

AGNIESZKA GÓRNICZ-MULCAHY

Uniwersytet Wrocławski

STATUS ZAWODOWY SZEFOW
SŁUŻB SPECJALNYCH.
WYBRANE ELEMENTY

1. WPROWADZENIE

Bezpieczeństwo państwa powinno być postrzegane przez pryzmat bezpieczeństwa publicznego oznaczającego konieczność ochrony porządku konstytucyjnego przed zagrożeniami wewnętrznymi i zewnętrznymi¹ oraz utożsamiane ze zdolnością władz i narodu do ochrony jego wewnętrznych wartości, do których należą m.in. przetrwanie państwa jako instytucji publicznej i narodu jako grupy etnicznej, biologiczne przeżycie ludności, integralność terytorialna państwa (niewzruszalność granic), jego suwerenność i niezależność polityczna, w tym swoboda działania na arenie międzynarodowej, ochrona własności, spokój czy standard życia obywateli².

Działania obejmujące sprawy z zakresu bezpieczeństwa państwa i zapewnienia bezpieczeństwa obywatelom są w kompetencji różnych organów, w tym konstytucyjnych organów władzy publicznej, sił zbrojnych oraz sił policyjnych. Określenie rodzaju działań, jakie wymienione organy mają prawo i obowiązek podejmować, wskazuje jednocześnie na ich kompetencje w tym zakresie³, które wynikają z ustaw konstytucyjnych i ustaw zwykłych. Jednym z konstytucyjnych zadań nałożonych przez ustrojodawcę na Radę Ministrów jest zapewnienie bezpieczeństwa zewnętrznego, porządku publicznego oraz bezpieczeństwa wewnętrznego⁴. Wykonanie tego zadania następuje poprzez przypisaną Radzie Ministrów

¹ A. Misiuk, *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego. Zagadnienia prawno-ustrojowe*, Warszawa 2008, s. 143.

² J. Zając, *Bezpieczeństwo państwa*, [w:] *Bezpieczeństwo państwa. Wybrane problemy*, K.A. Wojtaszczyk, A. Materska-Sosnowska (red.), Warszawa 2009, s. 18.

³ Przez określenie kompetencji należy rozumieć zespół uprawnień dotyczących określonego zakresu spraw, w których organ ma prawo, a z reguły również obowiązek działania. Zob. E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2013, s. 253.

⁴ Art. 146 ust. 4 pkt 7 i 8 Konstytucji RP, Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zmianami.

kompetencję kierowania administracją rządową⁵, realizowaną przez dokonywanie różnego rodzaju czynności, w tym również inicjację, koordynację i kontrolę działań wyspecjalizowanych organów, instytucji i służb właściwych w sprawach ochrony i bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego oraz interesów Skarbu Państwa, które stanowią istotny fragment struktury administracji rządowej⁶. Ponadto Rada Ministrów sprawuje nadzór nad organami administracji rządowej właściwymi w sprawach ochrony bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego oraz interesów Skarbu Państwa, w tym nad urzędami administracji rządowej w postaci Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego⁷, Agencji Wywiadu⁸, Centralnego Biura Antykorupcyjnego⁹, Służby Kontrwywiadu Wojskowego¹⁰, Służby Wywiadu Wojskowego¹¹. Wymienione urzędy¹² stanowią aparat pomocniczy stojących na ich czele szefów będących, z mocy obowiązujących przepisów, centralnymi organami administracji rządowej¹³. Wynika z tego, że jednym z organów państwowych, powołanych w celu zagwarantowania bezpieczeństwa państwa w przedstawionym rozumieniu, jak też zapewnienia bezpieczeństwa obywatelom, są służby specjalne (zarówno cywilne, jak i wojskowe).

