

**dr Paweł Łabuz**

Wyższa Szkoła Kształcenia Zawodowego we Wrocławiu  
e-mail: pawlab@op.pl  
ORCID: 0000-0002-7795-1571

**dr Karol Falandys**

Wyższa Szkoła Kształcenia Zawodowego we Wrocławiu  
e-mail: falandys.karol@gmail.com  
ORCID: 0000-0003-4302-6166

# Reforma prawna w zakresie czynności operacyjno- rozpoznawczych oraz służby funkcjonariuszy

## I. Wprowadzenie

W ostatnich latach obserwujemy w Polsce dynamiczny rozwój służb państwowych (policyjnych i specjalnych), a co za tym idzie rozszerzanie listy podmiotów mogących stosować czynności operacyjno-rozpoznawcze<sup>1</sup>. Okoliczność ta niejako wymusza konieczność rozpoczęcia prac nad stosownymi przepisami rangi ustawowej, regulującymi kwestie czynności operacyjno-rozpoznawczych oraz pełnienia służby przez funkcjonariuszy. Celem niniejszej publikacji jest próba zapoczątkowania dyskusji nad wprowadzeniem zmian legislacyjnych, które regulowałyby wskazane wyżej obszary, mające wpływ na kwestie związane z bezpieczeństwem Rzeczypospolitej Polskiej.

Uważamy, że już sam rozwój procesu uzyskiwania, gromadzenia, analizowania i przekazywania informacji powinien być przyczynkiem do podjęcia na nowo próby prawnego uregulowania sposobu prowadzenia i dokumentowania wymienionych czynności służbowych w jednej ustawie. Proponujemy też podjęcie prac nad jedną, kompleksową ustawą regulującą pragmatykę pełnienia służby przez wszystkich funkcjonariuszy służb mundurowych podległych właściwemu ministrowi do spraw wewnętrznych, sprawiedliwości i finansów. W tej grupie nie umieszczamy osób zatrudnionych w Straży

Marszałkowskiej<sup>2</sup>, gdyż tworzących tę formację osób nie można zaliczyć w poczet funkcjonariuszy, którzy pełniąc służbę, stale narażają swoje zdrowie i życie. Z tego też powodu Straż Marszałkowska winna być pozbawiona uprawnień emerytalnych przysługujących funkcjonariuszom<sup>3</sup>, powrócić do statusu sprzed 2018 r. – kiedy przepisy dotyczące jej służby były zawarte w pragmatycznych wytycznych służbowych, a sami strażnicy nie mieli statusu funkcjonariusza, lecz byli pracownikami Kancelarii Sejmu – ewentualnie być traktowana co najwyżej jako Specjalistyczna Uzbrojona Formacja Ochronna (SUFO). Uważamy ponadto, że podobnie winno postąpić się ze Służbą Celno-Skarbową, której pracownicy nie prowadzą czynności służbowych w sytuacji stałego zagrożenia zdrowia i życia.

## II. Ustawa o czynnościach operacyjno-rozpoznawczych

W 2008 r. wpłynął do Sejmu poselski projekt ustawy o czynnościach operacyjno-rozpoznawczych<sup>4</sup>. Niestety ustawy tej nie uchwalono do dziś. Oczywiście wymagała ona pewnych poprawek, a obecnie, ze względu na upływ czasu, wymaga również uzupełnienia np. o kolejne metody prowadzenia kontroli operacyjnej.

W postulowanym akcie prawnym, który musi mieć co najmniej rangę ustawy – co jest bardzo istotne w kontekście uprawnień służb i funkcjonariuszy państwowych realizujących czynności operacyjne – przesłanki do naruszania konstytucyjnych praw obywateli muszą być jasno i precyzyjnie sformułowane. Oznacza to – jak czytamy w wyroku Trybunału Konstytucyjnego (TK) z 30 października 2001 r. – „konieczność wskazania w akcie normatywnym tej rangi zakresu, w jakim konstytucyjne wolności lub prawa doznają ograniczenia. Z tych samych względów, dla których niedopuszczalne jest odsyłanie w tej materii do aktów wykonawczych, jako naruszenie wymagań konstytucyjnych oceniać należy tak niejasne i nieprecyzyjne formułowanie przepisu, które powoduje niepewność jego adresatów co do ich praw i obowiązków. Powoduje to bowiem stworzenie nazbyt szerokich ram dla organów stosujących ten przepis, które w istocie muszą zastępować prawodawcę w zakresie tych zagadnień, które uregulował on w sposób niejasny i nieprecyzyjny. Ustawodawca nie może poprzez niejasne formułowanie tekstu przepisów pozostawiać organom mającym je stosować nadmiernej swobody przy ustalaniu w praktyce zakresu podmiotowego i przedmiotowego ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Założenie to można określić ogólnie jako zasadę określoności ustawowej ingerencji w sferę konstytucyjnych wolności i praw jednostki”<sup>5</sup>.

