

MARTIN BOŻEK

Charakterystyka ustawowych uprawnień operacyjnych służb specjalnych

Wstęp

Uprawnienia operacyjne służb specjalnych¹ powszechnie uważa się za główne narzędzie, do realizacji ich zadań ustawowych. Teza ta jest o tyle zasadna, o ile działalność służb specjalnych rozpatruje się w dwóch aspektach: po pierwsze, dostrzega się informacyjno-wykrywczą rolę, jaką w sferze bezpieczeństwa państwa mają do odegrania służby specjalne², po drugie, zauważa się utajniony charakter działalności służb specjalnych. Obie te cechy determinują sposób wykorzystywania przez służby specjalne uprawnień operacyjnych a dzieje się tak z uwagi na naturę tych uprawnień, czyli wszystko, co decyduje o ich istocie. Przejawia się ona zaś w tym, że uprawnienia operacyjne najlepiej nadają się do niejawnego uzyskiwania i weryfikowania informacji o przestępstwach i zagrożeniach³.

Jest to syntetyczne ujęcie istoty działalności operacyjnej służb specjalnych, ale znajdujące potwierdzenie w literaturze przedmiotu⁴ i w obserwa-

¹ „(...) miano «służby specjalne» przysługuje wyłącznie pięciu służbom: Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Centralnemu Biuru Antykorupcyjnemu, Służbie Wywiadu Wojskowego oraz Służbie Kontrwywiadu Wojskowego (...)”. Szerzej na ten temat: M. Bożek, *Służby specjalne oraz kryteria ich klasyfikacji na gruncie polskiego ustawodawstwa*, w: M. Bożek, M. Czuryk, M. Karpiuk, J. Kostrubiec (red.), *Służby specjalne w strukturze władz publicznych. Zagadnienia prawnoustrojowe*, Warszawa 2014, s. 19.

² Warto zauważyć, że nawet te służby specjalne, które nie mają uprawnień do prowadzenia śledztw (nie wykonują czynności dochodzeniowo-śledczych), jak np. Służba Kontrwywiadu Wojskowego, realizują zadania polegające na rozpoznawaniu, zapobieganiu i wykrywaniu przestępstw; art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego (Dz.U. Nr 104, poz. 709 z późn. zm.).

³ A. Misiuk, *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego. Zagadnienia prawnoustrojowe*, Warszawa 2008, s. 19 i 20.

⁴ J. Widacki (red.), *Kryminalistyka*, Warszawa 2002, s. 137; S. Pikulski, *Działania operacyjne Policji*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 1996, nr 2, s. 52; T. Hanausek, *Kryminalistyka. Zarys wykładu*, Kraków 1996, s. 96.; M. Lityński, *Czynności operacyjne w procesie karnym*, „Państwo i Prawo” 1961, z. 6, s. 102; L. Schaff, *Zakres i formy postępowania przygotowawczego*, Warszawa 1961, s. 77.

cjach praktycznej strony tej działalności. Takie podejście do omawianego zagadnienia znajduje również potwierdzenie w przepisach ustaw kompetencyjnych⁵, na podstawie których funkcjonują służby specjalne. Analizie tych przepisów poświęcone jest niniejsze opracowanie. Celem artykułu jest zwrócenie uwagi na najistotniejsze kwestie i problemy związane ze sposobem i zakresem uregulowania w przepisach prawa działalności operacyjno-wykrywczej służb specjalnych.

1. Ustawowe ujęcie charakteru (istoty) uprawnień operacyjnych

W ustawach kompetencyjnych nie używa się terminu „uprawnienia operacyjne”, ale terminu „czynności operacyjno-rozpoznawcze”. Ściślej biorąc, przepisy tych ustaw stanowią, że w granicach zadań funkcjonariusze służb specjalnych wykonują m.in. czynności operacyjno-rozpoznawcze. Wprawdzie przepisy te nie zawierają definicji legalnej tego terminu, lecz ustawodawca posługuje się nim wielokrotnie, co z kolei pozwala traktować czynności operacyjno-rozpoznawcze jako jeden z prawnie określonych sposobów, w jaki funkcjonariusze służb specjalnych mogą realizować zadania ustawowe tych służb.

Nasuwa się pytanie: jakie znaczenie uprawnienia operacyjne mają dla skutecznej realizacji ustawowych zadań służb specjalnych? Jest to pytanie o „użyteczność” (przydatność) czynności operacyjno-rozpoznawczych w działalności służb specjalnych nie tylko niezmiernie ważne dla oceny funkcjonowania służb specjalnych w sferze bezpieczeństwa państwa, ale również istotne w kontekście przybliżenia natury (istoty) tych czynności. Pomocny w udzielaniu odpowiedzi, przynajmniej w jakiejś mierze, jest zapewne sam kształt (konstrukcja, brzmienie) przepisów ustaw kompetencyjnych. W tym kontekście nawet pobieżna analiza przepisów nasuwa wstępną konstatację, przy czym odnosi się ona nie tyle do znaczenia (istoty) uprawnień operacyjnych, co do ich pierwszoplanowego miejsca w ustawowej systematyce uprawnień funkcjonariuszy służb specjalnych. W ustawach kompetencyjnych w pierwszej kolejności wymienia się czynności operacyjno-rozpoznawcze, a dopiero w drugiej czynności dochodzeniowo-śledcze, analityczno-informacyjne lub kontrolne. Dotyczy to przepisów, w których określa się niejako normy ogólne co do rodzajów czynności, jakie mogą

⁵ Ustawy kompetencyjne to akty stanowiące podstawę prawną tworzenia poszczególnych służb specjalnych, w których określa się zasadnicze kwestie dotyczące organizacji i funkcjonowania tych służb. Aktualnie obowiązujące ustawy kompetencyjne, na podstawie których działają polskie służby specjalne, to ustawy: z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (tekst jedn.: Dz.U. z 2010 r. Nr 29, poz. 154 z późn. zm.); z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (tekst jedn.: Dz.U. z 2012 r. poz. 621 z późn. zm.); z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego (Dz.U. Nr 104, poz. 709 z późn. zm.).

wykonywać funkcjonariusze służb specjalnych⁶. Na tym etapie jest to tylko wstępna „sygnalizacja” prawnych możliwości działania służb specjalnych, a dopiero kolejne przepisy ustaw kompetencyjnych stanowią jej konkretyzację. W tych przepisach najwięcej miejsca poświęca się także czynnościom operacyjno-rozpoznawczym.

Jedno i drugie pokazuje znaczenie, jakie ustawodawca przywiązuje do uprawnień operacyjnych służb specjalnych. Po pierwsze, wskazuje w sposób ogólny kompetencję do ich prowadzenia, po drugie, „detalizuje” niektóre z nich w oddzielnych jednostkach redakcyjnych tekstu normatywnego. Takie rozwiązanie to tylko sugestia, że znaczenie czynności operacyjno-rozpoznawczych w działalności służb specjalnych jest kluczowe. Dopiero analiza poszczególnych rozwiązań przyjętych na gruncie ustaw kompetencyjnych w zakresie czynności operacyjno-rozpoznawczych umożliwi bliższe naświetlenie ich roli, a tym samym i charakteru (istoty) uprawnień operacyjnych służb specjalnych.

Czytelną cechą czynności operacyjno-rozpoznawczych stanowi ich niejawną charakter. W doktrynie cecha ta traktowana jest jako jedna z zasad konstytuujących czynności operacyjno-rozpoznawcze, bez której trudno sobie wyobrazić aktywność służb specjalnych w sferze operacyjnej. Dodaje się przy tym, że służby specjalne są tym fragmentem aparatu państwowego, który z natury rzeczy jest „zamknięty i otoczony barierą ściślejszej tajemnicy, czemu towarzyszą specyficzne warunki działania tajnych służb”⁷. Chociaż można również spotkać bardziej umiarkowane opinie, w myśl których zagadnienia związane ogólnie z pracą operacyjną powinny być jawne, podczas gdy „treść stosowanych metod pracy operacyjnej” powinna być określona „gryfem najwyższej tajności”⁸. W ustawach kompetencyjnych cecha „tajności” jest często eksponowana przez podkreślanie, że czynności operacyjno-rozpoznawcze są wykonywane w sposób niejawną lub z zachowaniem wymogów niejawności⁹.

Ponadto, w ustawach kompetencyjnych wprowadza się szczególne regulacje dotyczące udostępniania informacji o czynnościach operacyjno-rozpoznawczych na zewnątrz, czyli poza struktury służb specjalnych. Informacje o „szczegółowych formach i zasadach przeprowadzania czynności operacyjno-rozpoznawczych” oraz „o stosowanych w związku z ich prowadzeniem środkach i metodach”, a w niektórych przypadkach również o efektach tych czynności, są objęte ustawowym zakazem ich udostępniania

⁶ Artykuł 21 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz art. 22 ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu; art. 13 ust. 1 pkt 1–3 ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym; art. 25 i art. 26 ustawy o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego.

⁷ Biuro Kadr UOP, *Służby specjalne Wielkiej Brytanii*, Warszawa 1994, s. 4.

⁸ P. Kosmaty, *Prawo operacyjne*, „Prokurator” 2010, nr 1–2 (41–42), s. 85–87.

⁹ Na przykład art. 27 ust. 6 pkt 3 i art. 29 ust. 1 ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu.

nia¹⁰. Tylko w kilku precyzyjnie opisanych w ustawach kompetencyjnych wypadkach osoby spoza służb mogą mieć dostęp do takich informacji¹¹, co jednak nie oznacza, że wtedy tracą one walor niejawności. Nadal podlegają ochronie jako informacje niejawne, a co się z tym wiąże, nie mogą być rozpowszechniane. Należy dodać, że dostęp do takich informacji osób spoza służb – wskazanych w ustawach kompetencyjnych jako podmioty uprawnione – odbywa się przy zachowaniu szczególnych rygorów i z wyłączeniem jawności¹².

W ustawach kompetencyjnych zwraca się również uwagę na jeszcze jedną istotną kwestię odnoszącą się do charakteru czynności operacyjno-rozpoznawczych, mianowicie że mogą być one prowadzone nie tylko w celu uzyskiwania informacji o zagrożeniach, lecz również w celu zwalczania przestępstw. W przepisach wyraźnie wskazuje się, że służby specjalne podejmują „czynności operacyjno-rozpoznawcze w celu zapobiegania popełnieniu przestępstw, ich rozpoznania i wykrywania” oraz w celu „uzyskiwania i przetwarzania informacji istotnych” dla zwalczania zagrożeń wymierzonych w określone wartości (bezpieczeństwo państwa, porządek konstytucyjny, obronność państwa, interesy ekonomiczne państwa). Z tej perspektywy uprawnienia operacyjne służb specjalnych jawią się jako narzędzie dosyć uniwersalne. Funkcjonariusze tych służb mogą korzystać z nich zarówno wtedy, kiedy zwalczają działalność przestępczą, jak i wtedy, kiedy prowadzą działania typowo profilaktyczno-kontrywiadownicze, a nie wykrywcze.

W jednym i drugim przypadku czynności operacyjno-rozpoznawcze polegają na ustalaniu faktów co do zdarzeń, które ze względu na swój spo-

¹⁰ Artykuł 39 ust. 3 pkt 1 i 2 ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu; art. 28 ust. 1 i 2 ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym; art. 43 ust. 3 pkt 1 i 2 o Służbie Kontrywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego.

¹¹ Zgodnie z art. 39 ust. 3 i 4 ustawy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, oraz odpowiednikami tych przepisów zawartych w pozostałych ustawach kompetencyjnych, takie informacje mogą zostać udostępnione:

- na żądanie prokuratora albo sądu, zgłoszonego w celu ścigania karnego za czyn zabroniony, stanowiący zbrodnię lub występki, którego skutkiem jest śmierć, lub przeprowadzenia postępowania sprawdzającego na podstawie przepisów o ochronie informacji nie-jawnych;

- na żądanie prokuratora lub sądu uzasadnionego podejrzeniem popełnienia przestępstwa ściganego z oskarżenia publicznego w związku z wykonywaniem czynności operacyjno-rozpoznawczych.