Termin „służby specjalne” używany jest w wielu aktach normatywnych, choć w żadnym nie został zdefiniowany. Przez służby specjalne, przy uwzględnieniu, że

⁵ Kategoria administracji rządowej choć występuje w przepisach prawnych jako pojęcie generalne, nie została zdefiniowana w sposób normatywny. W doktrynie pojęciem administracji rządowej określa się jeden z dwóch głównych filarów całego systemu organizacyjnego administracji publicznej w państwie, ulokowany zarówno na poziomie centralnym, jak i terenowym. System ten obejmuje wszystkie podmioty administrujące (o różnym charakterze prawnym, tj. organy, urzędy administracyjne, agencje rządowe, fundusze specjalne itd.), które bezpośrednio lub pośrednio podlegają kierownictwu Rady Ministrów. Zob. J. Jagielski [w:] *Prawo administracyjne*, M. Wierzbowski (red.), Warszawa 2013, s. 138.

⁶ Zob. E. Ochendowski, *Prawo administracyjne...*, s. 280; M. Brożek [w:] M. Brożek *et al.*, *Służby specjalne w strukturze władz publicznych*, Warszawa 2014, s. 42.

⁷ Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu, tekst jedn. Dz.U. z 2010 r., Nr 29, poz. 154.

⁸ *Ibidem*.

⁹ Ustawa z dnia z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, tekst jedn. z dnia 4 września 2014 r., Dz.U. z 2014 r., poz. 1411.

¹⁰ Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego, tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 253.

¹¹ *Ibidem*.

¹² Przez określenie „urząd” — zgodnie z teorią prawa administracyjnego — należy rozumieć zorganizowany zespół pracowników państwowych lub samorządowych, przydzielony do pomocy organowi administracji i powołany do merytorycznej i technicznej obsługi tego organu. Tak E. Ochendowski, *Prawo administracyjne...*, s. 248.

¹³ Zob. art 3 ust. 1 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu, tekst jedn. Dz.U. z 2010 r., Nr 29, poz. 154; art. 5 ust. 2 ustawy z dnia z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, tekst jedn. z dnia 4 września 2014 r., Dz.U. z 2014 r. poz. 1411; art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego, tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 253.

pojęcie to jest różnie definiowane z powodu braku definicji legalnej, można rozumieć wojskowe i cywilne agendy rządowe, formacje wywiadu, kontrwywiadu oraz inne instytucje odpowiedzialne za bezpieczeństwo państwa, ochronę jego interesów gospodarczych i informacji niejawnych, ważnych dla interesów państwa, które prowadzą działania operacyjno-rozpoznawcze¹⁴. Właściwe wydaje się jednak, zgodnie z regułami wykładni językowej przepisów prawa, aby do służb specjalnych zaliczyć wyłącznie te formacje, które zostały w ten sposób *expressis verbis* nazwane przez ustawodawcę¹⁵. Będą to: Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencja Wywiadu, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Służba Kontrwywiadu Wojskowego, Służba Wywiadu Wojskowego. Do kategorii służb specjalnych nie będzie można zaliczyć zaś formacji zmilitaryzowanych (mundurowych), takich jak Policja, Straż Graniczna, Państwowa Straż Pożarna, mimo zakwalifikowania ich do służb zajmujących się ochroną szeroko rozumianego bezpieczeństwa państwa.

Należy podkreślić, że Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencja Wywiadu i Centralne Biuro Antykorupcyjne nie funkcjonują w ramach danego działu administracji rządowej i mają tym samym charakter pozaresortowy, a nadzór nad ich działalnością sprawuje Prezes Rady Ministrów¹⁶, co przesądza o ich cywilnym charakterze. Służba Kontrwywiadu Wojskowego i Służba Wywiadu Wojskowego mają charakter resortowy i funkcjonują w ramach działu nazwanego „obrona narodu”¹⁷. W konsekwencji Służba Kontrwywiadu Wojskowego i Służba Wywiadu Wojskowego są służbami wojskowymi nadzorowanymi przez ministra obrony narodowej. Szefowie wszystkich wymienionych formacji (zarówno cywilnych, jak i wojskowych) zostali jednocześnie uznani przez ustawodawcę za jednoosobowe centralne organy administracji rządowej.

