

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DEPARTAMENT OBRONY NARODOWEJ
I BEZPIECZEŃSTWA WEWNĘTRZNEGO

Nr kontroli: I/04/001

Nr ewid. 165/2005/I04001/KOB

Informacja o wynikach kontroli organizacji służb specjalnych oraz nadzoru nad nimi

Warszawa

listopad

2005 r.

Misją: *Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej*

Wizją: *Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa*

**Informacja
o wynikach kontroli organizacji służb specjalnych
oraz nadzoru nad nimi**

Dyrektor
Departamentu Obrony Narodowej
i Bezpieczeństwa Wewnętrznego

Marek Zająkała

Akceptuję:
Piotr Kownacki

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:
Mirosław Sekuła

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia 10.2005 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
00-950 Warszawa
tel./fax: 0-xxx-22-444 55 00
www.nik.gov.pl

Spis treści

1. Wprowadzenie	4
2. Podsumowanie wyników kontroli	5
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	5
2.2. Synteza wyników kontroli.....	5
2.3. Uwagi końcowe i wnioski.....	8
3. Ważniejsze wyniki kontroli	10
3.1. Charakterystyka stanu prawnego.....	10
3.2. Istotne ustalenia kontroli	12
3.2.1. Tworzenie podstaw prawnych organizacji i funkcjonowania służb specjalnych	12
3.2.2. Organizacja i przygotowanie Służb Specjalnych do realizacji zadań.....	18
3.2.3. Planowanie zadań służb specjalnych	19
3.2.4. Realizacja czynności operacyjno-rozpoznawczych i analityczno- informacyjnych	20
3.2.5. Realizacja przez służby specjalne niektórych postanowień ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej.....	22
3.2.6. Nadzór i kontrola służb specjalnych	24
3.2.7. Kolegium do Spraw Służb Specjalnych	26
4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli	29
4.1. Przygotowanie kontroli	29
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli.....	29
5. Załączniki.....	31
Załącznik Nr 1	31
Załącznik Nr 2	32
Załącznik Nr 3	33
Załącznik Nr 4.....	35

1. Wprowadzenie

Najwyższa Izba Kontroli – Departament Obrony Narodowej i Bezpieczeństwa Wewnętrznego - w okresie od 17 czerwca 2004 r. do 17 maja 2005 r. przeprowadziła, na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ kontrolę Nr I/04/001 „Organizacja służb specjalnych oraz nadzór nad nimi”.

Celem kontroli było zbadanie i ocena organizacji i realizacji zadań przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ABW), Agencję Wywiadu (AW) i Wojskowe Służby Informacyjne (WSI), zwane dalej „służbami specjalnymi”. Ponadto, celem kontroli była ocena funkcjonowania systemów kierowania służbami specjalnymi i nadzoru nad nimi oraz funkcjonowania ustawowych środków odwoławczych.

Kontrolą objęto następujące zagadnienia: podstawy prawne organizacji i funkcjonowania służb specjalnych; ustanowienie i wdrożenie wewnętrznych procedur działania oraz nadzór nad służbami specjalnymi i ich kontrola.

Kontrola została przeprowadzona z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli, z uwzględnieniem sugestii zawartej w piśmie² Wicemarszałka Sejmu Pana Janusza Wojciechowskiego, pod względem legalności, celowości i rzetelności. Kontrolą został objęty okres od 29 czerwca 2002 r.³ do 30 czerwca 2004 r.

2. Podsumowanie wyników kontroli

2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działania prowadzone w Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu i Wojskowych Służbach Informacyjnych w zakresie opracowywania projektów aktów prawnych i tworzenia systemu prawnego regulującego funkcjonowanie tych służb. Izba negatywnie ocenia również funkcjonowanie nadzoru nad służbami specjalnymi i ich kontroli przez Prezesa Rady Ministrów i Ministra Obrony Narodowej w zakresie realizacji przez nie ustawowych zadań.

2.2. Synteza wyników kontroli

1. Z dniem 29 czerwca 2002 r. weszła w życie ustawa o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, która utworzyła Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencję Wywiadu, znosząc równocześnie Urząd Ochrony Państwa. Ustawa ta zobowiązała Radę Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów do wydania 44 rozporządzeń oraz 3 zarządzeń, dotyczących Agencji Wywiadu oraz 49 rozporządzeń i 5 zarządzeń regulujących organizację i funkcjonowanie ABW. W zakresie dotyczącym ABW do dnia zakończenia kontroli Prezes Rady Ministrów nie wydał 5 rozporządzeń⁴, zaś w zakresie dotyczącym AW 4 rozporządzeń. Projekty rozporządzeń i zarządzeń były opracowywane i poddawane procedurze legislacyjnej samodzielnie przez szefów Agencji. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli szefowie Agencji nie dołożyli należytej staranności w sprawnym opracowaniu projektów rozporządzeń i zarządzeń, co było zasadniczą przyczyną długotrwałego tworzenia podstaw prawnych funkcjonowania tych organów. Pomimo upływu 2 i pół roku od wejścia w życie ustawy nie doprowadzono do stworzenia pełnego systemu prawnego określonego ustawą, dającego podstawy funkcjonowania Agencji. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli ww. stan świadczy o niedostatecznym nadzorze Prezesa Rady Ministrów nad działalnością Agencji w tym zakresie. Uchwalenie nowej ustawy, regulującej zagadnienia dotyczące ochrony bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego państwa oraz utworzenie nowych struktur organizacyjnych do realizacji zadań przewidzianych w ustawie, świadczy o tym, że dotychczasowe regulacje nie w pełni przystawały do aktualnych potrzeb. Oznaczało to zatem, że w celu stworzenia możliwości funkcjonowania i realizowania zadań przez Agencje, dotychczasowe regulacje prawne winny być w możliwie krótkim czasie zastąpione nowymi, uwzględniającymi wymogi wynikające z ustawy o ABW i AW (szerzej str. 12-17).

2. W dniu 23 sierpnia 2003 r. weszła w życie ustawa o Wojskowych Służbach Informacyjnych,

⁴ Według stanu na dzień 20 października 2005 r. ilość niewydanych rozporządzeń zmalała do 4.

zwana dalej „ustawą o WSI”. Ustawa ta zobowiązała Radę Ministrów, Prezesa Rady Ministrów i Ministra Obrony Narodowej do wydania 14 rozporządzeń oraz 15 zarządzeń, regulujących organizację i funkcjonowanie WSI. Do dnia 23 sierpnia 2004 r., tj. w terminie ustalonym w ustawie⁵ o WSI, weszło w życie wszystkie 14 rozporządzeń. Natomiast z 15 upoważnień ustawowych do wydania zarządzeń zrealizowano tylko 5. Prezes Rady Ministrów zrealizował 3 spośród 5 upoważnień ustawowych, a Minister Obrony Narodowej – 2 z 10 upoważnień⁶. Niedotrzymanie terminu ustanowienia wszystkich regulacji prawnych funkcjonowania WSI było w ocenie Najwyższej Izby Kontroli działaniem nielegalnym. Niewydanie w terminie zarządzeń wykonawczych do ustawy o WSI, przy jednoczesnej utracie mocy przez wszystkie poprzednio obowiązujące w tej materii regulacje prawne, spowodowało sytuację podejmowania przez Wojskowe Służby Informacyjne działań nie mających oparcia w przepisach prawa. Zarządzenia nie zostały wydane w wyznaczonym terminie, ponieważ Ministerstwo Obrony Narodowej prowadziło prace legislacyjne w tym zakresie dopiero w 2004 r., co w ocenie Najwyższej Izby Kontroli było ze strony Ministra Obrony Narodowej działaniem nierzetelnym (szerzej str. 16-19).

3. Służby specjalne zostały zorganizowane stosownie do obowiązujących w tym zakresie regulacji ustawowych oraz zgodnie z statutami, nadanymi tym jednostkom przez uprawnione organy. Nie zakończono natomiast określania szczegółowej organizacji i zakresów działania struktur organizacyjnych służb, co należy ocenić jako niewykonanie przepisów prawa. Minister Obrony Narodowej nie określił zakresu działania Inspektoratu WSI, a Szef WSI nie ustalił regulaminów organizacyjnych jednostek organizacyjnych WSI. Szef Agencji Wywiadu nie nadał regulaminu organizacyjnego Biura Studiów i Prognoz, utworzonemu z dniem 7 kwietnia 2004 r. (szerzej str. 18-19).
4. Działalność służb specjalnych jest prowadzona według rocznych planów, sporządzanych między innymi w oparciu o wytyczne do działalności, przekazywane ABW i AW przez Prezesa Rady Ministrów, a dla WSI – Ministra Obrony Narodowej. Z realizacji planów działania szefowie służb składają roczne sprawozdania organom udzielającym wytycznych do działalności. Plany i sprawozdania z działalności były sporządzane, jednakże część wymienionych planów i sprawozdań przedłożono właściwym organom z naruszeniem obowiązujących terminów (szerzej str. 19-20).

⁵ Artykuł 47 ustawy o WSI.

⁶ Według stanu na dzień 20 października 2005 r. ilość niewydanych zarządzeń zmalała do 8.

5. Najwyższa Izba Kontroli nie miała możliwości przeprowadzenia kontroli sposobu uregulowania zasad prowadzenia i dokumentowania czynności operacyjno-rozpoznawczych i analityczno-informacyjnych w ABW i AW, z uwagi na odmowę przedłożenia do kontroli stosownych dokumentów i wyjaśnień przez Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Szefa Agencji Wywiadu.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli działania szefów Agencji były nielegalne. W WSI natomiast stwierdzono, na podstawie przedłożonych uregulowań prawnych i złożonych wyjaśnień, że prowadzono na bieżąco wymagane dokumenty ewidencyjne, według wzorów i zasad ustalonych przez Ministra Obrony Narodowej i Szefa WSI (szerzej str. 20-22).

6. Przekazywanie przez służby specjalne Instytutowi Pamięci Narodowej dokumentów, zbiorów danych, rejestrów i kartotek, a także akt funkcjonariuszy, wytworzonych lub gromadzonych w okresie do dnia 6 maja 1990 r. przebiegało w terminach niezgodnych z prawem. Do czasu zakończenia niniejszej kontroli proces przekazywania materiałów archiwalnych był kontynuowany w Agencji Wywiadu i Wojskowych Służbach Informacyjnych, a kolejne terminy wyznaczane przez Prezesa IPN nie były dotrzymywane, co w ocenie Najwyższej Izby Kontroli było działaniem nierzetelnym. Ponadto, Agencja Wywiadu weszła w posiadanie części zasobów archiwalnych byłego Urzędu Ochrony Państwa w sposób naruszający obowiązujące przepisy (szerzej str. 22-24).