¹² M. Leciak, *Tajemnica państwowa i jej ochrona w prawie karnym materialnym i procesie karnym*, Toruń 2009, s. 326; B. Kurzępa, *Możliwość wykorzystania w procesie karnym informacji uzyskanych przez agenta policyjnego*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2003, nr 1, s. 26 i n.; K. Lidel, J. Mróz, *Zwalnianie policjanta z tajemnicy służbowej w sprawach karnych*, „Jurysta” 2006, nr 5, s. 24–25; Z. Młynarczyk, *Tajemnica państwowa i służbowa a czynności operacyjno-rozpoznawcze*, „Przegląd Sądowy” 1993, nr 3, s. 42 i n.

łecznie szkodliwy charakter zakłócają normalne funkcjonowanie państwa (społeczeństwa). Uzyskiwanie informacji dotyczących takich faktów może wprawdzie odbywać się również w drodze czynności dochodzeniowo-śledczych (procesowych), ale służby specjalne (i to tylko dwie: ABW i CBA) mogą je prowadzić wyłącznie w ramach postępowania przygotowawczego (śledztwa). Zanim jednak nastąpi wszczęcie postępowania przygotowawczego¹³, w codziennej praktyce funkcjonowania służb specjalnych, ustalenie faktów jest efektem czynności operacyjno-rozpoznawczych. Czynności takie mogą być, co do zasady, prowadzone przed wszczęciem lub równoległe do toczącego się śledztwa, a mogą również być kontynuowane po jego zakończeniu¹⁴. Decyzja, z jakich uprawnień korzystać i na jakim etapie, każdorazowo determinowana jest potrzebą skutecznego działania, a to z kolei zależy w dużej mierze od charakteru i wagi sprawy pozostającej w zainteresowaniu służb specjalnych.

W sferze zwalczania przestępstw czynności operacyjno-rozpoznawcze w ustawach kompetencyjnych stawiane są w jednym rzędzie z czynnościami dochodzeniowo-śledczymi, a nawet wymieniane w przepisach przed tymi ostatnimi, co pokazuje ich pierwszoplanową („inicjującą”) rolę w tym obszarze aktywności służb specjalnych. Trafnie ten aspekt wyraża brzmienie przepisu jednej z ustaw kompetencyjnych, gdzie jednoznacznie sygnalizuje się kluczową (pierwszorzędną) rolę czynności operacyjno-rozpoznawczych w zwalczaniu przestępstw. Jak stanowi art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, funkcjonariusze CBA prowadzą „czynności operacyjno-rozpoznawcze w celu zapobiegania popełnieniu przestępstw, ich rozpoznania i wykrywania”, a dopiero wtedy „jeżeli istnieje uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa czynności dochodzeniowo-śledcze w celu ścigania sprawców przestępstw”. Ustawodawca, jak się wydaje, pragnie w ten sposób podkreślić, że działalność operacyjna służb specjalnych ma do spełnienia nie tylko funkcję informacyjną, lecz w takiej samej mierze wykrywcą, profilaktyczną i dowodową¹⁵. Stąd też w niektórych definicjach czynności operacyjno-rozpoznawczych, z jakimi można zetknąć się w doktrynie, wręcz zakłada się, iż służą one w szczegól-

¹³ Zgodnie z art. 303 Kodeksu postępowania karnego, podstawą faktyczną postępowania przygotowawczego jest uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa, przez co należy rozumieć dostatecznie wiarygodną informację (informacje) nt. zdarzenia lub skutku, któremu towarzyszą okoliczności stwarzające prawdopodobieństwo że miało miejsce naruszenie przepisów ustaw karnych. Potwierdzeniem istnienia podstawy faktycznej jest wszczęcie postępowania przygotowawczego, które (co do zasady) następujące w wyniku wydania postanowienia o wszczęciu śledztwa lub dochodzenia; T. Grzegorzcyk, *Kodeks postępowania karnego oraz ustawa o świadku koronnym. Komentarz*, wyd. 5, Warszawa, 2008, s. 642.

¹⁴ T. Grzegorzcyk, J. Tylman, *Polskie postępowanie karne*, Warszawa 1998, s. 560–561.

¹⁵ A. Taracha, *Czynności operacyjno-rozpoznawcze (aspekty kryminalistyczne i prawnodowodowe)*, Lublin 2006, s. 25.

ności do prowadzenia działań wykrywczych, a nie tylko do uzyskiwania informacji o zagrożeniach¹⁶.

Wszystkie zabiegi redakcyjne czynione na gruncie ustaw kompetencyjnych stanowią świadome nawiązanie do znanej tezy, że niejawna działalność operacyjna służb specjalnych to kwintesencja ich aktywności w sferze bezpieczeństwa państwa. Niezależnie od tego, czy w danej chwili aktywność ta przybiera postać monitorowania rzeczywistości pod kątem potencjalnych i rzeczywistych zagrożeń, czy też służy wykrywaniu przestępstw i zdobywaniu w toku pracy operacyjnej dowodów działalności przestępczej. Jedno i drugie przyczynia się do zapewnienia bezpieczeństwa państwa.

Służby specjalne prowadząc czynności ingerując w prawa i wolności jednostki. Jest to kolejna istotna kwestia związana z charakterem uprawnień operacyjnych służb specjalnych. Kwestia, która nasuwa podejrzenie o konflikt, jaki może występować między stosowaniem przez służby tych uprawnień a respektowaniem praw obywatelskich. W istocie jest to ściśle związane z zagadnieniem granic ingerencji państwa w sferę wolnego czynienia człowieka (praw i wolności jednostki). Zachowanie wolności jednostki wymaga ustalenia w przepisach prawa wyraźnej granicy, poza którą państwo nie może wkraczać (ingerować). Nie podlega przy tym dyskusji, że współcześnie zarówno prawa jednostki, jak i kompetencje organów państwowych muszą mieć oparcie w konstytucji lub w ustawach¹⁷. To sprawa zachowania pewnych standardów, które muszą spełniać współczesne państwa demokratyczne.

W doktrynie ten potencjalny (a może realny?) konflikt między działalnością operacyjną służb specjalnych a ochroną praw obywatelskich dostrzegany był od zawsze¹⁸; przy czym od zawsze podkreślano również to, że może on wystąpić zarówno w państwach demokratycznych, jak i dyktaturach¹⁹. Problemem jest sama natura działalności operacyjnej służb specjalnych, czyli, z jednej strony, jej wysoce niejawny charakter, z drugiej strony, obecny

¹⁶ A. Taracha, *Zakres czynności operacyjno-rozpoznawczych w świetle ustawodawstwa policyjnego*, w: T. Bojarski, E. Skrętowicz (red.), *Kierunki i stan reformy prawa karnego*, Lublin 1995, s. 103; S. Hoc, *Zagadnienia odpowiedzialności karnej za szpiegostwo*, Warszawa 1985, s. 340.

¹⁷ M. Piechowiak, *Służebność państwa wobec człowieka i jego praw jako naczelną idea Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. – osiągnięcie czy zadanie?*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 4 (81), s. 65 i n; W. Skrzydło, *Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 1997 r.*, Kraków 2002, s. 84.

¹⁸ T. Widła, *Prawo do prywatności a prowadzenie działalności operacyjno-wykrywczej*, „Prawa Człowieka. Humanistyczne Zeszyty Naukowe” 1997, nr 4, s. 89.

¹⁹ „Służby specjalne, niezależnie od tego, czy mówimy o demokratycznych państwach czy o dyktaturach, jeżeli mają za zadanie dbać o bezpieczeństwo, muszą gromadzić informacje o zagrożeniach. Przeciwnik posługuje się często nielegalnymi metodami. Daje to służbom poważne argumenty w domaganiu się szczególnych uprawnień”. Cyt. za: A. Zybortowicz; wypowiedź dla redakcji portalu Rebelia.pl opublikowana 10.01.2012; źródło: rebelya.pl/post/618/tak-nas-podsuchuja-raport-o-tym-jak-panstwo-ogr.

w tej działalności postulat efektywności i skuteczności. Można wręcz mówić o konflikcie dwóch zasad w działalności operacyjno-wykrywczej służb specjalnych: konflikcie zasady efektywności (skuteczności) z zasadą humanitaryzmu. W myśl pierwszej z nich służby specjalne mają nade wszystko ujawniać i neutralizować zagrożenia (przestępstwa), a żeby to robić muszą dysponować odpowiednimi (dosyć szerokimi) uprawnieniami. Natomiast druga z zasad wymaga od służb specjalnych, kiedy już używają tych uprawnień, „poszanowania godności ludzkiej oraz przestrzegania i ochrony praw człowieka niezależnie od jego narodowości, pochodzenia, sytuacji społecznej, przekonań politycznych lub religijnych albo światopoglądowych”²⁰.

Z tych powodów całość spraw związanych z wykonywaniem czynności operacyjno-rozpoznawczych powinna być uregulowana w ustawach. Postulat ten koresponduje z założeniem, że czynności operacyjno-rozpoznawcze, podobnie jak i inne czynności funkcjonariuszy służb specjalnych, stanowią realizację uprawnień przyznanych im na gruncie ustaw kompetencyjnych. Co oznacza, że uprawnienia – wynikające z tych ustaw – odgrywają rolę form prawnych, jakie ostatecznie mogą i powinny przybierać czynności operacyjno-rozpoznawcze i przy pomocy których służby specjalne mogą ingerować w prawa i wolności jednostki. W tym też znaczeniu uprawnienia i czynności funkcjonariuszy tworzą normatywnie uwarunkowaną całość, wpisującą się w podstawy prawne działalności służb specjalnych. Oznacza to, że ocena tej działalności odbywa się przez pryzmat nie tylko jej efektów (skuteczności), ale również pod kątem tego, czy mieści się ona w ramach uprawnień przysługujących funkcjonariuszom służb specjalnych.

Wszystko to powoduje wysuwanie od dłuższego czasu postulatu kompleksowego uregulowania czynności operacyjno-rozpoznawczych w ustawie (albo w poszczególnych ustawach kompetencyjnych, albo jednej kompleksowej ustawie). Z jednej strony umożliwiłoby to wyznaczenie – na gruncie przepisów prawa rangi ustawy – precyzyjnej granicy ingerowania służb wykonujących takie czynności w wolności i prawa jednostki. Z drugiej strony przyjęcie takiej ustawy przyczyniłoby się do zapewnienia bezpieczeństwa prawnego funkcjonariuszy, co z kolei stanowi kluczową kwestię, jeśli idzie o skuteczność służb państwowych realizujących czynności operacyjno-rozpoznawcze na rzecz ochrony bezpieczeństwa państwa. Sprawę komplikuje brak jasnych, ustawowo określonych reguł prowadzenia tych czynności. Jak do tej pory postulat kompleksowego uregulowania czynności operacyjno-rozpoznawczych w ustawie nie doczekał się realizacji, mimo kilku prób legislacyjnych w tym zakresie podejmowanych i przez parlament, i przez rząd²¹.

²⁰ Artykuł 13 ust. 4 ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym.

²¹ Druk sejmowy Nr 1570 z dnia 26 stycznia 2007 r.; Druk sejmowy Nr 353 z dnia 7 lutego 2008 r. Zgodnie z zasadą dyskontynuacji prac polskiego parlamentu projekt ustawy o czynnościach operacyjno-rozpoznawczych – z uwagi na jego ponowne niewniesienie – nie był procedowany w obecnej VII kadencji Sejmu (2011–2015).

Tylko niektóre czynności operacyjno-rozpoznawcze (działania operacyjno-wykrywcze), prowadzone przez służby specjalne, znajdują swoje bezpośrednie zakotwiczenie w ustawach. Funkcjonariusze służb specjalnych podejmują również inne działania niemające (bezpośredniego) oparcia w przepisach ustaw, których realizacja przybiera postać „sposobów, metod i form” regulowanych nie w ustawach kompetencyjnych, lecz zarządzeniach wydawanych przez szefów służb specjalnych. W każdej z ustaw kompetencyjnych zawarte są delegacje do wydawania takich zarządzeń. Szefowie służb „w drodze zarządzeń określają sposoby, metody i formy wykonywania zadań (...) w zakresie nieobjętym innymi przepisami”²². Przepisy blankietowe nie stanowią jednak, jakich zadań służb specjalnych mogą te zarządzenia dotyczyć, ani jakie czynności funkcjonariuszy powinny być w nich regulowane. Oznacza to, że w drodze takich zarządzeń mogą być określone także „sposoby, metody i formy” czynności operacyjno-rozpoznawczych służące wykonywaniu zadań służb specjalnych. W upoważnieniach ustawowych nie ma w tym względzie żadnych ograniczeń. Rzecz jasna, zarządzenia wydawane przez szefów służb specjalnych w celu określenia „sposobów, metod i form” wykonywania zadań nie mogą zmieniać przyjętych w tym zakresie rozwiązań ustawowych.