W niniejszym opracowaniu, na podstawie wybranych przykładów, zostanie podjęta próba prawnej analizy niektórych aspektów dotyczących statusu zawodowego szefów służb specjalnych w kontekście powołania ich przez Prezesa Rady Ministrów na stanowisko centralnych organów administracji rządowej. Analizą zostały objęte podmioty mające charakter jednoosobowych centralnych organów administracji rządowej, występujące pod nazwą podmiotu kierującego wyodrębnioną dziedziną spraw publicznych z zakresu bezpieczeństwa wewnętrznego (tj. Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Szef Agencji Wywiadu, Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Szef Służby Kontrwywiadu Wojskowego i Szef Służby Wywiadu Wojskowego). Sytuację prawną tych podmiotów normują odrębne akty prawne rangi ustawowej, zwane pragmatykami służbowymi.

¹⁴ Zob. B. Szmulik [w:] *Administracja publiczna. Ustrój administracji państwowej centralnej. Komentarz*, pod red. B. Szmulika, K. Miaskowskiej-Daszkiewicz, Warszawa 2012, s. 450.

¹⁵ M. Brożek [w:] M. Brożek *et al.*, *Służby specjalne...*, s. 17.

¹⁶ Zob. art. 33a ust. 1 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, tekst jedn. z dnia 5 kwietnia 2013 r., Dz.U. z 2013 r. poz. 743.

¹⁷ Zob. art. 19 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, tekst jedn. z dnia 5 kwietnia 2013 r., Dz.U. z 2013 r. poz. 743.

2. POWOŁANIE SZEFA SŁUŻBY SPECJALNEJ

Centralnym organem administracji rządowej jest organ administracji publicznej, którego właściwość miejscowa (zasięg działania) rozciąga się na obszar całego państwa. Centralne organy administracji nie wchodzi w skład rządu (nie są ministrami) poza wyjątkami określonymi w ustawie. Organami zwierzchnimi centralnych organów są Rada Ministrów, Prezes Rady Ministrów, poszczególni ministrowie. Podmiotom tym przysługują również kompetencje nadzorcze. Ponadto osoby pełniące funkcję centralnych organów, realizując znajdujące się w ich kompetencji zadania w strukturach administracji rządowej szczebla centralnego, należą jednocześnie do grupy osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe¹⁸. Innymi słowy, szefowie wymienionych służb specjalnych, pełniąc funkcję centralnych organów administracji rządowej i wykonując przypisane im przez ustawy kompetencyjne ściśle określone działania, w sposób samodzielny wykonują za wynagrodzenie pracę określonego rodzaju. Działania te polegają między innymi na kierowaniu ze szczebla centralnego bieżącą realizacją wyznaczonych przez prawo zadań administracyjnych w sferze bezpieczeństwa publicznego. Nadzór zaś nad wykonaniem powierzonych im zadań sprawowany jest przez właściwego ministra (ministra obrony narodowej — w odniesieniu do wojskowych służb specjalnych) lub Prezesa Rady Ministrów. Zakres i środki nadzoru przysługujące ministrowi i Prezesowi Rady Ministrów nad organami centralnymi określają przepisy (pragmatyki służbowe) powołujące do życia centralne organy administracji rządowej. Praktyka pokazuje, że najczęściej w roli urzędników państwowych działających w imieniu Prezesa Rady Ministrów w zakresie bieżącego nadzoru nad służbami specjalnymi występuje albo minister — członek Rady Ministrów koordynator służb specjalnych, albo uplasowani w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów sekretarz lub podsekretarze stanu. Zgodnie bowiem z art. 5 ust. 3 ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym Prezes Rady Ministrów lub wyznaczony przez niego członek Rady Ministrów koordynuje działalność Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego i Służby Wywiadu Wojskowego. Podkreślić jednak należy, że powierzenie bieżącego nadzoru nad służbami specjalnymi wskazanym osobom nie oznacza jednoczesnego przeniesienia na takiego ministra instrumentów nadzoru przysługujących Prezesowi Rady Ministrów na podstawie ustaw kompetencyjnych służb specjalnych¹⁹. Niewątpliwie organy nadzorujące organy centralne mają zagwarantowany wpływ na obsadę stanowisk kierowniczych w tych organach. Oznacza to, że stanowiska kierowników urzędów cen-

¹⁸ Zob. Ustawa z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi, tekst jedn. z dnia 8 lutego 2013 r., Dz.U. z 2013 r. poz. 254.