7. Nadzór Prezesa Rady Ministrów oraz Ministra Obrony Narodowej nad służbami specjalnymi w ocenie Najwyższej Izby kontroli był niewystarczający. Organy kontrolne Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz Ministerstwa Obrony Narodowej nie prowadziły kontroli działalności merytorycznej i funkcjonowania tych służb. Sprawowanie nadzoru, którego zasadniczym celem jest usuwanie nieprawidłowości w realizacji zadań, bez dopływu informacji dostarczanych w wyniku prowadzonych kontroli, nie daje możliwości pełnego monitorowania funkcjonowania nadzorowanych organów. Przekazywanie przez Prezesa Rady Ministrów szefom Agencji części istotnych zadań do realizacji w formie ustnej, w ocenie Najwyższej Izby Kontroli było nierzetelnym wykonywaniem kompetencji organu państwa. Taka forma przekazywania poleceń nie daje możliwości ustalenia kto i kiedy podejmował konkretne rozstrzygnięcia oraz przebiegu realizacji tych rozstrzygnięć. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli zaniechanie kontroli instytucjonalnej służb specjalnych utrudniało sprawowanie skutecznego nadzoru nad realizacją ustawowych zadań przez te służby (szerzej str. 24-25).

8. Kolegium do Spraw Służb Specjalnych, jako organ opiniodawczo-doradczy Rady Ministrów w sprawach programowania, nadzorowania i koordynowania działalności służb specjalnych, nie w pełni realizowało zadania określone w ustawie o ABW i AW oraz planach pracy Kolegium, w tym obowiązku opiniowania dokumentów planistycznych i sprawozdawczych z działalności służb. Przebieg posiedzeń Kolegium był dokumentowany w protokołach

posiedzeń, z uwzględnieniem podejmowanych rozstrzygnięć i wygłaszanych opinii, jednak pomimo obowiązku prawnego, Sekretarz Kolegium nie prowadził rejestru ocen lub opinii Kolegium i decyzji Przewodniczącego Kolegium oraz harmonogramu ich realizacji. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli brak rejestru oraz harmonogramu realizacji decyzji Przewodniczącego Kolegium stanowiło istotne utrudnienie w sprawowaniu nadzoru nad realizacją tych decyzji (szerzej str. 26-28).

2.3. Uwagi końcowe i wnioski

Stwierdzone nieprawidłowości i uchybienia były, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, spowodowane między innymi brakiem skutecznego nadzoru i kontroli ze strony Prezesa Rady Ministrów oraz Ministra Obrony Narodowej nad służbami specjalnymi. Zbyt długie tworzenie systemu prawnego normującego funkcjonowanie służb specjalnych, mogło doprowadzić do sytuacji, że część działań tych służb była podejmowana w warunkach, gdy nie były jeszcze określone szczegółowe zasady, formy i procedury dla tych działań.

Szczegółowe wnioski dotyczące stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień zostały sformułowane w wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do kierowników kontrolowanych jednostek. Przedmiotem wniosków było głównie zobowiązanie adresatów do dołożenia starań w celu zakończenia procesu tworzenia podstaw prawnych funkcjonowania służb specjalnych, objęcia kontrolą instytucjonalną merytorycznej działalności służb specjalnych oraz zmiany decyzji szefów ABW i AW w sprawie nieudostępnienia kontrolerom NIK niektórych aktów wykonawczych dotyczących działalności Agencji.

Krytyczna ocena NIK dotycząca nieudostępnienia kontrolerom NIK części dokumentów zawierających przepisy regulujące prowadzenie czynności operacyjno-rozpoznawczych, była przedmiotem zastrzeżeń zgłoszonych przez obu szefów Agencji do Kolegium NIK. Zastrzeżenia te zostały oddalone przez Kolegium Najwyższej Izby Kontroli.

Biorąc pod uwagę stwierdzone nieprawidłowości i uchybienia Najwyższa Izba Kontroli uważa za niezbędną realizację następujących wniosków przez:

Prezesa Rady Ministrów:

- niezwłoczne wydanie wszystkich nie wydanych dotychczas rozporządzeń i zarządzeń wymaganych ustawą o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu;
- objęcie skutecznym nadzorem Prezesa Rady Ministrów działalności Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu, między innymi poprzez stawianie zadań i rozliczanie z ich wykonania zachowując przy tym formę pisemną, oraz zlecenie przeprowadzania kontroli działalności merytorycznej tych służb podległym sobie organom kontrolnym;

- podjęcie przez Prezesa Rady Ministrów działań, które spowodują przedkładanie przez Szefów ABW i AW wszystkich dokumentów i materiałów niezbędnych dla potrzeb kontroli NIK,

Ministra Obrony Narodowej:

- niezwłoczne wydanie wszystkich nie wydanych zarządzeń wymaganych ustawą o Wojskowych Służbach Informacyjnych;
- objęcie skutecznym nadzorem działalności Wojskowych Służbach Informacyjnych, poprzez zlecenie przeprowadzania kontroli działalności merytorycznej tych służb podległym sobie organom kontrolnym

Szefów Agencji Wywiadu oraz Wojskowych Służb Informacyjnych:

- bezzwłoczne przekazanie do archiwum Instytutu Pamięci Narodowej, przez szefów AW i WSI, pozostałych do przekazania dokumentów, zbiorów danych, rejestrów i kartotek, a także akt funkcjonariuszy i żołnierzy wytworzonych lub gromadzonych do dnia 6 maja 1990 r.

Sekretarza Kolegium do Spraw Służb Specjalnych:

- prowadzenie przez Sekretarza Kolegium do Spraw Służb Specjalnych rejestru ocen lub opinii Kolegium, a także decyzji Prezesa Rady Ministrów wraz z harmonogramem ich realizacji.

3. Ważniejsze wyniki kontroli

3.1. Charakterystyka stanu prawnego

Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencja Wywiadu

Na podstawie przepisów ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu⁷ utworzono Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, zwaną dalej „ABW”, właściwą w sprawach ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i jego porządku konstytucyjnego (art. 1), oraz Agencję Wywiadu, zwaną dalej „AW”, właściwą w sprawach ochrony bezpieczeństwa zewnętrznego państwa (art. 2). Równocześnie, z dniem wejścia w życie ustawy, tj. 29 czerwca 2002 r., został zniesiony Urząd Ochrony Państwa (art. 221).

W ustawie określono m.in. organizację Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, uprawnienia funkcjonariuszy tych agencji, zasady i warunki służby oraz prawa i obowiązki funkcjonariuszy. Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, zwany dalej „Szefem ABW”, i Szef Agencji Wywiadu, zwany dalej „Szefem AW”, są centralnymi organami administracji rządowej, podlegającymi bezpośrednio Prezesowi Rady Ministrów. Szefów ABW i AW powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów, po zasięgnięciu opinii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Kolegium do Spraw Służb Specjalnych oraz Sejmowej Komisji do Spraw Służb Specjalnych. Działalność Szefa ABW, Szefa AW oraz Szefa Wojskowych Służb Informacyjnych podlega kontroli Sejmu (art. 3).

Prezes Rady Ministrów określa kierunki działania Agencji w drodze wytycznych. Szefowie Agencji, najpóźniej na 3 miesiące przed końcem roku kalendarzowego, przedstawiają Prezesowi Rady Ministrów, każdy w zakresie swojej właściwości, roczne plany działania na rok następny, a do dnia 31 stycznia sprawozdania z działalności Agencji za poprzedni rok kalendarzowy (art. 7).

Działalność ABW i AW jest finansowana z budżetu państwa. Koszty realizacji zadań Agencji, w zakresie których - ze względu na wyłączenie ich jawności - nie mogą być stosowane przepisy o finansach publicznych, rachunkowości i zamówieniach publicznych, są finansowane z utworzonego na ten cel funduszu operacyjnego.

Prezes Rady Ministrów nadaje, w drodze zarządzeń, każdej z Agencji statut, który określa jej organizację wewnętrzną. Szefowie Agencji, w drodze zarządzeń, każdy w zakresie swojej właściwości, nadają regulaminy organizacyjne jednostkom organizacyjnym każdej z Agencji, w których określają jej strukturę wewnętrzną i szczegółowe zadania (art. 20).

Szefowie Agencji, każdy w zakresie swojej właściwości, w drodze zarządzeń, określają sposoby, metody i formy wykonywania zadań w Agencji w zakresie nieobjętym innymi przepisami (art. 19 ust. 3).

⁷ Dz. U. Nr 74, poz. 676 ze zm.

W granicach zadań ustawowych funkcjonariusze ABW i AW wykonują:

- 1) czynności operacyjno-rozpoznawcze i dochodzeniowo-śledcze w celu rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania przestępstw oraz ścigania ich sprawców,
- 2) czynności operacyjno-rozpoznawcze i analityczno-informacyjne w celu uzyskiwania i przetwarzania informacji istotnych dla ochrony bezpieczeństwa państwa i jego porządku konstytucyjnego (art. 21 ust.1 i art. 22).

Szefowie Agencji, każdy w zakresie swojej właściwości, przekazują niezwłocznie Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej i Prezesowi Rady Ministrów informacje mogące mieć istotne znaczenie dla bezpieczeństwa i międzynarodowej pozycji Rzeczypospolitej Polskiej. Jeśli uzyskane informacje dotyczą spraw objętych zakresem działania właściwego ministra, Szef Agencji przekazuje je temu ministrowi, chyba że Prezes Rady Ministrów zdecyduje inaczej (art. 18).

Przy Radzie Ministrów działa Kolegium do Spraw Służb Specjalnych jako organ opiniodawczo-doradczy w sprawach programowania, nadzorowania i koordynowania działalności ABW, AW i Wojskowych Służb Informacyjnych (art. 11). Pracę Kolegium organizuje Sekretarz Kolegium i w tym zakresie może występować do organów administracji rządowej o przedstawienie informacji niezbędnych w sprawach rozpatrywanych przez Kolegium (art. 12 ust. 7). Obsługę Kolegium zapewnia Kancelaria Prezesa Rady Ministrów (art. 12 ust. 8).

Wojskowe Służby Informacyjne

Na podstawie przepisów ustawy z dnia 9 lipca 2003 r. o Wojskowych Służbach Informacyjnych⁸ utworzono Wojskowe Służby Informacyjne jako wyodrębnioną i wyspecjalizowaną służbę wchodzącą w skład Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (art. 1 ust. 1)⁹.

W ustawie ustalono organizację i zakres działania WSI, uprawnienia i obowiązki żołnierzy Wojskowych Służb Informacyjnych oraz przepisy szczególne dotyczące służby wojskowej żołnierzy WSI. Wojskowe Służby Informacyjne są służbą specjalną i służbą ochrony państwa właściwą w sprawach obronności państwa i bezpieczeństwa Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (art. 1 ust. 2).

Działalność Wojskowych Służb Informacyjnych podlega kontroli Sejmu (art. 1 ust. 3). Szef WSI podlega bezpośrednio Ministrowi Obrony Narodowej (art. 9 ust. 1). Szefa WSI wyznacza na stanowisko służbowe i zwalnia z niego Minister Obrony Narodowej, po zasięgnięciu opinii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Prezesa Rady Ministrów, Kolegium do Spraw Służb Specjalnych i sejmowej Komisji do Spraw Służb Specjalnych (art. 8 ust. 1).

⁸ Dz. U. Nr 139, poz. 1326 ze zm.

