



UNIWERSYTET OPOLSKI

Instytut Nauk o Polityce i Administracji

PRACA DOKTORSKA

Witold Graca

**CYWILNE SŁUŻBY SPECJALNE W SYSTEMIE
POLITYCZNYM PAŃSTWA DEMOKRATYCZNEGO –
POMIĘDZY APOLITYCZNOŚCIĄ A UPOLITYCZNIENIEM.
PRZYPADEK POLSKI
CIVIL SPECIAL SERVICES IN THE POLITICAL SYSTEM OF A DEMOCRATIC
STATE – BETWEEN APOLITIVITY AND POLITIZATION. THE CASE OF POLAND**

Praca napisana pod kierunkiem
Promotora dr hab. Kamila Minknera, prof. UO

Opole 2022

SPIS TREŚCI

Wstęp.....	6
Część I.....	
Cywilne służby specjalne w systemie demokratycznym – założenia i konteksty analizy.....	20
Wprowadzenie.....	21
Rozdział 1. Perspektywa teoretyczna i badawcza oraz kluczowe kategorie analityczne.	22
1.1. System polityczny jako jednostka analizy.....	22
1.2. Polityczność i pojęcia bliskoznaczne	40
Rozdział 2. Służby specjalne w systemie władzy – uwagi teoretyczne i historyczne	49
2.1. Główne kierunki rozwoju wywiadu	49
2.2. Podejścia badawcze. Jak różne dyscypliny badają wywiad	53
2.3. Szpiegostwo – wywiad – tajne służby. Relacje pomiędzy pojęciami	56
2.4. Cele i funkcje wywiadu	61
2.5. Zasady działania wywiadu	64
2.5.1. Tajność jako podstawowa zasada działania służb wywiadowczych	65
2.5.2. Hierarchiczność organizacji wywiadu.....	66
2.5.3. Decyzyjność – cykl wywiadowczy	67
Rozdział 3. System demokratyczny jako kontekst funkcjonowania służb specjalnych – między konsolidacją i destabilizacją.....	71
3.1. Prynccypia i wartości demokratyczne oraz zróżnicowany charakter systemu demokratycznego ...	71
3.2 Rola i znaczenie służb w państwie demokratycznym i zakres ich działania.....	83
3.3. Stabilność systemu demokratycznego a działalność służb specjalnych	90
3.4 Modele funkcjonowania służb specjalnych w państwie demokratycznym	98
Część II.....	
Instytucja upolityczniona? Pozycja i rola służb specjalnych w systemie politycznym RP	108
Wprowadzenie.....	109
Rozdział 4. Strukturalno – funkcjonalne aspekty działania cywilnych służb specjalnych i ich polityczne znaczenie	110
4.1. Wewnętrzna struktura i organizacja służb.....	110
4.1.1. Powołanie Urzędu Ochrony Państwa i Wojskowych Służb Informacyjnych.....	111
4.1.2. Likwidacja Urzędu Ochrony Państwa i powołanie Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu.....	118
4.1.3. Powołanie Centralnego Biura Antykorupcyjnego	123
4.2. Zakres uprawnień polskich służb specjalnych	130
4.3. Nowe zadania służb specjalnych	139
4.3.1. Ochrona informacji niejawnych	140
4.3.2. Bezpieczeństwo cybernetyczne	145

