

TOMASZ WIERZCHOWSKI

Wyższa Szkoła Gospodarki Euroregionalnej

im. Alcide De Gasperi w Józefowie

tomasz.wierzchowski@post.pl

Minister Koordynator ds. Służb Specjalnych – Model Zarządzania nad Służbami Specjalnymi w RP

Minister Coordinator for Special Services – Model of Management over Special Services in Poland

ABSTRACT

This article is concerning to the issue of management of special services in Poland and an attempt to define this model. Exercising supervision and control over services whose activities may threaten human rights is too serious a matter for an individual official, without the proper appropriate administrative apparatus. The main task of the services is to provide information – hence the service management model is a model of information management. Therefore, a new definition of the needs and model of service management is necessary, taking into account the current needs of a modern, secure state.

KEYWORDS: *coordination, special services, information, management, state security, supervision, control, information obligation*

STRESZCZENIE

Artykuł niniejszy poświęcony został kwestii zarządzania służbami specjalnymi w Polsce i stanowi próbę określenia tego modelu. Sprawowanie nadzoru i kontroli nad służbami, których działalność może zagrozić prawom człowieka, jest zbyt poważnym zagadnieniem dla pojedynczego urzędnika, bez właściwego odpowiedniego aparatu administracyjnego. Głównym

zadaniem służb jest dostarczanie informacji – stąd też model zarządzania służbami jest modelem zarządzania informacją. Stąd też niezbędnym jest nowe zdefiniowanie potrzeb i modelu zarządzania służbami z uwzględnieniem aktualnych potrzeb nowoczesnego, bezpiecznego państwa.

SŁOWA KLUCZOWE: *koordynacja, służby specjalne, informacja, zarządzanie, bezpieczeństwo państwa, nadzór, kontrola, obowiązek informacyjny*

Służby specjalne są szczególną instytucją w każdym organizmie państwowym. Ich działalność z uwagi na umocowaną w prawie ingerencję w prawa i wolności obywatelskie wymaga szczególnego nadzoru ze strony właściwych zwierzchnich instytucji państwa. Nadzór taki sprawowany jest w szczególnych warunkach – musi być efektywny z jednej strony, z drugiej z uwagi na charakter działania służb pozostaje co do zasady niejawnym w zakresie działań szczegółowych, dając opinii publicznej jedynie ogólne informacje o działaniach poszczególnych nadzorowanych służb. Podnoszone w niniejszym opracowaniu zagadnienie było już wielokrotnie poddane analizie i refleksji naukowej i stanowi częsty temat publikacji¹.

Potrzeba ponownego spojrzenia na problem (model) nadzoru nad służbami specjalnymi w Polsce wydaje się bezdyskusyjna. Nadzór ten jest instytucją podlegającą bezpośrednim zmianom, wywołaną nie tylko zmianami politycznymi i realizacją koncepcji zarządzania służbami przez siły polityczne, które utworzyły rząd, ale i zadaniami stojącymi

¹ M.in.: M. Bożek, Służby specjalne. Kryteria klasyfikacji na tle ustawodawstwa policyjnego, „Przegląd Policyjny” 4(92), Szczytno 2008, s. 137.; M. Bożek, Sejmowa kontrola działalności służb specjalnych i jej ograniczenia wynikające z ustaw kompetencyjnych. Zarys problemu na tle uwarunkowań kompetencyjnych, *Studia Iuridica Lublinensia* 20, 2013, s. 47–69; P. Chodak, Zarządzanie w służbach – Nadzór, kontrola i koordynacja realizowana przez Koordynatora Służb Specjalnych, *Journal of Modern Science*, Tom 2, 29/2016, s. 283–286; A. Król, Działalność operacyjna służb specjalnych w systemie bezpieczeństwa państwa, *Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego* 9/13, s. 279–293; D. Laskowski, Prawne podstawy funkcjonowania służb specjalnych z perspektywy potrzeb obronnych państwa, *Obronność. Zeszyty Naukowe* 2(10)2014, s. 59–75.

przed służbami w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego i międzynarodowego. To przede wszystkim problem bezpośredniej koordynacji pracy służb specjalnych w kraju i na arenie zewnętrznej.