Trudno stwierdzić, na ile w praktyce tego rodzaju zarządzenia nie zawierają postanowień odbiegających lub wręcz sprzecznych z regulacjami ustawowymi. Zarządzenia dotyczące „sposobów, form i metod” przeprowadzania czynności operacyjno-rozpoznawczych są bowiem dokumentami niejawnymi i nie podlegają publikacji. Decydują o tym uwarunkowania wynikające z przepisów ustawy o ochronie informacji niejawnych²³, ale i po części także z samych ustaw kompetencyjnych. Zgodnie z tymi uwarunkowaniami, informacje (dokumenty) klasyfikuje się jako niejawne, jeżeli ich ujawnienie spowoduje szkodę dla państwa m.in. „przez to, że utrudni wykonywanie czynności operacyjno-rozpoznawczych prowadzonych w celu zapewnienia bezpieczeństwa państwa lub ścigania sprawców zbrodni przez służby lub instytucje do tego uprawnione”²⁴. Ponadto na służbach specjalnych spoczywa obowiązek „zapewnienia ochrony środków, form i metod realizacji zadań”²⁵. Z powyższych cytatów wynika, że dokumenty

W IV kadencji (2007–2011) Rada Ministrów powołała specjalny zespół międzyresortowy do opracowania projektu ustawy o czynnościach operacyjno-rozpoznawczych.

²² Artykuł 19 ust. 3 ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu; art. 10 ust. 3 ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym; art. 20 ust. 3 o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego.

²³ Artykuł 5 ust. 1 pkt 5 i 6, ust. 2 pkt 4 oraz ust. 3 pkt 4 ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. z 2010 r. Nr 182, poz. 1228).

²⁴ Art. art. 5 ust. ust. 2 pkt 4 ustawy o ochronie informacji niejawnych. Zob. też: S. Hoc, *Ustawa o ochronie informacji niejawnych. Komentarz*, Wydawnictwo Lexis-Nexis, Warszawa 2010, s. 89–96.

²⁵ Artykuł 35 ust. 1 ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu; art. 24 ust. 1 ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym; art. 34 ust. 1 o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego.

(akty normatywne) zawierające informacje istotne z punktu widzenia utrzymania zdolności operacyjnej i skuteczności czynności operacyjno-rozpoznawczych (działań operacyjno-wykrywczych) powinny mieć charakter niejawny. Tak też jest w praktyce, gdyż w dziennikach urzędowych poszczególnych służb specjalnych, w których ogłaszane są akty normatywne wydawane przez szefów tych służb, nie publikuje się zarządzeń w sprawie „sposobów, form i metod” wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych.

Należy pamiętać, że w demokratycznym państwie prawnym, jakim jest Rzeczpospolita Polska²⁶, tego rodzaju rozwiązanie może wywoływać spore wątpliwości i kontrowersje. Biorą się one z tego, że ingerowanie w wolności i prawa jednostki w państwie prawnym to ostateczność; a jeśli jest to konieczne, to działania państwa podejmowane w tym zakresie muszą mieć swoją ustawową podstawę²⁷. Nie chodzi tylko o założenia teoretyczne, wynikające z koncepcji państwa prawa, lecz przede wszystkim obowiązujące rozwiązania konstytucyjne. Ingerowanie państwa w prawa i wolności jednostki możliwe jest tylko po spełnieniu pewnych „brzegowych” warunków²⁸. Dotyczy to również sytuacji, w której organy państwa posługują się czynnościami operacyjno-rozpoznawczymi. Wprawdzie w Konstytucji RP nie są one wyraźnie wymieniane jako dozwolone ograniczenie praw jednostki, lecz zdaniem Trybunału Konstytucyjnego znajdują one umocowanie w ramach uniwersalnie sformułowanych w ustawie zasadniczej ograniczeń²⁹. Podstawowe z tych ograniczeń dotyczą z kolei kategorii aktu prawnego, w drodze i na podstawie którego ingerencja w prawa jednostki może mieć miejsce. W myśl art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, aktem tym jest ustawa pochodząca od parlamentu (organu otrzymującego legitymację do sprawowania władzy od społeczeństwa), a poza tym będąca drugim źródłem powszechnie obowiązującego prawa.

²⁶ Zgodnie z art. 2 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”.

²⁷ W. Sadurski, *Prawo przed sądem. Studium sądownictwa konstytucyjnego w postkomunistycznych państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, Warszawa 2008, s. 362 i n.; W. Skrzydło, *Konstytucyjny katalog wolności i praw jednostki*, w: *Konstytucyjne wolności i prawa w Polsce, Zasady ogólne*, Tom 1, M. Chmaj, L. Leszczyński, W. Skrzydło, A. Wróbel (red.), Kraków 2002, s. 57S; S. Wronkowska, *Zarys koncepcji państwa prawnego w polskiej literaturze politycznej i prawnej*, w: *Polskie dyskusje o państwie prawa*, S. Wronkowska (red.), Warszawa 1995, s. 75 i n.

²⁸ W świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.”

²⁹ Wyrok TK z 12 grudnia 2005 r., sprawa nr K 32/04.

Z tym ostatnim zagadnieniem wiąże się jeszcze jedna kwestia. Mianowicie to, że zgodnie z art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, w Polsce obowiązuje zamknięty katalog źródeł powszechnie obowiązującego prawa³⁰; a więc takich aktów prawnych, w których można w sposób wiążący wyznaczać obywatelom normy postępowania, i które mogą stanowić podstawę ingerowania w prawa obywatelskie. Zarządzenia centralnych organów administracji rządowej (np. zarządzenia szefów służb specjalnych) do takich aktów normatywnych, tj. źródeł powszechnie obowiązującego prawa, nie należą. Zarządzenia szefów służb specjalnych mają charakter aktów kierownictwa wewnętrznego adresowanych wyłącznie do podległych im struktur organizacyjnych (funkcjonariuszy i pracowników służb specjalnych). W żadnym wypadku nie mogą z nich wynikać jakiegokolwiek powinności (obowiązki) osób stojących poza strukturami służb. Co jeszcze ważniejsze, nie stanowią podstawy jakichkolwiek decyzji (działań) wobec obywateli i innych podmiotów³¹. Przy takich zaś uwarunkowaniach konstytucyjnych, pogodzenie kompetencji szefów służb specjalnych do regulowania „sposobów, form i metod” czynności operacyjno-rozpoznawczych w drodze niejawnych zarządzeń, staje się problematyczne.

W sytuacji braku ustawowej (kompleksowej) regulacji dotyczącej czynności operacyjno-rozpoznawczych, katalog uprawnień operacyjnych służb specjalnych pozostaje otwarty, z tym istotnym zastrzeżeniem, że traktuje się go jako całość prawnych możliwości działania funkcjonariuszy służb specjalnych realizujących czynności operacyjno-rozpoznawcze uregulowane w przepisach ustaw kompetencyjnych, jak i w niejawnych zarządzeniach szefów służb specjalnych. Jeśli natomiast spojrzeć na to zagadnienie wyłącznie od strony rozwiązań ustawowych, to katalog uprawnień operacyjnych służb specjalnych wydaje się być zupełny (domknięty). W istocie tak jednak nie jest, gdyż katalog ten może być każdorazowo uzupełniany (poszerzany), jak wynika z zaprezentowanej analizy ustaw kompetencyjnych, w drodze prawotwórczej działalności szefów służb specjalnych.

2. Klasyfikacja ustawowych uprawnień operacyjnych

Problemem jest klasyfikowanie ustawowych uprawnień operacyjnych służb specjalnych. Kryterium celu stosowania wskazanych w ustawach kompetencyjnych uprawnień może bowiem okazać się zupełnie zawodne. Jak już bowiem podkreślano, czynności operacyjno-rozpoznawcze mogą mieć podwójny walor; z jednej strony, wykrywczy, z drugiej strony, *stricte* informacyjny. Wszystko zależy od tego, jakie zadania przy pomocy tych

³⁰ Zgodnie z art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Polsce są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe, rozporządzenia oraz na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego.

³¹ Artykuł 93 ust. 2 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.

czynności są realizowane. Mianowicie, czy idzie o zdobycie materiału, który w perspektywie może mieć walor dowodowy (procesowy), czy też wyłącznie charakter informacyjny.

Sposób, w jaki ujęto w ustawach kompetencyjnych całość uprawnień służb, nie umożliwia wyodrębnienia grupy uprawnień operacyjnych. Tylko w niektórych z tych przepisów używa się terminu „czynności operacyjno-rozpoznawcze”, nawiązując w ten sposób do charakteru danego uprawnienia. Tymczasem, jeżeli z jakiegoś uprawnienia wskazanego w ustawach kompetencyjnych funkcjonariusze służb specjalnych skorzystają w ramach prowadzonych działań operacyjnych (spraw operacyjnych)³², to czy nie powinno się go klasyfikować jako uprawnienia o charakterze operacyjnym? Wydaje się, że tak należy czynić. Oczywiście, tego rodzaju dywagacje mają wyłącznie teoretyczne znaczenie. Tym niemniej, odgrywają niebagatelną rolę, kiedy chce się wskazać grupę ustawowych uprawnień operacyjnych służb specjalnych, aby następnie dokonać ich charakterystyki.

Mimo powyższych uwarunkowań, do grupy ustawowych uprawnień operacyjnych służb specjalnych można zaliczyć takie, jak: kontrola operacyjna, zakup kontrolowany (kontrolowane wręczenie lub przyjęcie korzyści majątkowej), przesyłka niejawnie nadzorowana, korzystanie z pomocy osób godnych zaufania (działania agenturalne), zbieranie w sposób niejawni informacji i danych osobowych, stosowanie form, metod i środków umożliwiających identyfikację (legalizacja, przykrycie), obserwacja osób i zdarzeń, a nawet pozyskiwanie danych retencyjnych (bilingowych) lub uzyskiwanie danych objętych tajemnicą bankową³³. Tych wszystkich prawnych możliwości działania służb specjalnych – w świetle powyżej sygnalizowanych zastrzeżeń – nie można traktować jako listy zamkniętej (*numerus clausus*). Co za tym idzie, wskazana powyżej grupa ustawowych uprawnień operacyjnych służb specjalnych nie ma charakteru kategorycznego. Jest to tylko efekt przyjęcia pewnej konwencji na potrzeby niniejszego opracowania³⁴.

O ile jednak trudno jest przedstawić kompletną, a przy tym niebudzącą wątpliwości, listę ustawowych uprawnień operacyjnych, o tyle stosunkowo prosto można nazwać te spośród nich, które ewidentnie służą celom wykryczym (zwalczaniu przestępstw). Na gruncie ustaw kompetencyjnych

³² Na przykład funkcjonariusze ABW prowadząc określoną sprawę operacyjną mają prawo zwrócić się z żądaniem, dajmy na to, do ministerstwa lub z prośbą do jakiejś prywatnej osoby o udzielenie pomocy (np. o udostępnienie dokumentów, danych). Korzystają wtedy z uprawnienia, o którym mowa w art. 23 ust. 1 pkt 7 ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu; przy czym nie wskazuje się w tym przepisie, że służy ono prowadzeniu czynności operacyjno-rozpoznawczych. Mimo to – z uwagi na wskazany powyżej cel jego zastosowania – wolno klasyfikować je jako uprawnienie o charakterze operacyjnym.

³³ Artykuł 27 i n. ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu; art. 17 i n. ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym; art. 31 i n. ustawy o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego.

