowiązków informacyjnych służb specjalnych na rzecz parlamentu odmiennie została uregulowana w ustawie o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym. W ustawie tej również znajduje się przepis nawiązujący w swej treści do art. 95 ust. 2 Konstytucji, ale są też inne przepisy „konkretyzujące" ogólne stwierdzenie zawarte w art. 5 ust. 2a ustawy o CBA o sejmowej kontroli działalności szefa CBA. Inaczej niż w ustawach kompetencyjnych, na podstawie których funkcjonują pozostałe służby specjalne, w ustawie o CBA mówi się wprost o materialnej postaci (niektórych przynajmniej) obowiązków informacyjnych CBA wobec parlamentu. W myśl art. 2 ust. 1 pkt 6 oraz art. 12 ust. 4 ustawy o CBA obowiązki te polegają na przedstawianiu przez szefa CBA Sejmowi i Senatowi informacji pisemnych, dotyczących „zjawisk występujących w obszarze właściwości CBA" oraz „corocznie do dnia 31 marca informacji o wynikach działalności CBA".

W powyższym kontekście istotne jest to, że w przywoływanych ustawach ani nie wskazuje się katalogu spraw, z którymi szefowie służb mają obowiązek zwracać się do Sejmu (a więc także informacji, do przekazywania których służby byłyby zobowiązane), ani tym bardziej nie określa się zakresu (przedmiotowego) kontroli realizowanej przez Sejm (w tym uprawnień speckomisji) wobec służb specjalnych. Żadna z tych kwestii nie jest regulowana w żadnej z ustaw kompetencyjnych (z pewnym wyżej zasygnalizowanym wyjątkiem w wypadku ustawy o CBA). W ustawach tych ustawodawca poprzestał jedynie na stwierdzeniu, że działalność szefów służb specjalnych „podlega kontroli Sejmu". Na poziomie ustaw kompetencyjnych brak jest zatem regulacji dotyczących materialnej treści obowiązków szefów służb specjalnych wobec Sejmu (Komisji do spraw Służb Specjalnych).

[28] Zob.: art. 5 ust. 1 pkt 4 i art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o ABW oraz AW; art. 5 ust. 1 pkt 4 i art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o SKW oraz SWW.

[29] Poza wszystkim, Sejm jest także tym organem państwa, który podejmuje istotne decyzje w sferze bezpieczeństwa narodowego (np.: art. 116 Konstytucji – decyduje o stanie wojny; art. 231 Konstytucji – aprobuje wprowadzenie stanu wyjątkowego lub stanu wojennego).

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 01/11/2026 03:29:52

Treść materialna tych obowiązków – co na gruncie art. 112 Konstytucji musi budzić jeśli nie zastrzeżenia, to istotne wątpliwości – określona została postanowieniami zawartymi w załączniku do uchwały Sejmu RP z 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu RP. W treści tego dokumentu wskazuje się przedmiotowy zakres działania poszczególnych komisji sejmowych, w tym m.in. Komisji do spraw Służb Specjalnych (pkt 2). To właśnie przy okazji wyliczania spraw należących do zakresu działania tej komisji nakłada się (*sic!*) pewne istotne obowiązki informacyjne na szefów służb specjalnych. Co istotne, od realizacji tych obowiązków zależy to, czy Komisja do spraw Służb Specjalnych jest w stanie skutecznie kontrolować służby specjalne.

W cytowanym już pkt. 2 ww. załącznika mówi się m.in. o tym, że Komisja do spraw Służb Specjalnych zajmuje się „opiniowaniem projektów ustaw, rozporządzeń, zarządzeń oraz innych aktów normatywnych dotyczących służb specjalnych, opiniowaniem kierunków działań i rozpatrywaniem corocznych sprawozdań szefów służb specjalnych", „opiniowaniem projektu budżetu w zakresie dotyczącym służb specjalnych" oraz oceną niektórych aspektów funkcjonowania służb specjalnych. Z treści pkt. 2 załącznika wynika ponadto, że do zakresu działania komisji należy: „zapoznawanie się z informacjami o szczególnie istotnych wydarzeniach z działalności służb specjalnych", „badanie skarg na działalność służb", a także dokonywanie oceny ich „współdziałania z innymi organami, służbami i instytucjami uprawnionymi do wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych, Siłami Zbrojnymi, organami administracji rządowej i samorządowej, organami ścigania, służbami innych państw".