Postulowana ustawa musi w swojej części wstępnej (ogólnej) wskazywać zakres celowy warunków i zasad prowadzenia czynności operacyjno-rozpoznawczych przez wyszczególnione (uprawnione) organy państwa, co nie było doprecyzowane we wspomnianym projekcie ustawy. Czynności przedmiotowe mogą być prowadzone w celach informacyjnych (zadania wywiadowcze i kontrwywiadowcze), zapobiegawczych, identyfikacyjnych, wykrywczych, dowodowych i procesowych (postępowanie karne). Należałoby rozważyć możliwość realizacji i wykorzystania materiałów z czynności operacyjnych w innych postępowaniach (cywilnych, administracyjnych czy dyscyplinarnych), co wydaje się jednak zbyt dużą ingerencją w prawa i wolności obywatelskie.

Ustawowy akt prawny normujący kompleksowo pracę operacyjną powinien zawierać w początkowej części jak najbardziej precyzyjne definicje poszczególnych form i metod czynności operacyjno-rozpoznawczych. Postulujemy jednakże, aby w zakresie dokumentowania, systematyki, procedury zakładania akt i prowadzenia teczek, w której dokumentowane są wszystkie materiały dotyczące realizowanych czynności operacyjno-rozpoznawczych, dokonano ujednoczenia do jednej formy<sup>6</sup>, jaką może stanowić sprawa operacyjna, co usprawni formalną procedurę operacyjną i ograniczy zbędną biurokrację.

Próba definicji czynności operacyjno-rozpoznawczych sprowadzać się winna do poszukiwania określenia na

mniej lub bardziej bezpośrednią i niezależną od woli podmiotu zainteresowania możliwość pozyskiwania informacji. Wariantów i powodów tego typu aktywności może być wiele. Niekiedy dzieje się tak z uwagi na potrzeby procesu karnego (w tym wypadku regulują to dziś normy ustawowe), niekiedy tylko dla realizacji funkcji zapobiegawczej, a czasami w celach, które moglibyśmy uznać za wątpliwe na gruncie prawnym, takich jak działania wywiadowcze. Czasami sposób pozyskiwania informacji jest wprost zdefiniowany prawnie (np. kontrola operacyjna), czasami tylko ogólnie (pozyskiwanie danych od innych administratorów), a niekiedy wskazać go można jedynie dzięki znajomości pragmatyki danej służby (wtedy najczęściej mamy do czynienia z aktami kierowania wewnętrznego – rozkazami, instrukcjami, zarządzeniami, decyzjami itp.). Dzieje się tak np. w przypadku obserwacji prowadzonej bez użycia środków technicznych<sup>7</sup>.

Zasadny jest pogląd Dobrosławy Szumiło-Kulczyckiej<sup>8</sup>, że próba skonstruowania abstrakcyjnej definicji czynności operacyjno-rozpoznawczych wydaje się bezcelowa. Niestety ustawodawca w większości regulacji łącznie ujmuje czynności operacyjno-rozpoznawcze i czynności dochodzeniowo-śledcze, administracyjno-porządkowe bądź analityczno-informacyjne. Łącznie też przypisuje im określone cele, co uniemożliwia ustalenie, czy realizacji konkretnego celu służyć ma jeden z rodzajów tych czynności, czy wszystkie. Tym jednak, co w pewnym zakresie wybija się w kontekście wszystkich tych regulacji, jest możliwość pozyskiwania informacji. Bez pozyskiwania informacji nie jest bowiem możliwe żadne działanie informacyjne mające na celu rozpoznawanie przestępstw, zapobieganie im, wykrywanie czy w końcu ściganie ich sprawców. W dalszej części skupimy się zatem na konkretnych regulowanych ustawowo metodach działania poszczególnych służb nakierowanych na pozyskiwanie informacji.

Systematyzując postulaty *de lege ferenda* w zakresie poszczególnych obszarów czynności operacyjno-rozpoznawczych, wydaje się zasadnym zwrócenie uwagi przede wszystkim na poniższe:

1. Objęcie przedmiotową ustawą wszystkich służb (policyjnych i specjalnych, w tym wywiadowczych i kontrwywiadowczych) uprawnionych do prowadzenia czynności operacyjno-rozpoznawczych, z wyszczególnieniem dla każdej z nich jej enumeratywnego zakresu.
2. Utworzenie katalogu prawnie dozwolonych metod wraz z funkcjonującymi środkami pracy operacyjnej bez możliwości ich rozszerzania innymi aktami prawnymi niż „ustawa operacyjna”.
3. Rozważenie możliwości przyjęcia współodpowiedzialności organów wymiaru sprawiedliwości (np. właściwego miejscowego sądu okręgowego) za stosowanie przez konkretne służby państwowe czynności

operacyjno-rozpoznawczych, w toku których korzystano by z sądowych uprawnień kontrolno-decyzyjnych, np. kontroli operacyjnej, zakupu kontrolowanego, kombinacji operacyjnej, obserwacji itp.