⁹ Do czasu wejścia w życie ustawy, tj. do 23 sierpnia 2003 r., Wojskowe Służby Informacyjne funkcjonowały na podstawie art. 15 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz. U. z 2002 r. Nr 21, poz. 205 ze zm.).

Kierunki działania WSI określa Minister Obrony Narodowej, a Szef WSI przedstawia Ministrowi Obrony Narodowej roczny plan działania na rok następny oraz sprawozdanie z działalności WSI za poprzedni rok kalendarzowy (art. 4).

Strukturę i organizację wewnętrzną WSI ustala Minister Obrony Narodowej, w statucie nadanym w drodze zarządzenia (art. 11 ust. 2). Działalność WSI jest finansowana z budżetu państwa (art. 12 ust. 1). Koszty realizacji zadań WSI, w zakresie których - ze względu na wyłączenie ich jawności - nie mogą być stosowane przepisy o finansach publicznych, przepisy o rachunkowości oraz przepisy o zamówieniach publicznych, są finansowane z utworzonego na ten cel funduszu operacyjnego WSI (art. 12 ust. 2).

W ramach zadań ustawowych żołnierze WSI wykonują m.in.:

- 1) czynności analityczno-informacyjne,
- 2) czynności operacyjno-rozpoznawcze,
- 3) czynności wynikające z przepisów o ochronie informacji niejawnych.

3.2. Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Tworzenie podstaw prawnych organizacji i funkcjonowania służb specjalnych

Ustawa o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, zwana dalej „ustawą o ABW i AW”, która weszła w życie 29 czerwca 2002 r., zobowiązywała Prezesa Rady Ministrów lub Radę Ministrów do wydania 44 rozporządzeń oraz 3 zarządzeń, dotyczących Agencji Wywiadu oraz 49 rozporządzeń i 5 zarządzeń regulujących organizację i funkcjonowanie ABW.

W zakresie dotyczącym ABW projekty przepisów wykonawczych do ustawy, jako dokumenty rządowe, były opracowywane, uzgadniane i wnoszone samodzielnie przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, przy odpowiednim zastosowaniu przepisów zawartych w § 6¹⁰ uchwały Nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. - Regulamin pracy Rady Ministrów¹¹.

Do dnia zakończenia kontroli Prezes Rady Ministrów nie wydał 5 rozporządzeń, zaś pozostałe wydawał sukcesywnie przez cały okres objęty kontrolą, tj. ponad 2 i pół roku. Wydawanie przewidzianych ustawą zarządzeń Prezes Rady Ministrów zakończył dopiero z dniem 26 lutego 2004 r., zatem rok i osiem miesięcy od wejścia w życie ustawy.

¹⁰ Zgodnie z § 6 ust. 1 Regulaminu pracy Rady Ministrów projekty aktów normatywnych, decyzji lub innych rozstrzygnięć Rządu, jak również projekty innych materiałów i przedłożeń przewidzianych w obowiązujących przepisach albo zleconych przez Radę Ministrów i Prezesa Rady Ministrów lub przygotowywanych za jego zgodą w celu przedstawienia Radzie Ministrów, zwanych dalej „dokumentami rządowymi”, opracowują członkowie Rady Ministrów oraz Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, każdy w zakresie swojej właściwości, i uzgadniają je z członkami Rady Ministrów. Jeżeli, na podstawie odrębnych przepisów, opracowanie określonego rodzaju projektu dokumentu rządowego należy do właściwości innych podmiotów, podmioty te, z zastrzeżeniem ust. 3 i 4, opracowują i uzgadniają te projekty bezpośrednio (§ 6 ust. 2).

¹¹ M.P. Nr 13 poz. 221 ze zm.

Zgodnie z § 127 Zasad techniki prawodawczej¹², które zostały opublikowane w dniu 5 lipca i obowiązywały od 1 sierpnia 2002 r., rozporządzenie powinno wchodzić w życie w dniu wejścia w życie ustawy, na podstawie której jest wydane. Jakkolwiek ww. przepis nie obowiązywał w dniu wejścia w życie ustawy o ABW i AW, w ocenie Najwyższej Izby Kontroli, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencja Wywiadu powinny były dołożyć starań, szczególnie po 1 sierpnia 2002 r., aby jak najszybciej opracować wszystkie wymagane rozporządzenia i uzgodnić ich treść z odpowiednimi organami.

Z ustaleń kontroli wynika, że istotny wpływ na wyżej przedstawione opóźnienia miał długi czas opracowywania projektów aktów normatywnych przez poszczególne jednostki organizacyjne ABW, co było działaniem nierzetelnym. Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w decyzji nr 3 z dnia 2 lipca 2002 r.¹³ nakazał opracowanie 63 projektów aktów prawnych, tworzących „system prawny Agencji”, które miały opracować w wyznaczonym terminie wskazane w decyzji jednostki organizacyjne ABW. Według stanu na dzień zakończenia kontroli, opracowano projekty 61 aktów prawnych, z czego w ustalonym terminie tylko 33 projekty. Opóźnienia w opracowaniu projektów wynosiły od kilku miesięcy do 2 lat.

Do czasu zakończenia kontroli, w zakresie dotyczącym ABW, nie wydano 6 rozporządzeń, o których mowa w art. 56 ust. 4, art. 87 ust. 1¹⁴, art. 97 ust. 4¹⁵, art. 100¹⁶, art. 125 ust. 2¹⁷ oraz art. 137¹⁸ ustawy o ABW i AW¹⁹.

Ustawa o ABW i AW zawierała 17 upoważnień dla Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego do uregulowania w drodze zarządzeń wskazanych obszarów organizacji i funkcjonowania ABW. Do końca 2004 r. Szef Agencji zrealizował 14 upoważnień, wydając 61

¹² Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908).

¹³ Niepublikowana.

¹⁴ Prezes Rady Ministrów określi, w drodze rozporządzeń, odrębnie dla każdej Agencji, wzory, barwy i normy umundurowania funkcjonariuszy oraz sposób noszenia umundurowania. Rozporządzenie powinno określać wygląd munduru funkcjonariusza ABW i AW, jego barwę oraz rodzaje umundurowania, a także okoliczności występowania przez funkcjonariuszy w poszczególnych rodzajach mundurów i sposób noszenia mundurów.

¹⁵ Prezes Rady Ministrów określi, w drodze rozporządzeń, odrębnie dla każdej Agencji, rodzaje stanowisk, na których występują warunki szczególnie uciążliwe lub szkodliwe dla zdrowia, a także rodzaje innych stanowisk, na których przysługuje prawo do urlopu dodatkowego, o którym mowa w ust. 1, albo gdy jest to uzasadnione szczególnymi właściwościami służby.

¹⁶ Prezes Rady Ministrów określi, w drodze rozporządzeń, odrębnie dla każdej Agencji, warunki i tryb udzielania funkcjonariuszom urlopów, o których mowa w art. 97 ust. 1 i art. 98 (...).

¹⁷ Prezes Rady Ministrów określi, w drodze rozporządzeń, odrębnie dla każdej Agencji, warunki przyznawania funkcjonariuszom nagród rocznych, nagród uznaniowych i zapomóg, uwzględniając sposób ustalenia okresu służby warunkującego nabycie prawa do nagrody rocznej, wysokość tej nagrody, przesłanki jej obniżenia i przypadki, kiedy nagroda nie przysługuje, termin wypłaty nagrody rocznej, okoliczności uzasadniające przyznanie funkcjonariuszowi nagrody uznaniowej i zapomogi, właściwość przełożonych oraz tryb postępowania w tych sprawach.

¹⁸ Prezes Rady Ministrów określi, w drodze rozporządzeń, odrębnie dla każdej Agencji, wysokość oraz warunki wypłaty uposażenia i innych świadczeń funkcjonariuszom skierowanym do szkoły, na przeszkolenie lub na studia. Rozporządzenie powinno określać świadczenia przysługujące funkcjonariuszowi w związku z pobieraniem nauki, a także ich wysokość i warunki wypłaty.

¹⁹ W dniu 24 lutego 2005 r. Prezes Rady Ministrów zrealizował upoważnienie określone w art. 137 ustawy, tym samym do zrealizowania pozostają 4 delegacje ustawowe.

zarządzeń. Do czasu zakończenia kontroli nie zrealizowano 3 upoważnień, zawartych w art. 48 ust. 6²⁰; art. 120²¹ i art. 125 ust. 3²². Według informacji przekazanych przez Szefa AW w piśmie z dnia 30 maja 2005 r., w styczniu 2005 r., tj. po zakończeniu czynności kontrolnych, wydano zarządzenia na podstawie 3 upoważnień zawartych w art. 35 ust. 8, art. 47 ust. 2 i art. 70 ust. 2.

Wyjaśnienia złożone przez kierownictwo ABW, podnoszące głównie dużą liczbę upoważnień, „skomplikowaną materię” do uregulowania oraz długi proces uzgodnień, nie były, w ocenie NIK, wystarczającym usprawiedliwieniem dla dwuletniego opóźnienia w wydaniu wyżej wymienionych przepisów, z wyjątkiem upoważnienia zawartego w art. 56 ust. 4 ustawy o ABW i AW, który to przepis został uznany przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodny z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej. W trakcie kontroli ustalono, że proces uzgodnień zewnętrznych projektów aktów wykonawczych trwał średnio około 2 miesiące. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli czas oczekiwania na opinie nie miał istotnego wpływu na okres trwania procesu legislacyjnego i termin jego zakończenia.

Szef Agencji Wywiadu, jako centralny organ administracji rządowej, prowadził przy pomocy AW procedury legislacyjne wobec 34 projektów rozporządzeń i 3 zarządzeń wykonawczych do ustawy o ABW i AW.

Mając na względzie zasady techniki prawodawczej należy stwierdzić, że również Agencja Wywiadu nie dochowała staranności, aby w możliwie krótkim czasie doprowadzić do opracowania projektów rozporządzeń, dokonania wymaganych uzgodnień i przekazania do podpisu właściwym organom, co w ocenie Najwyższej Izby Kontroli było działaniem nierzetelnym. W 2002 roku wydano 4 rozporządzenia, w 2003 roku - 27, a w 2004 pozostałe 3 rozporządzenia. Proces wydawania rozporządzeń zakończono w kwietniu 2004 r., tj. po 22 miesiącach od wejścia w życie ustawy o ABW i AW, rezygnując z wydania czterech z nich. Średni okres procesu legislacyjnego obejmował około 6 miesięcy. Zarządzenia wydano w ciągu 2002 roku (1) i 2003 roku (2). Istotny wpływ na termin wydania aktu normatywnego miał okres opracowywania projektów przez jednostki organizacyjne Agencji. Okres ten, licząc od dnia wejścia w życie ustawy o ABW i AW do dnia skierowania projektu do uzgodnień zewnętrznych, wynosił od 2 do 16 miesięcy.

²⁰ Szef ABW i Szef AW, każdy w zakresie swojego działania, określają, w drodze zarządzeń, znaki i inne dokumenty identyfikacyjne funkcjonariuszy.