Aktualnie działa w Polsce 5 służb specjalnych. W art. 11 ustawy z dnia 24 maja 2002 roku o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu ustawodawca wprowadził definicję podmiotową służb specjalnych. Zgodnie z tym przepisem służbami specjalnymi są: Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ABW), Agencja Wywiadu (AW), Służba Kontrwywiadu Wojskowego (SKW), Służba Wywiadu Wojskowego (SWW) oraz Centralne Biuro Antykorupcyjne (CBA)². Do koordynacji działań tych służb powołany został organ konstytucyjny w postaci Ministra-Członka Rady Ministrów Koordynatora Służb Specjalnych.

Prezes Rady Ministrów podpisał w dniu 18 listopada Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra-Członka Rady Ministrów Mariusza Kamińskiego – Koordynatora Służb Specjalnych (dalej Rozporządzenie)³. Sprawowanie nadzoru nad służbami specjalnymi to bez wątpienia jedna z najważniejszych czynności administracyjnych i merytorycznych w państwie. Sposób powołania samego Ministra-Koordynatora nie budzi tutaj większych uwag, wydaje się, iż zarówno wydane na podstawie art. 33 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r., o Radzie Ministrów⁴, rozporządzenie spełnia warunki formalnoprawne. Duże zastrzeżenia należy natomiast wносить co do wymieniania z imienia i nazwiska Ministra-Koordynatora. Bowiem w przypadku jego odwołania ze stanowiska służby zapewne nie zostaną bez nadzoru, natomiast dla pełnego umocowania prawnego jego następcy niezbędne będzie opracowanie nowego rozporządzenia. Sam brak

² Dz.U. z 2017 r. poz. 1920 z późn. zm.

³ Dz.U. z 2015 r., poz. 1921, z późn. zm. zmienione następnie Rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2017 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra-Członka Rady Ministrów Mariusza Kamińskiego – Koordynatora Służb Specjalnych; Dz.U. z 2017 r. poz. 2332.

⁴ Dz.U. z 2012 r. poz. 392 oraz z 2015 poz. 1064.

takich przepisów może zatem stwarzać zagrożenie dla praw i wolności obywatelskich, bowiem kompetencje poprzedniego Ministra (oczywiście przy pozostawieniu dotychczasowego modelu) muszą być przeniesione na kolejną osobę. Stąd też niezbyt fortunne sformułowanie w przypadku długiego okresu legislacji może rodzić określone skutki prawne.

Niezależnie od powyższego spostrzeżenia, należy zwrócić uwagę także na to, iż przywołany akt prawny nie jest kompletny i kompetencje Ministra zostały także określone w przywołanej już wcześniej ustawie o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu, ustawie z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego⁵ oraz ustawie z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym⁶. Dodatkowo Minister Koordynator realizuje pakiet zadań z ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r., o ochronie informacji niejawnych⁷.

W polskim systemie prawnym taki podział kompetencji nie stanowi czegoś wyjątkowego, natomiast przy tak elementarnej kwestii, jaką jest np. przestrzeganie praw człowieka przez instytucje państwa, zgrupowanie w jednym akcie prawnym wszystkich jego kompetencji byłoby pożądane i celowe. Zwłaszcza w sytuacji, gdy nie jest on kompletny i nie zawiera chociażby wyrażonego wprost obowiązku informowania Prezesa Rady Ministrów i członków Rady Ministrów o aktywności i działaniach służb specjalnych. Oczywiście trudno twierdzić, iż taki obowiązek informacyjny wobec Prezesa Rady Ministrów nie jest spełniany, lecz dla zachowania transparentności i wzajemnych relacji w administracji rządowej, powinien zostać bezpośrednio wyrażony. Dokonując analizy treści tego aktu prawnego, nie sposób odnieść wrażenia, iż Koordynator Służb Specjalnych w zakresie swoich obowiązków, przejmuje funkcję zarządzania służbami, nie zaś kontrolną i co do zasady koordynującą. Świadczy o tym bowiem szeroki wachlarz jego kompetencji, który zda-

⁵ Dz.U. z 2017 r. poz. 1978.