4. Objęcie szczegółową (m.in. prawną, ekonomiczną, socjalną czy medyczną) ochroną funkcjonariuszy danej służby oraz osób udzielających pomocy w trakcie, jak i w związku z realizacją dopuszczalnych prawnie metod i środków pracy operacyjnej.
5. Ustawowe uregulowanie kontratypów uwalniających od odpowiedzialności za stosowanie wartościowych karnoprawnie czynów zabronionych, niebędących realizacją normatywnie dozwolonych metod pracy operacyjnej, ale niezbędnych do zapewnienia realnych efektów ich stosowania (np. czynności funkcjonariusza lub planowe działania osoby udzielającej pomocy funkcjonariuszom – np. osobowe źródło informacji itp. – działającego pod przykryciem w ramach karalnego udziału w zorganizowanej grupie przestępczej), oraz związanego z tym problemu określenia granic dopuszczalności tego rodzaju okoliczności wyłączających bezprawność.
6. Ustawowa regulacja uprawnień funkcjonariuszy mająca na celu zapewnienie im ochrony w związku z naruszeniem zasady legalizmu. Umożliwiłaby ona terminową zwłokę w zakresie powiadamiania organów ścigania o powziętych podczas realizacji czynności operacyjnych czynach o znamionach przestępstw ściganych z oskarżenia publicznego. Podyktowane byłoby to wybraniem „mniejszego zła” w przypadku konieczności kontynuowania czynności zmierzających np. do neutralizacji zorganizowanej grupy przestępczej kosztem niepodejmowania ścigania karnego za ujawnione niejako „przy okazji” drobne występki. Pozwoliłoby to zapobiec przedwczesnej dekonspiracji stosowanych wobec owej grupy metod i środków pracy operacyjnej. Przedmiotowe unormowanie wymagałoby uregulowania granic dopuszczalności oraz wskazania katalogu przestępstw i okresu, w którym niejako zawieszony zostałby obowiązek powiadamiania o popełnieniu przestępstwa, a dalej idąc – wszczynania postępowania przygotowawczego. Na tym tle pozostają aktualne postulaty dotyczące delimitacji wskazanego wcześniej „oportunistycznego wywiadowczego”.
7. Posługiwanie się rzeczowymi środkami pracy operacyjnej (np. dokumentami legalizacyjnymi (maskującymi), operacyjnymi środkami transportu) w celu ochrony danych funkcjonariuszy i osób udzielających pomocy, a także możliwość ich ujawniania (zniesienia klauzuli tajności) wyłącznie przez właściwy sąd.
8. Uregulowanie na dotychczasowy porządek zasadach – poprzez niejawnie rozporządzenia, jednak zawsze na podstawie delegacji ustawowej – problematyki szeroko pojętej ewidencji operacyjnej oraz

technicznych aspektów realizacji przewidzianych prawem metod i środków pracy operacyjnej, w tym dokumentowania i prowadzenia konkretnych przedsięwzięć (spraw) operacyjno-rozpoznawczych<sup>9</sup>.

Poza wymienionymi podstawowymi regulacjami ustawowymi czynności operacyjno-rozpoznawczych w Polsce niezmiernie ważne jest wprowadzenie nienaruszalnych zasad ogólnych prowadzenia pracy operacyjnej przez służby, uwzględniających międzynarodowe i krajowe klauzule ograniczające naruszenia praw i wolności człowieka<sup>10</sup>.

### III. Ustawa o służbie funkcjonariuszy

Obecnie w polskim porządku prawnym służbami państwowymi, w których osoby pełniące służbę mają status funkcjonariusza, są: Policja, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencja Wywiadu, Służba Kontrwywiadu Wojskowego, Służba Wywiadu Wojskowego, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Straż Graniczna, Straż Marszałkowska, Służba Ochrony Państwa, Państwowa Straż Pożarna, Służba Celno-Skarbowa i Służba Więzienna<sup>11</sup>.

Jesteśmy w pełni świadomi, iż każda z wyżej wymienionych służb ma w dużej mierze odmienne zadania i inną specyfikę. Niemniej jednak sam przebieg służby funkcjonariuszy tychże formacji jest bardzo podobny, żeby nie powiedzieć – identyczny. Jako że wszyscy oni pełnią służbę dla Rzeczypospolitej Polskiej, wydaje się, że powinny obowiązywać ich takie same regulacje w zakresie przebiegu służby. Odmienne winna pozostać tylko wysokość uposażenia.

Proponowana regulacja prawna powinna dotyczyć wymagań formalnych, które musi spełniać osoba chcąca zostać funkcjonariuszem, opisu poszczególnych etapów procesu rekrutacji, procedury przyjęcia do służby, opiniowania, praw i obowiązków w czasie pełnienia służby, urlopów, uposażenia i innych świadczeń pieniężnych, korpusów i stopni służbowych, mieszkań funkcjonariuszy, wyróżnień i kar, odpowiedzialności dyscyplinarnej oraz kwestii rozwiązania stosunku służbowego lub jego wygaśnięcia.