²¹ Szefowie Agencji, każdy w zakresie swojego działania, mogą określić, w drodze zarządzeń, które dodatki o charakterze stałym są płatne z dołu.

²² Szefowie Agencji, każdy w zakresie swojego działania określają, w drodze zarządzeń, wysokość funduszu na nagrody i zapomogi, ustalając jednocześnie wysokość środków finansowych przeznaczonych na nagrody roczne, uznaniowe i zapomogi oraz warunki zwiększania wysokości funduszu na nagrody uznaniowe i zapomogi.

Do czasu zakończenia kontroli, w zakresie dotyczącym AW, nie wydano 4 rozporządzeń, o których mowa w art. 56 ust. 4²³, art. 97 ust. 4²⁴, art. 100²⁵ oraz art. 137²⁶ ustawy o ABW i AW. Na mocy wyroku z dnia 20 kwietnia 2004 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził niezgodność z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej między innymi przepisu art. 56 ust. 4 ustawy o ABW i AW.

Ustawa o ABW i AW zawierała 14 upoważnień dla Szefa Agencji Wywiadu do uregulowania w drodze zarządzeń wskazanych obszarów organizacji i funkcjonowania AW. Do końca 2004 r. Szef Agencji zrealizował 8 upoważnień, wydając 31 zarządzeń. Do czasu zakończenia kontroli nie zrealizowano 6 upoważnień, zawartych w art. 20 ust. 3²⁷; art. 35 ust. 8²⁸; art. 47 ust. 2²⁹; art. 48 ust. 6³⁰; art. 70 ust. 2³¹ i art. 82 ust. 3³². Według informacji przekazanych przez Szefa AW w piśmie z dnia 30 maja 2005 r., w styczniu 2005 r., tj. po zakończeniu czynności kontrolnych, wydano zarządzenia na podstawie 3 upoważnień zawartych w art. 35 ust. 8, art. 47 ust. 2 i art. 70 ust. 2. Wyjaśniając przyczyny niepodjęcia prac legislacyjnych w odniesieniu do pozostałych trzech delegacji ustawowych Szef Agencji Wywiadu stwierdził, że „(...) rozporządzenia, o których mowa w art. 97 ust. 4 oraz art. 100 i 137 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu nie zostaną wydane z uwagi na fakt, że przepisy upoważniające do wydania tych aktów normatywnych zostały niewłaściwie skonstruowane przez ustawodawcę (...)”.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli zaniechanie prac nad opracowaniem projektów wyżej wymienionych rozporządzeń było działaniem nielegalnym. Zdaniem NIK, Szef Agencji Wywiadu nie jest organem właściwym do dokonywania oceny merytorycznej uchwalanych przez Parlament RP ustaw. Jest natomiast, podobnie jak wszystkie organy administracji, zobowiązany do przestrzegania i stosowania obowiązującego prawa. Jeżeli według opinii prawników Agencji Wywiadu nie było możliwe wydanie 3 ww. rozporządzeń bez nowelizacji przepisów upoważniających, Szef Agencji winien zwrócić się do Prezesa Rady Ministrów o podjęcie inicjatywy ustawodawczej, czego nie uczynił.

²³ Prezes Rady Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, stanowiska w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, na których zatrudnia się oddelegowanych funkcjonariuszy Agencji, ustalając liczbę stanowisk i ich zaszeregowanie w stosunku do stawek wynagrodzenia zasadniczego pracowników Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

²⁴ Patrz przypis 15.

²⁵ Patrz przypis 16.

²⁶ Patrz przypis 18.

²⁷ Szefowie Agencji, każdy w zakresie swojej właściwości, mogą tworzyć zespoły o charakterze stałym lub doraźnym, określając ich nazwę, skład osobowy oraz szczegółowy zakres i tryb działania.

²⁸ Szefowie Agencji, każdy w zakresie swojego działania, określają, w drodze zarządzeń, szczegółowy tryb wydawania i posługiwania się, a także przechowywania dokumentów, o których mowa w ust. 2 i 3, z uwzględnieniem wymogów dotyczących ochrony informacji niejawnych stanowiących tajemnicę państwową.

²⁹ Ceremoniał składania ślubowania w ABW i AW określają Szef ABW oraz Szef AW, każdy w zakresie swojego działania.

³⁰ Patrz przypis 20.

³¹ Szef właściwej Agencji określi, w drodze zarządzenia, sposób organizacji służby i jej pełnienia w systemie skoszarowanym, z uwzględnieniem czasu pełnienia tej służby oraz porządku dnia.

³² Szefowie Agencji, każdy w zakresie swojego działania, określają, w drodze zarządzeń, przypadki, w których uzyskanie zezwolenia lub wykonanie obowiązku, o którym mowa w ust. 2, nie jest wymagane, a także obowiązki funkcjonariusza wyjeżdżającego za granicę i powracającego z zagranicy.

W dniu 23 sierpnia 2003 r. weszła w życie ustawa o Wojskowych Służbach Informacyjnych, zwana dalej „ustawą o WSI”. Ustawa ta zobowiązała Radę Ministrów, Prezesa Rady Ministrów i Ministra Obrony Narodowej do wydania 14 rozporządzeń oraz 15 zarządzeń. Ustawodawca zdecydował przy tym, że do czasu wydania przewidzianych w niej aktów wykonawczych w sprawach uregulowanych w ustawie stosuje się odpowiednio dotychczas obowiązujące przepisy dotyczące WSI, jednak nie dłużej niż rok od dnia wejścia w życie ustawy (art. 47 ustawy o WSI), co oznaczało, że wszystkie przepisy wykonawcze przewidziane w ustawie powinny być wejść w życie do dnia 23 sierpnia 2004 r. W terminie ustalonym w art. 47 ustawy o WSI weszło w życie wszystkie 14 rozporządzeń. Natomiast z 15 upoważnień ustawowych do wydania zarządzeń wykonawczych zrealizowano tylko 5. Do zakończenia kontroli nie wydano 2 zarządzeń Prezesa Rady Ministrów, o których mowa w art. 34 ust. 7³³, oraz zarządzeń Ministra Obrony Narodowej, o których mowa w art. 3 ust. 4³⁴, art. 5 ust. 5³⁵, art. 5 ust. 6³⁶, art. 11 ust. 2 pkt 2³⁷, art. 13 ust. 2³⁸, art. 32 ust. 2³⁹, art. 33 ust. 10⁴⁰ oraz art. 40 ust. 3⁴¹ ustawy⁴².

³³ Prezes Rady Ministrów określi, w drodze zarządzenia niepodlegającego ogłoszeniu, sposób współdziałania właściwych organów, służb i instytucji państwowych z Szefem WSI przy prowadzeniu rejestru, o którym mowa w ust. 4 (ust. 4 - WSI, na wniosek uprawnionych organów, służb i instytucji państwowych, sporządzają i wydają dokumenty wojskowe uniemożliwiające ustalenie danych identyfikujących żołnierzy, funkcjonariuszy albo pracowników tych organów, służb i instytucji, a także prowadzą rejestr tych dokumentów), a także szczegółowy tryb wydawania dokumentów, o których mowa w ust. 4 i 5 (ust. 5 - Na pisemny wniosek Szefa WSI, uprawnione organy, służby i instytucje państwowe wydają dokumenty i znaki identyfikujące osobom posługującym się nimi jako funkcjonariusze lub pracownicy tych organów, służb lub instytucji państwowych), uwzględniając wymogi dotyczące ochrony informacji niejawnych stanowiących tajemnicę państwową.

³⁴ Minister Obrony Narodowej określi, w drodze zarządzenia niepodlegającego ogłoszeniu, formy i metody wykonywania przez WSI zadań, o których mowa w ust. 1.

³⁵ Minister Obrony Narodowej, mając na uwadze przepisy ustawy, o której mowa w art. 3 ust. 1 pkt 3, określi, w drodze zarządzenia, zakres i tryb współdziałania WSI z organami wojskowymi, o których mowa w ust. 2 pkt 1, z uwzględnieniem właściwości tych organów oraz WSI.

³⁶ Minister Obrony Narodowej i minister właściwy do spraw zagranicznych określą, w drodze zarządzenia niepodlegającego ogłoszeniu, zakres i tryb współdziałania WSI z organami, służbami i instytucjami, o których mowa w ust. 2 pkt 2, uwzględniając właściwość tych organów oraz WSI, a także niejawną charakter tego współdziałania.

³⁷ Minister Obrony Narodowej, w drodze zarządzeń: określa zakres działania Inspektoratu WSI.

³⁸ Minister Obrony Narodowej określi, w drodze zarządzenia, szczegółowe zasady i tryb postępowania z materiałami archiwalnymi i inną dokumentacją WSI oraz warunki dostępu do zasobów archiwum wyodrębnionego WSI i korzystania z tych zasobów, uwzględniając w szczególności przepisy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach oraz o ochronie informacji niejawnych.

³⁹ Minister Obrony Narodowej określi, w drodze zarządzenia niepodlegającego ogłoszeniu, obieg informacji, w tym niejawnych, w jednostkach organizacyjnych WSI.

⁴⁰ Minister Obrony Narodowej, po zasięgnięciu opinii Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, określi, w drodze zarządzenia, sposób i warunki uzyskiwania, przetwarzania i wykorzystywania informacji, o których mowa w ust. 1 i 2, oraz sposób zakładania i prowadzenia zbiorów tych informacji, jednostki organizacyjne WSI uprawnione do korzystania z tych zbiorów, przełożonych właściwych w tych sprawach oraz wzory dokumentów obowiązujących przy przetwarzaniu danych.

⁴¹ Minister Obrony Narodowej określi, w drodze zarządzenia, szczegółowe uprawnienia i obowiązki oddelegowanego żołnierza WSI dotyczące realizowanych przez niego zadań WSI.

⁴² Po zakończeniu czynności kontrolnych przez NIK Minister Obrony Narodowej zrealizował delegacje wynikające z art. 5 ust. 5 oraz art. 13 ust. 2 ustawy. Tym samym ilość niezrealizowanych delegacji ustawowych zmalała do 8.

Główny specjalista prawny WSI nie wyjaśnił przyczyn niewydania ww. zarządzeń, stwierdził natomiast w złożonym wyjaśnieniu, że projekty aktów prawnych „*nie wyszły poza etap prac i uzgodnień wewnętrznych w ramach WSI (...).*”

W ocenie NIK podstawową przyczyną niewydania w terminie ww. zarządzeń było przyjęcie w 2002 r. założenia, które znalazło swój wyraz w planie przedsięwzięć legislacyjnych MON na rok 2003, iż przygotowywana wówczas ustawa o WSI określi dłuższy niż roczny termin obowiązywania dotychczasowych przepisów wykonawczych, a tym samym zapewni więcej czasu na opracowanie nowych przepisów. Założeń tych nie zmieniono po wejściu w życie ustawy o WSI, pomimo wynikającego z przepisu art. 47 ustawy obowiązku opracowania i wydania wszystkich przepisów wykonawczych do dnia 23 sierpnia 2004 r. Ministerstwo Obrony Narodowej i Wojskowe Służby Informacyjne realizowały w dalszym ciągu plany przedsięwzięć legislacyjnych przewidujące przygotowanie zarządzeń w 2004 r.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Wojskowe Służby Informacyjne nie dołożyły należytej staranności przy opracowywaniu projektów omawianych regulacji, w celu terminowego wydania zarządzeń Ministra Obrony Narodowej, co było działaniem nierzetelnym.