³⁴ J. Widacki (red.), *Kryminalistyka*, Katowice 1984, s. 128.

przyjęto bowiem rozwiązanie, w myśl którego pewne kategorie uprawnień operacyjnych wyraźnie „rezerwuje się” dla tej sfery aktywności służb specjalnych. Jest to grupa uprawnień operacyjnych, w której decyzją ustawodawcy znalazły się trzy kluczowe uprawnienia: kontrola operacyjna, zakup kontrolowany (kontrolowane wręczenie lub przyjęcie korzyści majątkowej) oraz przesyłka niejawnie nadzorowana. Przepisy będące podstawą stosowania tych uprawnień stanowią, że służby specjalne podejmują tego rodzaju czynności „w sprawach o przestępstwa”, „w celu rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania przestępstw” lub po prostu „w celu realizacji zadań” danej służby (do których zalicza się m.in.: rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw).

W tym też ujęciu są to ustawowe uprawnienia operacyjne najbardziej predestynowane do zwalczania przestępstw, ponieważ umożliwiają jeszcze na etapie czynności operacyjno-rozpoznawczych prowadzenie działań wykrywawczych. Wymienione uprawnienia mogą służyć uzyskiwaniu materiału dowodowego, stanowić podstawę faktyczną wszczęcia postępowania przygotowawczego bądź też wzmacniać dowody już zebrane w toku śledztwa.

Wiąże się z tym kwestia wprowadzania do śledztwa wyników takich czynności (tzw. waloryzacja procesowa materiału operacyjnego). W doktrynie zdania w tej materii są podzielone, choć dominują dwa główne stanowiska³⁵. Pierwsze z nich opiera się na założeniu, że czynności operacyjno-rozpoznawcze są całkowicie samodzielną kategorią czynności wykonywanych przez służby specjalne. Co za tym idzie, wyniki tych czynności nie mogą być wprost wprowadzane do procesu karnego (śledztwa), nawet wtedy gdy w efekcie tych czynności zostaną uzyskane materiały dowodzące (potwierdzające) pewnych okoliczności popełnienia przestępstwa. Także wtedy materiał taki nie ma waloru dowodowego (procesowego). Zapewne za takim podejściem do omawianej materii przemawia odmienny sposób dokumentowania czynności operacyjno-rozpoznawczych od tego, w jaki dokumentuje się czynności procesowe (dochodzeniowo-śledcze).

Zwolennicy drugiego stanowiska odwołują się do rozwiązań prawnych zawartych w ustawach kompetencyjnych. Z rozwiązań tych jasno wynika, że czynności (uprawnienia) operacyjne służą m.in. zdobywaniu i utrwalaniu dowodów oraz wykrywaniu sprawców przestępstw. Z tych też powodów ich efekty należy wprowadzać bezpośrednio do postępowania karnego. Ostatnia uwaga dotyczy tych uprawnień operacyjnych, o których wprost mówi się w ustawach kompetencyjnych jako środkach umożliwiających zdobywanie dowodów procesowych (tj. kontroli operacyjnej, zakupie kontrolowanym, przesyłce niejawnie nadzorowanej). Właśnie te uprawnienia, jako instrumenty służące niejako bezpośrednio zwalczaniu przestępstw, zostały scharakteryzowane poniżej.

³⁵ A. Taracha, *Czynności operacyjno-rozpoznawcze...*, s. 48; T. Hanausek, *Wybrane zagadnienia prawa policyjnego*, Katowice 1992, s. 11.

2.1. Kontrola operacyjna

Jak stanowią przepisy ustaw kompetencyjnych, kontrolę operacyjną służby specjalne mogą stosować, co już sygnalizowano, w trakcie wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych. W przypadku dwóch służb specjalnych, tj. ABW i CBA, kontrola operacyjna może być używana „w celu rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania przestępstw”. Jest to kryterium ustawowe, które decyduje o możliwości wykorzystywania tego uprawnienia w działalności operacyjnej ABW i CBA. Co za tym idzie, obie te służby nie mogą stosować kontroli operacyjnej w celu uzyskiwania informacji o zdarzeniach (ustalania faktów), kiedy nie służy to zwalczaniu przestępstw, czyli kiedy realizują pozostałe zadania ustawowe. Jest to nawiązanie do dwóch sfer aktywności obu służb. Wskazuje na to – wyraźny na gruncie ustaw kompetencyjnych – podział zadań ABW i CBA; na te, które wymagają podejmowania działań o charakterze operacyjno-wykrywczym, i te, które wymagają czynności o charakterze operacyjno-profilaktycznym. Do pierwszej grupy zadań zalicza się „rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw”, a do drugiej należy „rozpoznawanie, zapobieganie i zwalczanie zagrożeń” lub „ujawnianie przypadków nieprzestrzegania prawa” (niebędących przestępstwami)³⁶. Tylko w wypadku realizacji zadań z pierwszej grupy funkcjonariusze ABW i CBA – przy wykonywaniu czynności operacyjno-rozpoznawczych – mają prawo posługiwać się kontrolą operacyjną. Możliwości w tym zakresie obu służb nieco się różnią.

ABW jest uprawniona do stosowania kontroli operacyjnej w przypadku wszystkich typów przestępstw, ściganiem których zajmuje się na gruncie ustawy kompetencyjnej³⁷. Oznacza to, że katalog przestępstw zwalczanych przez tę służbę jest dokładnie tym samym katalogiem, który umożliwia Agencji stosowanie kontroli operacyjnej. Zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 2 *ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu*, do przestępstw tych zalicza się kilka kategorii czynów zabronionych, w tym m.in. przestępstwa godzące w bezpieczeństwo państwa oraz podstawy ekonomiczne państwa. W ustawie nie wyjaśnia się przy tym, o jakie dokładnie przestępstwa stypizowane i penalizowane w przepisach karnych chodzi. Spektrum spraw, w ramach których ABW może stosować kontrolę operacyjną, jest bardzo szerokie (wręcz nieograniczone)³⁸. Inaczej ta kwestia jest uregulowana w ustawie

³⁶ Artykuł 5 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu; art. 2 ust. 1 pkt 1–5 ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym.

³⁷ Artykuł 27 ust. 1 w zw. z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu.

³⁸ „Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, w odróżnieniu od pozostałych ośmiu służb uprawnionych do stosowania kontroli operacyjnej, nie ma ograniczeń jeśli chodzi o katalog przestępstw, w przypadku których może stosować kontrolę operacyjną. Powinien to być katalog zamknięty.” Cyt. za: S. Hoc, *O potrzebie nowelizacji art. 5 ust. 1 pkt 2b ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu*, „Przeгляд Policyjny” 2011, nr 3, s. 7.

kompetencyjnej, na podstawie której działa CBA. W świetle jej przepisów katalog przestępstw, wobec których może być stosowana kontrola operacyjna, jest zdecydowanie węższy od katalogu przestępstw w ogóle zwalczanych przez CBA³⁹. Jest to katalog zamknięty (ograniczony), co pozwala precyzyjnie wskazać przypadki, w których CBA ma prawo w toku działalności operacyjno-wykrywczej stosować kontrolę operacyjną.

W jeszcze inny sposób uregulowano analizowaną materię na gruncie ustawy o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiady Wojskowego. Zgodnie z art. 31 ust. 1 tej ustawy, SKW może stosować kontrolę operacyjną nie tylko w celu rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania przestępstw, ale również podczas realizacji pozostałych zadań należących do jej właściwości. Oznacza to, że SKW jest uprawniona do korzystania z tego instrumentu także wtedy, kiedy jej aktywność koncentruje się na uzyskiwaniu informacji „mogących mieć znaczenie dla obronności państwa, bezpieczeństwa lub zdolności bojowej Sił Zbrojnych RP lub innych jednostek organizacyjnych MON”. Niekoniecznie informacje te muszą wskazywać na okoliczności związane z działalnością przestępczą. Takie ujęcie zakresu stosowania przez SKW kontroli operacyjnej może, z jednej strony, wywoływać pewne wątpliwości natury konstytucyjnej⁴⁰, z drugiej strony, stanowić wyraz podkreślenia roli, jaką ma do odegrania SKW. Wszakże jest to służba o charakterze kontrwywiadowczym, ukierunkowana na przeciwdziałanie zagrożeniom niekoniecznie związanym lub generowanym przez zjawisko przestępczości.

W ustawach kompetencyjnych oprócz powyżej wskazywanych warunków stosowania kontroli operacyjnej wymienia się jeszcze dwie przesłanki. Są to i w tym przypadku przesłanki (warunki) odnoszące się w takim samym stopniu do wszystkich służb specjalnych. W myśl ustaw kompetencyjnych są nimi: 1) bezskuteczność dotychczas stosowanych środków („gdy inne środki okazały się bezskuteczne”); 2) nieprzydatność środków

³⁹ Zgodnie z art. 17 ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Biuro może stosować kontrolę operacyjną „w celu rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania przestępstw, a także uzyskania i utrwalenia dowodów przestępstw: 1) określonych w art. 228–231, 250a, 258, 286, 296–297, 299, 310 § 1, 2 i 4 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny; 2) skarbowych, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 1 lit. d, jeżeli wartość przedmiotu czynu lub uszczuplenie należności publicznoprawnej przekraczają pięćdziesięciokrotną wysokość minimalnego wynagrodzenia za pracę (...)”. Tymczasem katalog przestępstw, których zwalczanie w myśl art. 2 ust. 1 pkt 1 tej ustawy należy do zadań CBA, jest zdecydowanie obszerniejszy.

⁴⁰ Wątpliwości te widoczne są na gruncie postanowienia sygnalizacyjnego Trybunału Konstytucyjnego z 15 listopada 2010 r. (S 4/10). Wprawdzie ich przedmiotem są przepisy ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, ale tym bardziej są one aktualne na gruncie ustawy o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego. W ocenie TK „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”.

pozostających w dyspozycji służb specjalnych (czyli jeśli takie środki „będą nieprzydatne”).

Obie z wymienionych przesłanek powinny być spełnione, kiedy służby specjalne decydują się na stosowanie tego rodzaju uprawnienia, jakim jest kontrola operacyjna, z tym zastrzeżeniem, że w świetle obowiązującego brzmienia przepisów wystarczy, aby spełniona była tylko jedna z nich. Wskazuje na to użycie w tych przepisach wyrazu „albo”, który oznacza zastosowanie przez ustawodawcę alternatywy rozłącznej. Co za tym idzie, służby mogą wykorzystywać w swoje działalności kontrolę operacyjną, jeżeli prowadzone przez nie czynności operacyjno-rozpoznawcze nie przynoszą w określonej perspektywie czasowej pożądaných rezultatów. W świetle drugiej z przesłanek mogą też skorzystać z kontroli operacyjnej bez konieczności uprzedniego używania innych środków pracy operacyjnej, jeżeli dysponują określoną wiedzą, że takie środki będą nieprzydatne. Wiedza służb o braku przydatności „innych środków” może wynikać zarówno z dokonanych ustaleń faktycznych (okoliczności sprawy), jak i charakteru i rodzaju przestępstwa (przestępczości) rozpoznawanego w danej sprawie operacyjnej. W praktyce oba czynniki w tym samym (mniej, więcej) stopniu będą determinowały decyzję o zastosowaniu kontroli operacyjnej. Ścisłej mówiąc, to właśnie one będą wpływały na ocenę tego, czy w danej sprawie kontrola operacyjna może i powinna być zastosowana.

Jak stanowią przepisy ustaw kompetencyjnych, kontrola operacyjna prowadzona jest niejawnie i może polegać na:

- kontrolowaniu treści korespondencji,
- kontrolowaniu zawartości przesyłek,
- stosowaniu środków technicznych umożliwiających uzyskiwanie w sposób niejawnie informacji i dowodów oraz ich utrwalanie, a w szczególności treści rozmów telefonicznych (podśluch telefoniczny) i innych informacji przekazywanych za pomocą sieci telekomunikacyjnych.

Użycie w przepisach terminu „w szczególności” oznacza, że w toku kontroli operacyjnej mogą być uzyskiwane nie tylko informacje dotyczące treści rozmów telefonicznych (w tym przekazywanych przez sieci telefonii komórkowej), ale również informacje w postaci tekstów, SMS-ów, faksów czy obrazów telewizyjnych, a nawet przesyłane pocztą elektroniczną lub uzyskiwane z bezpośredniego podsłuchu (instalowanego w miejscach publicznie niedostępnych)⁴¹.