Wyżej wymienione zagadnienia w obecnym porządku prawnym są praktycznie tożsame we wszystkich instytucjach, a istniejące różnice w tym zakresie są niewielkie. Choć obecnie liczba dni urlopu różni się w zależności od typu formacji (np. w Straży Granicznej i Policji jest ich 26, a w CBA – 28), to wydaje się, że długość urlopu wypoczynkowego, w tym dodatkowego, winna zostać ujednolicona. Podobnie wygląda sprawa mieszkań funkcjonariuszy i równoważnika pieniężnego za brak lokalu. Postuluje się, aby powstała centralna ewidencja zasobów mieszkaniowych i internatowych, a regulacje w zakresie przydziału zakwaterowania były jasno i przejrzysto opisane.

Przepisy o odpowiedzialności dyscyplinarnej funkcjonariuszy powinny zostać przeanalizowane i sformułowane tak, aby funkcjonariusz, wobec którego wszczęto postępowanie dyscyplinarne, miał zapewnioną bezstronność i pełną obiektywność. Jedną z postulowanych zmian jest rozdzielenie funkcji osoby wszczynającej postępowanie dyscyplinarne od funkcji osoby, która wydaje orzeczenie dyscyplinarne. Obecne przepisy stanowią, iż np. komendant oddziału Straży Granicznej, komendant wojewódzki Policji bądź szef danej służby specjalnej wszczyna postępowanie dyscyplinarne, a po jego przeprowadzeniu wydaje orzeczenie dyscyplinarne. Można zatem powiedzieć, że w takim przypadku ta sama osoba wykonuje zadania prokuratora i sędziego.

Z naszej praktyki prawniczej wynika, że taki stan rzeczy często zaprzecza regule obiektywności i prowadzi do sytuacji, w której w przypadku odmowy wszczęcia postępowania dyscyplinarnego przez wyznaczonego przez komendanta rzecznika dyscyplinarnego, przekazuje się tę samą sprawę *res iddicata* do innego rzecznika, co stanowi poważne nadużycie i wyczerpuje znamiona przestępstwa z art. 231 Kodeksu karnego. W państwie prawa sytuacja taka jest niedopuszczalna. U osoby, wobec której wszczęto postępowanie dyscyplinarne, może ona wywoływać uzasadnione przekonanie o braku bezstronności i obiektywności. Sytuacji nie poprawia również fakt, że organ – komendant, szef – zleca przeprowadzenie czynności rzecznikowi dyscyplinarnemu, czyli funkcjonariuszowi, który podlega właśnie temu organowi.

Kolejną sprawą, jaka przynajmniej w zarysie powinna zostać uregulowana prawnie na szczeblu ustawowym, jest kwestia ścieżki kariery zawodowej funkcjonariusza. Obecnie rozwiązanie to nie funkcjonuje w instytucjach, o których mowa w artykule. Powoduje to u starszych służbą funkcjonariuszy spadek morale, zniechęcenie do służby, minimalne przykładanie się do wykonywanych obowiązków służbowych, a w konsekwencji coraz wcześniejsze odchodzenie ze służby bądź przenoszenie się do innej służby w poszukiwaniu uczciwych, jasnych i obiektywnych warunków zatrudnienia. Źródłem tego rodzaju zachowań mogą być już same wymagania stawiane przed kandydatem do służby oraz proces naboru.

Zwróćmy uwagę, że większość służb państwowych wymaga od kandydatów stopnia zawodowego magistra. Zasadne tymczasem wydaje się pytanie, czy każdy podoficer powinien mieć wykształcenie wyższe magisterskie. Warto też nadmienić, że funkcjonariusze nie mają jasno określonych, obiektywnych wymagań, jakie powinni spełnić, aby móc awansować w tak zhierarchizowanej instytucji, jaką są służby mundurowe. Tymczasem naturalne jest, że każdy człowiek potrzebuje docenienia jego wysiłku, które może się przejawiać w możliwości awansowania, nie mówiąc już o aspekcie czysto finansowym. Oczywiście jest, że praktycznie każda osoba, zostając pracownikiem

instytucji o strukturze hierarchicznej, będzie chciała piąć się po szczeblach kariery. Dlatego też tak ważne jest określenie obiektywnych kryteriów, których spełnienie będzie obowiązywać przełożonego do awansowania podwładnego, bez względu na to, jaki przejawia do niego stosunek.