¹⁹ Szerzej M. Brożek [w:] M. Brożek *et al.*, *Służby specjalne...*, s. 46–47.

tralnych²⁰ obsadza, co do zasady, Prezes Rady Ministrów, niezależnie od tego, czy dany organ centralny (urząd centralny) nadzorowany jest przez Prezesa Rady Ministrów czy też ministra²¹. Zgodnie z obowiązującymi regulacjami Prezes Rady Ministrów powołuje szefów wszystkich służb specjalnych.

Obowiązujące przepisy ustaw kompetencyjnych służb specjalnych, regulujące problematykę obsady centralnych organów administracji rządowej, przewidują nie tylko określoną procedurę powołania szefów służb specjalnych, lecz także stawiają kandydatom pretendującym do pełnienia funkcji szefa służby specjalnej szczególne wymogi, które, jak się wydaje, powinny zostać spełnione już na etapie zgłoszenia kandydata. W świetle tych rozwiązań szefem służby specjalnej może zostać osoba, która:

- 1) posiada wyłącznie obywatelstwo polskie;
- 2) korzysta z pełni praw publicznych;
- 3) wykazuje nieskazitelną postawę moralną, obywatelską i patriotyczną;
- 4) nie była skazana za przestępstwo popełnione umyślnie ścigane z oskarżenia publicznego lub przestępstwo skarbowe;
- 5) spełnia wymagania określone w przepisach o ochronie informacji niejawnych w zakresie dostępu do informacji niejawnych o klauzuli tajności „ściśle tajne”;
- 6) nie pełniła służby zawodowej, nie pracowała i nie była współpracownikiem organów bezpieczeństwa państwa, wymienionych w art. 5 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej — Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu²², ani też nie była sędzią, który orzekając, uchybił godności urzędu, sprzeniewierzając się niezawisłości sędziowskiej.

W odniesieniu do kandydata na Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego dodatkowym wymogiem jest posiadanie wyższego wykształcenia, przy czym ustawodawca nie precyzuje profilu tego wykształcenia. W stosunku do kandydatów na Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Służby Wywiadu, jak również Szefa Służby Kontrwywiadu Wojskowego i Szefa Służby Wywiadu Wojskowego ustawodawca jako dodatkowe kryterium przewidział „dawanie rękojmi należytego wykonywania zadań”, przy czym również i w tym przypadku nie zostały wskazane okoliczności, w jakich może nastąpić utrata tejsze rękojmi. Analizując przedstawiony katalog wymagań stawianych kandydatom pretendującym do pełnienia funkcji szefa służby specjalnej przez pryzmat nauki prawa pracy, można zauważyć, że wskazane kryteria wyboru wykraczają poza ogólne wymagania stawiane kandydatom na pracowników, zgodnie z art. 22 k.p.²³ Pracownikiem bowiem może zostać osoba, która ukończyła 18 lat, a na warunkach określonych

²⁰ W analizowanej sytuacji stanowisko kierownika urzędu centralnego stanowi synonim centralnego organu administracji rządowej. Tak J. Boć [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2010, s. 156.

²¹ Zob. J. Jagielski [w:] *Prawo administracyjne...*, s. 179.

²² Dz.U. z 2014 r. poz. 1075.