W przypadku podsłuchu telefonicznego czynności podejmowane w ramach kontroli operacyjnej nie różnią się pod względem technicznym od tych, które są podejmowane na podstawie o art. 237 k.p.k. (podśluch procesowy). Różnice występują natomiast pod względem katalogu przestępstw

⁴¹ A. Herzog, *Wykorzystanie materiałów operacyjnych w postępowaniu dyscyplinarnym prokuratorów*, „Prokuratura i Prawo” 2007, nr 2, s. 87–88.

w sprawach, w których oba instrumenty mogą być stosowane. W przypadku podsłuchu procesowego katalog ten określa art. 237 § 3 k.p.k. Co ważne, katalog ten nie pokrywa się z katalogiem przestępstw, o którym można mówić na gruncie ustaw kompetencyjnych; choć w pewnych zakresach oba katalogi się pokrywają (przecinają). Inna istotna różnica między podsłuchem procesowym a podsłuchem operacyjnym polega na tym, że instytucja z art. 237 k.p.k. może być stosowana w toczącym się postępowaniu karnym, podczas gdy kontrola operacyjna także przed jego wszczęciem. W tym też kontekście w doktrynie wskazuje się na problem konkurencji, jaki pojawia się pomiędzy podsłuchem procesowym a operacyjnym⁴². Wydaje się jednak, że na oba środki należy patrzeć jak na instrumenty komplementarne wobec siebie. Obydwa przecież służą (przede wszystkim) wykrywaniu przestępstw i utrwalaniu dowodów. Przy czym nieco inny jest zakres spraw karnych, w których podsłuchy te mogą być wykorzystywane. To z kolei stwarza okazję, przynajmniej w niektórych przypadkach, do subsydiarnego traktowania podsłuchu operacyjnego wobec podsłuchu procesowego⁴³.

Tryb stosowania kontroli operacyjnej jest w zasadzie identycznie uregulowany we wszystkich ustawach kompetencyjnych. W trybie zwykłym, który jest trybem podstawowym, kontrolę operacyjną zarządza, w drodze postanowienia, Sąd Okręgowy w Warszawie na pisemny wniosek szefa danej służby specjalnej złożony po uzyskaniu pisemnej zgody Prokuratora Generalnego. W tym zakresie wyjątek stanowią tylko rozwiązania zawarte w ustawie o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Wywiadu Wojskowego, które zakładają, że sądem właściwym do rozpoznania wniosku szefa SKW jest Wojskowy Sąd Okręgowy w Warszawie⁴⁴.

Treść wniosku jest do pewnego stopnia ustandaryzowana, co wynika z faktu określenia jego wzoru w przepisach wykonawczych wydawanych na podstawie ustaw kompetencyjnych⁴⁵. Do wniosku przesyłanego do sądu szefowie służb są obowiązani dołączyć materiały uzasadniające potrzebę stosowania kontroli operacyjnej. Przy czym, w ustawach kompetencyjnych

⁴² R. Kmieciak, *Kontrola rozmów telefonicznych jako czynność procesowa i operacyjno-rozpoznawcza*, w: H. Groszyk, L. Dubel (red.), *Wybrane problemy teorii i praktyki państwa i prawa*, Lublin 1986, s. 224.

⁴³ Zgodnie z art. 237 § 3 k.p.k., w postępowaniu karnym nie może być stosowany podsłuch procesowy w sprawach o przestępstwo stypizowane w art. 299 k.k.; gdy tymczasem na gruncie ustaw kompetencyjnych w takim przypadku może być stosowany podsłuch operacyjny (art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym; art. 29 ust. 1 ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu).

⁴⁴ Artykuł 31 ust. 2 ustawy o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego.

⁴⁵ Na przykład rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 lipca 2013 r. w sprawie sposobu dokumentowania prowadzonej przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego kontroli operacyjnej oraz przechowywania i przekazywania wniosków i zarządzeń, a także przechowywania, przekazywania, przetwarzania i niszczenia materiałów uzyskanych podczas stosowania tej kontroli (Dz.U. z 10.09.2013 r. poz. 1048).

nie precyzuje się, jakie to mają być materiały i co mają zawierać. W praktyce mogą zatem mieć one postać dokumentacji obejmującej całość akt postępowania (sprawy operacyjnej) lub najważniejszych dokumentów pokazujących poziom aktywności służby i uzyskane efekty w sprawie. Istotne jest jednak to, że sąd przed podjęciem decyzji zapoznaje się z dokumentami ilustrującymi efekty czynności operacyjno-rozpoznawczych, które podejmowano dotychczas w danej sprawie i dopiero na tej podstawie ocenia, czy zachodzą przesłanki (okoliczności) uzasadniające stosowanie kontroli operacyjnej. W wypadku różnic w ocenach dokonywanych przez służbę i Sąd Okręgowy w Warszawie (a w przypadku SKW – Wojskowy Sąd Okręgowy w Warszawie), szefowi służby przysługuje zażalenie na postanowienie sądu składane do sądu odwoławczego. W tym zakresie mają odpowiednie zastosowanie przepisy Kodeksu postępowania karnego.

Jeżeli jakakolwiek zwłoka mogłaby spowodować „utrata informacji lub zatarcie albo zniszczenie dowodów przestępstwa”, szefowie służb specjalnych mogą zarządzić kontrolę operacyjną bez uprzedniej zgody sądu. Ustawy kompetencyjne wymagają jednak, aby przed wydaniem takiego zarządzenia szefowie uzyskali uprzednio zgodę Prokuratora Generalnego. W takim przypadku, nazywanym trybem niecierpiącym zwłoki, szefowie służb specjalnych mają też obowiązek jednoczesnego zwrócenia się z wnioskiem do sądu o wydanie postanowienia w przedmiocie stosowania kontroli operacyjnej. Postanowienie w tej sprawie sąd powinien wydać w ciągu pięciu dni. Jeśli w tym czasie Sąd Okręgowy w Warszawie nie wyda takiego postanowienia, szef służby musi zarządzić wstrzymanie kontroli operacyjnej. Zgromadzone w tym trybie materiały z kontroli operacyjnej podlegają komisyjnemu protokolarnemu zniszczeniu; chyba że na wniosek szefa służby, złożony za zgodą Prokuratora Generalnego, sąd postanowi inaczej.

Kontrolę operacyjną można zarządzić na okres nie dłuższy niż trzy miesiące. Jeśli nie ustaną w tym czasie przyczyny, sąd na wniosek szefa służby, złożony za zgodą Prokuratora Generalnego, ma prawo jednorazowo przedłużyć okres kontroli operacyjnej maksymalnie o kolejne trzy miesiące. W sytuacji zaś pojawienia się nowych istotnych okoliczności, sąd może wydać postanowienie o kontynuowaniu kontroli operacyjnej na czas oznaczony, i to mimo upływu sześciu miesięcy od jej zarządzenia.

W myśl ustaw kompetencyjnych zakończenie stosowania kontroli operacyjnej następuje niezwłocznie po ustaniu jej przyczyn, a najpóźniej z upływem okresu, na który została wprowadzona. O wynikach kontroli operacyjnej szefowie służb specjalnych informują Prokuratora Generalnego, przedstawiając zebrane w jej toku materiały. Co do zasady, szefowie czynią to po zakończeniu kontroli operacyjnej. Natomiast na żądanie Prokuratora Generalnego szefowie służb specjalnych informują go także o przebiegu kontroli operacyjnej.

Uzyskane w trakcie kontroli materiały, mogące stanowić podstawę wszczęcia postępowania karnego lub mające znaczenie dla toczącego się

postępowania, szef służby przekazuje Prokuratorowi Generalnemu. W innym przypadku materiały zgromadzone podczas kontroli operacyjnej podlegają niezwłocznemu komisijnemu, protokolarnemu zniszczeniu. Materiały przekazane Prokuratorowi Generalnemu mają charakter dokumentów urzędowych, stanowiących dowód w sprawie i mogą być odczytywane w sądowym postępowaniu karnym. Zgromadzone podczas stosowania kontroli operacyjnej materiały, które nie są istotne dla bezpieczeństwa państwa lub nie stanowią informacji potwierdzających zaistnienie przestępstwa, podlegają niezwłocznemu, protokolarnemu, komisijnemu zniszczeniu. Ich zniszczenie zarządza szef służby specjalnej, który jest też obowiązany do niezwłocznego poinformowania o tym Prokuratora Generalnego.

W świetle ustaw kompetencyjnych nie ma żadnych wątpliwości, że kontrola operacyjna służy zdobywaniu dowodów („utrwalaniu dowodów”). W tym też kontekście niektórzy przedstawiciele doktryny piszą o zjawisku „procesualizacji” takich czynności operacyjno-rozpoznawczych, jak np. kontrola operacyjna⁴⁶. Dodają przy tym, że „(...) przeważała ostatecznie tendencja do bezpośredniego włączenia do dowodów stanowiących podstawę wyrokowania również materiałów, które zostały zebrane i utwalone bardzo nieformalnie. Dalszy więc był procesowej kontroli rozmów, którą wolno prowadzić tylko po wszczęciu postępowania i której tajemnica ze zrozumiałych powodów jest słabiej chroniona, jest co najmniej dyskusyjny”⁴⁷.

Wykorzystanie dowodu uzyskanego podczas stosowania kontroli operacyjnej jest dopuszczalne wyłącznie w postępowaniu karnym w sprawie o przestępstwo, w stosunku do którego jest dopuszczalne stosowanie takiej kontroli przez jakikolwiek uprawniony podmiot⁴⁸. Przy czym to Prokurator Generalny podejmuje decyzję o zakresie i sposobie wykorzystania materiału dowodowego uzyskanego w drodze kontroli operacyjnej. Ponadto w ustawach kompetencyjnych przyjęto rozwiązania, zgodnie z którymi mogą być w sposób legalny wykorzystane dowody uzyskane w drodze stosowania kontroli operacyjnej, mimo że dotyczą przestępstw lub osób nieobjętych zarządzeniem o kontroli. W myśl tych rozwiązań, „jeżeli w wyniku stosowania kontroli operacyjnej uzyskano dowód popełnienia przestępstwa lub przestępstwa skarbowego, w stosunku do którego można zarządzić kontrolę operacyjną, popełnionego przez osobę, wobec której była stosowana kontrola operacyjna, innego niż objęte zarządzeniem kontroli operacyjnej albo popełnionego przez inną osobę, o zgodzie na jego wykorzystanie w postępowaniu karnym orzeka postanowieniem Sąd Okręgowy w Warszawie na wniosek Prokuratora Generalnego”. Wniosek taki Prokurator Generalny powinien skierować do sądu nie później niż w ciągu miesiąca od dnia otrzymania materiałów zgromadzonych podczas stosowania

⁴⁶ S. Waltoś, *Wizja procesu karnego XXI wieku*, „Prokuraturo i Prawo” 2002, nr 1, s. 16.

⁴⁷ Cyt. za: S. Waltoś, *Proces karny. Zarys systemu*, Warszawa 2008, s. 381–382.

⁴⁸ Artykuł 27 ust. 15a o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu; art. 17 ust. 15a ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym.

kontroli operacyjnej. Służby specjalne mają obowiązek przekazać uzyskane materiały Prokuratorowi Generalnemu niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie dwóch miesięcy od dnia zakończenia tej kontroli. Sąd powinien wydać postanowienie w tym względzie w terminie 14 dni od daty złożenia wniosku przez Prokuratora Generalnego.