⁶ Dz.U. z 2017 r. poz. 1993 z późn. zm.

⁷ Dz.U. z 2018 r. poz. 412 z późn. zm.

je się wykraczać poza ramy instytucjonalnego nadzoru i koordynacji. Do jego zadań należy bowiem: zarówno nadzór i kontrola nad działalnością służb specjalnych, koordynowanie działań służb, wspomaganie Rady Ministrów w kształtowaniu głównych kierunków polityki rządu dotyczącej działalności służb – § 2 Rozporządzenia.

Działalność Ministra Koordynatora na podstawie przywołanego wcześniej Rozporządzenia nabiera cech swoistej ekskluzywności, sądząc po zapisach dotyczących chociażby poruszanego już w niniejszym opracowaniu zagadnienia praw człowieka w służbach specjalnych. Po pierwsze należy oddać ustawodawcy, iż starano się oddać istnienie problemu wzajemnych relacji praw człowieka i działalności służb w tekście Rozporządzenia. Według § 3.3. do zadań Ministra Koordynatora w zakresie kontroli działalności służb specjalnych należy *analizowanie i dokonywanie oceny stosowania przez służby specjalne uprawnień umożliwiających ingerencję w prawa i wolności człowieka i obywatela, w szczególności w drodze uprawnień określonych w art. 27–29 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, art. 31–33 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego i art. 17–19 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym.*

Przywołane w treści Rozporządzenia zapisy ustaw o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu, Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego, a także Centralnego Biura Antykorupcyjnego dotyczą, najogólniej mówiąc, czynności operacyjno-rozpoznawczych prowadzonych przez służby specjalne. Czynności są najbardziej inwazyjnymi formami aktywności służb i realnie mogą godzić w prawa człowieka. Ich niewłaściwe stosowanie (czyli bez właściwej kontroli politycznej i sądowej) prostą drogą prowadzi do naruszenia praw człowieka⁸.

⁸ A. Taracha, *Czynności operacyjno-rozpoznawcze. Aspekty kryminalistyczne i prawnodowodowe*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2006, s. 291–315.

Zatem zastosowanie szczególnego nadzoru ze strony organu zarządzającego służbami nad stosowaniem czynności operacyjno-rozpoznawczych bez wątplenia jest elementem, który powinien zabezpieczać prawa i wolności obywatelskie – czyli także prawa człowieka. Z drugiej strony szkoda, że ta funkcja gwarancyjna ograniczona została wyłącznie do analizy i oceny, a nie zaś do gwarancji na poziomie kontroli przed zastosowaniem tych środków. Wykonują je inne organy, lecz sam Minister Koordynator mógłby w tym systemie spełniać dodatkową rolę, jaką realizuje np. w stosunku do systemu ochrony danych osobowych.

Na podstawie §6.9 Rozporządzenia Minister ma prawo zapoznawać się z informacjami pełnomocnika do spraw kontroli przetwarzania przez Centralne Biuro Antykorupcyjne danych osobowych o naruszeniu przepisów ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym oraz przepisów o ochronie danych osobowych. Dodatkowo na podstawie §6.10 zapoznawać się i opiniować roczne sprawozdania przedstawione przez pełnomocnika do spraw kontroli przetwarzania przez Centralne Biuro Antykorupcyjne danych osobowych.