Równie ważną sprawą co ścieżka kariery zawodowej jest kwestia uposażenia funkcjonariuszy. Obecnie na uposażenie składa się wiele składowych, w tym m.in. uposażenie zasadnicze związane z posiadaną grupą zaszergowania, dodatek za stopień, dodatek służbowy, dodatek za wysługę lat i inne dodatki związane z zajmowanym stanowiskiem i wykonywanymi obowiązkami. O ile dodatek za wysługę lat nie wymaga szczegółowego omówienia, o tyle wydaje się, że sprawa dodatków służbowych jest już kontrowersyjna, gdyż możliwe jest ich nieobiektywne przyznawanie. Jest to spowodowane niejasnym, uznaniowym trybem podnoszenia wysokości dodatków służbowych. Taka sytuacja w dłuższej perspektywie czasowej będzie działała demoralizująco na ogół funkcjonariuszy, czego skutkiem będą konflikty w poszczególnych grupach, sekcjach, wydziałach, plutonach itd. W związku z tym postulujemy wprowadzenie sztywnego, podobnego do funkcjonującego w Siłach Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, uposażenia oraz obiektywnych warunków przyznawania dodatków związanych z zajmowanym stanowiskiem i wykonywanymi obowiązkami służbowymi. Jest to o tyle istotne, że dodatki służbowe, o czym wielu przełożonych zapomina, pochodzą z budżetu państwa, a ich wydatkowanie winno podlegać szczegółowym oraz obiektywnym kryteriom.

Kontrowersyjny jest także fakt, że funkcjonariusze w danej grupie zaszergowania mogą mieć różne stopnie służbowe, co niekiedy przekłada się na pogorszenie atmosfery w pracy. Podobnie dzieje się w przypadku, gdy funkcjonariusze zajmują wyższe stanowiska służbowe, niż wskazywałyby na to ich stopnie. Taka sytuacja może powodować nieakceptowalne zachowania takie jak donoszenie, często bezpodstawne, na innych funkcjonariuszy w celu zdobycia awansu lub bezpośredniego zajęcia ich miejsca w hierarchii. A zatem i w tym zakresie winno się uchwalić przepisy podobne do tych, jakie dotyczą żołnierzy zawodowych. Stanowią one, że do danego stanowiska służbowego jest przypisany konkretny stopień służbowy i nie ma możliwości, aby osoba z niższego korpusu osobowego zajmowała stanowisko przeznaczone dla osób z korpusu wyższego, np. chorąży nie może zajmować stanowiska, do którego przypisany jest stopień podporucznika czy kapitana, a kapral nie może zajmować stanowiska przeznaczonego dla sierżanta czy chorążego.

Patologiczną sytuację, którą opisaliśmy, dobrze obrazuje funkcjonowanie Straży Granicznej w latach 2015–2017, kiedy to komendantem głównym tej formacji został Marek Łapiński, kapitan rezerwy awansowany na majora z dniem

przywrócenia do służby<sup>12</sup>. Należy dodać, że stanowisko komendanta głównego było przypisane dla stopnia służbowego generała dywizji. Sytuacja ta sprawiła, że podwładnymi nowego komendanta głównego byli m.in. generałowie brygady. Powstaje pytanie czy, aby na pewno żaden z będących wówczas w służbie generałów brygady Straży Granicznej nie posiadał kompetencji, aby zostać wyznaczonym na stanowisko generała dywizji. Jeśli istotnie tak było, to bardzo źle świadczy to o całej formacji.

Z dużym prawdopodobieństwem można założyć, że awans w półtora roku ze stopnia kapitana na generała brygady, jaki stał się udziałem Łapińskiego, musiał podzielać deprymująco na ogół funkcjonariuszy, zwłaszcza że warunkiem otrzymania awansu np. ze stopnia młodszego chorążego na chorążego jest odsłużenie jako młodszy chorąży co najmniej trzech lat. Uważamy, że takie działania przynoszą więcej szkody niż pożytku i wpływają destrukcyjnie na całą formację. Należy dodać, że podobne sytuacje mają miejsce również w innych służbach, np. w Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego<sup>13</sup> czy Państwowej Straży Pożarnej<sup>14</sup>.

Dokonując analizy funkcjonowania służb państwowych (policyjnych i specjalnych), zwanych potocznie mundurowymi, istotnym jest zastanowienie się, czy w ogóle potrzebne są w nich stopnie służbowe. Postulujemy, by zostały one zachowane jedynie w Siłach Zbrojnych. Powodem postulowania przez nas likwidacji stopni służbowych jest przykład rozwiązań zastosowanych w Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, które nie posiada ani uregulowanego przepisami umundurowania, ani stopni służbowych. Służba pełniona jest w tej formacji w zależności od posiadanego stanowiska (np. inspektor, agent specjalny, naczelnik czy dyrektor). Podobne rozwiązania stosuje się w służbach policyjnych w innych państwach, np. na Słowacji. Uważamy jednak, że tzw. stopnie wizerunkowe mogą funkcjonować jako przypisane do posiadanego stanowiska, jak ma to miejsce choćby w strażach gminnych<sup>15</sup> i Straży Ochrony Kolei<sup>16</sup>.