Zakreślenie w ten sposób zakresu działania komisji oznacza, że komisja ma prawo do informacji, a z tym wiąże się możliwość zapoznawania się z danymi (dokumentami) dotyczącymi zarówno podstaw działania służb specjalnych, jak i efektów ich działalności. W pkt. 2 załącznika uprawnienia komisji w tym zakresie charakteryzuje się w ten sposób: „zapoznawanie się [przez komisję – przyp. M. B.) z informacjami służb specjalnych o szczególnie istotnych wydarzeniach z ich działalności, w tym dotyczących podejrzeń występowania nieprawidłowości w działalności służb specjalnych oraz podejrzeń naruszenia prawa przez te służby, poprzez dostęp i wgląd do informacji, dokumentów i materiałów uzyskanych w wyniku wykonania zadań ustawowych, zgodnie z przepisami ustawy o ochronie informacji niejawnych oraz ustaw regulujących działalność służb specjalnych".

Jest przy tym jasne, że dopiero na podstawie tych informacji (materiałów, dokumentów) komisja może budować obraz funkcjonowania służb, a następnie porównywać swoje ustalenia ze wzorem postępowania zawartym w ustawach. Punktem wyjścia ocen i uwag formułowanych przez komisję (Sejm) pod adresem służb specjalnych, są regulacje ustawowe określające ich zadania i uprawnienia. To one stanowią wzorzec postępowania służb (normatywny model działania

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 01/11/2026 03:29:52

służb), odgrywający rolę kryterium kontroli. Inna sprawa, że uprawnienia Komisji do spraw Służb Specjalnych i odpowiadająca im treść materialna obowiązków szefów służb, czyli to, co faktycznie umożliwia komisji kontrolę służb, wynika z załącznika do Regulaminu Sejmu, a nie z przepisów tych ustaw.

OGRANICZENIA USTAWOWE KONTROLI SŁUŻB SPECJALNYCH

Cały problem z kontrolą służb specjalnych, który stanowi istotną przeszkodę w działalności sejmowej Komisji do spraw Służb Specjalnych, bierze się z niejednoznacznych rozwiązań ustawowych. Nie da się bowiem z ogólnego sformułowania zawartego w ustawach kompetencyjnych, że działalność szefów służb specjalnych podlega kontroli Sejmu, wywieść prawa speckomisji do żądania (wszelkich) informacji o działalności służb specjalnych. Mało tego. Jeśli nawet próbować szukać argumentów przemawiających za tym, że z tych sformułowań (mających wszakże postać jednostek redakcyjnych aktów normatywnych[30]) wynika obowiązek udostępniania komisji takich informacji, to należy pamiętać, iż sposób wykonywania tego obowiązku przez szefów służb specjalnych został określony w cytowanym już fragmencie pkt. 2 załącznika do Regulaminu Sejmu. A to oznacza, że zapoznawanie się przez komisję z informacjami (dokumentami, materiałami) dotyczącymi służb specjalnych może odbywać się wyłącznie „zgodnie z przepisami ustawy o ochronie informacji niejawnych oraz ustaw regulujących działalność służb specjalnych".

O ile ta pierwsza ustawa odnosi się w szczególności do wymogów, jakie powinni spełniać członkowie speckomisji i inne osoby uczestniczące w jej pracach, oraz zasad postępowania z informacjami niejawnymi w toku prac komisji, o tyle „ustawy regulujące działalność służb specjalnych" (ustawy kompetencyjne) określają przypadki i zasady udostępniania materiałów (dokumentów, informacji) niejawnych[31] poza struktury służb. Chodzi o analogiczne rozwiązania przyjęte w przepisach ustaw kompetencyjnych, tj. w art. 39 ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, art. 28 ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym oraz art. 43 ustawy o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego.

Na gruncie tych rozwiązań sprawa wygląda tak, że po pierwsze decyzję w sprawie udostępnienia informacji niejawnych podmiotom zewnętrznym, a więc także Komisji do spraw Służb Specjalnych, szefowie ABW, AW, CBA, SKW i SWW

[30] Art. 3 ust. 3 ustawy o ABW oraz AW, art. 3 ust. 3 ustawy o SKW oraz SWW, art. 5 ust. 2a ustawy o CBA.

