

Organy i jednostki organizacyjne jednostek samorządu terytorialnego wobec uprawnień kontrolnych służb specjalnych

Abstrakt

Przyjęta w Konstytucji zasada ustrojowa decentralizacji władzy publicznej zyskuje swoją szczególną realizację w wykonywaniu zadań administracji publicznej przez jednostki samorządu terytorialnego. Konsekwencją tak rozumianej decentralizacji jest samodzielność tych jednostek, które działają we własnym i imieniu i na własną odpowiedzialność. Zarazem jednak podlegają nadzorowi sprawowanemu na podstawie kryterium zgodności z prawem oraz kontroli sprawowanej przez ustawowo wskazane organy kontroli państwowej. Coraz częściej jednak działanie organów i jednostek organizacyjnych jednostek samorządu terytorialnego poddawane jest kontroli organów powołanych do zupełnie innych celów niż kontrola działalności samorządu terytorialnego. W artykule podjęta jest próba identyfikacji tych organów i ich uprawnień kontrolnych oraz sytuacji kontrolowanych na tle obowiązujących przepisów prawa.

Słowa kluczowe

jednostka samorządu terytorialnego, organ jednostki samorządu, służba specjalna, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, kontrola, uprawnienia organu kontrolnego, uprawnienie podmiotu kontrolowanego

1. Konstytucyjne podstawy samodzielności jednostek samorządu terytorialnego

W licznych publikacjach i wystąpieniach w dyskusjach naukowych Profesor Adam Błaś podejmuje problem konsekwencji przyjęcia w Konstytucji z 1997 roku zasady państwa prawnego jako podstawy budowy ustroju państwa, a co za tym idzie – związania administracji publicznej przepisem prawa w każdym jej aspekcie. Począwszy bowiem od wyznaczenia zadania administracji publicznej, przez powołanie organu i przydanego mu aparatu pomocniczego, a skończywszy na wyznaczeniu formy działania zmierzającego do wykonania wyznaczonego zadania przez wskazany organ wraz z jego aparatem, każdy z tych elementów stanowi *explicite* treść określonego przepisu prawa lub przynajmniej możliwe jest jego odpowiednie wywiedzenie z takiej treści. Ten sposób patrzenia na administrację publiczną, przy całym uwzględnieniu całości dorobku wrocławskiej szkoły administratywistycznej¹, nabiera po prawie 20 latach obowiązywania Konstytucji

¹ Przypomnieć zaś wypada, że jej współzałożyciel Franciszek Longchamps de Bérier zastrzegął, iż choć wyodrębnione przez niego w ramach pojęcia administracji stanowisko publiczne „bywa zwykle we wszystkich ważniejszych elementach określone prawem. [...] Jest to nawet jedną z głównych

szczególnego znaczenia, gdy nie tylko kwestionuje się jej ustalenia, ale też często w praktyce legislacyjnej zasadę państwa prawnego wręcz ignoruje. Trzeba zatem z całym uznaniem dla dorobku naukowego Jubilata przypominać o tych wszystkich Jego wypowiedziach, które odnosiły się tak do szeroko pojmowanych konsekwencji umieszczenie na drugim w kolejności miejscu w Konstytucji zasady państwa prawnego, jak nie wiele dalej, bo w art. 7, sformułowanej zasady legalizmu.

Jubilat bowiem wielokrotnie w literaturze prawa administracyjnego i nauce administracji wypowiadał się w kwestii związania prawnego i dozwolonej przez prawo swobody czy też „samodzielności” działania organów administracji publicznej². Problematyka ta doznaje szczególnej złożoności, gdy uwzględnimy kolejną zasadę ustrojową – tym razem odnoszącą się wyłącznie do administracji publicznej – wprowadzoną przez Konstytucję w art. 15 ust. 1. Otóż bowiem, jeśli ustrój władzy publicznej ma być zdecentralizowany, to oznacza, iż problem związania prawem nie dotyczy wyłącznie relacji administracja publiczna – podmiot spoza administracji publicznej (zwłaszcza jednostka), ale dotyczy relacji między organami administracji zdecentralizowanej. Jak tłumaczono to już w literaturze dwudziestolecia międzywojennego „W prawno-administracyjnym znaczeniu – decentralizacja to taki system administracji, przy którym podmioty administrujące mają samodzielność w stosunku do centralnej władzy”³, wskazując, że najbardziej typowym przejawem decentralizacji jest samorząd występujący zarówno w postaci czysto osobowej, jak i osobowo-terytorialnej⁴. Obie te formy zostały przez Konstytucję również wprowadzone do ustroju państwowego odpowiednio w art. 16 samorząd terytorialny, a w art. 17 samorząd zawodowy i gospodarczy, przy czym jednak jedynie samorządowi terytorialnemu poświęcono następnie bardzo rozbudowaną regu-

właściwości typu ustrojowego nazywanego państwem prawnym (lub praworządnym) [...]”, to jednak należy brać pod uwagę szersze ujęcie, gdy „może być ono zarazem określone prawem, a może i nie być” (na co podawał co prawda przykłady tak ekstremalne jak skupienie wysiedlonych jeńców); *idem*, *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1991, s. 84–85.

² Zob. A. Błaś, *Samodzielność działania organu administracji publicznej – problem badawczy*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 1931, „Przegląd Prawa i Administracji” 1997, t. XXXVI, s. 7–11. Zdaniem Autora: „O ile nie kwestionowaną wartością demokratycznego państwa prawnego jest prawne związanie administracji publicznej, to nie kwestionowanym motywem badawczym rodzącym nieprzerwanie aktualne pytania badawcze jest dylemat zakresu związania prawnego administracji publicznej i zakresu prawnie dopuszczalnej samodzielności działania tej administracji. [...] ustawodawca coraz szerzej dopuszcza, w różnym zakresie, możliwości samodzielnego działania organów administracji publicznej”, *ibidem*, s. 8–9.

³ T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 123; decentralizację przeciwstawiał centralizacji, którą charakteryzował jak „układ podmiotów, w którym istnieje tylko jeden ośrodek, jedno centrum, jako źródło siły wiążące podmioty należące do układu, w jedną całość” (*ibidem*, s. 120).

⁴ Tak *ibidem*, s. 140 i n.

lację w rozdziale VII i pojedynczych przepisach odnoszących się do innych organów władzy państwowej i ich relacji z jednostkami samorządu terytorialnego⁵.

Przepisy Konstytucji pozwoliły ustalić podstawy samodzielności jednostek samorządu terytorialnego⁶, które można ująć w cztery filary: osobowość prawną tych jednostek⁷, władztwo im przysługujące⁸, nadzór sprawowany nad ich działalnością przez państwo⁹ i sądową ochronę tej samodzielności¹⁰. Każdy z przepisów Konstytucji i samorządowych ustaw ustrojowych realizuje zasady ustanowione dla samorządów państw europejskich, które ratyfikowały Europejską Kartę Samorządu Lokalnego¹¹.

⁵ Szerszą analizę przeprowadziłem w J. Korczak, *Konstytucyjne podstawy struktury i funkcji samorządu terytorialnego*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, Tom 12, *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, Warszawa 2012, s. 151–271.

⁶ Na temat pojęcia samodzielności jednostki samorządu terytorialnego zob. A. Wiktorowska, *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2002, s. 243–245.

⁷ Zob. art. 16 ust. 2 zdanie 2 w zw. z art. 165 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446), zwanej dalej: u.s.g.; art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1445 z późn. zm.), zwanej dalej: u.s.p.; a także art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2016 r., poz. 486) zwanej dalej: u.s.w. Interpretację tych przepisów wyjaśniającą istotę publicznoprawnej i cywilnoprawnej zarazem osobowości prawnej jednostek samorządu terytorialnego można znaleźć w orzecznictwie np. wyroku TK z dnia 3 listopada 2006 r., K 31/06, OTK-A 2006, nr 10, poz. 10; wyroku SN z dnia 25 stycznia 1996 r., I CRN 242/95, „Prokuratura i Prawo” 1996, nr 5, poz. 39. Zob. J. Korczak, *op. cit.*, s. 214.

⁸ Pojęcie władztwa wyjaśnia w M. Miemiec, *Gmina w systemie administracji publicznej Republiki Federalnej Niemiec*, Wrocław 2007, s. 89 jako „właściwość [jednostki samorządu terytorialnego – JK] do regulacji określonych spraw, odniesioną przede wszystkim do samej [jednostki samorządu terytorialnego – JK]”, czego najbardziej bezpośrednim przykładem jest władztwo ustrojowe; szerzej J. Korczak, *op. cit.*, s. 219 (w odniesieniu do władztwa majątkowego), s. 220–222 (w odniesieniu do władztwa finansowego, a w nim władztwa wydatkowego i podatkowego), s. 224 i 233 (w odniesieniu do władztwa organizacyjnego i personalnego), s. 227–228 (w odniesieniu do władztwa administracyjnego). Podstawami prawnymi władztwa zadaniowego są art. 16 ust. 1 zdanie pierwsze i art. 163, 164 i 166 Konstytucji oraz art. 6, 7 i 8 u.s.g., art. 4 i 4a u.s.p., art. 2 ust. 2, art. 11 i 14 u.s.w.; władztwa finansowego art. 167 i 168 Konstytucji oraz art. 51 u.s.g., art. 51 u.s.p. i art. 61 u.s.w.; władztwa majątkowego. Szerzej zob. J. Korczak, *Władztwo jako podstawa samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Władztwo administracyjne: administracja publiczna w sferze imperium i w sferze dominium*, Rzeszów 2012, s. 275–303.

⁹ Zob. art. 171 Konstytucji RP oraz art. 85 i 86 oraz art. 96 ust. 1 u.s.g.; art. 76 i 77 oraz art. 83 ust. 1 u.s.p., a także art. 78 i 79 oraz art. 84 ust. 1 u.s.w.

¹⁰ Zob. art. 165 ust. 2 w zw. z art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji RP oraz art. 2 ust. 3 u.s.g., art. 2 ust. 3 u.s.p. i art. 6 ust. 3 u.s.w. W doktrynie podkreśla się, że przyznanie jednostkom samorządu terytorialnego prawa do występowania do TK o zbadanie zgodności ustaw z Konstytucją, a rozporządzeń z Konstytucją i ustawami należy rozpatrywać w kategorii ochrony ich samodzielności – zob. J. Korczak, *Konstytucyjne podstawy ...*, s. 270.

¹¹ Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 z późn. zm.) dalej też: EKSL; zwracają zwłaszcza uwagę art. 3, 8 i 11, w których zawierają się zasady realizowane przywołanymi przepisami prawa krajowego.

2. Nadzór i kontrola jako formy ingerencji w działalność organów jednostek samorządu terytorialnego

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego jest przejawem samodzielności samorządu terytorialnego¹², choć przede wszystkim postrzegany jest jako obowiązek państwa do dbałości o poszanowanie podstawowych praw obywateli, a w tym poszanowania porządku prawnego, gdy dochodzi do jego naruszenia działaniami organów samorządu terytorialnego¹³. Tak rozumiana istota nadzoru urzeczywistnia też zasadę demokratycznego państwa prawa z art. 2 oraz zasadę legalizmu i praworządności działania organów władzy publicznej z art. 7 Konstytucji.

Wspomniane potraktowanie nadzoru jako przejawu samodzielności samorządu terytorialnego gwarantowanego art. 165 w związku z art. 16 ust. 2 Konstytucji względem państwa, wynika z tego, że samodzielność ta gwarantowana jest jedynie w granicach obowiązującego prawa i właśnie instytucja nadzoru granice te wyznacza a zarazem potwierdza. Jeżeli osoba prawna podejmuje działania mieszczące się w tych granicach ma gwarantowaną ochronę swojego działania, jeżeli je przekracza lub w inny sposób postępuje niezgodnie z prawnymi determinantami, spotyka się z ingerencją organu stojącego na straży przestrzegania prawa.

Nadzór jest zatem stosunkiem prawnym łączącym dwa podmioty niepowiązane ze sobą hierarchiczną nadrzędnością i podporządkowaniem, należące do dwóch odrębnych ustrojowo systemów organizacyjnych. W ramach tego stosunku organ sprawujący nadzór ma prawo stosować wobec organu nadzorowanego jedynie środki o charakterze prawnym, które bez względu na ich ostateczną postać i formę nazywane są aktami nadzoru. Prawny charakter stosunku nadzoru polega na tym, iż akty nadzoru mogą być stosowane jedynie w sytuacjach dopuszczonych prawem, z zastosowaniem procedury, która uwzględnia prawo organu nadzorowanego do ochrony jego samodzielności przed nieuzasadnioną ingerencją. Przepis prawa oznacza organ nadzoru, określa przynależne mu środki nadzoru, a także kryteria oceny działania organu nadzorowanego, których spełnienie uzasadnia użycie danego środka nadzoru.

Gwarancją samodzielności samorządu terytorialnego jest również konstytucyjne wyznaczenie zakresu podmiotowego oraz kryteriów kontroli sprawowanej nad jego działalnością, do czego zobowiązują EKSL w art. 11 od chwili jej ratyfikacji. Samorząd stanowiący część administracji publicznej podlega, tak jak pozostałe organy administracji, sądowej kontroli ich działań. Konstytucja w art. 184 wskazuje, iż NSA oraz sądy

¹² Zob. J. Korczak, *Konstytucyjne podstawy ...*, s. 243.

¹³ Teza pierwsza wyroku NSA we Wrocławiu z dnia 7 października 1991 r. głosi, iż „Prawna ochrona samodzielności gminy [...] nie obejmuje działań bezprawnych” (SA/Wr 841/91, ONSA 1993, nr 1, poz. 5).

administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej¹⁴, przy czym obejmuje ona również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego.

W roku 1990 ani ówczesne regulacje konstytucyjne, ani ustawa o samorządzie gminnym (wówczas terytorialnym) nie przewidywały uprawnień kontrolnych wobec samorządowej gminy, zarówno w sferze jej zadań własnych, jak i zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, jedyną formą ingerencji miał być nadzór oraz sądowa kontrola. W doktrynie kładziono nacisk na kontrolę wewnętrzną najpierw z uwagi na art. 15 u.s.g. wskazujący na funkcję kontrolną rady gminy, a następnie zwłaszcza po noweli listopadowej z 1992 r., która wprowadziła obligatoryjność komisji rewizyjnych mających za zadanie kontrolę działalności organu wykonawczego i gminnych jednostek organizacyjnych.

W tym samym roku nastąpił jednak przełom, wprowadzono bowiem kontrolę zewnętrzną, powołując regionalne izby obrachunkowe zapowiadane już w 1990 r., które oprócz funkcji nadzorczej miały sprawować także kontrolę finansową¹⁵. Również w tym samym roku doszło po raz pierwszy do przeprowadzenia kontroli przez NIK w gminach, która dotyczyła wykonania przepisów o komunalizacji mienia państwowego¹⁶. Działania te wywoływały protesty kontrolowanych gmin, mimo to w kolejnych latach 1993 i 1994 następne kontrole rozszerzały coraz bardziej zakres, za każdym razem wywołując dyskusję i spory doktrynalne, które nie ustały po uchwaleniu nowej ustawy o NIK¹⁷ w 1994 r. Część przedstawicieli doktryny podchodziła do nich bardzo krytycznie¹⁸, część jednak była zwolennikami zarówno nowej ustawy, jak i objęcia działalności samorządo-

¹⁴ O powszechności i odmiennościach modeli sądowej kontroli administracji patrz P. Przybysz, *Modele sądowej kontroli administracji w państwach członkowskich Unii Europejskiej*, „Administracja. Teoria. Dydaktyka. Praktyka” 2007, nr 1.

¹⁵ Art. 5–10a ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 561). Obawy o potencjalne konflikty między podejmowanymi już wówczas próbami kontroli samorządu terytorialnego przez NIK a zakresem działań kontrolnych powoływanych do życia RIO przedstawiał B. Konopka, *Relacje między Najwyższą Izbą Kontroli a Regionalnymi Izdami Obrachunkowymi*, „Samorząd Terytorialny” 1993, nr 7–8, s. 48–51.

¹⁶ Cz. Rudzka-Lorentz, *Informacja NIK o wynikach kontroli wykonania przepisów o komunalizacji mienia państwowego*, „Samorząd Terytorialny” 1993, nr 7–8, s. 3. Kontrola przeprowadzona była z własnej inicjatywy NIK w okresie 1.8–30.11.1992 r.

¹⁷ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2015 r., poz. 1096 z późn. zm.) zwana dalej: uNIK.

¹⁸ Co najlepiej ilustruje wypowiedź K. Podgórskiego, który uważał, że „Przyznane Najwyższej Izbie Kontroli uprawnienia do kontrolowania działalności samorządu terytorialnego w zakresie zadań własnych pod względem legalności, gospodarności i rzetelności są oczywiście sprzeczne z gwarancjami konstytucyjnymi i postanowieniami Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego” (K. Podgórski, *Zagadnienia nadzoru nad działalnością komunalną*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 6, s. 75). B. Kumorek, *Komisja rewizyjna i kontrola wewnętrzna w gminie*, Poznań–Zielona Góra 1996, s. 27–28 uprawnienia kontrolne NIK oceniał jako stan totalnego związania stosunkiem kontroli.

wej nowym rodzajem kontroli zewnętrznej¹⁹. Spory te straciły na swoim znaczeniu po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r., której art. 203, określając krąg podmiotów kontrolowanych i dostosowując do nich kryteria kontroli, w ust. 2 wskazał organy samorządu terytorialnego, komunalne osoby prawne i inne komunalne jednostki organizacyjne²⁰, których działalność poddana jest kontroli z punktu widzenia legalności, gospodarności i rzetelności (kryteria te powtarza art. 5 ust. 2 uNIK).

Katalog podmiotów sprawujących kontrolę nad działalnością komunalną nie zamknął się jednak na obu tych organach (RIO i NIK), które swe uprawnienia czerpią w pierwszej kolejności z Konstytucji, a dopiero następnie z ustaw zwykłych określających zakres podmiotowy i przedmiotowy sprawowania kontroli. Szereg ustaw szczegółowych, powołując do życia poszczególne organy i instytucje administracji publicznej, przypisuje im uprawnienia kontrolne wobec różnych podmiotów, w tym też wobec organów i jednostek organizacyjnych jednostek samorządu terytorialnego, jeżeli wykonując swoje zadania wchodzą w obszar właściwości tych organów i instytucji²¹. Wśród nich pojawiły się też organy tzw. służb specjalnych, co wzbudza poważne wątpliwości natury teoretycznoprawnej, gdy idzie o pozycję ustrojową jednostek samorządu terytorialnego w państwie i ich relacje wobec jego organów.

3. Pojęcie służb specjalnych

Pojęcie to pojawiło się w polskim języku normatywnym na tle regulacji prawnych związanych z utworzeniem w 1990 roku Urzędu Ochrony Państwa²² i Wojskowych Służb Informacyjnych²³ i ich następstwa w organizacji zwierzchnictwa nad nimi. Wcześniej sam termin „służby specjalne” – pomijając negatywne konotacje z okresu powo-

¹⁹ J. Mazur, *Nowa ustawa o Najwyższej Izbie Kontroli*, „Państwo i Prawo” 1995, nr 8, s. 3–15, uzasadniał to pozycją NIK jako naczelnego organu kontroli państwowej właściwego w kontrolowaniu całego systemu organów państwa, z którego przecież samorządu wyłączyć nie było można.

²⁰ Wątpliwości natury interpretacyjnej terminu „komunalna osoba prawna” rozpatrywane były na specjalnym posiedzeniu Kolegium NIK 30.10.2002 r., poświęconemu sytuacji prawnej podmiotów podlegających kontroli NIK – patrz numer specjalny „Kontrola Państwowa” 2002, nr 3, s. 3–66.

²¹ Przykładów dostarcza np. ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2015 r., poz. 2135 z późn. zm.) powołująca Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych (rozdział 2) czy ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz. U. z 2013 r., poz. 686 z późn. zm.) powołująca organy Inspekcji sprawujące kontrole także nad samorządem terytorialnym (rozdziały 2 i 3).

²² Na mocy ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa (Dz. U. z 1999 r. Nr 51, poz. 526 z późn. zm.), zwana dalej: uUOP.

²³ Utworzone pierwotnie na mocy art. 1 pkt 9 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 113, poz. 491), a następnie ustawy z dnia 9 lipca 2003 r. o Wojskowych Służbach Informacyjnych (Dz. U. Nr 139, poz. 1326 z późn. zm.), zwanej dalej: uWSI.

jennego i późniejszego państwa realnego socjalizmu – kojarzony był głównie z strukturami organizowanymi przez państwo dla niejawnego pozyskiwania informacji istotnych dla bezpieczeństwa państwa²⁴. W języku potocznym, a także w wypowiedziach o charakterze czysto politycznym, równie często zacierają się granice znaczeniowe szeroko pojmowanych służb policyjnych²⁵.

Wspomniane tworzenie obu instytucji związane było oczywiście z procesami transformacji ustrojowej po 1989 roku i dostosowywaniem funkcji zapewnienia bezpieczeństwa publicznego do nowych warunków demokratycznego państwa prawa. Jednym z pierwszych aktów prawnych, który wprowadził do języka normatywnego termin „służba specjalna”, stał się Regulamin Sejmu RP, w którym dokonując zmian w kwietniu 1995 roku postanowiono powołać Komisję do Spraw Służb Specjalnych²⁶. Powierzono jej sprawy dotyczące projektów ustaw budżetowych i innych planów finansowych Państwa oraz rozpatrywanie sprawozdań z ich wykonania w zakresie odnoszącym się do funkcjonowania Urzędu Ochrony Państwa oraz Wojskowych Służb Informacyjnych (art. 74d w zw. z art. 74f zdanie drugie), co wywołało krytyczne komentarze, z uwagi na brak wskazania obu instytucji jako służb specjalnych w aktach rangi ustawowej²⁷. Luka ta została uzupełniona wkrótce przy okazji reformy administracji rządowej w 1996 r., gdy znowelizowano m.in. ustawę o UOP, przewidując utworzenie Kolegium Służb Specjalnych przy Radzie Ministrów²⁸ i rozciągając jej właściwość na WSI²⁹, nazywając je służ-

²⁴ Zob. S. Zalewski, *Służby specjalne w państwie demokratycznym*, Warszawa 2005, s. 15.

²⁵ Zob. T. Hanausek, *Wybrane zagadnienia prawa policyjnego*, [w:] T. Hanausek [et al.] (red.), *Prawo policyjne*, Katowice 1992, s. 8–9.

²⁶ Na mocy art. 1 pkt 4 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27 kwietnia 1995 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. Nr 23, poz. 271), który do dotychczasowego Regulaminu dodał w dziale II rozdział 5a „Komisja do Spraw Służb Specjalnych i postępowanie w Komisji”.

²⁷ Zob. Z. Galicki, *Status prawny służb specjalnych w wybranych krajach państw zachodnich*, Warszawa 1996, s. 4, [za:] K. Mordaszewski, *Proces kształtowania się służb specjalnych w systemie prawnym Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przeгляд Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2009, nr 1, s. 21. Problem ten podnosi M. Bożek, *Służby specjalne oraz kryteria klasyfikacji na gruncie ustawodawstwa*, [w:] M. Bożek [et al.], *Służby specjalne w strukturze władz publicznych. Zagadnienia prawnoustrojowe*, Warszawa 2014, s. 20.

²⁸ Nastąpiło to w wyniku zmian dokonanych przez art. 34 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 9 sierpnia 1996 r. o zmianie niektórych ustaw normujących funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej (Dz. U. Nr 106, poz. 496 z późn. zm.) nadający nowe brzmienie art. 4 uUOP. W jego ust. 2 powołano Kolegium, ustalając, iż obie instytucje są służbami specjalnymi. Dodanie do uUOP art. 4a usankcjonowało ustawowo pozycję Komisji Sejmu, włączając ją w art. 4a ust. 1 w procedurę powoływania i odwoływania Szefa UOP, co nadało treść ogólnikowemu sformułowaniu z art. 74d Regulaminu o „uczestniczeniu w sprawach dotyczących służb specjalnych”. Szczegółowy zakres działania Kolegium określiło 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 z późn. zm.).

²⁹ Na mocy art. 8 ustawy z dnia 9 sierpnia 1996 r. nadającego nowe brzmienie art. 15 ustawy o powszechnym obowiązku obrony, przez co nawiązywał on do ustaleń z art. 4 ust. 2 uUOP. Na margine-

bami specjalnymi. Dokonując zmian w 2002 roku przez zastąpienie UOP Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencją Wywiadu³⁰, a także w 2003 roku przez wspomnianą już osobną regulację ustawową poświęconą WSI, utrzymano w obu ustawach terminologię „służby specjalne”, obejmując nią obie Agencje powstałe w miejsce UOP i WSI (art. 11)³¹, co prawda samo Kolegium miało też programować, nadzorować i koordynować działania podejmowane dla ochrony państwa także przez Policję, Straż Graniczną, Żandarmerię Wojskową, Służbę Więzienną, Biuro Ochrony Rządu, Inspekcję Celną, organy celne, urzędy i izby skarbowe, organy kontroli skarbowej, organy informacji finansowej oraz służby rozpoznania Sił Zbrojnych, nie nazywając ich jednak służbami specjalnymi³².

Ten stan rzeczy uległ zasadniczej zmianie w 2006 roku, gdy doszło, z jednej strony, do utworzenia Centralnego Biura Antykorupcyjnego³³, z drugiej zaś do likwidacji WSI i powołanie w jej miejsce dwóch nowych instytucji: Służby Wywiadu Wojskowego i Służby Kontrwywiadu Wojskowego³⁴. Na mocy każdej z nowych ustaw – art. 1 ust. 1 i art. 13 ust. 1 uSKW oraz art. 1 ust. 1 i art. 6 ust. 1 uCBA – zaliczono je do służb specjalnych, automatycznie poddając je właściwości Kolegium, ale też przy okazji nowelizowano przepis art. 11 uABW³⁵, dostosowując zakres podmiotowy Kolegium do nowego wykazu służb. Dopiero w 2009 roku dostosowano do nowego zakresu podmiotowego służb specjalnych Regulamin Sejmu i zakres właściwości wspomnianej Komisji³⁶.

Ukształtowany w wyniku opisanego ewolucji stan regulacyjny pozwala ostatecznie ustalić, iż normatywne pojęcie służb specjalnych zbudowane na podstawie przyjętego w usta-

się wypada zauważyć, że nowej właściwości Komisji Sejmu nie rozciągnięto wówczas na Szefa WSI, dokonując tego dopiero w art. 8 uWSI, zatem w 2003 roku.

³⁰ Na mocy ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz. U. z 2015 r., poz. 1929 z późn. zm.), zwanej dalej: uABW.

³¹ Natomiast dostosowano zakres działania samego Kolegium do nowej sytuacji organizacyjnej służb specjalnych w rozporządzeniu 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).

³² Być może to zachęca niekiedy autorów wypowiedzi na temat pojęcia służb specjalnych do odejścia od kryterium podmiotowego (wskazania w ustawie) na rzecz kryterium przedmiotowego odwołującego się do możliwości stosowania podobnych metod pracy operacyjnej, jak czyni to np. Z. Długosz, *Służby specjalne w Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] S. Sagan, V. Serzhanova (red.), *Organy i korporacje ochrony prawa*, Warszawa 2008, s. 173.

³³ Na mocy ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz. U. z 2014 r., poz. 1411 z późn. zm.), zwanej dalej: uCBA.

³⁴ Na mocy ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego i Służbie Wywiadu Wojskowego (Dz. U. z 2014 r., poz. 253, zwanej dalej: uSKW, oraz ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego i Służbie Wywiadu Wojskowego oraz ustawę o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego (Dz. U. Nr 104, poz. 711 z późn. zm.).

³⁵ Na mocy art. 197 uCBA.

³⁶ Na mocy art. 1 pkt 4 i 6 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 9 stycznia 2009 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. Nr 3, poz. 14).

wach kryterium podmiotowego obejmuje Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencję Wywiadu Wewnętrznego, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Służbę Kontrwywiadu Wojskowego i Służbę Wywiadu Wojskowego³⁷. W publikacjach poświęconych zagadnieniom służb specjalnych dokonuje się niekiedy ich wewnętrznego podziału na tzw. wojskowe i cywilne służby, co związane jest głównie z podległością SKW i SWW Ministrowi Obrony Narodowej (art. 3 uSKW), zapewne też z art. 24 uSKW wskazującym na wyznaczanie żołnierzy zawodowych na stanowiska służbowe w SKW lub SWW, choć przecież same przepisy dotyczące służby funkcjonariuszy obu tych służb otwierają możliwość zgłoszenia się do postępowania kwalifikacyjnego każdej osobie spełniającej wstępne wymagania kwalifikacyjne³⁸. Natomiast funkcjonariusze wszystkich służb mają ten sam status prawny z punktu widzenia ich zatrudnienia na podstawie stosunku służbowego powstałego w drodze aktu mianowania³⁹, z wyjątkami tych stanowisk, które obejmowane są w drodze powołania⁴⁰. Nie odgrywa roli, moim zdaniem, dla tego podziału ewentualne umundurowanie funkcjonariuszy, poza CBA bowiem dotyczy ono wszystkich pozostałych – także i tych zaliczanych do tzw. cywilnej służby⁴¹, nie wspominając już o tym, że występuje ono w wielu innych instytucjach niezaliczanych do służb specjalnych.

4. Zakres przedmiotowy kontroli sprawowanej przez organy służb specjalnych

W doktrynie podkreśla się miejsce i rolę służb specjalnych w demokratycznym porządku prawnym jako gwaranta bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego państwa jako całości, ale też jego poszczególnych obywateli, co różni je zdecydowanie od służb specjalnych państw totalitarnych, które służyły jedynie ochronie podmiotów posiadających władzę⁴². Podkreśla się zatem ich rolę ochronną obejmującą działania na rzecz

³⁷ Nadal jednak pojawiają się publikacje, w których autorzy zaliczają do służb specjalnych niektóre jednostki organizacyjne utworzone do zadań o specjalnym charakterze, ale formalnie niezaliczonych do kategorii tych służb. Dla przykładu K. Haftarczyk zaliczyła do nich Wojskową Formację Specjalną GROM im. Cichociemnych – Spadochroniarzy Armii Krajowej, choć trudno znaleźć w jej podstawach prawnych utworzenia oraz zakresie działania jakikolwiek związek ze służbami specjalnymi w rozumieniu przepisów tu analizowanych – zob. K. Haftarczyk, *Służby specjalne jako element bezpieczeństwa narodowego*, „Zeszyty Naukowe WSOWL” 2011, nr 3 (161), s. 194–203.

³⁸ Określone w art. 3 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego (Dz. U. z 2014 r., poz. 1106 z późn. zm.).

³⁹ Zob. art. 48 ust. 1 uABW, art. 52 ust. 1 uCBA, art. 7 ust. 1 uSKW.

⁴⁰ Zob. art. 14 uABW, art. 6 i art. 52 ust. 1 uCBA, art. 13 ust. 1 uSKW.

⁴¹ Zob. art. 86 uABW i art. 45 uSKW.

⁴² K. Mordaszewski (*op. cit.*, s. 22) przywołuje wypowiedź szefa francuskich służb specjalnych Alexandre de Marenches, który określił służby specjalne reżimów totalitarnych „kręgosłupem państwa i jedynej partii”, [za:] C. Ocrent, A. de Marenches, *Sekrety szpiegów i ksiąząt. Relacje Szefa francuskich służb specjalnych*, przekł. Z. Jeżewska, Warszawa 1992, s. 189.

utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego, ochronę mienia i zdrowia ludności, trwałość systemu własności, bezpieczeństwa ekonomicznego kraju, właściwej polityki podatkowej, importu i eksportu, dostępu do nowoczesnych technologii i wielu innych obszarów życia gospodarczego, politycznego i społecznego. Zarazem jednak przypomina się, że działania te muszą uwzględniać układ stosunków między państwem i obywatelem i zachowywać należytą proporcję w rodzaju i stopniu ingerencji w życie społeczne⁴³. Gwarancją zachowania tych zasad jest poddanie służb specjalnych kontroli społecznej sprawowanej przez parlament i rząd ukształtowany w wyniku demokratycznych wyborów, co w poddanych prowadzonej tu analizie przepisach jest zrealizowane zarówno przez Komisję Sejmową, jak i Kolegium, a wreszcie zwierzchnictwo Prezesa Rady Ministrów i ministrów odpowiednich działów.

Osobną kwestią jest sądowa kontrola sprawowana nad działalnością służb, z uwagi na specyfikę stosowanych czynności operacyjne bowiem jest ona dosyć ograniczona⁴⁴, o czym świadczy skromna liczba orzecznictwa dotyczącego spraw związanych z funkcjonowaniem służb, pomijając orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego odnoszące się do badania zgodności ustaw z Konstytucją. Orzeczenia w większości dotyczą samego przebiegu służby funkcjonariuszy⁴⁵, niekiedy dostępu do informacji o działalności danej służby w kategorii informacji publicznej⁴⁶, rzadziej oceny skutków działania, gdy zdaniem skarżących naruszone zostały przepisy wyznaczające cel lub granice stosowania środków działania⁴⁷. Do zagadnienia tego odniosę się w dalszej części artykułu.

⁴³ Por. Z. Grzegorowski, *Instytucja „służby specjalne” a rzeczywistość funkcjonowania państwa polskiego. Wybrane zagadnienia*, „Studia Gdańskie. Wizje i Rzeczywistość” t. III, Gdańsk 2006, s. 45–48.

⁴⁴ Przepis art. 27 uABW przewiduje obowiązek wystąpienie do Sądu Okręgowego z wnioskiem o zarządzenie kontroli operacyjnej; art. 17 uCBA nakłada na Szefa CBA obowiązek wystąpienia do Sądu Okręgowego w Warszawie z wnioskiem o zarządzenie w drodze postanowienia kontroli operacyjnej i wreszcie art. 31 uSKW przewiduje obowiązek wystąpienia do Wojskowego Sądu Okręgowego w Warszawie o zarządzenie w drodze postanowienia kontroli operacyjnej.

⁴⁵ Dla przykładu wyroki dotyczące przenoszenia na inne stanowisko służbowe funkcjonariuszy: CBA – NSA z dnia 18 maja 2011 r., I OSK 77/11; ABW – WSA w Warszawie z dnia 17 kwietnia 2012 r., II SA/Wa 311/12; SKW – WSA w Warszawie z dnia 18 marca 2013 r., II SA/Wa 141/13 [wszystkie z CBOSA].

⁴⁶ Zob. wyrok WSA w Warszawie, II SAB/Wa 233/14 z dnia 16 lipca 2014 r. dotyczący dostępu do informacji o korzystaniu przez SKW z pozyskiwanych danych osobowych czy danych telekomunikacyjnych.

⁴⁷ Dla przykładu postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 19 marca 2014 r., II KK 265/13 oddalające skargę kasacyjną na wyrok sądu apelacyjnego uznającego, iż działania funkcjonariuszy CBA przekroczyły dozwolone prawem gromadzenie dowodów, w którym Sąd Najwyższy zauważał m.in.: „Jakkolwiek niejawne czynności operacyjne prowadzone przez funkcjonariuszy właściwych służb [...] co do zasady nie są sprzeczne z Europejską Konwencją Praw Człowieka i Podstawowych Wolności [...] to jednak muszą towarzyszyć im odpowiednie gwarancje zapobiegające nadużyciom [...]”, OSNKW 2014, nr 9, poz. 71. Zarazem w postanowieniu z dnia 30 maja 2012 r. I OSK 1109/12 NSA ustalił, iż „Wykonywanie czynności operacyjno-rozpoznawczych przez Centralne [...] nie ma charakteru władczego, nie rozstrzyga bowiem sprawy indywidualnej w drodze decyzji administracyjnej lub postanowienia, ani też w drodze innych, niż decyzje administracyjne lub postanowienia aktów lub czynności

Każda z ustaw powołujących daną służbę określa jej cel, i tak art. 1 uABW ma zapewniać ochronę bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i jego porządku konstytucyjnego, co przekłada się osobno na zadania ABW ujęte w art. 5⁴⁸ i zadania AWW ujęte w art. 6⁴⁹. Cel utworzenia CBA został w art. 1 ust. 1 uCBA określony jako zwalczanie korupcji w życiu publicznym i gospodarczym, w szczególności w instytucjach państwowych i samorządowych, jak również wszelkich działań godzących w interesy ekonomiczne państw, co zostało następnie przełożone na zadania ujęte w art. 2⁵⁰. Z kolei cel utworzenia SKW i SWW został określony jako ochrona przed zagrożeniami odpowiednio wewnętrznymi (w art. 1 uSKW) i zewnętrznymi (art. 2) dla obronności państwa, bezpieczeństwa i zdolności bojowej Sił Zbrojnych oraz innych jednostek organizacyjnych resortu, co przełożyło się odpowiednio na zadania ujęte w art. 5⁵¹ i 6⁵² ustawy. Wykonywanie tych zadań odbywa się w dużym stopniu przez czynności kontrolne, któ-

z zakresu administracji publicznej, dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa. Czynności te nie mają charakteru administracyjnoprawnego i nie mogą zostać rozpoznane w trybie przewidzianym w k.p.a.”, LEX 1336300.

- ⁴⁸ Należą do nich głównie rozpoznawanie, zapobieganie i zwalczanie zagrożeń wewnętrznych oraz zewnętrznych dla bezpieczeństwa państwa i porządku konstytucyjnego, łącznie z ochroną suwerenności i pozycji międzynarodowej, niepodległości i nienaruszalności terytorium, a także obronności; rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw godzących w bezpieczeństwo państwa (np. szpiegostwo, korupcja osób pełniących funkcje publiczne, nielegalne wytwarzanie i obrót bronią i amunicją); ochrona informacji niejawnych; także pozyskiwanie, analizowanie, przetwarzanie i przekazywanie właściwymi organom informacji mających związek z tymi zadaniami, wreszcie wykonywanie zadań wynikających z umów międzynarodowych.
- ⁴⁹ Należą do nich głównie pozyskiwanie, analizowanie, przetwarzanie i przekazywanie właściwym organom informacji mających istotne znaczenie dla bezpieczeństwa i międzynarodowej pozycji państwa, łącznie z jej potencjałem ekonomicznym i obronnym; ochrona zagranicznych przedstawicielstw państwa; rozpoznawanie międzynarodowego terroryzmu i związanych z nim zjawisk o znaczeniu dla bezpieczeństwa państwa.
- ⁵⁰ Należą do nich głównie rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw o charakterze korupcyjnym, wymierzonych przeciwko działalności instytucji państwowych i samorządowych, wymiarowi sprawiedliwości, referendum i wyborom, wiarygodności dokumentów, mieniu, obrotowi gospodarczemu oraz pieniędzmi, papierami wartościowymi i instrumentami finansowymi, finansowaniu partii politycznych, obowiązkom podatkowym i rozliczeniom z tytułu dotacji i subwencji, zasadom rywalizacji sportowej i obrotowi lekami itp.; ujawnianie i przeciwdziałanie naruszaniu przepisów ograniczających działalność gospodarczą wraz z kontrolą oświadczeń majątkowych i innych osób nimi objętych; podejmowanie działań w kierunku zwrotu korzyści uzyskanych niesłusznie kosztem Skarbu Państwa; ujawniania naruszeń przepisów o komercjalizacji i prywatyzacji oraz zamówieniach publicznych itp.
- ⁵¹ Należą do nich głównie rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie popełnianych przez żołnierzy pełniących służbę czynną oraz funkcjonariuszy obu służb oraz pracowników całego resortu, przestępstw przeciwko szczegółowym celom związanym z obronnością; ochrona informacji niejawnej; uzyskiwanie, gromadzenie, analizowanie, przetwarzanie i przekazywanie informacji mających znaczenie dla obronności; ochrona bezpieczeństwa jednostek operacyjnych i in.
- ⁵² Należą do nich głównie uzyskiwanie, gromadzenie, analizowanie, przetwarzanie i przekazywanie informacji mających znaczenie dla bezpieczeństwa i zdolności bojowej Sił Zbrojnych, militarnych, terrorystycznych i innych międzynarodowych zagrożeń państwa; współdziałanie w organizowaniu polskich przedstawicielstw wojskowych za granicą.

rych celem jest ustalenie stanu faktycznego zjawiska objętego zadaniami danej służby, aby można było następnie ustalić jego wpływ na realizowane cele.

Już tylko ta pobieżna analiza celów i zakresów działania wskazuje, że spośród służb specjalnych w normatywnym znaczeniu przede wszystkim ABW i CBA mogą swoimi działaniami obejmować funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego, w o wiele mniejszym zakresie można wskazać te zadania samorządu terytorialnego, które wkraczają w obszar celów realizowanych przez tzw. wojskowe służby specjalne⁵³.

W przypadku gminy na właściwość objęcia działania jej organów i jednostek organizacyjnych czynnościami kontrolnymi ABW wskazują choćby zadania z art. 7 ust. 1 pkt 14 u.s.g. obejmujące sprawy porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, a w szczególności zadania wójta z art. 31a i 31b dotyczące opracowywania planów operacyjnych ochrony przed powodzią, zarządzania niezbędnej ewakuacji z obszarów bezpośrednio zagrożonych, rozszerzone w przypadku ogłoszenia klęsk żywiołowych o szczególne zadania⁵⁴. W przypadku powiatu również jego zadania z art. 4 ust. 1 pkt 15 i 16 u.s.p. – sprawy porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpowodziowej, przeciwpożarowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska uzasadniają podejmowanie czynności kontrolnych ich realizacji przez ABW. Jednak w szczególny sposób uzasadnienie to wypływa z przyjętej w powiecie zasady zespolenia administracyjnego pod zwierzchnictwem starosty z art. 33b i 35 u.s.p., to na staroście bowiem spoczywa obowiązek zapewnienia odpowiedniego funkcjonowania powiatowych komend, inspekcji i straży wraz ze starostwem i innymi jednostkami organizacyjnymi w zakresie utrzymania stanu bezpieczeństwa oraz neutralizacji stanów zagrożeń. Przy okazji nie sposób nie zauważyć, iż najbardziej wła-

⁵³ Można oczywiście przypomnieć, że zgodnie z przepisami przywoływanej już ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej na wójcie (burmistrzu i prezydencie miasta) oraz staroście powiatu spoczywają obowiązki dotyczące wykonywania powszechnego obowiązku obrony w zakresie administracji rezerw osobowych (rozdziały 1 i 2 dział II), zaś na tym samym wójcie (burmistrzu i prezydencie miasta) spoczywają obowiązki w zakresie organizacji obrony cywilnej (dział IV) oraz realizacji świadczeń na rzecz obrony (dział VII). Ponadto przypomnieć należy o obowiązkach spoczywających na wójcie (burmistrzu i prezydencie miasta) oraz staroście powiatu w przypadku wprowadzenia 2 stanów nadzwyczajnych: wyjątkowego – na mocy przepisów ustawy z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz. U. z 2014 r., poz. 1191 z późn. zm.), oraz wojennego – na mocy przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2014 r., poz. 1815 z późn. zm.), które mogą także prowadzić do objęcia ich wykonania kontrolą sprawowaną przez SKW. Przy tym wydane na podstawie art. 28 uSKW rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 27 września 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu żądania pomocy lub zwracania się o tę pomoc przez żołnierzy i funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego (Dz. U. Nr 177, poz. 1313) nakłada na organy administracji samorządu terytorialnego obowiązek udostępnienia rzeczy lub dokumentu.

⁵⁴ Określone w art. 9 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz. U. z 2014 r., poz. 333 z późn. zm.).

ściwa do współdziałania starosty z ABW płaszczyzna w postaci tworzonej przez niego powiatowej komisji bezpieczeństwa i porządku skupiającej m.in. przedstawicieli Policji, nie uwzględnia w ogóle kontaktów z ABW. Podobnie jak w przypadku wójta, także i starosta zyskuje szczególne uprawnienia w stanie klęski żywiołowej (art. 10), co otwiera nowe obszary do czynności kontrolnych podejmowanych przez ABW. Uprawnienia ABW odnoszą się do wszystkich trzech typów jednostek samorządu terytorialnego, ich organów i jednostek organizacyjnych zwłaszcza w zakresie ochrony informacji niejawnej, do której mają one dostęp z racji wykonywanych zadań. Osobnym przypadkiem jest przeprowadzanie postępowań sprawdzających na wniosek kierowników jednostek organizacyjnych wobec ich pracowników, którzy mają być zatrudnieni na stanowiskach z dostępem do informacji niejawnej o stosownej klauzuli oraz postępowań sprawdzających w zakresie zapewnienia ochrony wytwarzanych i posiadanych informacji niejawnych w jednostkach organizacyjnych⁵⁵. Podkreślić wreszcie należy, że przepisy art. 24 uABW wręcz nakazują współdziałanie z funkcjonariuszami ABW, co znajduje ponadto uszczegółowienie w przepisach wykonawczych⁵⁶.

Najszerzy jednak zakres uprawnień kontrolnych posiada ze wszystkich służb CBA, dotyczy on bowiem praktycznie całości zadań z art. 2 ust. 1 uCBA z uwagi na spoczywające na członkach i piastunach organów jednostek samorządu terytorialnego oraz pracownikach ich jednostek organizacyjnych obowiązki ustawowe o charakterze antykorupcyjnym, co przy bardzo szerokim rozumieniu tego pojęcia zastosowanym w ustawie⁵⁷ poddaje praktycznie całość funkcjonowania organów i jednostek organizacyjnych kontroli sprawowanej przez CBA.

5. Zakres podmiotowy kontroli sprawowanej przez organy służb specjalnych

Przepisy ustaw określających cele i zadania służb specjalnych wyznaczają bardzo zróżnicowany zakres podmiotowy czynności podejmowanych w ramach przeprowadzanych kontroli, są to bowiem osoby fizyczne oznaczone ze względu na pełnioną funkcję, wykonywany zawód, zajmowane stanowisko służbowe lub stanowisko pracy jak np. żoł-

⁵⁵ Zob. przepisy rozdziałów 3 i 5 ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. Nr 182, poz. 1228 z późn. zm.).

⁵⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 października 2003 r. w sprawie udzielania funkcjonariuszom Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu niezbędnej pomocy przez instytucje państwowe, organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego, przedsiębiorców, jednostki organizacyjne, organizacje społeczne oraz obywateli (Dz. U. Nr 183, poz. 1788) nakłada na wymienione w tytule podmioty obowiązek udostępnienia rzeczy lub dokumentu, co na żądanie udostępniającego winno być pokwitowane z podaniem danych określających okoliczności i zakres udostępnienia (§ 6).

⁵⁷ Przypomnieć wypada bardzo krytyczną ocenę tej regulacji właśnie z tego powodu w wyroku TK z dnia 23 czerwca 2009 r., K 54/07 (Dz. U. Nr 105, poz. 880).

nierz pełniący czynną służbę wojskową, czy osoby pełniące funkcje publiczne w rozumieniu przepisów ustawowych⁵⁸, ale czynności te dokonywane są w instytucjach, które je zatrudniają lub w których pełnią swoje funkcje lub prowadzą swoją działalność (np. gospodarczą). W tym sensie zakresem podmiotowym kontroli sprawowanej przez funkcjonariuszy organów służb specjalnych są objęci członkowie organów kolegialnych jednostek samorządu terytorialnego, piastunowie organów monokratycznych w gminach (wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast), pracownicy urzędów (urzędów gmin, starostw powiatowych, urzędów marszałkowskich, związków jednostek samorządu terytorialnego) oraz samorządowych jednostek organizacyjnych, jak również samorządowych osób prawnych (np. jednoosobowych komunalnych spółek prawa handlowego), zwłaszcza zaś członkowie ich organów zarządzających i kontrolnych.

Na kontrolowanych przez poszczególne służby spoczywa zawsze obowiązek współdziałania z funkcjonariuszami przeprowadzającymi czynności służące realizacji ich zadań⁵⁹. Wobec kontrolowanych funkcjonariusze ABW i CBA mogą wydawać polecenia, legitymować osoby znajdujące się w pomieszczeniach kontrolowanych, zatrzymywać osoby kontrolowane, przeszukiwać osoby i pomieszczenia, poddawać osoby kontrolowane kontroli osobistej i przeglądaniu zawartości ich bagaży oraz ładunków przewożonych środkami transportu, wreszcie mogą prowadzić wobec kontrolowanych obserwacje ich zachowania i rejestrację zdarzeń z ich udziałem⁶⁰. Z uwagi na ograniczenia uprawnień funkcjonariuszy SKW prawie wyłącznie do środowiska wojskowego – głównie żołnierzy zawodowych i pracowników jednostek organizacyjnych obronności.

⁵⁸ Chodzi o osoby zajmujące określone stanowiska lub pełniące określone funkcje wymienione w art. 1 i 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. z 2006 r. Nr 1584 z późn. zm.), zwaną dalej: ustawą antykorupcyjną.

⁵⁹ Oprócz wspomnianego rozporządzenia o obowiązku współdziałania z ABW i SKW można przywołać wydane na podstawie art. 14 uCBA rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 sierpnia 2006 r. w sprawie udzielania funkcjonariuszom Centralnego Biura Antykorupcyjnego niezbędnej pomocy przez instytucje państwowe, organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego, przedsiębiorców, jednostki organizacyjne, organizacje społeczne oraz obywateli (Dz. U. Nr 142, poz. 1018).

⁶⁰ Zgodnie z art. 23 uABW i wydanym na jego podstawie rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 26 kwietnia 2005 r. w sprawie wydawania osobom poleceń określonego zachowania się, legitymowania, zatrzymania, przeszukania, kontroli osobistej, przeglądania bagaży i sprawdzania ładunku oraz obserwowania i rejestrowania zdarzeń przez funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (Dz. U. Nr 86, poz. 733) oraz z art. 14 uCBA i wydanym na jego podstawie rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 25 lipca 2006 r. w sprawie wydawania osobom poleceń określonego zachowania się, legitymowania, zatrzymania, przeszukania, kontroli osobistej, przeglądania bagaży i sprawdzania ładunku oraz obserwowania i rejestrowania zdarzeń przez funkcjonariuszy Centralnego Biura Antykorupcyjnego (Dz. U. Nr 142, poz. 1014).

6. Problemy jakości przepisów prawa stanowiących podstawę kontroli przeprowadzanej przez organy służb specjalnych

Przepisy ustaw o służbach specjalnych od momentu ich inicjatywy ustawodawczej, przez cały proces legislacyjny, a zwłaszcza już w bezpośrednim stosowaniu były i są przedmiotem wielu sporów. Pomijając te o czysto politycznym podłożu, w doktrynie prawa konstytucyjnego i administracyjnego podnoszone są zarzuty co do samej koncepcji wyodrębnienia poszczególnych służb, jak też co do zakresu regulacji i konstrukcji instytucji prawnych⁶¹. Oczywiście dostrzegać należy ogólny stan jakości prawa obowiązującego w Polsce, który budzi wiele zastrzeżeń co do liczby przepisów (określanej najczęściej jako przeformalizowanie) i błędów techniki ich formułowania przejawiających się niejednoznacznością, niejasnością, niezyciowością, nieadekwatnością, a przy tym, z jednej strony, mimo wspomnianego przeformalizowania (nadmiaru liczby przepisów), lukami, z drugiej strony, z uwagi na owo przeformalizowanie, ich sprzecznościami i dublowaniem się⁶². Jednak sytuacja jakości przepisów prawa stanowiących podstawy ustrojowe, materialne i procesowe funkcjonowania służb specjalnych odgrywa fundamentalne znaczenie dla ich relacji z podmiotami, wobec których podejmowane są działania.

Z uwagi na przedmiot prowadzonych tu rozważań, w szczególności idzie o jakość przepisów, na podstawie których organy służb specjalnych i ich funkcjonariusze podejmują działania kontrolne w jednostkach samorządu terytorialnego. Z racji poczynionych wcześniej ustaleń, co do zakresu przedmiotowego i podmiotowego tych działań, jako egzemplifikację szerokiego spektrum działalności kontrolnej można wskazać CBA z racji na frekwencyjność podejmowanych czynności i liczbę potencjalnych kontrolowanych.

Katalog zadań CBA podejmowanych wobec jednostek samorządu terytorialnego jest bardzo rozbudowany, wzięwszy pod uwagę jak ustawodawca cel z art. 1 – zwalczania

⁶¹ Największe chyba kontrowersje budziły obie regulacje stanowiące podstawę prawną funkcjonowania WSI. Istotę sporów oddaje Raport o działaniach żołnierzy i pracowników WSI oraz wojskowych jednostek organizacyjnych realizujących zadania w zakresie wywiadu i kontrwywiadu wojskowego przed wejściem w życie ustawy z 9 lipca 2003 r. o Wojskowych Służbach Informacyjnych w zakresie określonym w art. 67 ust. 1 pkt 1–10 ustawy z 9 czerwca 2006 r. „Przepisy wprowadzające ustawę o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego i Służbie Wywiadu Wojskowego, a także ustawę o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego oraz o innych działaniach wykraczających poza sprawy obronności państwa i bezpieczeństwa Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej”, [za:] G. Tokarz, *Ewolucja polskich służb specjalnych po 1989 r.*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” 2007, s. 214. Można też przywołać publikacje P. Pająka, *Kontrola operacyjna do kontroli konstytucyjnej*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2010, nr 2, s. 163–174; P. Radziejwicz, *Uprawnienia, środki działania oraz prawne podstawy funkcjonowania Sejmowej Komisji Służb do Spraw Służb Specjalnych*, „Przegląd Legislacyjny” 2006, nr 2, s. 19–34.

⁶² Szerzej na ten temat zob. J. Korczak, *Jakość prawa administracyjnego na przykładzie materialnego, procesowego i ustrojowego prawa administracyjnego samorządu terytorialnego*, [w:] D.R. Kijowski, A. Miruć, A. Suławko-Karetko (red.), *Jakość prawa administracyjnego*, t. 1, *Kryzys prawa administracyjnego?*, Warszawa 2012, s. 180–225.

nie korupcji w życiu publicznym i gospodarczym, w szczególności w instytucjach samorządowych – interpretuje przez ustalenie zadań w art. 2, gdzie wymienia się rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw przeciwko działalności instytucji samorządu terytorialnego określonych w art. 228–231 Kodeksu karnego i art. 14 ustawy antykorupcyjnej; ujawnianie i przeciwdziałanie przypadkom nieprzestrzegania przepisów ustawy antykorupcyjnej przez osoby pełniące funkcje publiczne, kontrola prawidłowości i prawdziwości oświadczeń majątkowych lub oświadczeń o prowadzeniu działalności gospodarczej osób pełniących funkcje publiczne. Czynności kontrolne w granicach tych zadań podejmowane przez funkcjonariuszy CBA na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 polegają na sprawdzaniu przestrzegania przez osoby pełniące w jednostkach samorządu terytorialnego funkcje publiczne przepisów antykorupcyjnych, a także procedur podejmowania i realizacji decyzji w przedmiocie rozporządzania mieniem komunalnym (art. 31). Przebieg i wyniki przeprowadzonej kontroli funkcjonariusze przedstawiają w protokołach, które podlegają procedurze podpisania przez kontrolującego i kontrolowanego z prawem zgłoszenia zastrzeżeń dotyczących ustaleń oraz odmowy podpisu z prawem złożenia wyjaśnień o przyczynie odmowy, co obliguje Szefa CBA do rozpatrzenia zarówno zastrzeżeń, jak i odmowy podpisania protokołu (art. 45). Co jest istotne dla prowadzonych tu rozważań – na podstawie ustaleń protokołu kierownik jednostki organizacyjnej CBA może skierować wniosek o odwołanie za stanowiska lub rozwiązanie stosunku pracy bez wypowiedzenia z winy pracownika osoby będącej funkcjonariuszem publicznym, która dopuściła się naruszenia przepisów antykorupcyjnych (art. 46 ust. 1 pkt 1), albo o wystąpienie do kontrolowanego lub organu nadzorczego w sprawie stwierdzonych naruszeń przepisów antykorupcyjnych oraz przepisów dotyczących procedur podejmowania i realizacji decyzji w przedmiocie rozporządzania mieniem komunalnym (art. 46 ust. 1 pkt 2), wreszcie o informację do NIK lub innego właściwego organu kontrolnego w przypadku potrzeby przeprowadzenia kontroli w szerszym zakresie (art. 46 ust. 1 pkt 3).

Jak wynika z powyższych przepisów, punktem wyjścia do podejmowania czynności kontrolnych oraz kierowania wniosków, wystąpień lub informacji są przepisy ustawy antykorupcyjnej. Zgodnie z art. 2 pkt 6–6b ustawy funkcjonariuszami publicznymi, o których tu mowa, są wójtowie (burmistrzowie i prezydenci miast), ich zastępcy, członkowie zarządów powiatu i województwa, skarbnicy i sekretarze gmin, powiatów i województw, kierownicy samorządowych jednostek organizacyjnych, osoby zarządzające i członkowie organów zarządzających samorządowych osób prawnych oraz inne osoby wydające decyzje administracyjne w imieniu wójta, starosty lub marszałka. Wszystkie te osoby objęte są w myśl art. 4 ustawy zakazem: członkostwa w zarządach, radach nadzorczych i komisjach rewizyjnych spółek prawa handlowego i spółdzielni (z wyłączeniem spółdzielni mieszkaniowych); zatrudnienia lub wykonywania zajęć w spółkach prawa

handlowego, które mogłyby wywoływać podejrzenie o ich stronniczość lub interesowość; członkostwa w zarządach fundacji prowadzących działalność gospodarczą; posiadania w spółkach prawa handlowego kontrolnych pakietów udziałów bądź akcji; prowadzenia działalności gospodarczej (z wyłączeniem działalności wytwórczej w rolnictwie) na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami, a także zarządzania taką działalnością, przedstawicielstwa lub pełnomocnictwa w prowadzeniu takiej działalności. Naruszenie tego zakazu stanowi podstawę do odwołania lub rozwiązania umowy o pracę, a w przypadku wójta (burmistrza i prezydenta miasta) wygaśnięcie mandatu (art. 5). Należy także mieć na uwadze przepisy antykorupcyjne dotyczące radnych z ustrojowych ustaw samorządowych⁶³ oraz nakładające na radnych i osoby publiczne wcześniej wymienione obowiązek składania oświadczeń majątkowych⁶⁴. Tu także sankcje za naruszenia zakazów i nakazów prowadzą do wygaśnięcia mandatów radnych lub wójtów oraz odwołania członków zarządów lub zastępców wójtów i skarbników oraz osoby zarządzające samorządowymi osobami prawnymi, a także rozwiązanie stosunków pracy pozostałych pracowników objętych nimi⁶⁵. Zatem i ten obszar naruszeń jest przedmiotem kontroli CBA i przewidzianych prawem wniosków, wystąpień i informacji.

Otóż zwrócić należy uwagę, że przepis art. 46 ust. 1 uCBA nie znajduje żadnej kontynuacji w obowiązkach spoczywających na adresatach np. wniosku. Innymi słowy, jeżeli organ stanowiący jednostki samorządu nie odwoła członka zarządu czy skarbnika, mimo wniosku CBA, to ani CBA nie posiada żadnych uprawnień względem tego organu, ani też nie ma możliwości kierowania tego wniosku ponownie. Co prawda zgodnie z art. 46 ust. 5 uCBA adresat ma obowiązek poinformować CBA o sposobie i zakresie ich wykorzystania, ale przepis nie ustalił terminu złożenia informacji ani sankcji z tytułu jej niezłożenia⁶⁶. Jedyne rzeczywiste uprawnienia w razie bezczynności organu zobowiązanego do podjęcia czynności w przypadkach naruszenia przepisów antykorupcyjnych posiada wojewoda jako organ nadzoru, który najpierw wzywa organ do ich podjęcia, a po upływie trzydziestodniowego terminu dalszej bezczynności wydaje zarządzenie zastępcze dokonujące odpowiednio czynności stwierdzenia wygaśnięcia mandatu, odwołania lub rozwiązania stosunku pracy⁶⁷. Sytuacja jeszcze bardziej się komplikuje, gdy adresatem wniosku jest organ spółki prawa handlowego utworzonej na mieniu (tzw. jednoosobowa spółka komunalna) lub z udziałem mienia komunalnego – rada nadzor-

⁶³ Por. art. 24f u.s.g., art. 25b u.s.p. i art. 27b u.s.w.

⁶⁴ Por. art. 24h u.s.g., art. 25c u.s.p. i art. 27c u.s.w.

⁶⁵ Por. art. 24k u.s.g., art. 25f u.s.p. i art. 27f u.s.w.

⁶⁶ Co prowadzi do wniosku, iż „Środki o charakterze kontrolnym mają to do siebie, że podmioty, do których zostały skierowane nie muszą ich wykonywać” – S. Hoc, *Komentarz do art. 46*, [w:] S. Hoc, P. Szustakiewicz, *Ustawa o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym. Komentarz*, LEX/el. 2012.

⁶⁷ Zob. art. 98a u.s.g., art. 85a u.s.p. i art. 86a u.s.w.

cza, która zgodnie z art. 10a ust. 6 ustawy o gospodarce komunalnej⁶⁸ jest jedynie władna odwoływać członków zarządu takiej spółki, jako że tu organ nadzoru nie ma uprawnień wyżej opisanych, ale tym bardziej nie ma żadnych uprawnień CBA.

Przedstawiony tylko przykładowo problem niespójności przepisów stanowiących podstawę czynności kontrolnych podejmowanych wobec organów i jednostek organizacyjnych jednostek samorządu terytorialnego z przepisami stanowiącymi podstawy ustrojowe ich działania uzasadnia wniosek, iż uprawnienia kontrolne służb specjalnych wymagają systemowego i kompletnego uregulowania, które, z jednej strony, zachowa ustrojową pozycję samorządu terytorialnego w państwie, a z drugiej strony, pozwoli służbom specjalnym realizować ich ustawowe cele w zgodzie z konstytucyjnym porządkiem prawnym. W ten sposób zrealizowano by jeden z wielu postulatów Jubilatą formułowanych w jego publikacjach poświęconych idei państwa prawa.

Authorities and organizational entities of local-self government in the face of control prerogatives of special services

Abstract

The constitutional principle of decentralization of power, adopted in the Constitution, gains its particular realization by the way of performing public tasks by tiers of local-self government. The consequence of above meaning of decentralization is independence of aforementioned tiers of local-self government which act in their own name and under their own responsibility. Simultaneously, they are subject to verifying supervision, based on the criteria of legality, and to control which is exercised by statutorily described control state bodies. However, more and more often, the activity of authorities and organizational entities of local-self government is being subjected to control performed by authorities which were created for different purposes than control over local-self government. The aim of this article is to identify those authorities, their control prerogatives, and controlled situations in the light of binding provisions of law.

Keywords

entity of local self-government, authority of local self-government, special services, the Central Anti-Corruption Bureau, the Internal Security Agency, control, prerogative of the control authority, prerogative of the controlled authority

Wykaz literatury

- Bigo T., *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928
- Błaś A., *Samodzielność działania organu administracji publicznej – problem badawczy*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 1931, „Przegląd Prawa i Administracji” 1997, t. XXXVI

⁶⁸ Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236 z późn. zm.).

- Bożek M., *Służby specjalne oraz kryteria klasyfikacji na gruncie ustawodawstwa*, [w:] M. Bożek, M. Czuryk, M. Karpiuk, J. Kostrubiec, *Służby specjalne w strukturze władz publicznych. Zagadnienia prawnoustrojowe*, Warszawa 2014
- Długosz Z., *Służby specjalne w Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] S. Sagan, V. Serzhanova (red.), *Organy i korporacje ochrony prawa*, Warszawa 2008
- Galicki Z., *Status prawny służb specjalnych w wybranych krajach państw zachodnich*, Warszawa 1996
- Grzegorowski Z., *Instytucja „służby specjalne” a rzeczywistość funkcjonowania państwa polskiego. Wybrane zagadnienia*, „Studia Gdańskie. Wizje i Rzeczywistość” t. III, Gdańsk 2006
- Haftarczyk K., *Służby specjalne jako element bezpieczeństwa narodowego*, „Zeszyty Naukowe WSOWL” 2011, nr 3 (161)
- Hanausek T., *Wybrane zagadnienia prawa policyjnego*, [w:] T. Hanausek [et al.] (red.), *Prawo policyjne*, Katowice 1992
- Hoc S., *Komentarz do art. 46*, [w:] S. Hoc, P. Szustakiewicz, *Ustawa o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym. Komentarz*, LEX/el. 2012
- Konopka B., *Relacje między Najwyższą Izbą Kontroli a Regionalnymi Izbami Obrachunkowymi*, „Samorząd Terytorialny” 1993, nr 7–8
- Korczak J., *Konstytucyjne podstawy struktury i funkcji samorządu terytorialnego* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 12, *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, Warszawa 2012
- Korczak J., *Władztwo jako podstawa samodzielności jednostek samorządu terytorialnego* [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Władztwo administracyjne: administracja publiczna w sferze imperium i w sferze dominium*, Rzeszów 2012
- Korczak J., *Jakość prawa administracyjnego na przykładzie materialnego, procesowego i ustrojowego prawa administracyjnego samorządu terytorialnego*, [w:] D.R. Kijowski, A. Miruć, A. Suławko-Karetko (red.), *Jakość prawa administracyjnego*, t. 1, *Kryzys prawa administracyjnego?*, Warszawa 2012
- Kumorek B., *Komisja rewizyjna i kontrola wewnętrzna w gminie*, Poznań–Zielona Góra 1996
- Longchamps F., *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1991
- Mazur J., *Nowa ustawa o Najwyższej Izbie Kontroli*, „Państwo i Prawo” 1995, nr 8
- Miemiec M., *Gmina w systemie administracji publicznej Republiki Federalnej Niemiec*, Wrocław 2007
- Mordaszewski K., *Proces kształtowania się służb specjalnych w systemie prawnym Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2009, nr 1
- Ocrent C., de Marenchens A., *Sekrety szpiegów i książąt. Relacje Szefa francuskich służb specjalnych*, przekł. Z. Jeżewska, Warszawa 1992

- Pająk P., *Kontrola operacyjna do kontroli konstytucyjnej*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2010, nr 2
- Podgórski K., *Zagadnienia nadzoru nad działalnością komunalną*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 6
- Przybysz P., *Modele sądowej kontroli administracji w państwach członkowskich Unii Europejskiej*, „Administracja. Teoria-Dydaktyka-Praktyka” 2007, nr 1
- Radzewicz P., *Uprawnienia, środki działania oraz prawne podstawy funkcjonowania Sejmowej Komisji Służb do Spraw Służb Specjalnych*, „Przegląd Legislacyjny” 2006, nr 2
- Rudzka-Lorentz C., *Informacja NIK o wynikach kontroli wykonania przepisów o komunalizacji mienia państwowego*, „Samorząd Terytorialny” 1993, nr 7–8
- Tokarz G., *Ewolucja polskich służb specjalnych po 1989 r.*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” 2007
- Wiktorowska A., *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2002
- Zalewski S., *Służby specjalne w państwie demokratycznym*, Warszawa 2005