Powyższa procedura reguluje instytucję tzw. zgody następczej sądu, którą do ustaw kompetencyjnych „wprowadzono” w 2011 roku⁴⁹. Nowelizacja stanowiła z kolei konsekwencję szerokiej dyskusji, jaką wywołało postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 26 kwietnia 2007 r. (I KZP 6/07; OSN-KW 2007, nr 5, poz. 37)⁵⁰. Do 2011 roku brak było bowiem uregulowań dotyczących tzw. zgody następczej, czyli sądowej zgody na wykorzystywanie dowodów pochodzących z kontroli operacyjnej, które wykraczały poza zakres postanowienia sądu zarządzającego tego rodzaju czynności. Wykorzystanie pozyskanego w ten sposób materiału dowodowego pozostawione było swobodnej ocenie sądu rozpoznającego sprawę, w której ten materiał był prezentowany. W świetle obowiązujących rozwiązań, zawartych m.in. w ustawach kompetencyjnych, materiał taki podlega uprzedniej ocenie sądu, który – w sygnalizowanej powyżej procedurze – decyduje o możliwości jego wykorzystania w postępowaniu karnym. Oznacza to, że materiał uzyskany w trakcie kontroli operacyjnej – wykraczający poza zakres przedmiotowy lub podmiotowy pierwotnego zarządzenia o jej stosowaniu – bez zgody sądu nie może stanowić dowodu w procesie karnym.

Powstaje jednak pytanie, czy dotyczy to również materiału, którego nie można następczo „sanować” stosując procedurę tzw. zgody następczej? Chodzi o materiał dotyczący przestępstw „pozakatalogowych”, których nie ma w żadnej ustawie umożliwiającej stosowanie kontroli operacyjnej. W takiej sytuacji powinny mieć zastosowanie zasady „ogólne” wynikające z procedury karnej, w której nie wprowadza się żadnego zamkniętego katalogu dowodów, uznając za takie w zasadzie wszystko, co może przyczynić się do ustalenia prawdy (pozwala ustalić fakty procesowe), pod warunkiem, że nie są to okoliczności objęte zakazem dowodowym. W polskiej procedurze karnej nieznanym jest też zakaz wykorzystania dowodów – określanych w doktrynie i orzecznictwie – mianem „owoców z zatrutego drzewa”⁵¹. Materiał z kontroli operacyjnej wskazujący na okoliczności istotne dla ustalenia prawdy powinien być traktowany jako dowód dopuszczalny w postępowaniu karnym.

⁴⁹ Chodzi o ustawę z dnia 4 lutego 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2011 r. Nr 53, poz. 273).

⁵⁰ D. Drajewicz, *Zgoda następcza sądu na stosowanie kontroli operacyjnej*, „Prokuratura i Prawo” 2009, nr 1, s. 93–94; W. Koziulewicz, *Postępowanie w przedmiocie zarządzania kontroli operacyjnej*, w: L. Paprzycki, Z. Rau (red.), *Praktyczne elementy zwalczania przestępczości zorganizowanej i terroryzmu*, Warszawa 2009, s. 45.

⁵¹ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 14 listopada 2006 roku (syg. akt VKK 52/06).

2.2. Zakup kontrolowany

Ustawowa podstawa stosowania przez służby specjalne instytucji zakupu kontrolowanego różni się nieco od brzmienia tych przepisów ustaw kompetencyjnych, które zawierają uprawnienie do zarządzania kontroli operacyjnej. Mimo tych różnic, obie instytucje mogą być wykorzystywane w działalności operacyjno-wykrywczej służb specjalnych.

W świetle ustaw kompetencyjnych zakup kontrolowany może być stosowany w sprawach o przestępstwa, a więc w zasadzie podobnie jak kontrola operacyjna, z jednym wszakże zastrzeżeniem dotyczącym wojskowych służb specjalnych, które mogą korzystać z kontroli operacyjnej także w innych celach, niż zwalczanie przestępstw. W przypadku instytucji zakupu kontrolowanego nawet jednak i one mogą to czynić wyłącznie „w celu rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania przestępstw”⁵². Oznacza to, że zgodnie z ustawami kompetencyjnymi stosowanie zakupu kontrolowanego przez służby specjalne dopuszczalne jest wyłącznie w celu zwalczania przestępstw. Zakres (katalog) przestępstw, w przypadku których służby mogą korzystać z zakupu kontrolowanego, jest identyczny jak przy stosowaniu kontroli operacyjnej⁵³.

Czynności zakupu kontrolowanego to „czynności operacyjno-rozpoznawcze zmierzające do sprawdzenia uzyskanych wcześniej wiarygodnych informacji o przestępstwie oraz wykrycia sprawców i uzyskania dowodów”, które „mogą polegać na dokonaniu w sposób niejawnym nabycia lub przejęcia przedmiotów pochodzących z przestępstwa, ulegających przepadkowi albo których wytwarzanie, posiadanie, przewożenie lub obrót są zabronione, a także na przyjęciu lub wręczeniu korzyści majątkowej”. Ścisłej biorąc, czynności zakupu kontrolowanego przeprowadza się przez: a) nabycie, czyli odpłatne lub nieodpłatne przeniesienie posiadania określonych przedmiotów; b) przejęcie, które polega na wejściu w posiadanie wskazanych przedmiotów, dokonany stosownie do okoliczności za wiedzą lub bez wiedzy osoby posiadającej te przedmioty; c) przyjęcie lub udzielenie korzyści majątkowej w postaci pieniędzy lub innych środków płatniczych, papierów wartościowych bądź przedmiotów stanowiących korzyść majątkową⁵⁴.

⁵² Artykuł 33 ust. 1 ustawy o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego.

⁵³ W przypadku SKW, z racji rozciągnięcia możliwości stosowania kontroli operacyjnej na wszystkie zadania tej służby, zakres korzystania z zakupu kontrolowanego ograniczono do rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania przestępstw określonych w art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy kompetencyjnej. Zob. art. 33 ust. 1 ustawy o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego

⁵⁴ § 2 ust. 2 pkt 1–3 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 października 2002 r. w sprawie sposobu przeprowadzania i dokumentowania przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego czynności operacyjno-rozpoznawczych zmierzających do sprawdzenia uzyskanych wcześniej wiarygodnych informacji o przestępstwie oraz wykrycia sprawców i uzyskania dowodów (Dz.U. Nr 172, poz. 1403).

Ustawy kompetencyjne stanowią o dwóch odmianach tej instytucji: o zakupie kontrolowanym (*sensu stricte*) oraz kontrolowanym przyjęciu wręczeniu korzyści majątkowej (tzw. kontrolowanej łapówce)⁵⁵. W literaturze przedmiotu obie kategorie czynności określa się również mianem transakcji pozorowanych⁵⁶.

W świetle powyższych uwarunkowań kluczową przesłanką stosowania zakupu kontrolowanego jest wymóg dysponowania przez służby specjalne wiarygodnymi informacjami o przestępstwie. Oznacza to, że przed zastosowaniem zakupu kontrolowanego służby powinny zgromadzić pewną wiedzę „operacyjną” odnośnie zdarzeń i zachowań osób, co do których istnieje przypuszczenie, że mają charakter przestępczy. Zachowania te powinny odpowiadać znamionom ustawowym typów przestępstw zwalczanych przez służby specjalne, z tym jednak zastrzeżeniem, że w grę mogą wchodzić wszystkie formy stadialne przestępstwa, które podlegają ściganiu karne-
mu⁵⁷. Wynika to z roli, jaką w obszarze ścigania karnego spełniają służby specjalne, czyli nie tylko polegającej na rozpoznawaniu i wykrywaniu przestępstw, lecz również na zapobieganiu tym ostatnim. Wiarygodne informacje o przestępstwie, jakimi muszą dysponować służby specjalne przed zastosowaniem zakupu kontrolowanego, mogą dotyczyć zachowań i zdarzeń, które nie weszły jeszcze w fazę całkowitej realizacji przestępstwa (dokonania czynu). Mogą to być informacje uwiarygodniające karalne przygotowanie lub usiłowanie przestępstwa albo już dokonanie takiego czynu.

„Wiarygodna informacja o przestępstwie” to nie to samo, co „uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa”⁵⁸. Zakres pojęciowy obu tych terminów nie jest tożsamy. Jasno wynika to z uwarunkowań prawnych czynności operacyjno-rozpoznawczych, o jakich mowa w ustawach kompetencyjnych. Wszystkie te ustawy stanowią, że służby specjalne „w granicach zadań” i w celu ich realizacji, wykonują czynności operacyjno-rozpoznawcze i dochodzeniowo-śledcze⁵⁹, z tą jednak zasadniczą różnicą, że czynności operacyjno-rozpoznawcze mogą być prowadzone przed wszczęciem

⁵⁵ J. Kostrubiec, *Formy działania służb specjalnych*, w: M. Bożek, M. Czuryk, M. Karpiuk, J. Kostrubiec (red.), *Służby specjalne w strukturze władz publicznych. Zagadnienia prawnoustrojowe*, s. 124; R. Lizak, *Kontrolowane przyjęcie lub wręczenie korzyści majątkowej*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2011, nr 1, s. 29–30.

⁵⁶ D. Szumiło-Kulczycka, *Czynności operacyjno-rozpoznawcze i ich relacje do procesu karnego*, Warszawa 2012, s. 51.

⁵⁷ Polskie prawo karne zna trzy formy stadialne przestępstwa: przygotowanie, usiłowanie i dokonanie czynu. Zgodnie z polskim prawem (art. 17 Kodeksu karnego) przygotowanie jest karalne jedynie wówczas, gdy ustawa tak stanowi; Z. Jędrzejewski, *Bezprawność jako element przestępności czynu*, Warszawa 2009, s. 39.

⁵⁸ M. Kołodziejczak, A. Sobiech, *Prawnie dopuszczalne postacie prowokacji*, „Prawo i Prokuratura” 2010, z. 11, s. 38–39.

⁵⁹ Artykuł 21 ust. 1 pkt 1 w zw. z ust. 3 ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu; art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym; art. 26 pkt 1 w zw. z art. 27 ust. 3 ustawy o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Wywiadu Wojskowego.

postępowania karnego. Oznacza to, że czynności operacyjno-rozpoznawcze mogą być podejmowane przez służby specjalne bez „uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa”, które jest wymagane do wszczęcia postępowania przygotowawczego. Tej ogólnej zasady nie przekreśla użycie zwrotu „czynności operacyjno-rozpoznawcze zmierzające do sprawdzenia uzyskanych wcześniej wiarygodnych informacji o przestępstwie...”, o jakim stanowi ustawowa regulacja instytucji zakupu kontrolowanego. Zastosowanie bowiem w przepisach ustaw kompetencyjnych terminu „wiarygodnych informacji” należy traktować jako celowy i racjonalny zabieg ustawodawcy. Jest to jedna z podstawowych reguł wykładni przepisów prawa. Stosując tę regułę do interpretacji przepisów regulujących instytucje zakupu kontrolowanego, należy kategorycznie stwierdzić, że gdyby ustawodawca chciał, aby termin „wiarygodna informacja” oznaczał to samo co „uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa”, to właśnie ten ostatni termin znalazłby się w ustawach kompetencyjnych. Tym bardziej że tym terminem ustawodawca posługuje się konsekwentnie redagując przepisy Kodeksu postępowania karnego, a więc normując polską procedurę karną. W przypadku ustaw, na podstawie których działają służby specjalne, ustawodawca postąpił jednak inaczej. Nie zdecydował się na użycie terminu „uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa”, kiedy określał przesłanki umożliwiające stosowanie przez służby specjalne instytucji zakupu kontrolowanego.

Jak stanowią ustawy kompetencyjne, funkcjonariusze służb specjalnych (lub osoby udzielające pomocy służbom) nie ponoszą odpowiedzialności karnej wykonując czynności zakupu kontrolowanego lub kontrolowanego wręczenia korzyści majątkowej. Zachowanie funkcjonariuszy nie może jednak polegać na kierowaniu działaniami wyczerpującymi znamiona czynu zabronionego pod groźbą kary⁶⁰. Zwrot „kierowaniu działaniami” wskazuje, że powyższy zakaz dotyczy tylko jednej z form zjawiskowych przestępstwa, jakim jest sprawstwo kierownicze. Taka interpretacja nie wydaje się słuszna w świetle zasad semantycznej wykładni prawa. Art. 18 § 1 Kodeksu karnego opisując sprawstwo kierownicze posługuje się zwrotem „kierowanie wykonaniem czynu zabronionego oraz polecenie wykonania takiego czynu”, ustawa z kolei stanowi o kierowaniu działaniami wyczerpującymi znamiona czynu zabronionego. Zgodnie z semantyką języka polskiego wykonanie (czy nu) jest pojęciem węższym od terminu działań podjętych w celu popełnienia czynu zabronionego. Wykonanie czynu zabronionego polega tylko na realizacji znamion ustawowych danego przestępstwa, natomiast przez działania wyczerpujące znamiona czynu zabronionego pod groźbą kary należy rozumieć wszystkie formy (zjawiskowe i stadialne)⁶¹ przestępstwa.