²³ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy, tekst jedn. Dz.U. z 2014 r. poz. 1502, 1662.

w przepisach Kodeksu pracy również osoba, która nie ukończyła 18 lat. Ponadto bez zgody przedstawiciela ustawowego nawiązać stosunek pracy oraz dokonywać czynności prawnych, które dotyczą tego stosunku może osoba ograniczona w zdolności do czynności prawnych. Jednakże gdy stosunek pracy sprzeciwia się dobru tej osoby, przedstawiciel ustawowy za zezwoleniem sądu opiekuńczego może stosunek pracy rozwiązać. Uzasadnieniem podwyższenia wymogów kwalifikacyjnych w przypadku kandydatów na szefów służb specjalnych będzie z jednej strony potrzeba zagwarantowania realizacji, w sposób prawidłowy, przypisanych im zadań o charakterze państwowym²⁴, z drugiej zaś ważny jest dobór osób charakteryzujących się najwyższym poziomem kwalifikacji, umiejętności i doświadczeniem zawodowym. Katalog wymagań stawianych kandydatom pretendującym do pełnienia funkcji szefa służby specjalnej ma charakter zamknięty.

Należy podkreślić, że procedura zmierzająca do wyłonienia osoby, która następnie zostanie powołana przez Prezesa Rady Ministrów na szefa służby specjalnej będącego centralnym organem administracji rządowej, nie jest poprzedzona publiczną informacją o naborze na to stanowisko, tak jak to ma miejsce w przypadku innych, nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów, centralnych organów administracji rządowej (np. Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego²⁵, Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów²⁶, Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych²⁷ oraz Rzecznika Praw Pacjenta²⁸). Również w postępowaniu w sprawie powołania na stanowiska szefa służby specjalnej jako centralnego organu administracji rządowej nie przewidziano etapu w postaci otwartego i konkurencyjnego naboru.

Realizacja kompetencji Prezesa Rady Ministrów w zakresie powołania szefa służby specjalnej następuje po zasięgnięciu opinii o kandydacie wyrażonej przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Kolegium do spraw Służb Specjalnych oraz Sejmowej Komisji do spraw Służb Specjalnych. Prezes Rady Ministrów, zwracając się do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o wyrażenie opinii, załącza opinię Kolegium do spraw Służb Specjalnych. Należy podkreślić, że Prezes Rady Ministrów ma prawny obowiązek zasięgnięcia wymienionych opinii, jednakże ustawa nie zawiera przeszkód do powołania szefa służby specjalnej w razie uzyskania opinii negatywnych. Oznacza to, że Prezes Rady Ministrów może powołać szefa służby specjalnej w przypadku spełnienia przez kandydata wymogów

²⁴ Szerzej J. Jagielski [w:] J. Jagielski, K. Rączka, *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 26.

²⁵ Ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej, tekst jedn. Dz.U. 2012 r. poz. 591.

²⁶ Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, tekst jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 184.

²⁷ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. prawo zamówień publicznych, tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 907.

²⁸ Ustawa z dnia 6 listopada 2008 r., o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta, tekst jedn. Dz.U. z 2012 r. poz. 159.

ustawowych, nawet jeśli uzyskał on negatywną opinię (lub opinie) wydaną przez wskazane do tego podmioty.