Minister Koordynator jest zatem organem dokonującym analizy ochrony danych osobowych w Centralnym Biurze Antykorupcyjnym. Z uwagi na fakt, iż instytucja pełnomocnika istnieje wyłącznie w CBA, jest to nadzór mocno ograniczony, skupiony zatem tylko i wyłącznie do jednej służby specjalnej (art. 22b ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym). Należy wyrazić zdziwienie, iż dysponując niemalże modelowym rozwiązaniem z powodzeniem funkcjonującym w CBA, które przez lata zbudowało swój własny autonomiczny system ochrony danych osobowych, który współlistniał z krajowym porządkiem ochrony danych osobowych, nie podjęto działań – a do tego Minister Koordynator jest przecież uprawniony do stworzenia podobnych lub też powielenia tego istniejącego w Centralnym Biurze Antykorupcyjnym. Zatem kontrola przestrzegania praw człowieka w zakresie ochrony danych osobowych jest mocno iluzoryczna – ograniczona tylko do 1 z 5 służb specjalnych. Jest to szczególnie istotne chociażby z punktu

widzenia nowego, obowiązującego od 25 maja 2018 r. systemu ochrony danych osobowych opartego na RODO⁹. Popularnie nazywane Rozporządzeniem Ogólnym o ochronie danych osobowych obowiązuje wprost w każdym państwie UE. Uszczegółowiająca jego stosowanie w Polsce tzw. nowa ustawa o ochronie danych osobowych – Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych, w art. 6. 2 zwalnia ze stosowania RODO wszystkie polskie służby specjalne¹⁰. Zatem na podstawie przepisów ustawy wyrażonych w art. 175 oraz ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, tylko ta służba prowadzi zinstytucjonalizowaną ochronę danych osobowych, opartą na swoim własnym systemie. Z punktu widzenia funkcjonowania służb jest to zapewne wygodne rozwiązanie, lecz inne mogące implikować określone zagrożenia dla podmiotów i osób fizycznych kooperujących ze służbami choćby na płaszczyźnie obrotu gospodarczego – zamówienia publiczne lub wykonujących na rzecz służb określone usługi – jak chociażby działalność szkoleniowa. Podmioty te zmuszone są do stosowania RODO, służby zaś nie. Stąd też na styku wzajemnych stosunków cywilnoprawnych dochodzi do dualizmu stosunku prawnego, a to może rodzić określone zagrożenia również dla praw i wolności osób fizycznych.

Analizując możliwości prawne działania Ministra Koordynatora, trudno jest wskazać wzrost jego kompetencji i obowiązków związanych z ochroną praw człowieka. Ślady troski o podstawowe prawa i wolności obywatelskie można umiejscowić w wielu przepisach Rozporządzenia. Pamiętając o tym, iż służby specjalne są instytucjonalną częścią krajowego porządku prawnego, wykonując swoje obowiązki Koordynator służb specjalnych musi respektować wolności i prawa obywatelskie.

⁹ Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation). Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 119 4 maja 2016.

¹⁰ Dz.U. z 2018 r. poz. 1000.

To oczywiście domniemanie, które nie może podlegać wzruszeniu, chociażby tylko z uwagi na fakt, iż Rzeczpospolita Polska jest państwem demokratycznym o dużych tradycjach wolnościowych. Nie niepokoi zatem filozofia przepisów dotyczących służb specjalnych (a nawet wspomniane w małej części braki), ale jakość i sposób respektowania praw człowieka, a czasem nawet ich sposób rozumienia.

Nie są to puste twierdzenia. Wracając do zadań i prac prowadzonych przez Ministra Koordynatora, należy wspomnieć, iż jego obsługę zapewnią Kancelaria Prezesa Rady Ministrów (§ 8 Rozporządzenia). „Przy Radzie Ministrów działa Kolegium do Spraw Służb Specjalnych, zwane dalej „Kolegium”, jako organ opiniodawczo-doradczy w sprawach programowania, nadzorowania i koordynowania działalności ABW, AW, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego i Centralnego Biura Antykorupcyjnego, zwanych dalej „służbami specjalnymi”, oraz podejmowanych dla ochrony bezpieczeństwa państwa działań Policji, Straży Granicznej, żandarmerii Wojskowej, Służby Więziennej, Biura Ochrony Rządu, Służby Celnej, urzędów skarbowych, izb skarbowych, organów kontroli skarbowej, organów informacji finansowej oraz służb rozpoznania Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej¹¹. Kolegium w świetle treści art. 12 ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu nie zajmuje się analizą przestrzegania praw człowieka przez służby specjalne i współpracujące z nimi inne służby państwowe. Interesującym jest natomiast fakt, iż zarówno Kolegium, jak i Minister Koordynator działają w ramach struktury Departamentu Bezpieczeństwa Narodowego Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Departament Bezpieczeństwa Narodowego¹².