Skutkiem niewydania w terminie zarządzeń wykonawczych do ustawy o WSI, przy jednoczesnej utracie mocy przez wszystkie poprzednio obowiązujące w tej materii regulacje prawne, było podejmowanie przez Wojskowe Służby Informacyjne działań nie mających oparcia w przepisach prawa.

Na podstawie art. 38 ust. 3 ustawy o WSI Minister Obrony Narodowej został zobowiązany do określenia, w drodze rozporządzenia, dodatkowego umundurowania, ubioru, uzbrojenia i wyposażenia przysługującego żołnierzom WSI. Realizując tę delegację, Minister wydał rozporządzenie z dnia 16 czerwca 2004 r. w sprawie dodatkowego umundurowania, ubioru, uzbrojenia i wyposażenia żołnierzy Wojskowych Służb Informacyjnych, w którym wskazał Szefa WSI jako właściwego do ustalania wzorów, norm oraz typów dodatkowych przedmiotów zaopatrzenia mundurowego, ubioru cywilnego, uzbrojenia i wyposażenia przysługujących żołnierzom WSI.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, Minister Obrony Narodowej nie zrealizował w pełni upoważnienia ustawowego zawartego w art. 38 ust. 1 ustawy o WSI poprzez przekazanie spraw objętych zakresem przedmiotowym tegoż upoważnienia, w formie subdelegacji, do wykonania przez Szefa WSI. W konsekwencji Minister naruszył zakaz dotyczący subdelegacji zawarty w art. 92 ust. 2 Konstytucji RP.

3.2.2. Organizacja i przygotowanie Służb Specjalnych do realizacji zadań

Stosownie do art. 20 ust. 1 ustawy o ABW i AW, organizację wewnętrzną Agencji określa statut nadany przez Prezesa Rady Ministrów. Prezes Rady Ministrów w zarządzeniu Nr 73 z dnia 26 czerwca 2002 r.⁴³ nadał Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego statut z dniem 29 czerwca 2002 r. Szef Agencji zorganizował strukturę ABW, w zakresie ustalonym w statucie nadanym przez Prezesa Rady Ministrów.

W wykonaniu delegacji art. 20 ust. 2 Szef Agencji, w drodze zarządzeń, z dniem 29 czerwca 2002 r. nadał wszystkim komórkom i jednostkom organizacyjnym ABW regulaminy organizacyjne, określając w nich strukturę wewnętrzną i szczegółowe zakresy zadań.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego została zorganizowana zgodnie z obowiązującymi uregulowaniami, w sposób umożliwiający realizację zadań ustawowych.

Prezes Rady Ministrów w zarządzeniu Nr 74 z dnia 26 czerwca 2002 r.⁴⁴ nadał Agencji Wywiadu statut z dniem 29 czerwca 2002 r. Szef Agencji zorganizował strukturę AW, w zakresie ustalonym w statucie nadanym przez Prezesa Rady Ministrów.

W wykonaniu delegacji art. 20 ust. 2 Szef Agencji Wywiadu, w drodze zarządzeń, w okresie od 29 czerwca 2002 r. do 31 sierpnia 2004 r. nadał komórkom i jednostkom organizacyjnym Agencji, z wyjątkiem Biura Studiów i Prognoz, regulaminy organizacyjne, określając w nich strukturę wewnętrzną i szczegółowe zakresy zadań.

Do czasu zakończenia kontroli Szef Agencji nie nadał regulaminu organizacyjnego Biura Studiów i Prognoz, utworzonemu z dniem 7 kwietnia 2004 r. na podstawie zarządzenia Nr 37 Prezesa Rady Ministrów z dnia 2 kwietnia 2004 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie nadania statutu Agencji Wywiadu⁴⁵.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, Agencja Wywiadu została zorganizowana zgodnie z obowiązującymi uregulowaniami, w sposób zapewniający możliwość realizacji zadań ustawowych, z wyjątkiem Biura Studiów i Prognoz, dla którego zadań nie ustalono.

Struktura Wojskowych Służb informacyjnych została określona w art. 10 i 11 ustawy o WSI. Szef WSI zorganizował struktury Wojskowych Służb Informacyjnych w zakresie wynikającym z ww. przepisów ustawowych. W dniu 30 lipca 2004 r. Minister Obrony Narodowej w zarządzeniu Nr 21/MON w sprawie nadania statutu Wojskowym Służbom Informacyjnym⁴⁶ nadał WSI statut.

43 Zarządzenie Nr 73 Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 czerwca 2002 r. w sprawie nadania statutu Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (M.P. Nr 26, poz. 432).

44 Zarządzenie Nr 74 Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 czerwca 2002 r. w sprawie nadania statutu Agencji Wywiadu (M.P. Nr 26, poz. 433 ze zm.).

⁴⁵ M.P. Nr 16, poz. 273.

⁴⁶ Dz. Urz. MON Nr 9, poz. 98.

Zgodnie z § 8 Statutu, szczegółową strukturę i organizację wewnętrzną jednostek organizacyjnych WSI określają ich zakresy działania, regulaminy organizacyjne i etaty nadawane zgodnie z przepisami kompetencyjnymi i organizacyjno-etatowymi obowiązującymi w resorcie obrony narodowej.

Do czasu zakończenia kontroli Minister Obrony Narodowej nie określił zakresu działania Inspektoratu WSI, a Szef WSI nie ustalił regulaminów organizacyjnych jednostek organizacyjnych WSI. Szef Sztabu WSI w złożonym wyjaśnieniu stwierdził, że wymienione dokumenty są w trakcie opracowywania, a przyczynami opóźnień jest ich skomplikowana materia oraz oczekiwanie na wejście w życie ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych i towarzyszących jej aktów wykonawczych.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, Wojskowe Służby Informacyjne zostały zorganizowane zgodnie z obowiązującymi uregulowaniami. Nie zostały natomiast przygotowane w sposób wystarczający do realizacji zadań ustawowych z uwagi na nieokreślenie szczegółowych zadań w regulaminach organizacyjnych i zakresie działań Inspektoratu WSI, co było postępowaniem nierzetelnym.

3.2.3. Planowanie zadań służb specjalnych

Zgodnie z art. 7 ustawy o ABW i AW Szefowie Agencji, najpóźniej na 3 miesiące przed końcem roku kalendarzowego, przedstawiają Prezesowi Rady Ministrów, każdy w zakresie swojej właściwości, roczne plany działania na rok następny, a do dnia 31 stycznia - sprawozdania z działalności Agencji za poprzedni rok kalendarzowy.

Roczne plany działania i sprawozdania z działalności Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego sporządzano w obowiązującym terminie, z wyjątkiem sprawozdania za 2003 r., które zostało wysłane 10 marca 2004 r., tj. z opóźnieniem ponad miesiąca.

Roczne plany działania i sprawozdania z działalności Agencji Wywiadu nie zawsze były przekazywane w terminach określonych obowiązujących przepisach. Plan działania na 2005 r. pt. „Główne kierunki pracy Agencji Wywiadu w 2005 roku” został przekazany Prezesowi Rady Ministrów w dniu 5 października 2004 roku. Sprawozdanie z działalności Agencji za 2003 r. przekazano w dniu 16 marca 2004 r.

Zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy o WSI, Szef Wojskowych Służb Informacyjnych przedstawia Ministrowi Obrony Narodowej roczny plan działania na rok następny - najpóźniej na 3 miesiące przed końcem roku kalendarzowego, oraz sprawozdanie z działalności WSI za poprzedni rok kalendarzowy - corocznie do dnia 31 stycznia następnego roku.

Roczne plany działania i sprawozdania z działalności Wojskowych Służb Informacyjnych w większości przedstawiane były z naruszeniem obowiązujących terminów. Dokument pt. „Plan działania Wojskowych Służb Informacyjnych w 2003 r.” został przedstawiony przez Szefa WSI Ministrowi Obrony Narodowej w dniu 4 grudnia 2002 r. Natomiast sprawozdanie z działalności

WSI w 2002 roku zostało przedłożone w dniu 20 maja 2003 r., a sprawozdanie za 2003 roku - w dniu 12 lutego 2004 r.

Najwyższa Izba Kontroli nie kontrolowała realizacji planów działania służb specjalnych i rzetelności sprawozdań z działalności, z uwagi na niedostępność kontrolerom NIK treści odnośnych dokumentów. Badaniami kontrolnymi objęto wyłącznie cechy formalne przedłożonych dokumentów planistycznych i sprawozdawczych. Problematyka odmowy przedłożenia dla potrzeb kontroli Najwyższej Izbie Kontroli części informacji i dokumentów została omówiona w punkcie 3.2.4 niniejszej informacji.

3.2.4. Realizacja czynności operacyjno-rozpoznawczych i analityczno-informacyjnych

Zarówno w ustawie o ABW i AW jak i w ustawie o WSI ustawodawca nie zdefiniował pojęć czynności operacyjno-rozpoznawczych i analityczno-informacyjnych jak również nie określił, w ujęciu generalnym, merytorycznego charakteru i zakresu technicznego tych czynności. Nie zamieścił również w tych ustawach upoważnienia dla innych organów do zdefiniowania i określenia zakresu tych czynności. W konsekwencji służbom specjalnym pozostawiono kształtowanie zakresu merytorycznego i technicznego czynności operacyjno-rozpoznawczych w formie wewnętrznych decyzji i norm regulaminowych.

Kontrola przeprowadzona w Wojskowych Służbach Informacyjnych wykazała, że opracowano i wprowadzono do użytku przewidziane w ustawie i przepisach wykonawczych instrumenty prawne do realizacji i ewidencjonowania prowadzonych czynności operacyjno-rozpoznawczych i analityczno-informacyjnych. Szef WSI określił formy i metody prowadzenia ww. czynności oraz ich zakres merytoryczny i techniczny. Ustalił również procedury decyzyjne podejmowania i prowadzenia tych czynności.

Szef WSI, realizując upoważnienia ustawowe oraz obowiązki określone przez Ministra Obrony Narodowej w wydanych przepisach wykonawczych do ustawy, prowadził wymagane urzędzenia ewidencyjne i rejestrujące podejmowanie i przebieg czynności operacyjno-rozpoznawczych i analityczno-informacyjnych.

W ocenie NIK, prowadzenie czynności operacyjno-rozpoznawczych oraz stosowanie technik specjalnych na podstawie wewnętrznych uregulowań opisanych w wyjaśnieniach uzyskanych w WSI jest zgodne – pod warunkiem zachowania obowiązujących procedur uzyskiwania zezwolenia na ich stosowanie – z ogólnie obowiązującymi przepisami prawa.

W Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i w Agencji Wywiadu nie uzyskano dokumentów ani wyjaśnień dotyczących prowadzenia czynności operacyjno-rozpoznawczych i analityczno-informacyjnych, jak również aktów prawnych i regulaminów odnoszących się do organizacji i funkcjonowania Agencji w tym zakresie. W wyjaśnieniach podano jedynie, że zagadnienia dotyczące sposobów, metod i form wykonywania czynności operacyjno-

rozpoznawczych zostały uregulowane zarządzeniami odpowiednio: Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego z dnia 21 sierpnia 2003 r. oraz Szefa Agencji Wywiadu z dnia 29 grudnia 2003 r. Ponadto Szefowie Agencji odmówili kontrolerom wglądu w treść rocznych planów działania i sprawozdań z działalności Agencji, rejestrów kontroli operacyjnych i czynności operacyjno-rozpoznawczych oraz rejestrów informacji o wynikach czynności operacyjno-rozpoznawczych.

Odmowę udostępnienia żądanych dokumentów uzasadniono treścią art. 39 ustawy o ABW i AW. Zastępca Szefa ABW w piśmie z dnia 21 grudnia 2004 r. stwierdził, co następuje:

„(...) Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (...) w art. 39 ust. 1 umożliwia Szefowi Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego wydanie zezwolenia funkcjonariuszom i pracownikom Agencji na udzielenie informacji niejawnych danej osobie lub instytucji, tylko w określonym zakresie. W art. 39 ust. 3 ustawy, wymienione są przypadki, które nie pozwalają na ujawnienie informacji o:

- osobie, jeżeli zostały uzyskane w wyniku prowadzonych przez Agencję albo inne organy, służby lub instytucje państwowe czynności operacyjno-rozpoznawczych,*
- szczegółowych formach i zasadach przeprowadzania czynności operacyjno-rozpoznawczych oraz o stosowanych w związku z ich prowadzeniem środkach i metodach,*
- osobie udzielającej pomocy Agencji, o której mowa w art. 36 ust. 1,*
- osobie udzielającej pomocy Urzędowi Ochrony Państwa w wykonywaniu czynności operacyjno-rozpoznawczych.*

Wyjątkowo, tylko w sytuacjach opisanych w art. 39 ust. 4 cyt. ustawy informacje te mogą uzyskać wyłącznie: prokurator, sąd, Rzecznik Interesu Publicznego, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego.

Ustawa nie przewiduje dostępu Najwyższej Izby Kontroli do uzyskania tego typu informacji. (...)”

Szef Agencji Wywiadu odmawiając udostępnienia dokumentów, o których mowa oraz wyjaśnień dotyczących ich treści, również powołał się na art. 39 ustawy o ABW i AW. Według Szefa Agencji, dokumenty te zawierają informacje odnoszące się do szczegółowych form i zasad przeprowadzania czynności operacyjno-rozpoznawczych oraz do stosowanych w związku z ich prowadzeniem środków i metod.

Wskutek powyższego działania Szefów Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Wywiadu, Najwyższa Izba Kontroli nie miała możliwości przeprowadzenia kontroli w planowanym zakresie, w szczególności w odniesieniu do zgodności funkcjonowania Agencji z przepisami ustawy o ABW i AW i innymi powszechnie obowiązującymi przepisami prawa.

W ocenie NIK⁴⁷, przywołany przez Szefów Agencji przepis ust. 3 art. 39 ustawy o ABW i AW odnosi się do czynności operacyjno-rozpoznawczych podejmowanych w konkretnych sprawach prowadzonych przez Agencje. Wskazują na to przepisy zawarte w przywołanej normie, które mówią o „prowadzonych” – zatem konkretnych – czynnościach operacyjno-rozpoznawczych, występujących przy ich prowadzeniu osobach, czy też stosowanych formach, zasadach, środkach i metodach takich – konkretnych - czynności. Zatem przepis ten odnosi się do realizowanych spraw, lecz nie do regulacji określających jak te sprawy należy prowadzić, a więc np. do szczegółowych form i zasad, które zostały zastosowane w konkretnych czynnościach operacyjno-rozpoznawczych, a nie ogólnych form i zasad, które zostały określone w regulacjach prawnych. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, nieudostępnienie części aktów wykonawczych do ustawy o ABW i AW stanowiło naruszenie art. 29 pkt 1 ustawy o NIK, który stanowi, że kierownicy jednostek podlegających kontroli mają obowiązek przedkładać na żądanie Najwyższej Izby Kontroli wszelkie dokumenty i materiały niezbędne do przygotowania i przeprowadzenia kontroli, z zachowaniem przepisów o tajemnicy ustawowo chronionej, a zatem było działaniem nielegalnym.

3.2.5. Realizacja przez służby specjalne niektórych postanowień ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej

Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu⁴⁸, zwana dalej „ustawą o IPN”, nałożyła m.in. na Szefa Urzędu Ochrony Państwa i Ministra Obrony Narodowej obowiązek przekazania do archiwum IPN, w terminie ustalonym przez Prezesa Instytutu, dokumentów, zbiorów danych, rejestrów i kartotek, a także akt funkcjonariuszy, wytworzonych lub gromadzonych w okresie do dnia 6 maja 1990 r.

Urząd Ochrony Państwa nie zrealizował w pełni obowiązku, o którym mowa w ustawie o IPN. Po likwidacji UOP, zgodnie z art. 223 ust. 2 ustawy o ABW i AW, wyodrębnione archiwum Urzędu Ochrony Państwa zostało przekazane do ABW, zaś obowiązki i prawa związane z archiwum Urzędu Ochrony Państwa – przeszły na Szefa ABW.

ABW wykonywała postanowienia ustawy o IPN w zakresie i w terminach sukcesywnie ustalanych z Instytutem. Proces przekazywania materiałów archiwalnych został formalnie zakończony w dniu 31 grudnia 2004 r. W złożonym wyjaśnieniu Zastępca Szefa ABW stwierdził, że „(...) przewidziany w art. 25 ust. 1 pkt 1 ustawy (...) sześćdziesięciodniowy termin na przekazanie przez UOP materiałów archiwalnych do IPN od samego początku był nierealny. Zdanie to podziela także kierownictwo IPN. (...) Szczegółowe zasady współpracy z IPN zostały

⁴⁷ Taką ocenę wyraziło Kolegium Najwyższej Izby Kontroli w uchwałach Nr 34/2005 i Nr 35/2005 z dnia 28 września 2005 r.

⁴⁸ Dz. U. Nr 155, poz. 1016 ze zm.

ustalone w Porozumieniu zawartym w dniu 31 lipca 2003 r. pomiędzy Instytutem Pamięci Narodowej, Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencją Wywiadu.”

Zgodnie z art. 223 ust. 2 ustawy o ABW i AW, określone prawem obowiązki i prawa związane z archiwum Urzędu Ochrony Państwa przechodzą na Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Tymczasem kontrola wykazała, że Agencja Wywiadu weszła w posiadanie części zasobów archiwalnych byłego Urzędu Ochrony Państwa. W złożonym w trakcie kontroli wyjaśnieniu Szef Agencji Wywiadu stwierdził, że: *„Agencja Wywiadu weszła w posiadanie zasobów archiwalnych wytworzonych przed dniem 6 maja 1990 r. zgodnie z decyzją nr 101 Szefa Urzędu Ochrony Państwa z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie materiałów archiwalnych oraz innej dokumentacji niearchiwalnej Zarządu Wywiadu Urzędu Ochrony Państwa.”*

Z treści decyzji Nr 101 Szefa Urzędu Ochrony Państwa wynikało jednak, że regulowała ona organizację przechowywania materiałów archiwalnych przez komórki organizacyjne Urzędu Ochrony Państwa, nie odnosiła się natomiast do stosunków w tym zakresie pomiędzy Agencją Wywiadu i Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli przejęcie przez Agencję Wywiadu części zasobów archiwalnych byłego Urzędu Ochrony Państwa naruszało przywołany powyżej artykuł ustawy o ABW i AW. Proces przekazywania materiałów archiwalnych z Agencji Wywiadu do zbioru ogólnego Instytutu Pamięci Narodowej nie został zakończony do czasu zamknięcia kontroli NIK, pomimo uzgodnienia z Prezesem IPN ostatecznego terminu na dzień 31 sierpnia 2004 r.

Na podstawie art. 25 ustawy o IPN, na Ministrze Obrony Narodowej spoczywał obowiązek przekazania do archiwum Instytutu dokumentów, zbiorów danych, rejestrów i kartotek wojskowych organów bezpieczeństwa, a także akt funkcjonariuszy tych służb, wytworzonych lub gromadzonych w okresie do 31 grudnia 1990 roku. Jednym z podmiotów, które w resorcie Obrony Narodowej dysponowały materiałami archiwalnymi podlegającymi przekazaniu do IPN, były Wojskowe Służby Informacyjne.

Proces zbierania, opracowywania i przekazywania dokumentów archiwalnych do IPN trwał sukcesywnie od dnia wejścia w życie ustawy o IPN i do czasu zakończenia niniejszej kontroli nie został zakończony. Szefostwo WSI wyjaśniało fakt powolnego przekazywania dokumentów podlegających przejęciu przez IPN różnymi powodami, m. in. nieprzygotowaniem odpowiednich pomieszczeń magazynowych przez IPN, potrzebą dalszego wykorzystywania niektórych materiałów podlegających przekazaniu, faktem odnalezienia niektórych dokumentów dopiero w maju 2003 r. w jednej z jednostek WSI oraz potrzebą wykorzystania niektórych dokumentów w związku z prowadzonym postępowaniem karnym. Należy zauważyć, iż Prezes IPN kilkakrotnie uzgadniał z szefostwem WSI „ostateczne” terminy przekazania wszystkich dokumentów materiałów podlegających przejęciu przez Instytut Pamięci (25 sierpnia 2001 r., 31 grudnia 2001 r., 30 czerwca 2003 r., oraz 31 sierpnia 2004 r.), lecz żaden z wymienionych terminów nie został przez WSI dotrzymany.

W ocenie NIK, służby specjalne (ABW, AW, oraz WSI) nie wykazały się rzetelnością przy realizacji określonego w ustawie o IPN zadania przekazania dokumentów i innych materiałów archiwalnych do Instytutu Pamięci Narodowej.

3.2.6. Nadzór i kontrola służb specjalnych

Na mocy, odpowiednio, art. 3 ust. 2 i art. 2 ust. 2 ustawy o ABW i AW, szefowie ABW i AW podlegają bezpośrednio Prezesowi Rady Ministrów. Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy, Prezes Rady Ministrów określa kierunki działania Agencji w drodze wytycznych. Na mocy zaś art. 13 ustawy o ABW i AW Prezes Rady Ministrów w celu zapewnienia wymaganego współdziałania służb specjalnych może, po zasięgnięciu opinii Kolegium, udzielać w tym zakresie wiążących wytycznych Szefowi Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, w odniesieniu do działalności podległej mu Agencji.