Charakter prawny aktu powołania nie został określony ani w przepisach Kodeksu pracy, ani w przepisach odrębnych. Przyjmuje się, że powołanie jest w większości przypadków²⁹ aktem o podwójnym charakterze, który, po pierwsze, powierza danej osobie określoną funkcję, prowadząc do nawiązania między tą osobą a organem powołującym stosunku podporządkowania (zależności służbowej) o charakterze organizacyjnym (publicznoprawnym), oraz, po drugie, nawiązuje stosunek pracy między osobą powołaną a jednostką organizacyjną, w której ma ona objąć stanowisko³⁰. W takiej sytuacji, w związku z treścią art. 11 k.p., akt powołania jest traktowany jako oświadczenie woli pracodawcy, a w omawianym przypadku oświadczenie woli podmiotu reprezentującego pracodawcę o nawiązaniu stosunku pracy³¹. Przedstawione rozumienie aktu powołania w pełni odnosi się do sytuacji powołania na Szefa Służby Kontrwywiadu Wojskowego lub Szefa Służby Wywiadu Wojskowego osoby, która nie legitymuje się statusem funkcjonariusza. Zgodnie z art. 15 ustawy o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego powołanie na stanowisko Szefa Służby Kontrwywiadu Wojskowego i Szefa Służby Wywiadu Wojskowego osoby niebędącej żołnierzem zawodowym albo funkcjonariuszem Służby Kontrwywiadu Wojskowego lub Służby Wywiadu Wojskowego jest równoznaczne z nawiązaniem stosunku pracy na podstawie powołania, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. — Kodeks pracy³². Wynika z tego, że akt powołania Szefa Służby Kontrwywiadu Wojskowego i Szefa Służby Wywiadu Wojskowego dokonany przez Prezesa Rady Ministrów wywołuje podwójny skutek prawny — w sferze organizacyjnej (powierzenie stanowiska centralnego organu administracji rządowej — szefa służby specjalnej) i w sferze obligacyjnej (nawiązanie stosunku pracy). Prezes Rady Ministrów, powołując danego kandydata niebędącego żołnierzem zawodowym albo funkcjonariuszem na stanowisko Szefa Służby Kontrwywiadu Wojskowego i Szefa Służby Wywiadu Wojskowego, występuje niejako w podwójnej roli. Z jednej strony działa w imieniu własnym jako organ władzy publicznej, czym wyznacza ramy stosunku służbowego między powoływany a powołującym, jak również wyznacza zakres podległości organizacyjnej powołanego względem powołującego. Natomiast z drugiej strony Prezes Rady Ministrów w sferze nawiązującej stosunek pracy będzie występował jako przedstawiciel ustawy pracodawcy lub podmiotu zatrudniającego (tu urzędu, którym kieruje Szef Służby

²⁹ Por. powołanie na stanowisko wojewody przez premiera na wniosek ministra do spraw administracji publicznej, art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, Dz.U. Nr 31, poz. 206 ze zm.

³⁰ Tak T. Kuczyński [w:] *Prawo pracy...* s. 327.

³¹ Zob. J. Stelina, *Prawo pracy*, Warszawa 2013, s. 231.

³² Dz.U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, z późn. zm. Zob. art. 15 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego, tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 253.

Kontrwywiadu Wojskowego lub Szef Służby Wywiadu Wojskowego i który jest jego aparatem pomocniczym³³. Z tej perspektywy status zawodowy szefa służby specjalnej jest zawsze pochodną zdarzenia, jakim jest powołanie danej osoby na to stanowisko przez uprawniony do tego organ (Prezesa Rady Ministrów), a zatem jest konsekwencją powierzenia pełnienia określonej funkcji publicznej. Innymi słowy, nie istnieje samodzielny stosunek zatrudnienia szefa służby specjalnej bez wcześniejszego powołania tejże osoby do pełnienia funkcji centralnego organu administracji rządowej.

Wydaje się, że analogiczna sytuacja będzie miała miejsce w przypadku powołania Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i powołania Szefa Agencji Wywiadu spośród osób nielegitymujących się statusem funkcjonariusza formacji. Podkreślić należy, że wówczas ustawa kompetencyjna jednoznacznie nie przesądza, że powołanie na wymienione stanowiska osoby niebędącej żołnierzem zawodowym albo funkcjonariuszem formacji jest równoznaczne z nawiązaniem stosunku pracy na podstawie powołania, w rozumieniu przepisów Kodeksu pracy. Jednocześnie pragmatyka służbowa nie zawiera wymogu posiadania przez kandydata na szefa służby specjalnej lub szefa (kierownika) służby statusu funkcjonariusza formacji. Przyjąć zatem należy, że akt powołania dokonany przez Prezesa Rady Ministrów w sprawie powierzenia funkcji centralnego organu administracji rządowej (Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Szefa Agencji Wywiadu) osobie nielegitymującej się statusem funkcjonariusza formacji, ale spełniającej wymagania określone ustawą kompetencyjną, będzie wywoływał podwójny skutek. Z jednej strony, na mocy tego aktu, zostanie powierzone takiej osobie stanowisko piastuna centralnego organu administracji rządowej, z drugiej zaś zostanie z nią nawiązany stosunek pracy.