Sam fakt obsługi organizacyjnej i merytorycznej zarówno Ministra Koordynatora, jak i Kolegium ds. Służb Specjalnych nie powinien wy-

¹¹ Art. 11 Ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu (Dz.U. z 2018 r. poz. 730).

¹² www.kprm.gov.pl dostęp: 03.03.2018.

woływać kontrowersji. Merytoryka działania tych instytucji jest tożsama i realna bliskość rozwiązań organizacyjnych z pewnością wpływa na dobre wykonywanie obowiązków. Z niepokojem natomiast należy podnieść, iż organizacja zarządzania służbami specjalnymi jest przygotowana organizacyjnie przez jeden departament Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Powstaje pytanie, czy ta jednostka organizacyjna jest wystarczająca do zapewnienia pracy w zakresie koordynacji służb. Czy raczej nie powinna zająć się tym oddzielna jednostka w randze samodzielnego ministerstwa. Tak aby realnie zapewnić monitoring w zakresie organizacji i działania służb także w zakresie przestrzegania praw i wolności obywatelskich.

Dokonując analizy stanu bieżącego, dość łatwo można wyodrębnić następujące problemy natury instytucjonalnej związane z zarządzaniem służbami specjalnymi:

- 1) chaotyczne kreowanie regulacji prawnych – rozproszenie ich po ustawach poszczególnych służb i sprowadzenie modelu nadzoru do aktu prawnego rangi rozporządzenia, choć w tym przypadku z uwagi na doniosłość zadań i charakter sprawowanego nadzoru – znacznie bardziej stosownym wydaje się umocowanie zakresu zadań Ministra Koordynatora w akcie prawnym rangi ustawy;
- 2) brak szczegółowych uregulowań systemowych – poszczególne akty prawne określają oczywiście ustrój poszczególnych służb z zachowaniem ich specyfiki, odrębności merytorycznej i zakresu działania, ale często pomijają elementy wspólne – zwłaszcza współdziałania i zarządzania – jak np. przywołany już wcześniej system ochrony danych osobowych, który z powodzeniem funkcjonuje w CBA, a nie jest zduplikowany w innych służbach specjalnych. Jak już wcześniej było wspomniane, jest to niezmiernie istotne w kontekście obowiązywania RODO, a problem jest znacznie szerszy i dotyczy nie tylko ochrony praw i wolności obywatelskich w kontekście działania służb, ale przede wszystkim wspólnej polityki informacyjnej;

- 3) brak transparentności w działaniach służb – jak już wcześniej wspomniano, w istotę działania wpisane jest zachowanie szeroko rozumianej poufności dotyczącej nie tylko stricto ochrony informacji niejawnych w sensie przepisów przywoływanej już ustawy o ochronie informacji niejawnej, ale także „jawnych” elementów działania służb. Odnieść można wrażenie, że szczególnie brakuje skoordynowanej ze służbami polityki informowania przez Ministra Koordynatora przedstawicieli mediów publicznych o działaniach służb. Należy przy tym pamiętać, iż charakterystyczną cechą mediów publicznych bezsprzecznie obok wolności jest ich różnorodność. Można ją odnieść do trzech podstawowych właściwości treści, jak: duży zakres wyboru dla widowni o wszelkich możliwych rodzajach zainteresowań i preferencji; wiele różnych możliwości dotarcia do mediów głosów ze strony społeczeństwa; wierne lub dostateczne odzwierciedlanie przez media różnych aspektów rzeczywistości społecznej i doświadczeń różnych grup społecznych¹³. Przekaz ten powinien być jasno zdefiniowany, selektywny i dostatecznie klarowny, przez co dostosowany nie tylko do poszczególnego rodzaju mediów publicznych, ale przede wszystkim dla ich odbiorców. Powinien ujawniać tylko niezbędne informacje z działalności służb, ale co najmniej dostatecznie zrozumiałe. Niestety brakuje tego typu przekazu – i jest to uwaga, którą należy odnieść do każdej rządzącej ekipy;
- 4) brak kooperacji w poszczególnych sferach – Minister Koordynator posiada instrumenty prawne do zapewnienia sobie właściwej współpracy i koordynacji działania służb i skutecznie je realizuje. Niestety istnieją także obszary współpracy, w których brak jest takiej kooperacji i jest to stan, który utrzymuje się od lat. Dobrym przykładem jest chociażby art. 29 ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym. Art. 29. 1 w brzmieniu: *Szefowie: CBA, Agencji Bez-*