[31] Warto zauważyć, że w związku z uwarunkowaniami prawnymi (wynikającymi w szczególności z ustawy o ochronie informacji niejawnych) zdecydowana większość informacji (materiałów) zebranych przez służby specjalne to informacje niejawne.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 01/11/2026 03:29:52

podejmują autonomicznie. Po drugie, w myśl tych rozwiązań pewne „szczególne" informacje niejawne w ogóle nie mogą być poza struktury służb przekazywane.

Decyduje o tym brzmienie przepisów art. 39 ustawy o ABW oraz AW, art. 28 ustawy o CBA i art. 43 ustawy o SKW oraz SWW, w których mówi się, że szefowie służb specjalnych „mogą zezwalać funkcjonariuszom i pracownikom [służb specjalnych – przyp. M. B.] oraz byłym funkcjonariuszom i pracownikom, po ustaniu stosunku służbowego lub stosunku pracy w (służbach specjalnych), a także osobom udzielającym im pomocy w wykonywaniu czynności operacyjno-rozpoznawczych, na udzielenie informacji niejawnej – określonej osobie lub instytucji". W tych samych przepisach mówi się również, że zgoda szefów służb specjalnych – odnośnie do zakresu udzielanych informacji na zewnątrz – nie może dotyczyć tych, które ilustrują pewne najistotniejsze aspekty działalności operacyjnej służb specjalnych.[32]

Co się tyczy kwestii „autonomiczności decyzji", to pozycja szefów służb specjalnych jest w tym względzie wyjątkowa, tzn. inna niż w przypadku Policji i Straży Granicznej, gdzie tego rodzaju decyzję podejmuje nadzorujący pracę tych służb „cywilny" minister spraw wewnętrznych.[33] Brak analogicznego rozwiązania w przepisach ustaw, na podstawie których działają służby specjalne, powoduje konsekwencje dwojakiego rodzaju. Pierwsza to ta, że szefowie służb specjalnych samodzielnie oceniają, które z informacji niejawnych (dokumentów) znajdujących się w dyspozycji służb przekazywać na zewnątrz, a których nie udostępniać. Nie muszą w tym zakresie z nikim konsultować swej decyzji; nawet z członkiem Rady Ministrów nadzorującym ich pracę i ponoszącym za działalność służb specjalnych odpowiedzialność polityczną przed Sejmem. Druga konsekwencja jest z kolei taka, że szefowie służb specjalnych mają prawo „cenzurować" – odnośnie zakresu udzielanych informacji – nie tylko samych siebie, lecz także podległych im funkcjonariuszy (żołnierzy) i pracowników.

Obie konsekwencje analizowanych rozwiązań ustawowych pozwalają na postawienie tezy, że szefowie służb specjalnych mają prawo odmówić udzielenia informacji niejawnych (w tym odmówić udostępnienia dokumentów), nawet jeśli z takim żądaniem zwraca się do nich sejmowa komisja. Użycie w analizowanych

[32] W art. 39 ustawy o ABW oraz AW, art. 28 ustawy o CBA i art. 43 ustawy o SKW oraz SWW mówi się o tym w ten sposób: „Zezwolenie, o którym mowa w ust. 1 i 2 [tj. zgoda na udzielenie informacji niejawnych poza struktury służby – przyp. M. B.], nie może dotyczyć udzielenia informacji o: 1) osobie, jeżeli zostały uzyskane w wyniku prowadzonych przez Agencję albo inne organy, służby lub instytucje państwowe czynności operacyjno-rozpoznawczych, 2) szczegółowych formach i zasadach przeprowadzania czynności operacyjno-rozpoznawczych oraz o stosowanych w związku z ich prowadzeniem środkach i metodach, 3) osobie udzielającej pomocy służbom specjalnym w wykonywaniu czynności operacyjno-rozpoznawczych.

[33] Zob. art. 9 ustawy z 21 czerwca 1996 r. o niektórych uprawnieniach pracowników urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz funkcjonariuszy i pracowników urzędów nadzorowanych przez tego ministra (Dz. U. z 1996 r. nr 106, poz. 491 z poźn. zm.).