Czynnikiem uzasadniającym likwidację stopni w służbach policyjnych i specjalnych, które są równorzędne ze stopniami wojskowymi, jest szereg patologicznych i wykluczających znaczenie danych stopni wydarzeń. Przykładem może być tu sytuacja, w której przełożonym oficera w stopniu podinspektora w Policji może być aspirant, będący np. komendantem komisariatu. Kwestią, którą należy przy tej okazji zasygnalizować, jest też możliwość przepływu funkcjonariuszy między różnymi formacjami. Przykładowo w przypadku przejścia podinspektora Policji do Sił Zbrojnych na równorzędny stopień majora Wojska Polskiego problemem staje się możliwość rzeczywistego, wymiernego wykorzystania żołnierza, który przez kilkanaście lat mógł pracować np. na stanowisku administracyjno-biurowym i nigdy nie odbył nawet podstawowego szkolenia wojskowego.

#### IV. Podsumowanie

Celem przyświecającym nam przy tworzeniu tej publikacji było danie asumptu do ujednoczenia przepisów dotyczących czynności operacyjno-rozpoznawczych oraz samego pełnienia służby przez funkcjonariuszy. Uważamy, że umożliwienie kolejnym służbom, np. Służbie Ochrony Państwa, prawa do prowadzenia czynności operacyjno-rozpoznawczych, jak i stale zwiększająca się liczba służb winny być przesłanką do podjęcia prac legislacyjnych we wskazanych na wstępie obszarach. Zasadnym jest ustawowe ujednoczenie całego zakresu realizacji i koordynacji czynności operacyjno-rozpoznawczych prowadzonych przez uprawnione do tego służby, z wyraźnym wskazaniem zakresu praw i obowiązków i zastrzeżeniem braku możliwości ich realizacji bez nadzoru sądowego od momentu ich wdrożenia do całkowitego zakończenia. Kolejnym elementem w postulowanych zmianach jest stworzenie jednej ustawy o pełnieniu służby przez funkcjonariuszy, mającej na celu stabilizację warunków służby. Obecne różnice w poszczególnych pragmatykach służbowych powodują permanentną migrację funkcjonariuszy pomiędzy służbami, co zdecydowanie niekorzystanie wpływa na jakość funkcjonowania służb mundurowych.

#### Przypisy

- 1 Pojęcie czynności operacyjno-rozpoznawczych jest terminem normatywnym, występującym w ustawach kompetencyjnych dziewięciu służb uprawnionych do prowadzenia tych czynności na terenie Rzeczypospolitej Polskiej bez żadnych ograniczeń związanych z miejscem czy terenem ich wykonywania, tj. ustaw: z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. 2023 poz. 171. Tekst jednolity), dalej: u.p.; z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz.U. 2022 poz. 557. Tekst jednolity), dalej: u.a.b.w.a.w.; z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz.U. 2022 poz. 1900. Tekst jednolity), dalej: u.c.b.a.; z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz.U. 2022 poz. 1061. Tekst jednolity), dalej: u.s.g.; z dnia 9 czerwca 2006 r. o służbie Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego (Dz.U. 2023 poz. 81. Tekst jednolity), dalej: u.s.k.w.s.w.w.; z dnia 24 sierpnia 2001 r. o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych (Dz.U. 2021 poz. 1214. Tekst jednolity), dalej: u.ż.w.w.o.p.; z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. 2022 poz. 813. Tekst jednolity), dalej: u.k.a.s.; z dnia 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa (Dz.U. 2023 poz. 66. Tekst jednolity), dalej: u.s.o.p.; z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (Dz.U. 2022 poz. 2470. Tekst jednolity), dalej: u.s.w.; z dnia 9 listopada 2017 r. o zmianie ustawy o niektórych uprawnieniach pracowników urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz funkcjonariuszy i pracowników urzędów nadzorowanych przez tego ministra oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2018 r. poz. 106. Tekst jednolity).

- 2 Ustawa z dnia 26 stycznia 2018 r. o Straży Marszałkowskiej (Dz.U. 2022 poz. 1727. Tekst jednolity), dalej: u.s.m.
- 3 Mowa tu o Ustawie z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Scarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. 2019 poz. 288. Tekst jednolity).
- 4 [Projekt ustawy o czynnościach operacyjno-rozpoznawczych], 7.02.2008, [https://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/0EE2EFB34B2B8750C125741A003B1486/\\$file/353.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/0EE2EFB34B2B8750C125741A003B1486/$file/353.pdf) (dostęp: 2.02.2023).
- 5 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 października 2001 r., K 33/00, OTK 2001, nr 7, poz. 217.
- 6 W tej chwili art. 73 Ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. 2022 poz. 1360. Tekst jednolity) głosi, że „ustawa zastrzega dla czynności prawnej formę pisemną, dokumentową albo elektroniczną”.
- 7 T.M. Miłkowski, *Informacja jako źródło wiedzy operacyjnej*, [w:] tegoż, *Czynności operacyjno-rozpoznawcze a prawa i wolności jednostki*, Warszawa 2020.
- 8 D. Szumiło-Kulczycka, *Ustawowo uregulowane metody operacyjno-rozpoznawczego pozyskiwania danych o jednostce – stan obecny*, [w:] tegoż, *Czynności operacyjno-rozpoznawcze i ich relacje do procesu karnego*, Warszawa 2012.
- 9 Por. L. Rusoń, *O względnej jawności regulacji czynności operacyjno-rozpoznawczych słów kilka*, „Kwartalnik Policyjny” 2015, nr 3, s. 89.
- 10 Por. P. Łabuz, J. Kudła, T. Safjański, *Czynności operacyjno-rozpoznawcze polskich służb ochrony prawa w prawie krajowym i międzynarodowym*, Warszawa 2022.
- 11 Zob. następujące ustawy: u.p., u.a.b.w.a.w., u.s.k.w.s.w.w, u.c.b.a., u.s.g., u.s.m., u.s.o.p., Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. 2022 poz. 1969. Tekst jednolity), u.k.a.s i u.s.w.
- 12 Zob. *Zawrotna kariera komendanta głównego SG. Z „zamrażarki” awansował w 1,5 roku z majora na generała. „Metoda na kangura”*, wprost.pl, 19.05.2017, <https://www.wprost.pl/kraj/10055582/zawrotna-kariera-komendanta-glownego-sg-z-zamrazarki-awansowal-w-15-roku-z-majora-na-generala-metoda-na-kangura.html> (dostęp: 27.11.2020); azb, now, jb, *Generał w niecałe półtora roku. Błyskawiczny awans na wniosek Błaszczaka*, tvn24.pl, 21.06.2017, <https://tvn24.pl/polska/general-marek-lapinski-i-blyskawiczny-awans-na-szefa-strazy-granicznej-ra750521-2477837> (dostęp: 27.11.2020).
- 13 Zob. *Ekspresowy awans szefa ABW. W półtora roku od kaprala do pułkownika*, oprac. V. Baran, wp.pl. 11.07.2017, <https://wiadomosci.wp.pl/ekspresowy-awans-szefa-abw-w-poltora-roku-od-kaprala-do-pulkownika-6142985458641025a> (dostęp: 30.11.2020); D. Mikołajczyk, *Szef awansuje, ABW nie komentuje*, infosecurity24.pl, 11.03.2020, <https://www.infosecurity24.pl/szef-awansuje-abw-nie-komentuje> (dostęp: 30.11.2020).
- 14 *Komendant Straży Pożarnej w 4 lata z kapitana został generałem*, rp.pl, 15.07.2020, <https://www.rp.pl/sluzby/art8876531-komendant-strazy-pozarnej-w-4-lata-z-kapitana-zostal-generalem> (dostęp: 21.07.2021).
- 15 Art. 8a Ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz.U. 2021 poz. 1763. Tekst jednolity).
- 16 Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 11 września 2014 r. w sprawie określenia umundurowania, legitymacji, dystynkcji i znaków identyfikacyjnych funkcjonariuszy straży ochrony kolei. (Dz.U. 2020 poz. 1010. Tekst jednolity).

## Bibliografia

### Akty prawne

- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. 2022 poz. 1360. Tekst jednolity).
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. 2023 poz. 171. Tekst jednolity).
- Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz.U. 2022 poz. 1061. Tekst jednolity).
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. 2022 poz. 1969. Tekst jednolity).
- Ustawa z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Scarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. 2019 poz. 288. Tekst jednolity).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz.U. 2021 poz. 1763. Tekst jednolity).
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych (Dz.U. 2021 poz. 1214. Tekst jednolity).
- Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz.U. 2022 poz. 557. Tekst jednolity).
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz.U. 2022 poz. 1900. Tekst jednolity).
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego (Dz.U. 2023 poz. 81. Tekst jednolity).
- Ustawa z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (Dz.U. 2022 poz. 2470. Tekst jednolity).
- Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Scarbowej (Dz.U. 2022 poz. 813. Tekst jednolity).
- Ustawa z dnia 9 listopada 2017 r. o zmianie ustawy o niektórych uprawnieniach pracowników urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz funkcjonariuszy i pracowników urzędów nadzorowanych przez tego ministra oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2018 r. poz. 106. Tekst jednolity).
- Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa (Dz.U. 2023 poz. 66. Tekst jednolity).
- Ustawa z dnia 26 stycznia 2018 r. o Straży Marszałkowskiej (Dz.U. 2022 poz. 1727. Tekst jednolity).
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 11 września 2014 r. w sprawie określenia umundurowania, legitymacji, dystynkcji i znaków identyfikacyjnych funkcjonariuszy straży ochrony kolei. (Dz.U. 2020 poz. 1010. Tekst jednolity).

### Orzecznictwo

- Wyrok TK z dnia 30 października 2001 r., sygn. K 33/00, OTK 2001, nr 7, poz. 217.