¹³ D. McQuail, *Teoria komunikowania masowego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 351.

pieczeństwa Wewnętrznego, Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Komendant Główny Policji, Komendant Główny Straży Granicznej, Komendant Główny Żandarmerii Wojskowej i Szef Krajowej Administracji Skarbowej są obowiązani do współdziałania, w ramach swoich kompetencji, w zakresie zwalczania korupcji w instytucjach państwowych i samorządzie terytorialnym oraz życiu publicznym i gospodarczym, a także działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa. 2. Szef CBA koordynuje działania o charakterze operacyjno-rozpoznawczym i informacyjno-analitycznym podejmowane przez organy, o których mowa w ust. 1, mogące mieć wpływ na realizację zadań CBA określonych w art. 2 ust. 1 i 2 3. Prezes Rady Ministrów określi, w drodze zarządzenia, warunki, zakres i tryb: 1) współdziałania w zakresie, o którym mowa w ust. 1, 2) koordynacji, o której mowa w ust. 2 – mając na uwadze zapewnienie sprawności i skuteczności postępowań, a także uwzględniając wymogi dotyczące ochrony informacji niejawnych. Pomimo faktu, iż ustawa o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym została uchwalona w 2006 r., do dziś dnia nie powstało nie tylko przedmiotowe zarządzenie, ale także systemowa współpraca szefów poszczególnych służb w tym zakresie. Niewątpliwie należy odczytać to również w kontekście dotychczasowej beczynności Ministra Koordynatora, czy też ogólnie, ponieważ sytuacja taka utrzymuje się od ponad 12 lat – beczynności urzędników państwowych koordynujących współdziałanie służb – w tym służb specjalnych;

- 5) zbytnia autonomiczność służb – co do zasady należy te kompetencje osób kierujących poszczególnymi służbami odebrać jak najbardziej pozytywnie. Autonomiczność kierowania instytucją powoduje niewątpliwie zwiększenie efektywności zarządzania i lepszej dystrybucji określonych środków (w tym także zasobów ludzkich) do realizacji właściwych zadań. Problemy mogą pojawić się wtedy, kiedy kompetencje poszczególnych służb zaczynają się dublować (tak jest np. w przypadku ścigania przestępstw korupcyjnych, które należą do

kompetencji Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Centralnego Biura Antykorupcyjnego). Sytuacja taka może stanowić problem, który powinien posiadać odpowiednio uregulowaną prawną ścieżkę kompetencyjną;

- 6) brak właściwych rozwiązań organizacyjnych – Ministerstwa. Sytuacja, kiedy Minister Koordynator zarządza sferą służb specjalnych – bez właściwego aparatu administracyjnego, w stosunku do jego rozbudowanych zadań, które pozostają do realizacji, posilkuje się skromną strukturą w ramach Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, nie jest sytuacją komfortową i nie służy zarządzaniu służbami. Powołanie odrębnego urzędu w ramach oddzielnego Ministerstwa wzmocniłoby pozycję samego Koordynatora i usprawniło jakość nadzoru nad służbami i kreowania efektywnej polityki zarządzania nad służbami. W tym konkretnym przypadku nie można mówić o niepotrzebnym rozbudowywaniu administracji państwowej i budowaniu zbytej biurokracji.