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 01/11/2026 03:29:52

przepisach zwrotu „mogą zezwalać" oznacza, że na szefach służb specjalnych nie ciąży taki obowiązek, a przynajmniej – co na gruncie art. 112 Konstytucji wydaje się mieć kluczowe znaczenie – obowiązek ten nie ma postaci ustawowej. Co najwyżej o takim obowiązku można mówić w kontekście cytowanego pkt. 2 załącznika Regulaminu Sejmu oraz art. 153 ust. 1 Regulaminu Sejmu.[34] Z tym że to i tak nie zmienia kwestii zasadniczej, a mianowicie tego, iż szefowie służb specjalnych mogą, ale nie muszą udzielać (udostępniać) speckomisji każdej informacji (niejawnej) i każdego dokumentu (np. projektu zarządzenia w sprawie pracy operacyjnej), znajdujących się w dyspozycji służb specjalnych.

Takie znaczenie analizowanych przepisów ustaw kompetencyjnych wydaje się być nie do podważenia na gruncie uwarunkowań konstytucyjnych i ustawowych. Można oczywiście twierdzić, że wystarczającą podstawą dostępu komisji do informacji niejawnych stanowią te przepisy ustaw kompetencyjnych, w których mówi się, że działalność szefów służb specjalnych podlega kontroli Sejmu. Można też podnosić argument, że przepisy art. 39 ustawy o ABW oraz AW, art. 28 ustawy o CBA i art. 43 ustawy o SKW oraz SWW odnoszą się tylko do udzielania informacji niejawnych przez funkcjonariuszy (żołnierzy) i pracowników podległych szefom służb, nie zaś przez samych szefów.

Pierwszy argument nie wytrzymuje jednak krytyki w świetle doktryny i orzecznictwa. „Zdaniem Trybunału [Konstytucyjnego – przyp. M. B.] przypisanie kompetencji musi wynikać z konkretnego przepisu i nie może opierać się na samej wykładni celowościowej (wyrok TK z 5.03.2001, P 11/00, OTK 2001/2/33, wyrok TK z 26.07.2004, U 16/02, OTK-A 2004/7/70, wyrok TK z 05.10.2004, U 2/04, OTK-A 2004/9/88). Podkreślić należy, że wymienione wyżej zasady stosuje się nie tylko do interpretacji przepisów określających kompetencje organów prawodawczych, ale również organów stosujących prawo (uchwała TK z 7.03.1995, W 9/94, OTK 1995/1/20)".[35] Co za tym idzie, trudno z samego tylko zwrotu „działalność szefów służb podlega kontroli Sejmu" – znajdującego się w ustawach kompetencyjnych – wyciągać wniosek, że Komisja do spraw Służb Specjalnych ma prawo żądać od szefów służb specjalnych wszelkich informacji (materiałów). W państwie prawa kompetencji organów władzy publicznej, w tym wypadku sejmowej komisji, nie można ani domniemywać, ani stosować wykładni rozszerzającej.[36]

---

[34] Zgodnie z art. 153 ust. 1 Regulaminu Sejmu RP, „na żądanie prezydium komisji ministrowie oraz kierownicy naczelnych organów administracji państwowej, a także kierownicy innych urzędów i instytucji państwowych [w tym szefowie służb specjalnych – przyp. M. B.] są obowiązani przedstawiać sprawozdania i udzielać informacji oraz uczestniczyć w posiedzeniach komisji, na których rozpatrywane są sprawy dotyczące ich zakresu działania".

[35] Zob. L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2006, s. 179 i n.

[36] W tym też kontekście na całkowitą akceptację zasługuje teza P. Radziewicza, że „z samego sformułowania («podleganie kontroli») nie wynikają szczegółowe obowiązki prawne służb specjal-