Zasadniczą formą realizacji uprawnień nadzorczych Prezesa Rady Ministrów wobec ABW i AW było przekazywanie szefom Agencji corocznych pisemnych wytycznych do planowania działalności. Niezależnie od powyższego, wytyczne do realizacji zadań doraźnych były przekazywane podczas posiedzeń Kolegium do Spraw Służb Specjalnych. W toku obrad tego gremium Premier formułował zadania doraźne dla szefów Agencji. Dokumentowanie tych zadań odbywało się w formie zapisów w protokołach posiedzeń Kolegium do Spraw Służb Specjalnych. Ponadto, jak wynika z wyjaśnień złożonych w toku kontroli, zadania doraźne do realizacji były również przekazywane w formie ustnej przez Prezesa Rady Ministrów szefom Agencji podczas bezpośrednich spotkań.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia zaniechanie stosowania przez Prezesa Rady Ministrów pisemnej, wyodrębnionej procedury przekazywania szefom Agencji zadań do realizacji. Stosowanie formy ustnej lub zapisów w protokołach posiedzeń Kolegium do Spraw Służb Specjalnych, w opinii Najwyższej Izby Kontroli nie dawały pełnych możliwości egzekwowania realizacji wydanych poleceń.

W okresie objętym kontrolą Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego była poddana 30 kontrolom zewnętrznym, realizowanym przez 7 podmiotów. Najwięcej kontroli ABW przeprowadziły: Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego (12), Państwowy Inspektor Sanitarny MSWiA (9) oraz Najwyższa Izba Kontroli i Państwowa Straż Pożarna (po 3 kontrole).

W okresie swojego istnienia Agencja Wywiadu została poddana 4 kontrolom zewnętrznym przeprowadzonym przez: Najwyższą Izbę Kontroli w zakresie wykonania budżetu państwa (w latach 2003 i 2004), Departament Ochrony Informacji Niejawnych Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Biuro Bezpieczeństwa NATO.

Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencja Wywiadu w okresie swojego działania nie były kontrolowane przez Departament Kontroli, Skarg i Wniosków ani inne komórki organizacyjne Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli,

zaniechanie działań kontrolnych ze strony Kancelarii Prezesa Rady Ministrów wobec ABW i AW pozbawiało Prezesa Rady Ministrów istotnej formy realizacji funkcji nadzoru wynikającego z bezpośredniej podległości Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu.

W okresie objętym kontrolą do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów wpłynęły ogółem 34 skargi, dotyczące Urzędu Ochrony Państwa i Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Przedmiotem skarg w 23 przypadkach były sprawy kadrowe funkcjonariuszy wynikające ze stosunku służby, w 4 przypadkach skargi obywateli na działalność służb specjalnych, w 3 – skargi funkcjonariuszy na działalność służb specjalnych, pozostałe 4 dotyczyły spraw różnych. Spośród 34 skarg – 5 rozpatrywał Departament Kontroli, Skarg i Wniosków, a pozostałe 29 – Sekretariat Kolegium do Spraw Służb Specjalnych. Kontrola nie wykazała uchybień proceduralnych w rozpatrywaniu skarg.

Zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy o WSI, Szef Wojskowych Służb Informacyjnych podlega bezpośrednio Ministrowi Obrony Narodowej. Do zadań Ministra należy sprawowanie nadzoru nad działalnością Wojskowych Służb Informacyjnych, w tym zwłaszcza nad działalnością operacyjno-rozpoznawczą⁴⁹.

W ramach wykonania obowiązków wynikających z uprawnień Ministra Obrony Narodowej, Szef WSI przedłożył do zatwierdzenia, a Minister zatwierdził „Plan rozwoju WSI na lata 2003-2008” i „Kierunki działania Wojskowych Służb Informacyjnych w 2004 r.”. Ponadto Szef WSI, w wykonaniu art. 4 ust. 2 ustawy o WSI, przedkładał Ministrowi plany działania WSI na rok następny i sprawozdania z działalności WSI.

Realizując nadzorcze uprawnienia Ministra nad Wojskowymi Służbami Informacyjnymi, Szef WSI i komórki organizacyjne Inspektoratu WSI składały Ministrowi Obrony Narodowej i komórkom organizacyjnym Ministerstwa, w tym Sztabowi Generalnemu WP, doraźne meldunki dotyczące obronności państwa i bezpieczeństwa Sił Zbrojnych RP.

W latach 2002-2004 Departament Kontroli MON przeprowadził, realizowane przez jednego oficera, dwie kontrole w Wojskowych Służb Informacyjnych. Pierwsza z nich (w 2002 r.) dotyczyła zamówień publicznych w ramach prac naukowo-badawczych realizowanych na potrzeby WSI, a druga (w 2004 r.) – zakupu i wykorzystania samochodów na potrzeby służb prowadzących czynności operacyjno-rozpoznawcze.

W ocenie NIK, realizowana w MON przez Departament Kontroli instytucjonalna kontrola WSI była niewystarczająca, ponieważ była prowadzona zbyt szczupłymi siłami oraz nie obejmowała żadnego z istotnych obszarów merytorycznej działalności WSI.

⁴⁹ § 1 pkt 16 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 lipca 1996 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Obrony Narodowej (Dz. U. Nr 94, poz. 426).

3.2.7. Kolegium do Spraw Służb Specjalnych

Zadania, organizację i funkcjonowanie Kolegium do Spraw Służb Specjalnych uregulowano w ustawie z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu. Zgodnie z ustawą Kolegium do Spraw Służb Specjalnych jest organem opiniodawczo-doradczym w sprawach programowania, nadzorowania i koordynowania działalności Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu i Wojskowych Służb Informacyjnych oraz podejmowanych dla ochrony bezpieczeństwa państwa działań Policji, Straży Granicznej, Żandarmerii Wojskowej, Służby Więziennej, Biura Ochrony Rządu, Inspekcji Celnej, organów celnych, urzędów skarbowych, izb skarbowych, organów kontroli skarbowej, organów informacji finansowej oraz służb rozpoznania Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej.

Członków Kolegium obowiązuje osobiste uczestnictwo w posiedzeniach Kolegium (§ 5 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 lipca 2002 r.⁵⁰). W szczególnie uzasadnionych przypadkach, za zgodą Przewodniczącego Kolegium, w posiedzeniu może brać udział osoba wskazana przez członka Kolegium, zastępująca go w pełnieniu obowiązków na stanowisku, którego zajmowanie uprawnia do udziału w posiedzeniu Kolegium (§ 5 ust. 2).

Uczestnictwo osób zajmujących stanowiska bądź pełniących funkcje, o których mowa w art. 12 ust. 2 i 3 ustawy o ABW i AW, w posiedzeniach zwykłych Kolegium było niepełne. W 16 posiedzeniach zwykłych, przeprowadzonych w okresie objętym kontrolą, jedynie Prezes Rady Ministrów i szefowie ABW, AW i WSI uczestniczyli we wszystkich posiedzeniach. Inni członkowie Kolegium (ministrowie spraw zagranicznych, spraw wewnętrznych i administracji, obrony narodowej, finansów, Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego, Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Służb Specjalnych oraz przedstawiciel Prezydenta RP) uczestniczyli w posiedzeniach Kolegium odpowiednio od 10 do 15 razy.

Ponadto, Przewodniczący Kolegium - Prezes Rady Ministrów zaprosił do stałego uczestnictwa w posiedzeniach Kolegium Ministra Sprawiedliwości i Ministra - członka Rady Ministrów Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Stosownie do art. 12 ust. 5 ustawy o ABW i AW, Przewodniczący Kolegium może zapraszać do udziału w posiedzeniach Kolegium inne osoby, których uczestnictwo jest niezbędne ze względu na tematykę obrad. W opinii Najwyższej Izby Kontroli, wystosowanie zaproszenia o charakterze stałym, bez związku z tematyką obrad, naruszało ww. przepis art. 12 ust. 5 ustawy.

⁵⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 lipca 2002 r. w sprawie szczegółowego trybu i zasad funkcjonowania Kolegium do Spraw Służb Specjalnych oraz zakresu czynności sekretarza tego Kolegium (Dz. U. Nr 103, poz. 929).

Na podstawie § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie Kolegium, porządek posiedzenia ustalał Przewodniczący Kolegium. Zasadniczą tematykę posiedzeń Kolegium określano w rocznych planach pracy Kolegium. Tematyka posiedzeń ustalana w zatwierdzanych przez Przewodniczącego Kolegium porządkach obrad, znacznie odbiegała od tematyki określonej w planach pracy Kolegium. Z tematyki określonej w planie pracy Kolegium na 2002 rok nie zrealizowano m. in. zagadnień dotyczących opinii na temat wykonania zadań przez służby specjalne w 2001 r., osłony kontrwywiadowczej przemysłu obronnego, realizacji postanowień Warszawskiej Konferencji w sprawie zwalczania terroryzmu oraz obiegu informacji między poszczególnymi komponentami służb specjalnych oraz instytucjami współpracującymi.

Z tematyki określonej w planie pracy Kolegium na 2003 rok nie zrealizowano między innymi zagadnień dotyczących wytycznych Premiera w sprawie zasadniczych kierunków działania służb specjalnych w 2004 r., opinii na temat kierunków i planów działania służb specjalnych w 2004 r. oraz ocena współdziałania służb specjalnych z właściwymi organami innych państw.

Podobnie z tematyki określonej w planie pracy Kolegium na 2004 rok nie zrealizowano między innymi zagadnień dotyczących rozdziału kompetencji i współpracy między służbami specjalnymi a innymi instytucjami uprawnionymi do prowadzenia działań operacyjno-rozpoznawczych, bezpieczeństwo teleinformatyczne oraz oceny wdrażania Strategii Bezpieczeństwa Narodowego.

Równocześnie do porządków posiedzeń Kolegium wprowadzano zagadnienia bieżące, nie ujęte w planach pracy. Ponadto, posiedzenia Kolegium były zwoływane z częstotliwością i w terminach innych, niż ustalone w planach pracy Kolegium. W planie pracy na 2002 rok zaplanowano 4 posiedzenia, a odbyło 2 posiedzenia, na 2003 rok zaplanowano 7 posiedzeń, a odbyło 6 posiedzeń, natomiast na 2004 rok zaplanowano 8 posiedzeń, a odbyło się 11 posiedzeń.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wprowadzanie do porządku obrad spraw bieżących i zagadnień nie ujętych w planach pracy, co świadczy o reagowaniu Kolegium na rozwój wydarzeń. Jako działanie nierzetelne NIK ocenia niewydanie opinii na temat wykonania przez służby specjalne zadań w 2001 r. oraz wykonania budżetu za 2001 r., co było obowiązkiem wynikającym z § 1 ust. 2 pkt 2 i 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 czerwca 1997 r.⁵¹, jak również brak opinii na temat kierunków i planów działania służb specjalnych w 2004 r., tj. niedopełnienia obowiązku wynikającego z art. 12 ust. 1 pkt 2 ustawy o ABW i AW.

⁵¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 czerwca 1997 r. w sprawie zadań, szczegółowych zasad i trybu funkcjonowania Kolegium do Spraw Służb Specjalnych przy Radzie Ministrów, zasad udziału w posiedzeniach Kolegium przedstawicieli służb specjalnych i innych właściwych organów, a także zakresu czynności Sekretarza Kolegium (Dz. U. Nr 64, poz. 412 ze zm.).