W pozostałych przypadkach, tj. powołania Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego (przy czym Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego powołuje się na czteroletnią kadencję) lub powołania pozostałych szefów służb specjalnych spośród osób legitymujących się statusem funkcjonariusza formacji, akt powołania będzie oznaczał jedynie określenie czynności powierzającej funkcję centralnego organu administracji rządowej. Nie będzie zaś prowadził do nawiązania stosunku pracy. Orzecznictwo z zakresu prawa pracy posługuje się tu pojęciem powołania pozornego³⁴. Ponadto, zgodnie z przyjętą regulacją, jeżeli Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego został powołany spośród osób niebędących funkcjonariuszami, to osoba taka zostaje mianowana na stanowisko funkcjonariusza

³³ Tak T. Kuczyński, *Niektóre problemy zatrudnienia osób zajmujących stanowiska kierowników centralnych urzędów administracji rządowej*, [w:] *Problemy zatrudnienia we współczesnym ustroju pracy. Księga Jubileuszowa na 55-lecie pracy naukowej i dydaktycznej Profesora Włodzimierza Piotrowskiego*, red. Z. Niedbała, M. Skąpski, Poznań 2009, s. 110.

³⁴ Por. Wyrok z dnia 4 listopada 2008 r., II PK 78/08. www.sn.pl.

w służbie stałej³⁵. Oznacza to, że od chwili mianowania funkcjonariuszem tej służby Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego pozostaje w stosunku służbowym, który kwalifikowany jest jako stosunek administracyjnoprawny, a nie stosunek pracowniczy. W związku z tym skutek powołania na stanowisko Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego osoba taka uzyskuje status funkcjonariusza (zostaje mianowana funkcjonariuszem służby stałej) wraz z przynależnymi do tego statusu konsekwencjami materialnymi i procesowymi. Należy jednak podkreślić, że zakres praw i obowiązków Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego w stosunku do pozostałych funkcjonariuszy tej formacji jest odmienny z racji pełnienia funkcji centralnego organu administracji rządowej. W odniesieniu do wskazanych sytuacji należy przyjąć, że akt powołania na stanowisko centralnego organu administracji rządowej dokonany przez Prezesa Rady Ministrów jest aktem administracyjnym³⁶.

3. PRAWO DO WYNAGRODZENIA

Elementem treści stosunku prawnego szefów służb specjalnych jest niewątpliwie ich uprawnienie do wynagrodzenia. Z definicji stosunku pracy wynika, że cecha odpłatności jest jedną z cech stosunku pracy, określaną mianem konstytutywnej. Oznacza to, że brak występowania odpłatności w danym stosunku prawnym będzie kategorięcznie przemawiał za niezakwalifikowaniem tego stosunku prawnego jako stosunku pracy. W przypadku szefów służb specjalnych podstawą prawną do wypłacania im wynagrodzeń jest ustawa z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe³⁷, która ustala zasady wynagradzania tych osób, w tym kierowników urzędów centralnych. W analizowanej sytuacji stanowisko kierownika urzędu centralnego będzie stanowiło synonim centralnego organu administracji³⁸.

Zgodnie z art. 5 ustawy o wynagradzaniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe osoby odwołane z tych stanowisk oraz osoby, które zaprzestały wykonywania funkcji na tych stanowiskach wskutek upływu kadencji (w przypadku Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego kadencja wynosi 4 lata), zachowują prawo do dotychczasowego wynagrodzenia przez okres: 1) jednego miesiąca — jeżeli funkcję tę pełniły przez okres nie dłuższy niż trzy miesiące, 2) dwóch miesięcy — jeżeli funkcję tę pełniły przez okres dłuższy niż trzy miesiące i nie dłuższy niż 12 miesięcy, 3) trzech miesięcy — jeżeli funkcję tę pełniły

³⁵ Art. 53 ust. 1a ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, tekst jedn. z dnia 4 września 2014 r., Dz.U. z 2014 r. poz. 1411.