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 01/11/2026 03:29:52

Drugi argument – wysuwany na rzecz ograniczonego zakresu podmiotowego analizowanych przepisów – jest z kolei niezasadny na gruncie tych rozwiązań prawnych, w których szefów służb specjalnych zalicza się do kategorii funkcjonariuszy. Robi się to zarówno w przepisach dotyczących uprawnień funkcjonariuszy służb, nadawania stopni służbowych funkcjonariuszom, grup zaszeregowania i stawek uposażenia zasadniczego funkcjonariuszy, zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy, jak i w wielu innych rozwiązaniach normatywnych odnoszących się do funkcjonariuszy służb specjalnych. W myśl wszystkich tych regulacji szefowie służb specjalnych są traktowani (a przynajmniej mogą być) jako funkcjonariusze służb. Potwierdza to również praktyka stosowania rozwiązań normatywnych, zgodnie z którą aktualni szefowie służb specjalnych mają nie tylko status centralnych organów administracji rządowej, lecz są również funkcjonariuszami służb. W tych zaś warunkach nie ma wątpliwości, że określenie zawarte w art. 39 ustawy o ABW oraz AW, art. 28 ustawy o CBA i art. 43 ustawy o SKW oraz SWW, mówiące, że szefowie służb specjalnych „mogą zezwalać funkcjonariuszom […] na udzielenie informacji niejawnej określonej osobie lub instytucji", dotyczy także samych szefów służb.

Obie zatem powyższe konstatacje potwierdzają stawianą uprzednio tezę, że zakres przynależnych komisji uprawnień, w tym prawa do (żądania) informacji, jest ograniczony uznaniowością szefów służb specjalnych w zakresie udostępniania informacji (materiałów, dokumentów) wytworzonych w służbach i ilustrujących ich działalność. Ale nie tylko tym.

Należy wszakże zaznaczyć, o czym była już mowa, że szefowie służb specjalnych, w pewnych przypadkach, w ogóle nie mogą podjąć decyzji o udostępnieniu informacji niejawnych. W myśl przepisów zawartych w ustawach kompetencyjnych dotyczy to informacji o:

– osobie, jeżeli zostały uzyskane w wyniku, prowadzonych przez służby specjalne albo inne organy, służby lub instytucje państwowe, czynności operacyjno-rozpoznawczych;

– szczegółowych formach i zasadach przeprowadzania czynności operacyjno-rozpoznawczych oraz o stosowanych w związku z ich prowadzeniem środkach i metodach;

– osobie udzielającej pomocy służbom specjalnym przy wykonywaniu czynności operacyjno-rozpoznawczych.

---

nych wobec Komisji do spraw Służb Specjalnych, a zwłaszcza nie można twierdzić, że art. 3 ust. 3 ustawy o ABW oraz AW i art. 1 ust. 3 o Wojskowych Służbach Informacyjnych stanowią wystarczającą podstawę prawną do żądania przez KSS dokonania przez służby określonych czynności (np. polecenie przez KSS zgromadzenia i przedstawienia informacji, których służby nie posiadają, i które nie są w zakresie ich aktualnego zainteresowania)". Zob. P. Radziewicz, *Uprawnienia, środki działania oraz prawne podstawy funkcjonowania Sejmowej Komisji do spraw Służb Specjalnych,* „Przegląd Legislacyjny" 2006, nr 19, nr LEX: 87263.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 01/11/2026 03:29:52

Ustawodawca uznał, że tego rodzaju informacje nie podlegają udostępnieniu poza struktury służb specjalnych. Jest to zasada podyktowana prakseologiczną stroną organizacji działalności służb specjalnych, a ściślej mówiąc, potrzebą zapewnienia dużego stopnia utajnienia ich aktywności operacyjnej. Z tego też powodu do ustaw kompetencyjnych wprowadzono powyższy zakaz. Z jednej strony ogranicza on swobodę w podejmowaniu decyzji przez szefów służb specjalnych w zakresie udostępniania informacji niejawnych, w szczególności tych dotyczących pracy operacyjnej. Z drugiej jednak strony treść wspomnianego zakazu uniemożliwia dostęp organów kontrolujących służby specjalne do informacji (materiałów) ilustrujących w dużej mierze ich działalność operacyjną (najbardziej tajną). Jedynym wyjątkiem, jaki został na gruncie omawianych przepisów przewidziany, to sytuacja, w której dostęp do takich informacji byłby uzasadniony, ogólnie mówiąc, interesem ścigania karnego. Nawet jednak wtedy z żądaniem udostępnienia może wystąpić wyłącznie prokurator lub sąd, a ponadto tylko w przypadku „ścigania karnego za przestępstwo, którego skutkiem jest śmierć człowieka, uszczerbek na zdrowiu lub szkoda w mieniu albo też uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa ściganego z oskarżenia publicznego w związku z wykonywaniem czynności operacyjno-rozpoznawczych”.[37]

Ujęcie w powyższy sposób ustawowych przesłanek dostępu do informacji niejawnych gromadzonych przez służby specjalne oznacza, że Komisja do spraw Służb Specjalnych nie może zapoznawać się z każdą informacją dotyczącą podstaw działania służb specjalnych oraz ilustrujących pracę tych służb. Zakres przedmiotowy przynależnego komisji prawa do informacji jest ograniczony: 1) uznaniowością szefów służb specjalnych co do ustalania zakresu informacji (materiałów, dokumentów) przekazywanych speckomisji; 2) ustawowym zakazem udostępniania poza struktury służb informacji niejawnych, które dotyczą najistotniejszych elementów pracy operacyjnej służb specjalnych.

Analiza przepisów zawierających tego rodzaju rozwiązania pozwala postawić tezę, że udostępnieniu Komisji do spraw Służb Specjalnych podlegają ogólne informacje o efektach działalności służb specjalnych. Stopień szczegółowości przekazywanych komisji informacji (materiałów) zależy od „autonomicznej” oceny i decyzji szefów służb specjalnych. W zasadzie nie podlega on weryfikacji, przynajmniej na płaszczyźnie prawnych możliwości oddziaływania sejmowej komisji na szefów służb specjalnych. W jakimś stopniu zapewne utrudnia to realną ocenę działań służb specjalnych w Polsce, a tym samym zakłóca, a przynajmniej potencjalnie może zakłócać, proces kontroli realizowanej przez Komisję do spraw Służb Specjalnych w imieniu Sejmu RP.

[37] Zob. treść przepisów art. 39 ust. 3 i 4 ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, art. 28 ust. 3 i 4 ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, art. 43 ust. 4 i 5 ustawy o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 01/11/2026 03:29:52

WNIOSKI *DE LEGE FERENDA*

Kontrola parlamentarna służb specjalnych to jeden z przypadków kontroli, jaką Sejm wykonuje wobec Rady Ministrów i podległej jej administracji rządowej. W ustawach kompetencyjnych, na podstawie których funkcjonują służby specjalne, prostym nawiązaniem do tych rozwiązań są regulacje, w których mówi się, że działalność szefów służb specjalnych podlega kontroli Sejmu. W ustawach tych nie mówi się jednak, na czym ta kontrola ma polegać; nie reguluje się też zakresu uprawnień kontrolnych Sejmu (Komisji do spraw Służb Specjalnych) oraz odpowiadających tym uprawnieniom obowiązków szefów służb specjalnych. Co za tym idzie, funkcjonowanie speckomisji obarczone jest, jak się wydaje, istotnym mankamentem. Nasuwają się bowiem wątpliwości, czy zakres dostępu komisji do informacji o działalności służb specjalnych pozwala jej efektywnie tę działalność kontrolować?

Wątpliwości dotyczą podstaw prawnych działania komisji, które mają postać fragmentu (pkt 2) załącznika do Regulaminu Sejmu. Z punktu widzenia założeń konstytucyjnych, wynikających z art. 112 Konstytucji, jest to rozwiązanie bardzo ułomne. Ściślej mówiąc, najlepiej by się stało, gdyby treść materialna obowiązków szefów służb specjalnych wobec sejmowej Komisji do spraw Służb Specjalnych oraz kwestie zakresu dostępu komisji do informacji niejawnych (materiałów, dokumentów), gromadzonych przez służby specjalne, zostały uregulowane w ustawach kompetencyjnych, na podstawie których te służby działają. Tym bardziej że w ustawie o Centralnym Biurze Antykorupcyjnej niektóre z tych obowiązków zostały w sposób pozytywny uregulowane.

Ustawy kompetencyjne, względnie jedna z tych ustaw, wydają się najlepszym miejscem do uregulowania tych jakże ważnych zagadnień. Ściślej biorąc, sygnalizowane powyżej sprawy związane z kompetencjami Komisji do spraw Służb Specjalnych powinny być uregulowane w akcie prawnym rangi ustawy, a nie w załączniku do Regulaminu Sejmu. I nie chodzi wcale o wkraczanie przez ustawy w materię, którą konstytucja rezerwuje dla regulaminów parlamentarnych. W ten sposób uczyniono by jedynie zadość wymaganiom konstytucyjnym, zgodnie z którymi zakres kontroli działalności Rady Ministrów normowany powinien być przepisami zawartymi w Konstytucji lub ustawie.