Jak zatem wynika z analizy wybranych elementów działania Ministra Koordynatora ds. Służb Specjalnych – model zarządzania służbami dotyczy trzech elementów składowych:

- ⇒ określonej części sfery publicznej związanej bezpośrednio z bezpieczeństwem narodowym,
- ⇒ zarządzaniem instytucjami – (5 służbami specjalnymi),
- ⇒ zarządzaniem zasobami ludzkimi.

Biorąc pod uwagę wskazane powyżej elementy oraz charakter służb i sprawowanego nad nim nadzoru, należy odpowiedzieć na pytanie – jaki powinien być model zarządzania służbami? Wskazany przez przyzmat praw człowieka i wolności obywatelskich zakres kompetencji Ministra Koordynatora wskazuje na funkcjonowanie w tym modelu elementów zarządzania administracją, czyli przestrzegania zasad i regulacji prawnych stosowanych dla administracji. Można się

w nim również doszukać elementów zarządzania publicznego – czyli nie tylko administrowania sensu stricte, ale również organizowania działań dla osiągnięcia określonych celów przy zachowaniu zasad skuteczności. Na pewno nie można identyfikować tego modelu z zarządzaniem podmiotami gospodarczymi czy zarządzaniem organizacjami społecznymi¹⁴.

Rozpatrując model zarządzania służbami, należy zwrócić uwagę na efekt finalny tego nadzoru i koordynacji – jakim jest bez wątpienia zarządzanie efektami pracy służb. Państwo zadaniuje służby specjalne nie tylko w celu zwalczania przestępczości i ochrony swoich zasobów – militarnych, ekonomicznych i cyfrowych. Służby mają przede wszystkim prowadzić rozpoznanie i identyfikację zagrożeń dla państwa – pozyskiwać informację. To właśnie informacja jest najbardziej pożądanym efektem działania służb. I właściwa dystrybucja informacji powinna być najbardziej pożądanym kierunkiem koordynacji i zarządzania służbami. Zarządzanie jest przede wszystkim organizacją procesu decyzyjnego – podejmowaniem decyzji. Zgodnie z klasyczną koncepcją funkcji zarządzania: planowaniem, organizowaniem, przewodzeniem i kontrolą – wywodzącej się z definicji administracji (kierowania) Fayola – jest to zestaw integralnie ze sobą powiązanych funkcji¹⁵. Dlatego też w modelowym rozwiązaniu należy przyjąć za element odniesienia całego modelu zarządzania – model zarządzania strategicznego (zdefiniowanego przykładowo według koncepcji Brysona – *Strategia jest zbiorem metodycznych działań zmierzających do opracowania fundamentalnych decyzji i planów, które nadadzą kształt i wskażą, czym jest dana instytucja, co robi i dlaczego to robi*¹⁶. Model ten powinien być

¹⁴ J. Domański, *Zarządzanie strategiczne organizacjami non-profit w Polsce*, Wolters Kluwers business, Warszawa 2010.

¹⁵ A. Chrisidu-Budnik, J. Korczak, A. Pakuła, J. Supernat, *Nauka organizacji i zarządzania*, Kolonia Limited, 2005, s. 249-250.

¹⁶ R. Courtney, *Strategic Management for Voluntary Nonprofit Organizations*, Routledge, London New York, 2002, s. 7.

jednocześnie strukturalizowany i w pewnej mierze elastyczny, tak aby mógł efektywnie realizować zadania przed nim postawione – dotyczące właśnie dystrybucji informacji.

Dystrybucja ta powinna odbywać się wertykalnie i horyzontalnie. Wertykalnie powinna obejmować transfer informacji od Ministra Koordynatora do władz państwowych, zaś horyzontalnie powinna się odbywać na linii Koordynator i szefowie służb. Układ ten jest realizowany obecnie, lecz przy bardzo rozbudowanym zakresie kompetencyjnym Koordynatora niepołożony jest na nim właściwy akcent. Świadczy o tym m.in. brak sformalizowanego obowiązku informacyjnego w rozporządzeniu kompetencyjnym.