### Opracowania

- Łabuz P., Kudła J., Safjański T., *Czynności operacyjno-rozpoznawcze polskich służb ochrony prawa w prawie krajowym i międzynarodowym*, Warszawa 2022.
- Miłkowski T. M., *Informacja jako źródło wiedzy operacyjnej*, [w:] tegoż, *Czynności operacyjno-rozpoznawcze a prawa i wolności jednostki*, Warszawa 2020.
- Rusoń L., *O względnej jawności regulacji czynności operacyjno-rozpoznawczych słów kilka*, „Kwartalnik Policyjny” 2015, nr 3.

Szumiło-Kulczycka D., *Ustawowo uregulowane metody operacyjno-rozpoznawczego pozyskiwania danych o jednostce – stan obecny*, [w:] tejsze, *Czynności operacyjno-rozpoznawcze i ich relacje do procesu karnego*, Warszawa 2012.

#### Internet

azb, now, jb, *Generał w niecałe półtora roku. Błyskawiczny awans na wniosek Błaszczaka*, tvn24.pl, 21.06.2017, <https://tvn24.pl/polska/general-marek-lapinski-i-blyskawiczny-awans-na-szefa-strazy-granicznej-ra750521-2477837> (dostęp: 27.11.2020).

*Ekspresowy awans szefa ABW. W półtora roku od kaprała do pułkownika*, oprac. V. Baran, wp.pl, 11.07.2017, <https://wiadomosci.wp.pl/ekspresowy-awans-szefa-abw-w-poltora-roku-od-kaprala-do-pulkownika-6142985458641025a> (dostęp: 30.11.2020).

*Komendant Straży Pożarnej w 4 lata z kapitana został generałem*, rp.pl, 15.07.2020, <https://www.rp.pl/sluzby/art8876531-komendant-strazy-pozarnej-w-4-lata-z-kapitana-zostal-generalem> (dostęp: 21.07.2021).

Mikołajczyk D., *Szef awansuje, ABW nie komentuje*, infosecurity24.pl, 11.03.2020, <https://www.infosecurity24.pl/szef-awansuje-abw-nie-komentuje> (dostęp: 30.11.2020).

[Projekt ustawy o czynnościach operacyjno-rozpoznawczych], 7.02.2008, [https://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/0EE2EFB34B2B8750C125741A003B1486/\\$file/353.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/0EE2EFB34B2B8750C125741A003B1486/$file/353.pdf) (dostęp: 2.02.2023).

*Zawrotna kariera komendanta głównego SG. Z „zamrażarki” awansował w 1,5 roku z majora na generała. „Metoda na kangura”*, wprost.pl, 19.05.2017, <https://www.wprost.pl/kraj/10055582/zawrotna-kariera-komendanta-glownego-sg-z-zamrazarki-awansowal-w-15-roku-z-majora-na-generalametoda-na-kangura.html> (dostęp: 27.11.2020).

#### Abstrakt

Artykuł porusza problematykę ustawowego uregulowania czynności operacyjno-rozpoznawczych realizowanych przez polskie służby specjalne i policyjne, a także kwestię ujednoczenia ogólnej pragmatyki służbowej funkcjonariuszy.

**Słowa kluczowe:** czynności operacyjno-rozpoznawcze, funkcjonariusze, służby specjalne i policyjne, pragmatyka służbowa

#### Abstract

##### *Legal reform of operational and reconnaissance activities and the service of officers*

The article addresses the issue of the statutory regulation of operational and reconnaissance activities carried out by the Polish special services and the police, as well as the unification of the general service pragmatics of officers.

**Keywords:** operational and reconnaissance activities, officers, special and police services, service pragmatics

**Paweł Łabuz** – doktor nauk prawnych, absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Emerytowany oficer służb państwowych. Specjalizuje się w prawie karnym, procedurze operacyjnej i karnej, prawie policyjnym, zarządzaniu informacją kryminalną i gospodarczą oraz systematyce wywiadu gospodarczego, zwalczaniu przestępczości zorganizowanej, kryminalistyce i kryminologii. Autor ponad 100 publikacji naukowych i kilkunastu monografii naukowych. Profesor uczelni, pełnomocnik rektora ds. kontaktu ze służbami bezpieczeństwa wewnętrznego RP w Wyższej Szkole Kształcenia Zawodowego we Wrocławiu. Dyrektor Instytutu Prawa i Administracji Collegium Humanum – Szkoły Głównej Menedżerskiej w Warszawie.

**Karol Falandys** – doktor nauk społecznych, absolwent Wyższej Szkoły Oficerskiej Wojsk Lądowych we Wrocławiu, AWF we Wrocławiu oraz Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie. Instruktor strzelania, wspinaczki skałkowej, SERE oraz zapasów. Jego zainteresowania naukowe obejmują kwestie bezpieczeństwa, geopolitykę i historię.