Pominięcie znacznej części istotnych zaplanowanych tematów wskazuje, że prace Kolegium były skoncentrowane na sprawach bieżących.

Zgodnie z § 9 ust. 2 pkt 6 rozporządzenia w sprawie Kolegium, Sekretarz Kolegium został zobowiązany do prowadzenia rejestru ocen lub opinii Kolegium i decyzji Przewodniczącego Kolegium oraz harmonogramu ich realizacji.

Sekretarz Kolegium nie prowadził rejestru ocen lub opinii Kolegium i decyzji Przewodniczącego Kolegium oraz harmonogramu ich realizacji. W złożonym wyjaśnieniu Sekretarz Kolegium stwierdził: *„Formułowane przez Kolegium oceny i opinie adresowane są do szefów służb specjalnych, którzy z mocy ustawy są uczestnikami posiedzeń Kolegium i otrzymują w formie wyciągu z protokołu oceny i opinie według właściwości do realizacji.(...)”*

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli zaniechanie prowadzenia przez Sekretarza Kolegium rejestru ocen lub opinii Kolegium i decyzji Przewodniczącego Kolegium oraz harmonogramu ich realizacji było postępowaniem niezgodnym z prawem.

4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

4.1. Przygotowanie kontroli

W dotychczasowym okresie Najwyższa Izba Kontroli nie prowadziła kontroli służb specjalnych w zakresie organizacji i merytorycznego funkcjonowania, stąd brak wiedzy o obowiązujących zasadach i formach funkcjonowania służb, możliwej do wykorzystania na etapie ustalania tematyki kontroli.

W tematyce kontroli uwzględniono sugestię zawartą w piśmie Nr JW-15-00862/04 z dnia 11 lutego 2004 r. Wicemarszałka Sejmu Pana Janusza Wojciechowskiego.

4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

We wszystkich kontrolowanych jednostkach protokoły kontroli zostały podpisane bez zastrzeżeń.

Wystąpienia pokontrolne zawierające oceny, uwagi i wnioski przekazano wszystkim kierownikom kontrolowanych jednostek. Do zawartych w wystąpieniach ocen i wniosków zastrzeżenia zgłosili: Minister Obrony Narodowej, Szef Wojskowych Służb Informacyjnych, Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Szef Agencji Wywiadu.

Zastrzeżenia Ministra Obrony Narodowej dotyczyły:

- 1) krytycznej oceny przez NIK faktu niewydania w terminie zarządzeń wykonawczych do ustawy o WSI, dopuszczenia przez to do powstania luk prawnych i podejmowania przez WSI działań nie mających oparcia w przepisach prawa,
- 2) stwierdzenia zamieszczonego w wystąpieniu, w którym NIK wskazała, że w ustawie o WSI zawarto upoważnienia do wydania 15 zarządzeń, z których do czasu zakończenia kontroli wydano tylko 5,
- 3) zarzutu niewypełnienia delegacji ustawy w zakresie rozporządzenia dotyczącego dodatkowego umundurowania i wyposażenia żołnierzy WSI i subdelegacji w tym zakresie dla Szefa WSI,
- 4) oceny NIK, w której stwierdziła ona brak w urzędzie MON oryginałów aktów prawnych dotyczących WSI,
- 5) wniosku pokontrolnego, w którym NIK wystąpiła do Ministra o zwiększenie zakresu kontroli WSI przez Departament Kontroli MON.

Zastrzeżenia Ministra Obrony Narodowej zostały przez Kolegium Najwyższej Izby Kontroli oddalone w całości.

Zastrzeżenia Szefa Wojskowych Służb Informacyjnych dotyczyły:

- 1) zarzutu nierzetelnego wykonywania zadań w zakresie opracowywania przez WSI aktów prawnych,
- 2) stwierdzenia zamieszczonego w wystąpieniu, w którym NIK wskazała, że w ustawie o WSI zawarto upoważnienia do wydania 15 zarządzeń,
- 3) stwierdzenia co liczby wydanych zarządzeń Prezesa Rady Ministrów,
- 4) zarzutów i ocen dotyczących realizacji przez WSI przepisów ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej.

Komisja Odwoławcza w Departamencie Obrony Narodowej i Bezpieczeństwa Wewnętrznego uwzględniła zastrzeżenie wymienione w pkt. 3, oraz częściowo zastrzeżenia pkt. 1 i 4. W pozostałym zakresie zastrzeżenia złożone przez Szefa WSI zostały oddalone.

Zastrzeżenia Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego dotyczyły:

- 1) oceny, w której NIK uznała, że ABW nie dołożyła należytych starań zapewniających sprawne opracowanie i wdrożenie przepisów wykonawczych określonych ustawą o ABW i AW,
- 2) oceny, w której NIK stwierdziła, że nieudostępnienie części aktów wykonawczych do ustawy o ABW i AW stanowiło naruszenie art. 29 pkt. 1 ustawy o NIK, a zatem było działaniem nielegalnym.

Zastrzeżenia Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego zostały przez Kolegium Najwyższej Izby Kontroli oddalone w całości.

Zastrzeżenia Szefa Agencji Wywiadu dotyczyły:

- 1) oceny, w której NIK uznała, że AW nie dołożyła należytych starań zapewniających sprawne opracowanie i wdrożenie przepisów wykonawczych określonych ustawą o ABW i AW,
- 2) oceny przekazania do AW części zasobów archiwalnych Urzędu Ochrony Państwa,
- 3) oceny w sprawie odmowy udostępnienia dokumentów niejawnych dotyczących między innymi regulacji prawnych i regulaminów wewnętrznych dotyczących organizacji i funkcjonowania AW.

Zastrzeżenia Szefa Agencji Wywiadu zostały przez Kolegium Najwyższej Izby Kontroli uwzględnione częściowo w odniesieniu do pkt. 1, oraz oddalone w całości w pozostałym zakresie.

W odpowiedziach na wystąpienia pokontrolne kierownicy jednostek poinformowali o przyjęciu wniosków do realizacji i sposobie wykorzystania uwag.

5. Załączniki

Załącznik Nr 1

Wykaz skontrolowanych podmiotów

1. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów oraz Kolegium do Spraw Służb Specjalnych.
2. Ministerstwo Obrony Narodowej.
3. Wojskowe Służby Informacyjne.
4. Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego.
5. Agencja Wywiadu.

**Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych
za kontrolowaną działalność w okresie objętym kontrolą**

1. Leszek Miller - Prezes Rady Ministrów, Przewodniczący Kolegium do Spraw Służb Specjalnych od 29 czerwca 2002 r. do 2 maja 2004 r.
2. Marek Belka - Prezes Rady Ministrów, Przewodniczący Kolegium do Spraw Służb Specjalnych od 3 maja 2004 r.
3. Jerzy Szmajdziński - Minister Obrony Narodowej.
4. Marek Dukaczewski – Szef Wojskowych Służb Informacyjnych.
5. Andrzej Barcikowski – Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego.
6. Zbigniew Siemiątkowski – Szef Agencji Wywiadu od 29 czerwca 2002 r. do 10 sierpnia 2004 r.
7. Andrzej Ananicz – Szef Agencji Wywiadu od 11 sierpnia 2004 r.

Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz.U. Nr 74, poz. 676, zm. Dz.U. z 2003r. Nr 130, poz. 1188, Nr 113, poz. 1070, Nr 166, poz. 1609, Nr 90, poz. 844; Dz.U. z 2004 r. Nr 109, poz. 1159, Nr 171, poz. 1800, Nr 109, poz. 1159, Nr 267, poz. 2647, Nr 273, poz. 2703).
2. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 lipca 2002 r. w sprawie szczegółowego trybu i zasad funkcjonowania Kolegium do Spraw Służb Specjalnych oraz zakresu czynności sekretarza tego Kolegium (Dz.U. Nr 103, poz. 929).
3. Rozporządzenie 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).
4. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 października 2002 r. w sprawie sposobu przeprowadzania i dokumentowania przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego niejawnego nadzorowania wytwarzania, przemieszczania, przechowywania i obrotu przedmiotami przestępstwa (Dz.U. Nr 172, poz. 1404).
5. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 3 kwietnia 2003 r. w sprawie zakresu, warunków i trybu przekazywania Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego informacji uzyskanych w wyniku wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych przez organy, służby i instytucje państwowe (Dz.U. Nr 70, poz. 643).
6. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie zakresu, warunków i trybu przekazywania Agencji Wywiadu informacji uzyskanych w wyniku wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych przez organy, służby i instytucje państwowe (Dz.U. Nr 110, poz. 1045).
7. Zarządzenie Nr 73 Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 czerwca 2002 r. w sprawie nadania statutu Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (M.P. Nr 26, poz. 432).

8. Zarządzenie Nr 74 Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 czerwca 2002 r. w sprawie nadania statutu Agencji Wywiadu (M.P. Nr 26, poz. 433, zm. M.P. z 2004 r. Nr 16, poz. 273, Nr 35, poz. 611).
9. Ustawa z dnia 9 lipca 2003 r. o Wojskowych Służbach Informacyjnych (Dz.U. Nr 139, poz. 1326, zm. Nr 179, poz. 1750, Dz.U. z 2004 r. Nr 19, poz. 177, Nr 171, poz. 1800, Nr 273, poz. 2703).
10. Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 3 czerwca 2004 r. w sprawie sposobu przeprowadzania i dokumentowania przez Wojskowe Służby Informacyjne niektórych czynności operacyjno-rozpoznawczych, a także sposobu przechowywania, przekazywania oraz niszczenia materiałów i dokumentów uzyskanych lub wytworzonych w związku z realizacją tych czynności (Dz.U. Nr 141, poz. 1495).
11. Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 24 maja 2004 r. w sprawie sposobu dokumentowania kontroli operacyjnej prowadzonej przez Wojskowe Służby Informacyjne oraz przechowywania i przekazywania wniosków i zarządzeń, a także przechowywania, przekazywania oraz przetwarzania i niszczenia materiałów uzyskanych podczas prowadzenia tej kontroli (Dz.U. Nr 135, poz. 1449).
12. Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 24 maja 2004 r. w sprawie sposobu przeprowadzania i dokumentowania przez Wojskowe Służby Informacyjne czynności niejawnego nadzorowania wytwarzania, przemieszczania, przechowywania lub obrotu przedmiotami przestępstwa, a także sposobu przechowywania, przekazywania oraz niszczenia materiałów i dokumentów uzyskanych lub wytworzonych w związku z realizacją tych czynności (Dz.U. Nr 135, poz. 1450).

Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej.
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej.
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej.
4. Prezes Rady Ministrów.
5. Minister – Członek Rady Ministrów
Koordynator Służb Specjalnych
6. Minister Obrony Narodowej.
7. Minister Sprawiedliwości.
8. Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego.
9. Szef Agencji Wywiadu.
10. Sejmowa Komisja do Spraw Służb Specjalnych.
11. Sejmowa Komisja Obrony Narodowej.
12. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej.