

Piotr Kęsek

ORCID ID 0000-0002-9900-0400

Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego w Krakowie

Ewolucja zadań policyjnych wykonywanych przez służby specjalne na przykładzie Urzędu Ochrony Państwa oraz Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego

Wstęp

Zwykle z aktywnością służb specjalnych kojarzona jest działalność wywiadu oraz kontrwywiadu, czyli rozpoznawanie zewnętrznych i wewnętrznych zagrożeń godzących w podstawowe interesy państwa oraz przeciwdziałanie im. Jednakże służby specjalne realizują również zadania policyjne, przez które należy rozumieć wykrywanie oraz ściganie sprawców przestępstw określonych w ustawach kompetencyjnych. Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie ewolucji zadań policyjnych wykonywanych przez polskie cywilne służby specjalne na przykładzie Urzędu Ochrony Państwa oraz jego sukcesora, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Jednocześnie, dokonując oceny regulacji prawnych z perspektywy czasu, należy podjąć próbę odpowiedzi na pytanie, czy zadania oraz normy prawne w tej sferze są dostatecznie określone i czy nie sprawiają problemów interpretacyjnych w przedmiocie zakwalifikowania kryminogennych zjawisk, które powinny się znaleźć w zainteresowaniu służb specjalnych.

Przestępstwa szpiegostwa

Urząd Ochrony Państwa był pierwszą służbą specjalną odrodzonej Polski odpowiedzialną za realizację zadań policyjnych. Do zadań tego rodzaju określonych w pierwotnej wersji¹ ustawy o UOP należało zaliczyć: „wykrywanie przestępstw szpiegostwa i terroryzmu, a także innych poważnych przestępstw przeciwko państwu”.

¹ Art.1.2 Do zadań Urzędu Ochrony Państwa należy:

1) Rozpoznawanie i przeciwdziałanie zagrożeniom godzącym w bezpieczeństwo, obronność, niezależność i całość państwa.

W chwili wejścia w życie ustawy o UOP obowiązywał w Polsce kodeks karny z 1969 roku. Przesłpstwo szpiegostwa zostało ujęte w rozdziale XIX: „Przesłpstwa przeciwko podstawowym interesom politycznym i gospodarczym Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej”, w art. 124 kk². Kodeks przewidywał kilka podstawowych form przesłpstwa szpiegostwa, tj.:

- branie udziału w obcym wywiadzie, a więc swego rodzaju aktywne uczestnictwo w organizacji wywiadowczej obcego państwa, przez którą należy rozumieć organizację każdego zagranicznego państwa (w tym państwa sojuszniczego), wymagające porozumienia pomiędzy stronami, i podejmowanie jakiegokolwiek konkretnej działalności na rzecz obcego wywiadu, choćby mało znaczącej;
- działanie na rzecz obcego wywiadu poprzez udzielanie mu wiadomości, czyn niewymagający uprzedniego porozumienia z obcym wywiadem, a polegający na przekazywaniu mu jakichkolwiek wiadomości;
- organizowanie działalności na rzecz obcego wywiadu lub kierowanie nią; organizowanie tj. podejmowanie czynności zmierzających np. do budowania siatki szpiegowskiej, inicjowanie działalności szpiegowskiej poprzez werbowanie członków, przygotowywanie i urządzanie łączności; natomiast przez kierowanie należy rozumieć zarządzanie daną siatką szpiegowską, zlecenie zadań osobom biorącym udział w wywiadzie, kontrolowanie, sprawowanie pieczy nad działalnością wywiadowczą, odbieranie i analizowanie informacji;
- zbieranie lub przechowywanie wiadomości w celu przekazania ich obcemu wywiadowi.

Uchwalony w 1997 roku, obecnie obowiązujący kodeks karny przesłpstwo szpiegostwa określa w art. 130 kk, przy czym nieco inaczej ujmuje on strukturalnie jurydyczny kształt szpiegostwa³. Podobnie jak w poprzednim kodeksie skryminali-

2) Zapobieganie i wykrywanie przesłpstw szpiegostwa i terroryzmu, a także innych poważnych przesłpstw przeciwko państwu, oraz ściganie ich sprawców.

3) Rozpoznawanie i przeciwdziałanie naruszeniom tajemnicy państwowej.

4) Przygotowywanie dla najwyższych organów władzy i administracji państwowej informacji i analiz istotnych dla bezpieczeństwa państwa.

² Art. 124 §1. Kto bierze udział w obcym wywiadzie lub działając na rzecz tego wywiadu, udziela mu wiadomości, podlega karze pozbawienia wolności na czas nie krótszy od lat 5 lub karze śmierci, a jeżeli sprawca działalność tę organizował lub nią kierował – kara pozbawienia wolności nie może być niższa od lat 8.

§2. Kto zbiera lub przechowuje wiadomości w celu ich udzielenia obcemu wywiadowi albo podejmuje się działalności na rzecz obcego wywiadu, podlega karze pozbawienia na czas nie krótszy od lat 5 albo karze 25 lat pozbawienia wolności.

§3. Nie podlega karze za przesłpstwo określone w §2, kto dobrowolnie poniechał dalszej działalności i zawiadomił organ powołany do ścigania przesłpstw o wszystkich istotnych okolicznościach popełnionego czynu.

³ Art. 130. § 1. Kto bierze udział w działalności obcego wywiadu przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat 10.

§ 2. Kto, biorąc udział w obcym wywiadzie albo działając na jego rzecz, udziela temu wywiadowi wiadomości, których przekazanie może wyrządzić szkodę Rzeczypospolitej Polskiej, podlega karze pozbawienia wolności na czas nie krótszy od lat 3.

zowane zostały zachowania polegające na braniu udziału w działalności obcego wywiadu, udzielaniu obcemu wywiadowi wiadomości, gromadzeniu lub przechowywaniu wiadomości w celu przekazania ich wywiadowi oraz organizowaniu lub kierowaniu działalnością obcego wywiadu. Przy czym zaznaczyć należy, że mimo literalnego brzmienia normy prawnej w §4, wskazującej jakoby kryminalizowane było samo organizowanie lub kierowanie działalnością obcego wywiadu, z wykładni systemowej i funkcjonalnej wynika, że koniecznym elementem karalności jest możliwe wyrządzenie szkody Rzeczypospolitej Polskiej lub działanie skierowane przeciw niej. Dodatkowo konstrukcja normy prawnej szpiegostwa została uzupełniona w zakresie ochrony informacji przed działalnością obcego wywiadu o znamię: „wiadomości, których przekazanie może wyrządzić szkodę Rzeczypospolitej Polskiej”. Celem takiego zabiegu ustawodawcy była obiektywizacja pojęcia wiadomości jako przedmiotu działalności szpiegowskiej przez podkreślenie ich faktycznej użyteczności dla obcego wywiadu i realnej szkodliwości dla Rzeczypospolitej Polskiej⁴. Przedmiotem ochrony według aktualnie obowiązującego przepisu jest bezpieczeństwo zewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej, a przede wszystkim te jego elementy, których oddanie obcym organizacjom wywiadowczym może prowadzić do zagrożenia bezpieczeństwa państwa. Do wypełnienia znamion przestępstwa szpiegostwa niezbędne jest to, aby wyszczególnione w nim formy zachowania sprawy zwrócone były przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej. W związku z powyższym przedmiotem ochrony są więc tzw. kluczowe elementy bezpieczeństwa zewnętrznego Polski, takie jak niepodległość, integralność terytorialna, ustrój konstytucyjny, podstawy obronności i bezpieczeństwa, organy konstytucyjne, a także pozostałe, które mogą być przedmiotem zainteresowania obcego wywiadu, z tym jednak zastrzeżeniem, że ich ujawnienie może wyrządzić szkodę Rzeczypospolitej⁵.

W tym miejscu należy zadać pytanie o to, czy aktualnie wiążąca regulacja w zakresie przestępstwa szpiegostwa w sposób wystarczający zabezpiecza interesy Rzeczypospolitej i faktycznie chroni je przed działaniami obcych służb. Czy ABW, a wcześniej UOP, jest w stanie skutecznie ścigać przestępstwo szpiegostwa w obowiązującej formule, co należy do tradycyjnej sfery aktywności służb specjalnych.

Fabiana Fetke wskazuje na to, że rozpoznawanie przez ABW działalności prowadzonej przez przedstawicieli obcych wywiadów na terenie RP, szeroko pojęte, bardzo wnikliwie zgłębienie *modus operandi*, analizowanie kontaktów i zadań, niejednokrotnie nie pozwala na uznanie, że konkretne, obserwowane

§ 3. Kto, w celu udzielenia obcemu wywiadowi wiadomości określonych w § 2, gromadzi je lub przechowuje, wchodzi do systemu informatycznego w celu ich uzyskania albo zgłasza gotowość działania na rzecz obcego wywiadu przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8.

§ 4. Kto działalność obcego wywiadu organizuje lub nią kieruje, podlega karze pozbawienia wolności na czas nie krótszy od lat 5 albo karze 25 lat pozbawienia wolności.

⁴ A. Marek, *Prawo karne*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2019, s. 458.

⁵ A. Zoll, *Kodeks karny, część szczególna*, t. II, Wydawnictwo Zakamycze, Kraków 1999, s. 83.

przez nasze służby działania przeciwnika wyczerpują wszystkie znamiona przestępstwa szpiegostwa, co skutkuje tym, że organy ścigania, a potem wymiar sprawiedliwości nie mogą tych zachowań uznać za niezgodnych z obowiązującym porządkiem prawnym⁶. Brak możliwości dokonania subsumcji, a przede wszystkim podjęcia w odpowiednim czasie czynności procesowych, które w konsekwencji prowadzą do ukarania potencjalnych sprawców, wynika najczęściej z trudności lub wręcz niemożliwości uznania stwierdzonych zachowań za skierowane przeciwko RP lub przyjęcia, że przekazywane obcym służbom specjalnym wiadomości faktycznie mogą zagrażać Rzeczypospolitej Polskiej i wyrządzić realną szkodę jej interesom⁷. Dodatkowy problem stwarza brak „dobrych praktyk” (uboga literatura dotycząca szpiegostwa na płaszczyźnie prawnokarnej). Trudno o specjalistyczne publikacje, glosy czy komentarze do wydanych wyroków.

Pojęcie „wiadomości”, których przekazanie obcemu wywiadowi może wyrządzić szkodę RP, również jest terminem spornym. Przepis nie precyzuje tego pojęcia, pozostawia to nauce prawa. Zgodnie ze słownikiem języka polskiego „wiadomość” oznacza informację. W orzecznictwie uznano, że „wiadomość” oznacza informację o takich faktach (bez względu na ich postać zewnętrzną), które ze względu na zawarty w nich zasób wiedzy mogą być przydatne obcemu wywiadowi⁸. Zatem może to być każda informacja z pozoru nieistotna, nawet powszechnie znana⁹. Taki sposób działania – zbierającego każdą informację – przyjmuje np. praca wywiadowcza w Chińskiej Republice Ludowej, dlatego chińską specyfikę wywiadu określa się mianem „metody mozaikowej” lub „metody tysiąca ziaren piasku”. Ich istotę wyjaśnia funkcjonująca wśród analityków zajmujących się chińskim wywiadem metafora, według której państwo chcące zbadać potajemnie plażę zapewne wysłałoby tam łódź podwodną pod osłoną nocy celem pobrania próbek piasku do analizy. Chińczycy zastosowaliby inną metodę. Wysłałoby tysiąc turystów, a każdy z nich zabrałby z plaży jedno ziarno piasku. Inaczej mówiąc, jest to przejaw absolutnego podejścia do pracy wywiadowczej polegający na zbieraniu każdej informacji, która dziś może nie jest istotna, ale w przyszłości będzie ją można wykorzystać. Z pozoru nic nieznacząca wiadomość w aspekcie całościowego zasobu informacji pozyskanego przez wywiady może się okazać przełomowa dla wyrządzenia ewentualnej szkody. To sprawia kolejną trudność, przydatność wiadomości zdobywanych przez obcy wywiad dla innego państwa jest bowiem niewiadomą z uwagi na to, że nie można kategorycznie ustalić, kiedy i w jakich sytuacjach informacje te mogą być użyte na szkodę RP. Ponadto mimo że ustawa nie wymaga wystąpienia szkody wskutek przekazania stosownych wiadomości, tylko możliwości jej zaistnienia, to w istocie

⁶ F. Fetke, *Szpiegostwo w polskim prawie karnym – czy istnieje potrzeba zmian legislacyjnych*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2010, nr 3, s. 93.

⁷ F. Fetke, *Szpiegostwo...*, op. cit., s. 94.

⁸ Według wyroku Sądu Najwyższego z dnia 17.08.1979 r., sygn. RS 4/79, OSNKW 1979/10, poz. 106

⁹ Odmienne: V. Konarska-Wrzošek (red.), *Kodeks Karny. Komentarz*, Wydawnictwo Instytutu Spraw Publicznych, Toruń 2018, s. 172.

ocena rzeczywistych możliwości narażenia na szkodę interesów RP jest trudna do sporządzenia.

Polski system prawa karnego tradycyjnie opiera się na zasadzie legalizmu, a rzeczywiste prawne odstępstwa oportunistyczne od zasady legalizmu mają w nim niewielki zakres. Jedno z nich wynika ze znowelizowanych przepisów ustawy o ABW oraz AW wprowadzonych ustawą o działaniach antyterrorystycznych¹⁰. Zgodnie z tą regulacją jeżeli informacje lub materiały uzyskane przez ABW wskazują na popełnienie przestępstwa szpiegostwa, Szef ABW może – w wypadku gdy jest to uzasadnione względami bezpieczeństwa państwa – odstąpić od obowiązku zawiadomienia właściwego prokuratora o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa oraz osobie, która według uzyskanych przez ABW informacji lub materiałów może być jego sprawcą, jeśli sprawca przestępstwa szpiegostwa świadomie i dobrowolnie ujawnił wszelkie okoliczności popełnionego czynu lub prowadzonej działalności oraz zobowiązał się do podjęcia tajnej współpracy z ABW¹¹. Rozwiązanie to nawiązuje do przedwojennych przepisów dających podstawę prawną do działań kontrwywiadu w zakresie przewerbowania agentów obcych wywiadów, jeżeli było to uzasadnione ochroną bezpieczeństwa państwa polskiego¹².

Przestępstwa godzące w bezpieczeństwo państwa

W 1995 roku ustawodawca zobowiązał UOP do wykrywania przestępstw godzących w bezpieczeństwo państwa¹³. Jednocześnie wprowadzono zapis, że UOP jest właściwy w sprawach przestępstw godzących w podstawy ekonomiczne państwa oraz przestępstw mających charakter lub zasięg międzynarodowy, w tym nielegalnego wytwarzania, posiadania i obrotu bronią, amunicją oraz materiałami wybuchowymi, środkami odurzającymi lub psychotropowymi, a także materiałami jądrowymi i promieniotwórczymi.

Modyfikacje wynikały z doświadczeń zebranych podczas prawie pięcioletniego okresu funkcjonowania systemu bezpieczeństwa odrodzonej Polski. Początek lat 90. charakteryzował się poważnym przeobrażeniem przestępczości, zbliżył się on wówczas do tendencji ogólnoświatowych. Przestępczość stawała się coraz bardziej zorganizowana i profesjonalna. Zmieniały się metody oraz profil przestępczego działania. Narastały zjawiska dotąd nieznanne lub występujące sporadycznie

¹⁰ Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych (Dz.U. 2019, poz. 796, t.j.).

¹¹ Art. 22b ust. 2 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz.U. 2018, poz. 2387, t.j.).

¹² Art. 2 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 24 października 1934 r. (Dz.U. nr 94, poz. 851) o niektórych przestępstwach przeciwko bezpieczeństwu Państwa, którego przepisy uzupełniały rozdziały XVII i XVIII kodeksu karnego z 1932 roku dotyczące przestępstw przeciwko państwu.

¹³ Ustawa z dnia 21 lipca 1995 roku o urzędzie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, o Policji, o Urzędzie Ochrony Państwa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 1995, nr 104, poz. 515).

w polskiej praktyce ścigania. Coraz częściej tworzyły się duże grupy przestępcze o złożonej strukturze funkcjonalnej, charakteryzujące się znacznym stopniem zorganizowania, mające szerokie, niejednokrotnie międzynarodowe powiązania. Znaczący wpływ tendencji światowych w zakresie przestępczości związanej z narkotykami. W Polsce działały grupy przestępcze zajmujące się nielegalną produkcją i przemytem między innymi amfetaminy. Szacowano, że ok. 20% nielegalnie wyprodukowanej w Europie amfetaminy pochodzi z Polski. Terytorium Polski coraz częściej było wykorzystywane do przemytu i tranzytu narkotyków. Zmiany w spojrzeniu wynikały także z zacierania się różnic między klasyczną przestępczością kryminalną a ekonomiczną oraz ich wzajemnego przenikania. Nieprawidłowości lub przestępstwa, którym organy ścigania musiały się przeciwstawiać, wcześniej nie były znane lub występowały sporadycznie. Powstawały np. zagrożenia obrotu bankowego i kapitałowego w postaci udzielania bezpodstawnych gwarancji bankowych, wyłudzenia kredytów przez nieistniejące spółki i inne podmioty gospodarcze, wykorzystywania czeków bez pokrycia. Nie można zapominać, że dynamicznie rozwijała się przestępczość związana z przekształceniami własnościowymi i likwidacją przedsiębiorstw¹⁴.

Jak zauważa Andrzej Żebrowski, szczególnie było to widać w skali międzynarodowej przestępczości zorganizowanej, np. przemyśle narkotyków i innych środków odurzających, amunicji, broni, materiałów wybuchowych, materiałów radioaktywnych do produkcji tzw. brudnej bomby. Zjawiskom tym towarzyszył ponadto wzrost przestępczości o charakterze kryminalnym. Skala zjawiska, wyposażenie oraz bezwzględność grup przestępczych zaskoczyły zarówno służby, jak i opinię publiczną. Wymagało to gruntownych reform instytucji między innymi pod względem wykonywanych zadań¹⁵.

W związku z powyższym regulacje mające wpływ na stan bezpieczeństwa państwa wymagały zmian. Rozszerzono zakres zadań UOP o wykrywanie przestępstw godzących w podstawy ekonomiczne państwa oraz poważnych przestępstw związanych z nielegalnym wytwarzaniem, posiadaniem narkotyków oraz obrotem nimi, a także bronią i materiałami jądrowymi mającymi charakter lub zasięg międzynarodowy. Te nowo przypisane zadania znalazły się w orbicie zainteresowań UOP w zakresie wykrywania przestępstw i ścigania ich sprawców. Należy zauważyć, że strona rządowa w pierwotnej wersji projektu zaproponowała zlikwidowanie sformułowania „poważnych przestępstw” przy jednoczesnym wprowadzeniu w zakres przepisu określenia „przestępstw gospodarczych”, co sugerowałoby, że rozszerzenie działalności UOP obejmuje ściganie każdego przestępstwa gospodarczego. W toku prac

¹⁴ Tak m.in. uzasadniał zmiany w ustawie o UOP Minister Spraw Wewnętrznych A. Milczanowski podczas pierwszego czytania rządowego projektu ustaw o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych, o Policji, o UOP, o Straży Granicznej oraz niektórych innych ustaw (druk nr 506), *Sprawozdanie stenograficzne z 28 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 września 1994 r.*, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej kadencja II, Warszawa 1995.

¹⁵ A. Żebrowski, *Ewolucja polskich służb specjalnych. Wybrane obszary walki informacyjnej*, Oficyna Wydawnicza Obrys, Kraków 2005, s. 141.

sejmowych zwrócono na to uwagę i ostatecznie przyjęto koncepcję przestępstw godzących w podstawy ekonomiczne państwa, co w kontekście celu działalności UOP wydawało się rozwiązaniem optymalnym¹⁶. Na mocy nowelizacji z 12 października 1995 roku UOP stał się służbą specjalną zwalczającą przestępczość mającą charakter lub zasięg międzynarodowy, w szczególności w zakresie wytwarzania, posiadania i obrotu bronią, amunicją i materiałami wybuchowymi, środkami odurzającymi lub psychotropowymi oraz materiałami jądrowymi i promieniotwórczymi¹⁷.

Zadanie to zostało następnie przejęte przez ABW, przy czym jednoznacznie określono, że chodzi o nielegalne wytwarzanie, posiadanie i obrót bronią, amunicją i materiałami wybuchowymi, bronią masowej zagłady oraz środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi w obrocie międzynarodowym¹⁸. Jednocześnie ABW zajęła się także ściganiem przestępstw w zakresie produkcji towarów, technologii i usług o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa oraz obrotu nimi¹⁹. Zadania służb dotyczą w szczególności zapobiegania proliferacji broni masowego rażenia. Jest to ściśle związane z możliwością użycia broni masowego rażenia w ramach terroryzmu międzynarodowego, przez co pozostaje to w orbicie zainteresowań służb specjalnych. Problematyka proliferacji broni masowego rażenia wkomponowana jest w ramach kilku ustaw, tworzy więc pewien system ochrony obrotu strategicznego²⁰. Rzeczne akty prawne regulują i reglamentują produkcję określonych towarów i technologii oraz obrót nimi, a także ustanawiają rodzaj szczególnej kontroli i nadzoru państwowego w postaci konieczności uzyskania zezwoleń lub koncesji. Zawarte w nich zapisy przydzielają role centralnym organom administracji rządowej, w tym służbom specjalnym. Finalnie wprowadzają natomiast odpowiedzialność karną za niezgodny z prawem obrót wyżej wymienionymi dobrami oraz za wykonywanie działalności gospodarczej²¹.

Nie ulega wątpliwości, że proliferacja, czyli rozprzestrzenianie broni masowego rażenia oraz komponentów i technologii do jej produkcji, jest identyfikowana

¹⁶ J. Dziewulski podczas pierwszego czytania rządowego projektu ustaw o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych, o Policji, o Urzędzie Ochrony Państwa, o Straży Granicznej oraz niektórych innych ustaw (druk nr 506), *Sprawozdanie stenograficzne z 28 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 września 1994 r.*, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej kadencja II, Warszawa 1995.

¹⁷ Ustawa z dnia 12 października 1995 r. o zmianie ustawy o Urzędzie Ochrony Państwa (Dz.U. 1995, nr 104, poz. 515).

¹⁸ Art. 5 ust.1 pkt 2 lit. e ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji..., op. cit.

¹⁹ Art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. d ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji..., op. cit.

²⁰ Ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. o obrocie z zagranicą towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa, a także dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa oraz o zmianie niektórych ustaw (t.j. Dz.U. 2013, poz. 194 ze zm.), Ustawa z dnia 22 czerwca 2001 r. o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym (t.j. Dz.U 2017, poz. 290 ze zm.)

²¹ Szerzej na ten temat S. Gładysz, *Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego w systemie ochrony obrotu strategicznego*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2016, nr 15, s. 29.

obok terroryzmu jako jedno z głównych zagrożeń bezpieczeństwa światowego. Aktualnie ABW odgrywa znaczącą rolę w polskim systemie obrotu towarami i technologiami podwójnego zastosowania.

Przestępstwa terroryzmu

Uchwalony w 1997 roku kodeks karny dostosował normy karno-prawne do zmienionych warunków społeczno-gospodarczych. Polskie ustawodawstwo karne nie знаło pojęcia terroryzmu, którą to problematyką miał się zajmować UOP, a następnie ABW. Nie oznaczało to jednak, że zachowania motywowane celami, którym można by przypisać podłoże terrorystyczne, pozostawały bez odpowiedniej karnoprawnej reakcji. Ten rodzaj strony podmiotowej, gdy towarzyszył wypełnieniu znamion strony przedmiotowej, których konstrukcja nadawała się do przeprowadzenia „przedsięwzięć terrorystycznych”²², mógł być brany pod uwagę dopiero przy sądowym wymiarze kary jako okoliczność obciążająca. W kodeksie karnym z 1997 roku wprowadzone zostały także nowe typy czynów zabronionych nieznanie poprzedniej kodyfikacji, których charakter, wynikający zwłaszcza ze strony podmiotowej oraz *modus operandi*, pozwalał zakwalifikować je jako instrument w walce z przestępczością o charakterze terrorystycznym. Do tej kategorii należałoby zaliczyć przede wszystkim przestępstwa stypizowane w art. 166 kk i art. 167 kk²³.

W trakcie prac nad ustawą o ABW proponowano użycie sformułowania „terroryzm międzynarodowy i polityczny”. Argumentowano, że terroryzm międzynarodowy i zagrożenia z niego wynikające są właściwie rozumiane, a rozpoznanie służb specjalnych w tym zakresie jest dobre. Nie można jednak wykluczyć występowania w przyszłości w naszym kraju terroryzmu politycznego, dlatego problem ten powinien pozostawać w zakresie zainteresowań ABW. Pozostawienie samego określenia

²² Do realizacji „przedsięwzięć terrorystycznych” nadawały się w szczególności przestępstwa przeciwko: pokojowi, ludzkości oraz przestępstwa wojenne (rozdział XVI), Rzeczypospolitej Polskiej (rozdział XVII), obronności (rozdział XVIII), życiu i zdrowiu (rozdział XIX), bezpieczeństwu powszechnemu (rozdział XX), bezpieczeństwu w komunikacji (rozdział XXI), wolności (rozdział XXIII), działalności instytucji państwowych oraz samorządowych (rozdział XXIX), wymiarowi sprawiedliwości (rozdział XXX), porządkowi publicznemu (rozdział XXXII), ochronie informacji (rozdział XXXIII) oraz mieniu (rozdział XXXV).

²³ Art. 166 § 1. Kto, stosując podstęp albo gwałt na osobie lub groźbę bezpośredniego użycia takiego gwałtu, przejmując kontrolę nad statkiem wodnym lub powietrznym, podlega karze pozbawienia wolności od lat 2 do 12. § 2. Kto, działając w sposób określony w § 1, sprowadza bezpośrednio niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia wielu osób, podlega karze pozbawienia wolności na czas nie krótszy od lat 3. § 3. Jeżeli następstwem czynu określonego w § 2 jest śmierć człowieka lub ciężki uszczerbek na zdrowiu wielu osób, sprawca podlega karze pozbawienia wolności na czas nie krótszy od lat 5 albo karze 25 lat pozbawienia wolności.

Art. 167 § 1. Kto umieszcza na statku wodnym lub powietrznym urządzenie lub substancję zagrażającą bezpieczeństwu osób lub mieniu znacznej wartości, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5. § 2. Tej samej karze podlega, kto niszczy, uszkadza lub czyni niezdatnym do użytku urządzenie nawigacyjne albo uniemożliwia jego obsługę, jeżeli może to zagrażać bezpieczeństwu osób.

„terroryzm” będzie skutkowało bardzo szeroką interpretacją, uwzględniającą także terroryzm kryminalny²⁴.

Sytuacja prawna zmieniła się z chwilą nowelizacji kodeksu karnego 16 kwietnia 2004 roku, a więc już pod rządami ustawy o ABW, kiedy to pojęcie przestępstwa o charakterze terrorystycznym jako termin ustawowy pojawiło się po raz pierwszy w polskim ustawodawstwie karnym. Nowela wprowadziła zarówno legalną definicję przestępstwa o charakterze terrorystycznym, jak i określiła jego szczególne konsekwencje na płaszczyźnie wymiaru kary²⁵.

Ustanowienie definicji legalnej przestępstwa o charakterze terrorystycznym było jednym ze środków dostosowania polskiego prawa karnego do kierunków standaryzacji prawa karnego państw unijnych. Zachodziła konieczność implementacji rozwiązań prawnych dotyczących przestępstw terrorystycznych. Zobowiązanie do uregulowania tej kwestii w wewnętrznym porządku prawnym wynikało wprost z decyzji ramowej Rady Unii Europejskiej z 13 czerwca 2002 roku w sprawie zwalczania terroryzmu²⁶. Przestępstwo terrorystyczne na gruncie kodeksu karnego występuje w dwóch odmianach: jako popełnienie czynu zabronionego w jednym ze wskazanych w ustawie celów oraz jako groźba popełnienia takiego czynu.

Warte uwagi przy rozpatrywaniu tego rodzaju przestępstwa jest to, że wymyka się ono klasycznym regułom typizacji czynu zabronionego. Ustawodawca nie wskazuje w konstrukcji art. 115 § 20 kk ani znamienia czasownikowego oddającego sposób zachowania sprawcy, ani choćby minimum przedmiotowych cech charakterystycznych dla tego przestępstwa, w szczególności znamienia przemocy stanowiącego powszechnie wskazywany znak rozpoznawczy zachowań o charakterze terrorystycznym. Przepis nie określa także następstw popełnienia takiego przestępstwa. Norma prawna ma charakter blankietowy, jednakże definiuje podmiotową specyfikę określonej w nim kategorii przestępstw, będąc tzw. „zbiorem celów nie do końca sprecyzowanych”²⁷. Terrorystyczny charakter przestępstwa można więc podnosić i wskazywać jedynie w opisie czynu przypisanego sprawcy. ABW jako następczyni UOP została służbą wiodącą w zakresie wykrywania przestępstw związanych z podejrzeniem działalności terrorystycznej.

²⁴ S. Hoc, *Opinia z dnia 9 kwietnia 2002 r. dot. Systematyki art. 5 i 6 (tj. kompletności zadań ABW i AW) druk 276*, Biuro Studiów i Ekspertyz.

²⁵ Art. 115 § 20. Przestępstwem o charakterze terrorystycznym jest czyn zabroniony zagrożony karą pozbawienia wolności, której górna granica wynosi co najmniej 5 lat, popełniony w celu: 1) poważnego zastraszenia wielu osób, 2) zmuszenia organu władzy publicznej Rzeczypospolitej Polskiej lub innego państwa albo organu organizacji międzynarodowej do podjęcia lub zaniechania określonych czynności, 3) wywołania poważnych zakłóceń w ustroju lub gospodarce Rzeczypospolitej Polskiej, innego państwa lub organizacji międzynarodowej, a także groźba popełnienia takiego czynu.

²⁶ Decyzja Ramowa Rady Unii Europejskiej 2002/475/WSiSW (Dz. Urz. WE L 164 z 22 czerwca 2002 r.).

²⁷ K. Indecki, *W sprawie definicji normatywnej terroryzmu [w:] Przestępczość zorganizowana, świadek koronny, terroryzm w ujęciu praktycznym*, E.W. Pływaczewski (red.), [b.m.w.], Kraków 2005, s. 290.

Przestępstwa godzące w podstawy ekonomiczne państwa

Kolejną grupą przestępstw, która znajdowała się we właściwości rzeczowej UOP, a następnie ABW w zakresie zadań policyjnych, są przestępstwa godzące w podstawy ekonomiczne państwa. Zarówno ustawa o UOP, jak i ustawa o ABW oraz AW nie definiują pojęcia „podstawy ekonomiczne państwa”. Jak zatem rozumieć to wyrażenie, skoro nie jest ono zdefiniowane ani w ustawach kompetencyjnych, ani w kodeksie karnym lub innych przepisach związanych z ekonomią²⁸. Podstawy ekonomiczne państwa można rozumieć jako swego rodzaju element związany z bezpieczeństwem ekonomicznym. Dokonując analizy tego pojęcia, można wysnuć wniosek, że sformułowanie „podstawy państwa” oznacza zasady ustroju, naczelną zasadę konstytucji, główne instytucje ustroju²⁹. Oznaczenie „ekonomiczne podstawy państwa” dotyczy zasad konstytucyjnych odnoszących się do aspektów ekonomicznych, finansowych, gospodarczych ustroju państwowego. Zatem pojęcie „ekonomiczne podstawy państwa” jest utożsamiane z podstawowymi zasadami ustroju gospodarczego państwa³⁰.

Należy się zgodzić z Jackiem Grzemskim oraz Andrzejem Krzesiem, że pojęcie „podstawy ekonomiczne państwa” należy odnosić do „najważniejszych dziedzin gospodarki, mających wpływ na prawidłowe funkcjonowanie państwa. Wśród podstaw ekonomicznych państwa należy wymienić między innymi te, które wpływają na prawidłowe funkcjonowanie gospodarki energetycznej kraju, transportu krajowego i międzynarodowego, przetargów publicznych, czy też na prawidłowe funkcjonowanie państwa. Do kategorii przestępstw godzących w podstawy ekonomiczne państwa należy zaliczyć te, które rozmiarami (wysokość szkody), czy też rodzajem mogą spowodować zachwianie systemu gospodarczego państwa. Dotyczyć to może w szczególności szkód wywołanych złym zarządzaniem majątkiem Skarbu Państwa oraz sprzedaży majątku Skarbu Państwa po cenach znacznie odbiegających od wartości rynkowych. Ponadto do takich przestępstw należy zaliczyć te, w których trakcie dokonywania instytucje państwowe realizują zakupy dóbr w drodze przetargu z narażeniem Skarbu Państwa na straty wywołane podpisaniem niekorzystnych gospodarczo kontraktów. Jednocześnie należy wymienić również zapewnienie przez powołane do tego organy skarbowe prawidłowego wpływu należności publiczno-prawnych (podatek od towarów i usług, podatek akcyzowy), stanowiących główne przychody budżetu państwa”³¹. Wymienia się w tej kategorii również przestępstwa,

²⁸ Np. ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2019, poz. 869, t.j.), ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. 2019, poz. 489, t.j.).

²⁹ M. Bożek, *Służby specjalne w strukturze władz publicznych. Zagadnienia prawnoustrojowe*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2014, s. 18.

³⁰ K. Walczuk, M. Bożek, *Konstytucyjne i ustawowe uwarunkowania organizacji i funkcjonowania Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego*, Wydawnictwo Unitas, Siedlce 2015, s. 123.

³¹ J. Grzemski, A. Krześ, *Analiza pojęcia „przestępstwa godzące w podstawy ekonomiczne państwa” w ustawie z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2010, nr 2, s. 150.

które mogą mieć wpływ na zachwianie finansów publicznych i spowodować utratę zaufania obywateli do państwa i przedsiębiorstw gospodarczych typu: banki, fundusze inwestycyjne, giełdy papierów wartościowych, instytucje ubezpieczeniowe, a także Zakład Ubezpieczeń Społecznych oraz Narodowy Fundusz Zdrowia³². Innymi słowy, podstawy ekonomiczne państwa odnajdujemy w głównych dziedzinach gospodarki państwa, mających znaczenie dla jego sprawnego działania. Niemniej należy stwierdzić, że „pojęcie podstawy ekonomiczne państwa” jest kategorią nieostrą, stanowi w pewnym sensie „worek znaczeniowy” pozwalający instrumentalnie dobierać kategorie spraw przestępstw gospodarczych, którymi zajmują się służby specjalne, dlatego powinno to zostać jednoznacznie zdefiniowane. W ujęciu przedstawionym powyżej tzw. sprawa „Amber Gold” prowadzona przez ABW w ramach postępowania przygotowawczego znajduje się poza właściwością rzeczową Agencji³³. Przestępstwo to zostało jak wiadomo popełnione na szkodę wielu tysięcy osób fizycznych, które zaangażowały nie publiczne, lecz prywatne środki pieniężne. Ponadto działalność tej firmy nie miała wpływu na kondycję finansów publicznych. Amber Gold nie była także instytucją finansową podlegającą nadzorowi Komisji Nadzoru Finansowego. Podobnie rzecz się ma z innymi sprawami dotyczącymi piramid finansowych prowadzonych w Agencji.

Jednocześnie w wypadku tej kategorii spraw dodatkowe utrudnienie stanowi deficyt w zakresie wyznaczenia w przepisach wartości uszczerbku odniesionego przez Skarb Państwa, od którego służby specjalne są właściwe do podjęcia działań. Ocena tego, jakie szkody zostały wyrządzone, nie zawsze jest możliwa na wstępnym etapie postępowania, natomiast trzeba mieć na uwadze to, że nie każdy uszczerbek Skarbu Państwa należy do kategorii czynów naruszających podstawy ekonomiczne państwa.

Próba uregulowania tej materii podjęta została w projekcie ustawy o ABW z 2014 roku (druk 2295), w której zaproponowano, że ABW będzie właściwa rzeczowo, jeśli spowodowana czynem zabronionym szkoda majątkowa lub skierowana przeciwko mieniu Skarbu Państwa lub innych państwowych osób prawnych wartość przekracza 16 mln zł³⁴. Podobne unormowanie, uzależnione jednakże od

³² Ibidem.

³³ Blisko 18 tys. pokrzywdzonych wierzycieli Amber Gold, których straty oszacowano na prawie 851 mln zł, to bilans śledztwa prowadzonego przez ABW pod nadzorem Prokuratury Okręgowej w Łodzi. Amber Gold to firma działająca w latach 2009–2012, która miała inwestować w złoto i inne kruszce. Klientów kusiła wysokim oprocentowaniem inwestycji, przekraczającym nawet 10% w skali roku, które znacznie przewyższało oprocentowanie lokat bankowych. Z pozyskanych lokat zaledwie niewiele ponad 10 mln zł przeznaczono na zakup złota. Jak wykazało śledztwo, co potwierdził Sąd, spółka Amber Gold była tzw. piramidą finansową, a oskarżeni bez zezwolenia prowadzili działalność polegającą na gromadzeniu pieniędzy klientów parabanku.

³⁴ Art. 3 ust. 1 pkt 2 lit. c) projektu ustawy o ABW (druk 2295): „Do zadań ABW należy rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw powodujących szkodę majątkową lub skierowanych przeciwko mieniu Skarbu Państwa lub innych państwowych osób prawnych, której wartość przekracza 16-krotność kwoty, o której mowa w art. 115 § 6 kodeksu

wysokości kwoty minimalnej wynagrodzenia, dotyczyło czynów zabronionych, których skutkiem jest narażenie na uszczuplenie lub uszczuplenie należności publiczno-prawnych o wartości przekraczającej dziesięciokrotność wielkiej wartości określonej w kodeksie karno-skarbowym³⁵. Warte podkreślenia jest jednocześnie to, że wyraźnie stypizowano w tym projekcie, na podstawie przepisów kodeksu karnego, jakie czyny zabronione objęte są właściwością ABW. Ostatecznie projekt tej ustawy nie wszedł w życie.

Jednym z celów posłużenia się terminem „podstawy ekonomiczne państwa” przyświecających ustawodawcy był podział przestępstw gospodarczych na dwie kategorie: te, którymi miała się zajmować Policja, tzw. „mniejszej wagi”, i te, które powinny leżeć w gestii służb specjalnych, w tym wypadku UOP oraz jej następczyni ABW, tzw. „sprawy gospodarcze o większym ciężarze gatunkowym”. Pozwoliłoby to na swoiste rozgraniczenie zakresu kompetencyjnego między służbami.

W tym miejscu na marginesie należy stwierdzić, że CBA również zajmuje się ściganiem przestępstw gospodarczych. Jak stanowi ustawa, CBA jest właściwa do „zwalczania działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa”³⁶. Ustawodawca serwuje nam kolejną kategorię zadań różną od przestępstw godzących w podstawy ekonomiczne państwa, którymi zajmuje się ABW. Z zastrzeżeniem, że w tym wypadku ustawodawca wyjaśnił, jak należy rozumieć działalność godzącą w interesy ekonomiczne państwa. Jest nią każde zachowanie mogące spowodować wyrządzenie znacznej szkody w rozumieniu kodeksu karnego w mieniu: jednostki sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów o finansach publicznych, jednostki niezaliczanej do sektora finansów publicznych otrzymującej środki publiczne, przedsiębiorcy z udziałem Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego³⁷. W związku z powyższym należałoby przyjąć, że CBA jest właściwa do tej kategorii czynów, które godzą w interesy ekonomiczne państwa, gdzie potencjalna szkoda oscyluje między kwotą 200 tys. zł a 1 mln zł. Ta ostatnia wartość jest bowiem granicą, od której zaczyna się mienie wielkiej wartości. Ergo, zasadne jest uznanie, mimo braku wyraźnego wskazania ustawodawcy w tej materii, że ABW właściwa jest do ścigania przestępstw, których szkoda przekracza 1 mln zł.

karnego określonych w art. 286 § 1 i 2, art. 287 § 1, art. 296 § 3, art. 297 § 1 i 2, art. 299 § 1, 2, 5 i 6, art. 300 § 1–3 oraz art. 305 § 1 i 2 kodeksu karnego”.

³⁵ Art. 3 ust. 1 pkt 2 lit. d) projektu ustawy o ABW (druk 2295): „Do zadań ABW należy rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw, jeżeli ich skutkiem jest narażenie na uszczuplenie lub uszczuplenie należności publiczno-prawnych albo gdy wartość przedmiotu czynu zabronionego przekracza 10-krotność wielkiej wartości, o której mowa w art. 53 § 16 ustawy z dnia 10 września 1999 r. – kodeks karny skarbowy (Dz.U. 2013, poz. 186 z późn. zm.), określonych w art. 54 § 1, art. 55 § 1, art. 56 § 1, art. 63 § 1–5, art. 65 § 1, art. 67 § 1, art. 69a § 1, art. 70 § 1, 2 i 4, art. 73a § 1, art. 76 § 1, art. 86 § 1 i 2, art. 87 § 1 i 2, art. 90 § 1, art. 91 § 1, art. 92 § 1 kodeksu karnego skarbowego”.

³⁶ Art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz.U. 2018, poz. 2104, t.j.).

³⁷ Art. 4 ustawy z 9 czerwca 2006 r. o Centralnym..., op. cit.

Przestępstwa korupcyjne

Kolejnym zadaniem policyjnym właściwym UOP oraz ABW jest wykrywanie przestępstw korupcji. Problematyka ścigania przestępstw korupcyjnych była przedmiotem zainteresowania służb specjalnych RP od 1990 roku, mimo że w katalogu zadań określonych w ustawie o UOP brak bezpośredniego odwołania w tym zakresie³⁸. ABW z chwilą powstania uzyskała umocowanie do prowadzenia czynności procesowych w zakresie przestępstw korupcyjnych, której podstawa wynikała wprost z ustawy. Przepis prawny uprawniający ABW do wykrywania przestępstw korupcyjnych wprowadzał jednakże znaczne ograniczenia działań³⁹. Pierwsza przesłanka ograniczająca wskazuje na to, że działania ABW nie mogą wykraczać poza krąg osób pełniących funkcję publiczną, które mieszczą się w katalogu określonym w art. 1 i 2 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcję publiczną (Dz.U. 2017, poz. 1393, t.j.)⁴⁰.

³⁸ W ciągu 12 lat działalności UOP prowadzonych było łącznie 70 postępowań przygotowawczych dotyczących przestępstw korupcji. Źródło: raport Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, *Korupcja w Polsce – próba analizy zjawiska*, www.antykorupcja.gov.pl. Między innymi UOP w 1991 roku prowadził śledztwo w sprawie propozycji wręczenia korzyści majątkowej w wysokości 50 tys. USD urzędnikom Ministerstwa Finansów przez przedstawiciela Komitetu Założycielskiego Warszawskiego Banku Komercyjnego SA, w zamian za pozytywne zaopiniowanie wniosku o otwarcie banku zakończone aktem oskarżenia. W latach 1993–1994 prowadzone było śledztwo zakończone aktem oskarżenia w sprawie przyjmowania korzyści majątkowych przez pracowników Urzędów Celnych w Warszawie w zamian za szybkie dokonywanie odpraw celnych towarów należących do spółki B. Bagsika i A. Gąsiorowskiego – art. B. W 1994 roku Delegatura UOP w Lublinie prowadziła postępowanie przygotowawcze w sprawie udzielenia przez współwłaściciela spółki cywilnej POLMER korzyści majątkowej radcy prawnemu Powszechnego Banku Kredytowego SA Oddział w Wyszku, w zamian za umożliwienie uzyskania kredytów w kwocie 6 mld starych zł. W 2000 roku Delegatura UOP w Krakowie prowadziła śledztwo zakończone aktem oskarżenia wobec sędziego Sądu Rejonowego w Krakowie żądającego od właściciela jednej z firm spożywczych udzielenia korzyści majątkowej w kwocie 10 tys. zł w zamian za rozpoznanie z naruszeniem prawa wniosku o upadłość tej firmy. W 2001 roku Delegatura UOP w Poznaniu prowadziła postępowanie przygotowawcze w sprawie obietnicy udzielenia przez przedstawiciela jednej z sieci hipermarketów korzyści majątkowej w wysokości 200 tys. zł członkowi Zarządu Miasta Poznania, w zamian za wydanie pozytywnych decyzji o warunkach zabudowy i pozwolenia na zabudowę nieruchomości. W 2001 roku prowadzono śledztwo zakończone skierowaniem aktu oskarżenia wobec urzędnika Ministerstwa Obrony Narodowej żądającego korzyści majątkowych w kwocie 50 tys. USD od przedstawiciela firmy z Holandii, w zamian za pomoc w uzyskaniu kontraktu na dostawę radarów wojskowych oraz 100 tys. USD od przedstawiciela firmy z RPA, w zamian za korzystny wynik przetargu na współpracę przy produkcji armato-haubic.

³⁹ Art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. c ustawy o ABW oraz AW.

⁴⁰ Tymi osobami zgodnie z ustawą są:

1) pracownicy urzędów państwowych, w tym członkowie korpusu służby cywilnej, zajmujący stanowiska kierownicze:

1a) dyrektorzy generalni, dyrektorzy departamentów i jego zastępcy oraz naczelnicy wydziału w urzędach naczelnych i centralnych organów państwowych,

Druga przesłanka uzależnia właściwość rzeczową ABW, wzmiankując, że korupcyjne zachowania wyżej wymienionych osób mogą godzić w bezpieczeństwo

1b) dyrektorzy generalni urzędów wojewódzkich, dyrektorzy wydziałów oraz jego zastępcy oraz główni,

1c) księgowi, kierownicy urzędu rejonowego i jego zastępcy oraz główni księgowi w urzędach terenowych organów rządowej administracji ogólnej,

1d) kierownicy urzędów i jego zastępcy w urzędach terenowych organów rządowej administracji specjalnej;

2) pracownicy urzędów państwowych, w tym członkowie korpusu służby cywilnej, zajmujący stanowiska równorzędne pod względem płacowym ze stanowiskami wymienionymi w pkt 1;

2a) inni niż wymienieni w pkt. 1 i 2 członkowie korpusu służby cywilnej zatrudnieni w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw finansów publicznych;

2b) inni niż wymienieni w pkt. 1 i 2 członkowie korpusu służby cywilnej zatrudnieni w jednostkach organizacyjnych Krajowej Administracji Skarbowej;

3) dyrektorzy generalni Najwyższej Izby Kontroli oraz pracownicy Najwyższej Izby Kontroli nadzorujący lub wykonujący czynności kontrolne;

3a) radcowie Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej i referendarze zatrudnieni w Urzędzie Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej;

3b) Przewodniczący i Zastępcy Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego;

3c) pracownicy zatrudnieni w Urzędzie Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej do wykonywania zadań, o których mowa w art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U., poz. 2261);

4) pracownicy regionalnych izb obrachunkowych zajmujący stanowiska: prezesa, członka kolegium, naczelnika wydziału oraz inspektora do spraw kontroli;

5) pracownicy samorządowych kolegiów odwoławczych zajmujących stanowiska: przewodniczącego, jego zastępcy oraz etatowego członka kolegium;

6) wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miast), zastępcy wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), skarbnicy gmin, sekretarze gmin, kierownicy jednostek organizacyjnych gminy, osoby zarządzające i członkowie organów zarządzających gminnymi osobami prawnymi oraz inne osoby wydające decyzje administracyjne w imieniu wójta (burmistrza, prezydenta miasta);

6a) członkowie zarządów powiatów, skarbnicy powiatów, sekretarze powiatów, kierownicy jednostek organizacyjnych powiatu, osoby zarządzające i członkowie organów zarządzających powiatowymi osobami prawnymi oraz inne osoby wydające decyzje administracyjne w imieniu starosty;

6b) członkowie zarządów województw, skarbnicy województw, sekretarze województw, kierownicy wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych, osoby zarządzające i członkowie organów zarządzających wojewódzkimi osobami prawnymi oraz inne osoby wydające decyzje administracyjne w imieniu marszałka województwa;

6c) członkowie zarządu związku metropolitalnego, skarbnicy związku metropolitalnego i sekretarze związku metropolitalnego;

6d) członkowie zarządu Narodowego Banku Polskiego oraz pracownicy Narodowego Banku Polskiego zajmujący stanowiska dyrektora oddziału okręgowego, dyrektora departamentu (komórki równorzędnej) i ich zastępców oraz osoby zajmujące stanowiska równorzędne pod względem płacowym ze stanowiskiem dyrektora departamentu i jego zastępcy;

7) pracowników banków państwowych zajmujący stanowiska: prezesa, wiceprezesa, członków zarządu oraz skarbnika;

8) pracowników przedsiębiorstw państwowych zajmujących stanowiska: dyrektora przedsiębiorstwa, jego zastępcy oraz głównego księgowego;

państwa. W odróżnieniu od pierwszej przesłanki ta ma charakter ocenny. Powstałe pytanie, które zjawiska korupcyjne mogą godzić w bezpieczeństwo państwa. Dla uzasadnienia podjęcia działań przez ABW ważnym argumentem jest to, że osoby pełniące funkcje na stanowisku w urzędach państwowych podczas dopuszczania się korupcji stanowią zagrożenie bezpieczeństwa państwa z samej zasady prawidłowego działania instytucji państwowych.

W tym miejscu warto zauważyć, że w okresie od 23 grudnia 2007 roku⁴¹ do 7 lutego 2008 roku⁴² ABW była pozbawiona realizacji zadania ścigania przestępstw korupcyjnych. Utrata możliwości ścigania przestępstw korupcyjnych wynikała z przepisów przejściowych nowo uchwalonej ustawy o CBA. Stwierdzić należy, że takie zachowanie polskiego ustawodawcy było nieprzemyślane, ponieważ pozbawiono ABW uprawnień do realizacji jej ustawowych zadań. Słusznie zwracał na to uwagę między innymi Jan Widacki: „Korupcję w Polsce zwalczą wiele instytucji, i Policja, i Straż Graniczna, i służby celne, i służby skarbowe, w pewnym zakresie. Więc w tym przypadku nie ma mowy o dublowaniu kompetencji”⁴³. ABW miała inne zadania w zakresie ścigania korupcji niż CBA. W celu zobrazowania należało porównać art. 1 ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym z art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. c) ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu.

„Wszak nie każdy przypadek korupcji w życiu publicznym lub gospodarczym godzący w interesy ekonomiczne państwa, co należy do kompetencji CBA, jest równocześnie przypadkiem godzącym w bezpieczeństwo państwa. I na odwrót, nie każdy przypadek korupcji w życiu publicznym lub gospodarczym w przypadku osób pełniących funkcje publiczne, o których mowa w art. 5, jest przypadkiem korupcji osób sprawujących kierownicze stanowiska państwowe. Kiedy zestawimy te dwa przepisy, to staje się jasne, że mamy tu do czynienia z uzupełnianiem się kompetencji,

9) osób pełniących w jednoosobowych spółkach Skarbu Państwa oraz spółkach, w których udział Skarbu Państwa przekracza 50% kapitału zakładowego lub 50% liczby akcji, funkcje: prezesa, wiceprezesa i członka zarządu;

10) pracowników agencji państwowych zajmujący stanowiska: prezesa, wiceprezesa, dyrektora zespołu, dyrektora oddziału terenowego i jego zastępcy – lub stanowiska równorzędne;

11) innych osób pełniących funkcje publiczne, jeżeli ustawa szczególna tak stanowi.

⁴¹ Z tym dniem upływał okres 18-miesięcznego *vacatio legis* przepisu ustawy z dnia 12 maja 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, który pozbawiał ABW zadania w zakresie rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania przestępstw korupcji przez osoby pełniące określone funkcje publiczne, jeśli może to godzić w bezpieczeństwo państwa.

⁴² Z tym dniem weszła w życie ustawa z dnia 20 grudnia 2007 r. o zmianie ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, która przywracała przepis zaliczający do zadań ABW rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw korupcji osób pełniących określone funkcje publiczne, jeśli może to godzić w bezpieczeństwo państwa.

⁴³ J. Widacki, *Stenogram z posiedzenia komisji administracji i spraw wewnętrznych nr 92/ VI kadencja w dniu 18 grudnia 2007 r. w sprawie pierwszego czytania poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (druk nr 87)*.

a nie krzyżowaniem⁴⁴. „Odebranie kompetencji nie gwarantuje skutecznej walki z patologią korupcji i może mieć wpływ na bezpieczeństwo państwa”⁴⁵.

Kończąc rozważania na temat problemu korupcji oraz służb powołanych do jej wykrywania i ścigania, należy zwrócić uwagę na to, że gdy zadanie ścigania korupcji po raz pierwszy pojawiło się w projekcie ustawy o ABW, podnoszony był pogląd, że zadanie to będzie zarzewiem konfliktów kompetencyjnych między Policją, ABW oraz organami prokuratury z uwagi na przyznanie ABW konkurencyjnych zadań, które mogą stworzyć stan niepewności i zamieszania⁴⁶. Pozostaje zatem zadać retoryczne pytanie o to, jak spojrzeć na wydarzenia w 2006 roku i jak je ocenić, wtedy bowiem powstała kolejna służba powołana do ścigania korupcji, jaką jest CBA.

Zakończenie

Reasumując problematykę zadań policyjnych służb specjalnych na przykładzie UOP oraz ABW, należy stwierdzić, że zadania te wymagają ze strony ustawodawcy doprecyzowania właściwości rzeczowej, z którego jednoznacznie wynikałoby, do jakiej kategorii spraw związanych ze ściganiem i wykrywaniem sprawców przestępstw powołana jest ABW. Pozwoli to nie tylko uniknąć sporów kompetencyjnych między służbami, ale jednocześnie skonkretyzuje organ odpowiedzialny za ewentualne zaniechania w tym zakresie.

Bibliografia

Opracowania

- Bożek M., *Służby specjalne w strukturze władz publicznych. Zagadnienia prawnoustrojowe*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2014.
- Dziwulski J., *Wystąpienie na 28 posiedzeniu Sejmu w dniu 1 września 1994 r. podczas pierwszego czytania rządowego projektu ustaw o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych, o Policji, o UOP, o Straży Granicznej oraz niektórych innych ustaw (druk nr 506)*.
- Fetke F., *Szpiegostwo w polskim prawie karnym – czy istnieje potrzeba zmian legislacyjnych*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2010, nr 3.
- Galicki Z., *Opinia prawna na temat ustawy o ABW oraz AW z dnia 19 marca 2002 r.*, materiały sejmowe.
- Gładysz S., *Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego w systemie ochrony obrotu strategicznego*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2016, nr 15.
- Grzemeski J., Krześ A., *Analiza pojęcia „przestępstwa godzące w podstawy ekonomiczne państwa” w ustawie z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2010, nr 2.

⁴⁴ Ibidem.

⁴⁵ Wypowiedź rzecznika prasowego ABW ppłk Magdaleny Stańczyk, „Wprost”, 12.12.2007.

⁴⁶ Z. Galicki, *Opinia prawna na temat ustawy o ABW oraz AW z dnia 19 marca 2002 r.*, materiały sejmowe.

- Hoc S., *Opinia z dnia 9 kwietnia 2002 r. dot. Systematyki art. 5 i 6 (tj. kompletności zadań ABW i AW) – druk 276*, Biuro Studiów i Ekspertyz, materiały Sejmu.
- Indecki K., *W sprawie definicji normatywnej terroryzmu [w:] Przystępczość zorganizowana, świadek koronny, terroryzm w ujęciu praktycznym*, E.W. Pływaczewski (red.), Oficyna Wydawnicza Uczelni Łazarskiego, Kraków 2005.
- Konarska-Wrzosek V. (red.), *Kodeks Karny. Komentarz*, Wydawnictwo Instytutu Spraw Publicznych, Toruń 2018.
- Marek A., *Prawo karne*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2019.
- Milczanowski A., *Minister Spraw Wewnętrznych, wystąpienie na 28. posiedzeniu Sejmu w dniu 1 września 1994 r. podczas pierwszego czytania rządowego projektu ustaw o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych, o Policji, o UOP, o Straży Granicznej oraz niektórych innych ustaw (druk nr 506)*.
- Stańczyk M., *Wypowiedź rzecznika prasowego ABW ppłk Magdaleny Stańczyk, „Wprost”, 12.12.2007*.
- Walczuk K., Bożek M., *Konstytucyjne i ustawowe uwarunkowania organizacji i funkcjonowania Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego*, Wydawnictwo Unitas, Siedlce 2015.
- Widacki J., *Wystąpienie na posiedzeniu komisji administracji i spraw wewnętrznych nr 92/VI kadencja w dniu 18 grudnia 2007 r. w sprawie pierwszego czytania poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (druk nr 87)*.
- Zoll A., *Kodeks karny. Część szczególna, t. II*, Wydawnictwo Zakamycze, Kraków 1999.
- Żebrowski A., *Ewolucja polskich służb specjalnych. Wybrane obszary walki informacyjnej*, Oficyna Wydawnicza Obrys, Kraków 2005.

Akty prawne

- Decyzja Ramowa Rady Unii Europejskiej 2002/475/WSiSW (Dz. Urz. WE L 164 z 22 czerwca 2002 r.).
- Orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 17 sierpnia 1979 r., sygn. RS 4/79, OSNKW 1979/10, poz. 106.
- Projekt ustawy o Agencji bezpieczeństwa Wewnętrznego, Sejm VII kadencji (RM-10-27-14) (druk 2295).
- Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 24 października 1934 r. (Dz.U. 94, poz. 851) o niektórych przestępstwach przeciwko bezpieczeństwu Państwa.
- Ustawa z dnia 19 kwietnia 1969 r. Kodeks karny (Dz.U. 1969, nr 13, poz. 94).
- Ustawa z dnia 21 lipca 1995 r. o zmianie ustawy o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych, o Policji, o Urzędzie Ochrony Państwa, o Straży Granicznej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 1995, nr 104, poz. 515).
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz.U. 2017, poz. 1393, t.j.).
- Ustawa z dnia 22 czerwca 2001 r. o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym (t.j. Dz.U. 2017, poz. 290 ze zm.).
- Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz.U. 2018, poz. 2387, t.j.).

Ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. o obrocie z zagranicą towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa, a także dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. 2013, poz. 194 ze zm.).

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz.U. 2018, poz. 1600, t.j.).

Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa (Dz.U. 1999, nr 51, poz. 526, t.j.).

Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz.U. 2018, poz. 2104, t.j.).

The evolution of police tasks performed by special services on the example of the Office for State Protection and the Internal Security Agency

Abstract

In addition to intelligence and counterintelligence tasks, Polish special services also carry out police tasks. Police tasks should be understood as detecting and prosecuting perpetrators of crimes specified in the material property of special services.

The purpose of the article is to present the evolution of police tasks dealt with by Polish civil special services on the example of the Office of State Protection and its successor to the Internal Security Agency. Police tasks include, among others detecting and prosecuting perpetrators of espionage, terrorism and corruption crimes. At the same time, special services also deal with crimes that violate the economic foundations of the state or other crimes that threaten the security of the state.

The author attempts to answer the question whether the tasks and legal norms in this area are sufficiently defined and whether they cause interpretation problems in the classification of criminogenic phenomena that should be of interest to special services. In conclusion, the author states that these tasks require the legislator to specification of material property from which it would be clear to which category of case related to the prosecution and detection of perpetrators of crime the Internal Security Agency was established. This will avoid not only conflicts of competence between services, but also specify the authority responsible for any omissions in taking the measures.

Słowa kluczowe: zadania policyjne, Urząd Ochrony Państwa, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego

Key words: police tasks, the Office for State Protection, the Internal Security Agency

Piotr Kęsek

Doktorant Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego w Krakowie. E-mail: piter-sze@wp.pl