W świetle tej wykładni funkcjonariusze służb specjalnych nie mogą nie tylko kierować przebiegiem ani polecać wykonanie czynności zakupu

⁶⁰ Wyrok SN z dnia 10 lipca 2007 r., II KK 387/06, OSNwSK 2007, nr 1, poz. 1587.

⁶¹ K. Buchała, A. Zoll, *Kodeks karny (Część ogólna). Komentarz*, Kraków 2000, s. 168–187.

kontrolowanego, ale również inicjować podjęcia takich czynności, w tym składać propozycje przyjęcia i wręczenia korzyści majątkowej. Niedopuszczalna jest bowiem prowokacja, która kreuje przestępstwo. Poza granicami prawa jest również taka prowokacja, która pozwala funkcjonariuszom oferować określone korzyści w zamian za nielegalne działania⁶², z tym jednak istotnym zastrzeżeniem, że to ostatnie ograniczenie dotyczy wyłącznie funkcjonariuszy dwóch służb specjalnych, a mianowicie ABW i SKW. Nie odnosi się ono zaś do funkcjonariuszy CBA, co jest efektem odmiennego uregulowania zasad stosowania zakupu kontrolowanego w przypadku tej służby specjalnej. Otóż, zgodnie z art. 19 ust. 3 ustawy o CBA, czynności zakupu kontrolowanego „mogą polegać na złożeniu propozycji nabycia, zbycia lub przejścia przedmiotów pochodzących z przestępstwa, ulegających przepadkowi, albo których wytwarzanie, posiadanie, przewożenie lub którymi obrót są zabronione, a także złożeniu propozycji przyjęcia lub wręczenia korzyści majątkowej”. W myśl przepisów ustaw kompetencyjnych, na podstawie których działają ABW i SKW, czynności tzw. zakupu kontrolowanego prowadzone przez funkcjonariuszy tych służb nie mogą polegać na składaniu tego rodzaju propozycji. Dzieje się tak dlatego, że uprawnienia takiego nie zawierają przepisy art. 29 ustawy o ABW i art. 33 ustawy o SKW, w przeciwieństwie do przepisu art. 19 ust. 3 ustawy o CBA. Trzeba przy tym podkreślić, że brak analogicznych rozwiązań w omawianej kwestii w praktyce może powodować (i zapewne powoduje) ograniczenie możliwości prowadzenia przez ABW i SKW ofensywnych działań przy pomocy instytucji zakupu kontrolowanego. Tym samym, kluczową kwestią dla korzystania z zakupu kontrolowanego przez ABW i SKW jest określona wiedza funkcjonariuszy obu służb o pewnych zdarzeniach, która pozwala im niejako w sposób naturalny – a przy tym zgodny z prawem – wykorzystać istniejące już sytuacje do działań operacyjno-wykrywczych.

Czynności zakupu kontrolowanego (kontrolowanego wręczenia korzyści majątkowej) zarządza na czas określony szef danej służby specjalnej; przy czym może to zrobić dopiero po uzyskaniu pisemnej zgody Prokuratora Generalnego. Co równie ważne, przed wydaniem pisemnej zgody Prokurator Generalny zapoznaje się z materiałami uzasadniającymi potrzebę przeprowadzenia czynności zakupu kontrolowanego⁶³. Uzyskanie zgody poprzedza zatem dokonanie przez Prokuratora Generalnego oceny faktów ustalonych przez służby w drodze czynności operacyjno-rozpoznawczych. Dopiero zbieżność tej oceny ze stanowiskiem szefa służby specjalnej, wyrażonym we wniosku o zakup kontrolowany, stanowi gwarancję uzyskania zgody na przeprowadzenie czynności zakupu kontrolowanego. Na tym jed-

⁶² M. Kołodziejczak, A. Sobiech, *Prawnie dopuszczalne postacie prowokacji*, „Państwo i Prawo” 2010, z. 11, s. 38–39.

⁶³ Artykuł 29 ust. 2a ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu; art. 19 ust. 2a ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym; art. 33 ust. 2a ustawy o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Wywiadu Wojskowego.

nak nie kończy się udział Prokuratora Generalnego w procedurze stosowania przez służby specjalne instytucji zakupu kontrolowanego. Szef służby specjalnej ma bowiem obowiązek bieżącego informowania Prokuratora Generalnego o przebiegu, skutkach i wynikach prowadzonych czynności.

Jeżeli działania podjęte w ramach zakupu kontrolowanego potwierdzą informacje o przestępstwie, szef służby przekazuje Prokuratorowi Generalnemu materiały uzyskane w wyniku czynności z wnioskiem o zarządzenie wszczęcia postępowania karnego. Materiały stanowiące podstawę wszczęcia takiego postępowania mają walor procesowy i są traktowane w późniejszym postępowaniu sądowym jako dokumenty urzędowe (art. 393 § 1 kpk).

2.3. Przesyłka niejawnie nadzorowana

Uprawnieniem operacyjnym stosowanym przez służby specjalne w celu zwalczania przestępstw jest również przesyłka niejawnie nadzorowana (kontrolowana). Warto jednak zaznaczyć, że uprawnienie to nie zostało przyznane funkcjonariuszom CBA. Ustawa kompetencyjna, na podstawie której działa CBA, nie przyznaje takiego uprawnienia.

Czynności przesyłki niejawnie nadzorowanej (kontrolowanej) stanowią niejawnie nadzorowanie wytwarzania, przemieszczania, przechowywania i obrotu przedmiotami przestępstwa. W myśl ustaw kompetencyjnych czynności te polegają na obserwowaniu:

- przesyłek, wobec których zachodzi uzasadnione przypuszczenie, że mogą zawierać przedmioty przestępstwa;
- nieruchomości lub przedmiotów ruchomych, w tym pojazdów, w stosunku do których zachodzi uzasadnione przypuszczenie, że są wykorzystywane do wytwarzania, przemieszczania, przechowywania lub obrotu przedmiotami przestępstwa;
- osób, co do których zachodzi uzasadnione przypuszczenie, że mogą wytwarzać, przemieszczać, przechowywać lub dokonywać obrotu przedmiotami przestępstwa.

W toku czynności przesyłki niejawnie nadzorowanej służby specjalne (ABW i SKW) mogą w sposób niejawny okresowo wyłączać przesyłki lub inne rzeczy z obrotu lub procesu wytwarzania. Ponadto przysługuje im również uprawnienie polegające na ich otwieraniu w celu sprawdzenia i oceny ich zawartości, oznakowania, usunięcia przedmiotów przestępstwa lub zastąpienia ich innymi przedmiotami w całości albo w części oraz celem ujawnienia i utrwalenia śladów kryminalistycznych. Funkcjonariusze służb specjalnych mogą także zamykać przesyłki i inne rzeczy po otwarciu i włączać je do obrotu bądź procesu wytwarzania. Stosowanie przesyłki niejawnie nadzorowanej przez funkcjonariuszy służby specjalnej nie może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzkiemu. Celem analizowanej instytucji jest dokumentowanie przestępstw albo ustalenie tożsamości osób w nich uczestniczących lub przejęcie przedmiotów przestępstwa.

Zarządzenie w sprawie realizacji czynności przesyłki niejawnie nadzorowanej wydaje szef danej służby specjalnej (szef ABW lub SKW). Z uprawnienia tego może jednak skorzystać tylko przed wszczęciem postępowania karnego, i co równie ważne, ma obowiązek niezwłocznie o tym fakcie zawiadomić Prokuratora Generalnego. Ponadto szef służby informuje Prokuratora Generalnego o przebiegu i wynikach podjętych czynności, których zaniechanie Prokurator może nakazać w każdym czasie. W sytuacji potwierdzenia informacji o przestępstwie szef służby przekazuje uzyskane materiały Prokuratorowi Generalnemu, wnioskując jednocześnie o wszczęcie postępowania karnego.

W związku z realizacją przez ABW lub SKW czynności przesyłki kontrolowanej, urzędy i podmioty resortów poczty i transportu są obowiązane dopuścić do dalszego przewozu przesyłki zawierające przedmioty przestępstwa w stanie nienaruszonym lub po ich usunięciu albo zastąpieniu w całości lub części. Obowiązek współdziałania w tym zakresie ze służbami specjalnymi spoczywa również na organach celnych oraz Straży Granicznej.

Wnioski

Działania operacyjno-wykrywcze służb specjalnych w zakresie zwalczania przestępstw nie wydają się zbyt odiegać od działalności pozostałych nieprokuratorskich organów ścigania. Często odnoszone przy tej okazji argumenty dotyczące odmiennego uregulowania uprawnień operacyjnych służb specjalnych i służb policyjnych są po prostu trudne do pogodzenia z codzienną praktyką; w szczególności jeśli tę praktykę postrzegać przez pryzmat ustawowego zakresu czynności operacyjno-rozpoznawczych prowadzonych przez służby specjalne i organy policyjne.

W myśl ustaw kompetencyjnych rodzaje i charakter czynności wykonywanych przez oba rodzaje służb w zasadzie niczym się nie różnią. Jednoznacznie wynika to z unormowań prawnych dotyczących poszczególnych uprawnień służb policyjnych i służb specjalnych. W myśl przepisów regulujących te kwestie, prawo do prowadzenia czynności operacyjnych mają nie tylko służby specjalne, ale także organy *stricte* policyjne. Zgodnie z obowiązującym ustawodawstwem uprawnienia o takim charakterze przysługują Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Centralnemu Biuru Antykorupcyjnemu, Służbie Kontrwywiadu Wojskowego, Służbie Wywiadu Wojskowego, Policji, Straży Granicznej, Żandarmerii Wojskowej oraz służbom skarbowym Ministerstwa Finansów, a więc nie tylko służbom specjalnym⁶⁴. Wbrew potocznym opiniom zakres uprawnień operacyjnych służb policyjnych wcale nie jest uboższy od przyznanego służbom specjalnym.

⁶⁴ Artykuł 14 ust. 1 ustawy o Policji; art. 9 ust. 1 ustawy o SG; art. 36 ust. 1 w zw. z ust. 4 ustawy o kontroli skarbowej.

Porównanie (na gruncie przepisów obowiązujących w tym zakresie) możliwości obu rodzajów służb wypada na korzyść służb policyjnych. Okazuje się bowiem, że prawo do stosowania kontroli operacyjnej, zakupu kontrolowanego i przesyłki niejawnie nadzorowanej mają następujące służby policyjne: Policja, Straż Graniczna i Żandarmeria Wojskowa. Spośród służb specjalnych tego rodzaju uprawnienia przysługują *expressis verbis* tylko Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Służbie Kontrwywiadu Wojskowego; służby wywiadowcze (Agencja Wywiadu i Służba Wywiadu Wojskowego) mogą z takich uprawnień korzystać wyłącznie za pośrednictwem odpowiednio: Szefa ABW lub Szefa SKW⁶⁵, natomiast Centralne Biuro Antykorupcyjne nie posiada wszystkich uprawnień z grupy tzw. ofensywnych metod pracy operacyjnej. W myśl przepisów ustawy o CBA poza katalogiem jego uprawnień znajduje się prawo do stosowania przesyłki niejawnie nadzorowanej.

Jak wynika z porównania przepisów regulujących instytucję tzw. zakupu kontrolowanego, zakres prowadzenia czynności zakupu przez ABW i Służbę Kontrwywiadu Wojskowego jest nieco węższy niż w przypadku Policji, Straży Granicznej i Żandarmerii Wojskowej. W myśl bowiem przepisów ustaw kompetencyjnych, na podstawie których działają te służby, czynności tzw. zakupu kontrolowanego prowadzone przez funkcjonariuszy ABW i SKW nie mogą polegać na „złożeniu propozycji nabycia, zbycia lub przejęcia przedmiotów pochodzących z przestępstwa, ulegających przepadkowii, albo których wytwarzanie, posiadanie, przewożenie lub którymi obrót są zabronione, a także na złożeniu propozycji przyjęcia lub wręczenia korzyści majątkowej”. Dzieje się tak, dlatego że tego rodzaju uprawnienia nie zawierają przepisy art. 29 ustawy o ABW i art. 33 ustawy o SKW, w przeciwieństwie do przepisów art. 19a ust. 2 ustawy o Policji, art. 9f ust. 2 ustawy o SG oraz art. 32 ust. 2 ustawy o ŻW. Wprawdzie w przepisach ustaw: o ABW i o SKW statuuje się uprawnienie funkcjonariuszy tych służb do prowadzenia czynności polegających na przyjęciu lub wręczeniu korzyści majątkowej, to jednak nie ma w tych przepisach mowy o tym, że funkcjonariusze ABW i SKW w trakcie tych czynności mogą składać propozycję przyjęcia lub wręczenia takiej korzyści. W tej zaś sytuacji, mając przy tym na uwadze zasadę, że organom władzy publicznej wolno tyle, na ile wyraźnie pozwolił im ustawodawca, funkcjonariusze ABW i SKW nie mogą skła-

⁶⁵ Zgodnie z art. 6 ust. 3 ustawy o ABW: „działalność AW na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej może być prowadzona wyłącznie w związku z jej działalnością poza granicami państwa, a realizacja czynności operacyjno-rozpoznawczych, o których mowa w art. 27, 29 i 30, jest dopuszczalna wyłącznie za pośrednictwem Szefa ABW”. Zgodnie z kolei z art. 6 ust. 3 ustawy o SKW: „działalność SWW na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej może być prowadzona wyłącznie w związku z jej działalnością poza granicami państwa, a realizacja czynności, o których mowa w art. 29, art. 31 ust. 1, art. 33 ust. 1 oraz art. 34 ust. 1 dopuszczalna jest wyłącznie za pośrednictwem SKW albo Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, odpowiednio do ich kompetencji”.

dać tzw. propozycji korupcyjnej. Propozycję taką mogą natomiast składać funkcjonariusze Policji, Straży Granicznej oraz Żandarmerii Wojskowej, ponieważ jasno takie prawo zapewniono w wyżej przywoływanych przepisach ustaw kompetencyjnych tych służb.

Różnice w omawianym zakresie między służbami specjalnymi a służbami policyjnymi trudno wytłumaczyć przedmiotem działania lub bliżej nieokreśloną „tajemniczością” służb specjalnych. W warstwie normatywnej tego rodzaju argumenty należy oceniać krytycznie. Oczywiście nie są to różnice na tyle istotne, aby można mówić o różnym sposobie działania obu kategorii służb państwowych. Jeśli jednak spojrzeć na tę kwestię od strony poszczególnych uprawnień tych służb, to tego rodzaju porównanie w wielu aspektach wypada na korzyść służb policyjnych (Policji). W opinii publicznej pokutuje zaś od zawsze przekonanie, że najszerszymi uprawnieniami spośród wszystkich organów państwowych zajmujących się zwalczaniem przestępstw cieszą się służby specjalne. W tej sytuacji wypada mieć tylko nadzieję, że oba mankamenty zostaną naprawione w wyniku przyjęcia, wcześniej czy później, ustawy o czynnościach operacyjno-rozpoznawczych dla wszystkich służb państwowych.

Wydaje się to tym bardziej uzasadnione, że obie wersje – zarówno rządowa, jak i poselska – projektu ustawy o czynnościach operacyjno-rozpoznawczych, procedowane w VI kadencji Sejmu, zakładały, iż ma to być akt normatywny określający metody i formy pracy operacyjnej prowadzonej przez wszystkie służby państwowe uprawnione do tego rodzaju działań. Ustawa o czynnościach operacyjno-rozpoznawczych miała zatem stanowić wspólną podstawę działania dla służb specjalnych oraz służb policyjnych, co rozwiałoby wiele wątpliwości dotyczących zakresu i zasad stosowania uprawnień operacyjnych przez służby prowadzące pracę operacyjną. Z jednej strony umożliwiłoby to swoistego rodzaju unifikację czynności operacyjno-rozpoznawczych, a przez to wyznaczenie – na gruncie przepisów prawa – precyzyjnej granicy ingerowania służb wykonujących takie czynności w wolności i prawa jednostki. Z drugiej strony przyjęcie takiej ustawy przyczyniłoby się do zapewnienia bezpieczeństwa prawnego funkcjonariuszy, co z kolei stanowi kluczową kwestię, jeśli idzie o skuteczność służb państwowych realizujących czynności operacyjno-rozpoznawcze na rzecz ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Brak jasnych, a przy tym takich samych dla wszystkich służb, ustawowo określonych reguł prowadzenia tych czynności, dodatkowo komplikuje sprawę w tej materii. Stwarza bowiem okazję do różnych, żeby nie powiedzieć dowolnych, ocen zachowań funkcjonariuszy prowadzących pracę operacyjną; począwszy od oceny dokonywanej przez ich przełożonych, poprzez organy kontroli (np. sejmowe komisje), prokuraturę, a skończywszy na sądach. W efekcie paraliżuje to działania operacyjne funkcjonariuszy, a co za tym idzie przekreśla efektywne wykorzystywanie instrumentów operacyjnych do zwalczania zagrożeń i przestępstw.

Bibliografia

- Bożek M., *Służby specjalne oraz kryteria ich klasyfikacji na gruncie polskiego ustawodawstwa*, w: M. Bożek, M. Czuryk, M. Karpiuk, J. Kostrubiec (red.), *Służby specjalne w strukturze władz publicznych. Zagadnienia prawnoustrojowe*, Warszawa 2014, s. 19.
- Buchała K., Zoll A., *Kodeks karny (Część ogólna). Komentarz*, Kraków 2000.
- Drajewicz D., *Zgoda następcza sądu na stosowanie kontroli operacyjnej*, „Prokuratura i Prawo” 2009, nr 1.
- Grzegorzczak T., *Kodeks postępowania karnego oraz ustawa o świadku koronnym. Komentarz*, wyd. 5, Warszawa 2008.
- Grzegorzczak T., Tylman J., *Polskie postępowanie karne*, Warszawa 1998.
- Hanausek T., *Kryminalistyka. Zarys wykładu*, Kraków 1996.
- Hanausek T., *Wybrane zagadnienia prawa policyjnego*, Katowice 1992.
- Herzog A., *Wykorzystanie materiałów operacyjnych w postępowaniu dyscyplinarnym prokuratorów*, „Prokuratura i Prawo” 2007, nr 2.
- Hoc S., *O potrzebie nowelizacji art. 5 ust. 1 pkt 2b ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu*, „Przegląd Policyjny” 2011, nr 3.
- Hoc S., *Zagadnienia odpowiedzialności karnej za szpiegostwo*, Warszawa 1985.
- Jędrzejewski Z., *Bezprawność jako element przestępności czynu*, Warszawa 2009.
- Kmieciak R., *Kontrola rozmów telefonicznych jako czynność procesowa i operacyjno-rozpoznawcza*, w: H. Groszyk, L. Dubel (red.), *Wybrane problemy teorii i praktyki państwa i prawa*, Lublin 1986.
- Kołodziejczak M., Sobiech A., *Prawnie dopuszczalne postacie prowokacji*, „Państwo i Prawo” 2010, z. 11.
- Kosmaty P., *Prawo operacyjne*, „Prokurator” 2010, nr 1–2.
- Kozielewicz W., *Postępowanie w przedmiocie zarządzania kontroli operacyjnej*, w: L. Paprzycki, Z. Rau (red.), *Praktyczne elementy zwalczania przestępczości zorganizowanej i terroryzmu*, Warszawa 2009.
- Kurzępa B., *Możliwość wykorzystania w procesie karnym informacji uzyskanych przez agenta policyjnego*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2003, nr 1.
- Leciak M., *Tajemnica państwowa i jej ochrona w prawie karnym materialnym i procesie karnym*, Toruń 2009.
- Lidel K., Mróz J., *Zwalnianie policjanta z tajemnicy służbowej w sprawach karnych*, „Jurysta” 2006, nr 5.
- Lityński M., *Czynności operacyjne w procesie karnym*, „Państwo i Prawo” 1961, z. 6.
- Lizak R., *Kontrolowane przyjęcie lub wręczenie korzyści majątkowej*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2011, nr 1.
- Misiuk A., *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego. Zagadnienia prawnoustrojowe*, Warszawa 2008.
- Młynarczyk Z., *Tajemnica państwowa i służbowa a czynności operacyjno-rozpoznawcze*, „Przegląd Sądowy” 1993, nr 3.
- Piechowiak M., *Służebność państwa wobec człowieka i jego praw jako naczelna idea Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. – osiągnięcie czy zadanie?*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 4 (81).

- Pikulski S., *Działania operacyjne Policji*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 1996, nr 2.
- Sadurski W., *Prawo przed sądem. Studium sądownictwa konstytucyjnego w post-komunistycznych państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, Warszawa 2008.
- Schaff L., *Zakres i formy postępowania przygotowawczego*, Wydawnictwo PWN, Warszawa 1961.
- Skrzydło W., *Konstytucyjny katalog wolności i praw jednostki*, w: M. Chmaj, L. Leszczyński, W. Skrzydło, A. Wróbel (red.), *Konstytucyjne wolności i prawa w Polsce, Zasady ogólne*. t. 1, Kraków 2002.
- Skrzydło W., *Ustrój polityczny RP świetle Konstytucji z 1997 r.*, Kraków 2002.
- Szumiło-Kulczycka D., *Czynności operacyjno-rozpoznawcze i ich relacje do procesu karnego*, Warszawa 2012.
- Taracha A., *Czynności operacyjno-rozpoznawcze (aspekty kryminalistyczne i prawnodowodowe)*, Lublin 2006.
- Taracha A., *Zakres czynności operacyjno-rozpoznawczych w świetle ustawodawstwa policyjnego*, w: *Kierunki i stan reformy prawa karnego*, Lublin 1995.
- Waltoś S., *Proces karny. Zarys systemu*, Warszawa 2008.
- Waltoś S., *Wizja procesu karnego XXI wieku*, „Prokuratura i Prawo” 2002, nr 1.
- Widacki J. (red.), *Kryminalistyka*, Katowice 1984.
- Widacki J. (red.), *Kryminalistyka*, Warszawa 2002.
- Widła T., *Prawo do prywatności a prowadzenie działalności operacyjno-wykrywczej*, „Prawa Człowieka. Humanistyczne Zeszyty Naukowe” 1997, nr 4.
- Wronkowska S., *Zarys koncepcji państwa prawnego w polskiej literaturze politycznej i prawnej*, w: S. Wronkowska (red.), *Polskie dyskusje o państwie prawa*, Warszawa 1995.

Charakterystyka ustawowych uprawnień operacyjnych służb specjalnych

Streszczenie

Celem artykułu jest przedstawienie roli i charakteru uprawnień operacyjnych służb specjalnych (Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Służby Wywiadu Wojskowego oraz Służby Kontrwywiadu Wojskowego). W opracowaniu sformułowano klasyfikację tych uprawnień, ukazano ich niejawną naturę oraz znaczenie, jakie mają one dla realizacji zadań służb specjalnych. Wnioski *de lege lata* uzupełniają postulaty *de lege ferenda* dotyczące konieczności przyjęcia odrębnej ustawy regulującej uprawnienia operacyjno-rozpoznawcze służb specjalnych i policyjnych.

Słowa kluczowe: czynności operacyjno-rozpoznawcze, służby specjalne, kontrola operacyjna, przesyłka niejawnie nadzorowana, zakup kontrolowany

The characteristics of the operational powers of the Polish Special Services

Abstract

The aim of the article is to present the role and nature of the operational powers of the Polish Special Services (Internal Security Agency, Foreign Intelligence Agency, Central

Anticorruption Bureau, Military Intelligence Service, and Military Counterintelligence Service). The article contains a classification of such powers, presents their classified nature and the importance they have for the performance of the Special Services' tasks. The *de lege lata* conclusions are complemented by some *de lege ferenda* postulates on the necessity of adopting a separate Act of law concerning the operational and investigative competences of the Special Services and the Police Force.

Keywords: investigative operations, Special Services, operative control, controlled delivery, controlled purchase