Niezależnie od akademickiej i praktycznej jednocześnie dyskusji dotyczącej modelu zarządzania nad służbami specjalnymi w Polsce i działania nadzoru nad służbami sprawowanego przez Ministra Koordynatora ds. Służb Specjalnych, niniejsze skromne opracowanie można zakończyć następującymi wnioskami:

- 1) model zarządzania służbami to w istocie model zarządzania informacją, który powinien wykorzystywać elementy szeroko pojętego zarządzania strategicznego,
- 2) niezbędnym jest dokonanie jak najszerzej rozumianego „przewrotu kopernikańskiego” w zakresie zarządzania i koordynacji polegającym na stworzeniu nowego strukturalnego modelu zarządzania służbami,
- 3) niezbędnym jest stworzenie nowych regulacji prawnych rangi ustawy kompleksowo regulujących kompetencji w zakresie nadzoru nad służbami,
- 4) niezbędnym jest dostosowanie modelu nadzoru do realiów społeczeństwa informacyjnego XXI wieku,
- 5) występuje potrzeba decyzji politycznych co do zarządzania służbami w sposób personalny czy kolegalny,
- 6) stworzenia zaplecza administracyjnego dla urzędników państwowych koordynujących służbami specjalnymi.

Bibliografia:

- Bożek, M., (2013), *Sejmowa kontrola działalności służb specjalnych i jej ograniczenia wynikające z ustaw kompetencyjnych. Zarys problemu na tle uwa-runkowań kompetencyjnych*, *Studia Iuridica Lublinensia* 20.
- Bożek, M., (2008), *Służby specjalne. Kryteria klasyfikacji na tle ustawodaw-stwa policyjnego*, „Przegląd Policyjny” 4(92), Szczytno.
- Chodak, P., *Zarządzanie w służbach – Nadzór, kontrola i koordynacja realizo-wana przez Koordynatora Służb Specjalnych*, *Journal of Modern Science*, Tom 2, 29/2016.
- Chrisidu-Budnik, A., Korczak, J., Pakuła, A., Supernat, J., (2005), *Nauka orga-nizacji i zarządzania*, Kolonia Limited.
- Courtney, R., (2002), *Strategic Managment for Voluntary Nonprofit Organiza-tions*, *Routledge*, London New York.
- Domański, J., (2010), *Zarządzanie strategiczne organizacjami non-profit w Polsce*, Warszawa: Wolters Kluwers business.
- Król, A., *Działalność operacyjna służb specjalnych w systemie bezpieczeństwa państwa*, *Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego* 9/13.
- Laskowski, D., *Prawne podstawy funkcjonowania służb specjalnych z perspek-tywy potrzeb obronnych państwa*, *Obronność. Zeszyty Naukowe* 2(10)2014.
- McQuail, D., (2007), *Teoria komunikowania masowego*, Warszawa: Wydaw-nictwo Naukowe PWN.
- Taracha, A., (2006), *Czynności operacyjno-rozpoznawcze. Aspekty krymina-listyczne i prawnodowodowe*, Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.
- Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the proces-sing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation). *Dziennik Urzę-dowy Unii Europejskiej* L 119 4 maja 2016.
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2015 r. w spra-wie szczegółowego zakresu działania Ministra-Członka Rady Ministrów Mariusza Kamińskiego – Koordynatora Służb Specjalnych (Dz.U. z 2015 r. poz. 1921).

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2017 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra-Członka Rady Ministrów Mariusza Kamińskiego – Koordynatora Służb Specjalnych; Dz.U. z 2017 r. poz. 2332.

Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 2018 r. poz. 1000).

Ustawa z dnia 24 maja 2002 roku o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1978 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r., o ochronie informacji niejawnych (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 412 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r., o Radzie Ministrów (t.j. Dz.U. z 2012 r. poz. 392 oraz z 2015 poz. 1064).

Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1993 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1978).