Warto przy tym podkreślić, że wystarczającym zabiegiem legislacyjnym byłoby rozwinięcie istniejących już przepisów ustaw kompetencyjnych w kierunku określenia czytelnych zasad współpracy szefów służb specjalnych z Komisją do spraw Służb Specjalnych. Tutaj nasuwa się nawet pewna analogia z rozwiązaniem przyjętym w zakresie uregulowania pozycji prawnej Kolegium do spraw Służb Specjalnych, którego miejsce i rola w systemie kontroli służb specjalnych zostały określone przepisami ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 01/11/2026 03:29:52

Agencji Wywiadu, a więc przepisami ustawy kompetencyjnej i to bez potrzeby powielania tych przepisów w pozostałych ustawach, na podstawie których funkcjonują służby specjalne. W omawianym przypadku nie może to być analogia wprost, gdyż Kolegium jest organem działającym przy Radzie Ministrów, a więc w obrębie władzy wykonawczej. Chodzi jednak o pokazanie kierunku możliwych rozwiązań, które powinny przynieść pożądane zmiany w dotychczasowym stanie rzeczy.

Istotą tych zmian powinno być przyjęcie takich rozwiązań, które zaowocują realnym zakotwiczeniem Komisji do spraw Służb Specjalnych w przepisach rangi ustawowej. Inaczej zatem niż czyniono to do tej pory, nie powinno się poprzestawać li tylko na lakonicznym stwierdzeniu zawartym w treści ustaw kompetencyjnych, że działalność szefa danej służby „podlega kontroli Sejmu". Rozwiązaniem ułomnym jest także takie, które zastosowano w ustawie o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym. Wprawdzie w art. 12 ust. 3 tej ustawy wspomina się *expressis verbis* o Sejmowej Komisji do spraw Służb Specjalnych, ale tylko w kontekście obowiązku szefa CBA przedkładania komisji corocznego sprawozdania z działalności Biura. Tymczasem w zestawieniu z zakresem działania komisji, określonym w pkt. 2 załącznika do Regulaminu Sejmu, nie jest to jedyny obowiązek, którego materialna treść powinna zostać wyartykułowana w przepisach ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym.

I to jest główny problem, jaki pojawia się na gruncie wszystkich ustaw kompetencyjnych. Nieuregulowanie w sposób jasny i precyzyjny kwestii relacji szefów służb specjalnych z Sejmem musi rodzić komplikacje natury interpretacyjnej. Wskazanie w ustawach kompetencyjnych środków (przynajmniej niektórych) i procedur służących kontroli służb specjalnych jest potrzebne, aby zmienić tę dwuznaczną sytuację. Jeśli się tego nie uczyni, to zawsze będą pojawiać się wątpliwości związane z ustaleniem podstaw prawnych działania Komisji do spraw Służb Specjalnych „na styku" ze służbami specjalnymi. W szczególności będą to wątpliwości dotyczące dostępu sejmowej komisji do danych (informacji), bez których tak naprawdę nie może ona w imieniu Sejmu RP skutecznie zajmować się kontrolą służb specjalnych.

SUMMARY

The activity of secret service, because of its importance for the basic public interests and a high level of secrecy in operational actions, must be under constant surveillance of political authorities.

Therefore, a parliamentary control of secret service is a profound element of systemic solutions. It is one of the standards of modern democratic states, especially the states based on a parliamentary system of ruling.

The parliamentary control of secret service is an example of exercising control over the Council of Ministers and governmental institutions. Each act on a particular secret service states that the

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 01/11/2026 03:29:52

activity of their chiefs is under control of the Sejm. But none of these acts says what kind of control it is supposed to be. They do not define the scope of powers to control entitled to the Commission on Secret Service, either. As a result of such a legal loophole its effectiveness is questionable. Especially, imprecise legal regulations on access to secret information raise concern.

This article presents a proposal for legal solutions, which may, in the author's opinion, bring positive changes in actual state of affairs.

UMCS