³⁶ Por. np. wyrok NSA z 21 VI 2007 r., II GSK 61/07, OSP 2008, nr 10, poz. 106 z głosem T. Kuczyńskiego.

³⁷ Tekst jedn. Dz.U. z 2011 r., Nr 79, poz. 430.

³⁸ Tak J. Boć [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć..., s. 156.

przez okres dłuższy niż 12 miesięcy. Ponadto w razie podjęcia w okresie odwołania pracy niżej płatnej przysługuje im przez ten okres dodatek wyrównawczy stanowiący różnicę między wynagrodzeniem pobieranym na stanowisku szefa służby specjalnej a wynagrodzeniem pobieranym w nowym miejscu pracy. Można również wskazać na przepis art. 3b tej ustawy, zgodnie z którym do osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe stosuje się odpowiednio wskazane przepisy ustawy o pracownikach urzędów państwowych³⁹, w zakresie dodatków za wieloletnią pracę w urzędach państwowych, nagród jubileuszowych, zwrotów kosztów podróży, zakwaterowania oraz diet, a także prawa do odprawy w przypadku przejścia na emeryturę lub rentę z tytułu niezdolności do pracy⁴⁰.

4. ODWOŁANIE SZEFA SŁUŻBY SPECJALNEJ

Szefowie służb specjalnych mogą zostać odwołani z pełnionej funkcji jedynie przez organ uprawniony do jego powołania, w przypadkach określonych w ustawie. Szefowie wszystkich służb specjalnych zostają odwołani przez Prezesa Rady Ministrów w przypadku rezygnacji z zajmowanego stanowiska lub w przypadku niewykonywania obowiązków z powodu choroby trwającej nieprzerwanie ponad 3 miesiące. Ponadto odwołanie Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Szefa Agencji Wywiadu, Szefa Służby Kontrwywiadu Wojskowego i Szefa Służby Wywiadu Wojskowego, Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego następuje w przypadku zrzeczenia się obywatelstwa polskiego lub nabycia obywatelstwa innego państwa, skazania prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, utraty predyspozycji niezbędnych do zajmowania stanowiska. Odwołanie Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego z zajmowanego stanowiska następuje w przypadku niespełniania któregokolwiek z warunków stawianych kandydatom pretendującym do pełnienia funkcji Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego lub złamania zakazu łączenia stanowiska Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego z inną funkcją publiczną, podjęcia innego zajęcia zarobkowego poza służbą lub pozostawania w stosunku pracy z innym pracodawcą. Zakazem objęte jest również członkostwo Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego w partii politycznej, uczestniczenie w działalności tej partii lub uczestniczenie w działalności na jej rzecz. W przypadku śmierci Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego lub jego odwołania w powyższych przypadkach przed upływem czteroletniej kadencji kadencja ta wygasa.

W przypadku zwolnienia stanowiska szefa służby specjalnej lub czasowej niemożności sprawowania przez niego funkcji Prezes Rady Ministrów może po-

³⁹ Ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych, tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 269.

⁴⁰ Art. 22, 23, 24 ust. 2, art. 26 i 28 ustawy o pracownikach urzędów państwowych.

wierzyć pełnienie obowiązków szefa służby, na czas nie dłuższy niż 3 miesiące, jego zastępcy lub innej osobie.

SELECTED ISSUES ASSOCIATED WITH THE APPOINTMENT OF HEADS OF SPECIAL SERVICES

Summary

This paper analyzes the employment relationships of heads of special services appointed by the Prime Minister. The category of special services includes the Internal Security Agency, Intelligence Agency, Central Anti-Corruption Bureau, Military Counterintelligence Service, and Military Intelligence Service. The current rules regulating the appointment of central government authorities not only provide a specific procedure for the designation of heads of special services, but also describe specific requirements for aspiring candidates to perform the head of the special service function.