Rozdział 5. Pozycja i rola służb specjalnych w strukturze władzy wykonawczej i administracji państwowej w ramach polskiego systemu politycznego	149
5.1. Polityczna kontrola nad służbami – aspekty funkcjonalne i dysfunkcjonalne	149
5.2. Najważniejsze koncepcje reorganizacji służb specjalnych formułowane przez polskie partie polityczne	156
5.3. Polityczni szefowie służb	171
5.4. Minister Koordynator Służb Specjalnych	177
5.5. Kolegium ds. Służb Specjalnych	189
Rozdział 6. Kontrola działalności służb specjalnych ze strony organów ustawodawczych i sądowniczych oraz organizacji pozarządowych	195
6.1. Kontrola parlamentarna nad służbami specjalnymi.....	195
6.2. Kontrola sądowa.....	207
6.3. Kontrola prokuratury	212
6.4. Instytucje społeczeństwa obywatelskiego a działanie służb.....	213
Część III	
Instrumentalizacja polityczna polskich służb specjalnych a proces zmian systemu politycznego.....	223
Wprowadzenie.....	224
Rozdział 7. Służby specjalne a polski system polityczny w latach 1989 – 1997 (demokracja nieskonsolidowana)	227
7.1. Przemiany demokratyczne po upadku komunizmu	230
7.2. Prezydentura Lecha Wałęsy	238
7.3. Upadek rządu premiera Jana Olszewskiego	240
7.4. Instrumentalizacja służb związana ze środowiskiem politycznym prezydenta Lecha Wałęsy (instrukcja 0015/92 i „szafa Lesiaka”)	245
7.5. Wygrane wybory przez SLD w roku 1993	257
Rozdział 8. Służby specjalne a polski system polityczny w latach 1997 – 2015 (proces konsolidacji i stabilizacji)	268
8.1. Rząd Jerzego Buzka 1997 – 2001. Głębokie zmiany kadrowe w służbach specjalnych.....	272
8.2. Rządy Sojuszu Lewicy Demokratycznej 2002 – 2005. Reforma służb specjalnych SLD – utworzenie Agencji Wywiadu.....	275
8.3. Pierwsze rządy Prawa i Sprawiedliwości 2005 – 2007. Przekroczenie granic prowokacji w działaniach służb specjalnych	283
8.4. Rządy Platformy Obywatelskiej 2007 – 2015 (konsolidacja demokracji i pozorna stabilizacja służb).....	295
Rozdział 9. Służby specjalne a polski system polityczny w latach 2015 – 2018 (dekonsolidacja demokracji).....	309
9.1. Dekonsolidacja demokracji i oceny instytucji międzynarodowych w okresie 2015 – 2018.....	311
9.2. Zmiany w służbach specjalnych i w otoczeniu prawnym	317
9.3. Zmiany w prokuraturze i sądownictwie po roku 2015 i ich wpływ na służby specjalne	319
9.4. Zmiany w mediach	325

9.5. Afery związane ze służbami specjalnymi.....	326
9.5.1. Sprawa willi Kwaśniewskich	327
9.5.2. Afera podkarpacka (początek 2016 rok)	331
9.5.3. Sprawa zatrzymania prof. M. Królikowskiego i fundusz operacyjny CBA	336
9.5.4. Afera „Pegasusa”.....	340
Zakończenie.....	348
Spis tabel i wykresów.....	356
Bibliografia.....	357

WSTĘP

Cywilne służby specjalne w każdym kraju stanowią bardzo ważny, jeśli nie kluczowy, element systemu bezpieczeństwa państwa, tak w aspekcie wewnętrznym, jak również międzynarodowym. W odróżnieniu od służb wojskowych ich zadania są z reguły dużo szersze i częściej ingerują w wolności obywatelskie, czy wręcz mogą być potencjalnym zagrożeniem dla demokracji z uwagi na cele i sposoby działania. Cywilne służby o charakterze kontrwywiadowczym przeciwdziałają takim zagrożeniom jak np. terroryzm, działalność obcych wywiadów, ujawnianie informacji chronionych. Ponadto zajmują się takimi zagadnieniami jak ochrona interesów ekonomicznych państwa czy zwalczanie przestępstw skierowanych przeciw porządkowi konstytucyjnemu danego kraju. Z kolei cywilne służby wywiadowcze wspierają politykę zagraniczną, a w przypadku mocarstw stanowią bardzo istotny element ukrytej rywalizacji o zasoby, informacje, technologie i wpływy. Rywalizacji, która często prowadzona jest przy pomocy bardzo brutalnych metod. Tak więc cywilne służby specjalne, nawet w demokracjach liberalnych, nie są wyłącznie segmentem w aparacie urzędniczym, lecz spełniają cele ważnego instrumentu w sprawowaniu władzy politycznej. Realnie są instytucją polityczną i od polityki zależną. Między innymi dlatego system cywilnych służb specjalnych w każdym państwie nie jest statyczny, ale ulega często dynamicznym, zależnym od celów i wartości politycznych elit rządzących, zmianom. Zwłaszcza w państwach o nieskonsolidowanej demokracji. Zmiany te dotyczą:

- służb jako organizacji, jedne ulegają likwidacji, inne są powoływane do życia;
- usytuowania poszczególnych służb w systemie;
- uprawnień, jakie służby posiadają;
- zadań, jakie przed nimi stawiają władze;
- struktur wykonawczych służb;
- struktury kadrowej poszczególnych organizacji.

Zmiany te powodowane są przez różne czynniki wewnętrzne i międzynarodowe, ale wszystkie są implementowane na mocy decyzji politycznych podmiotów, które w danej chwili sprawują władzę. Trwałość wprowadzonych zmian, bądź jej brak, związana jest ze zmieniającą się wewnętrzną sytuacją polityczną, ale i szerzej z dynamiką rozwojową całego systemu politycznego. Dotyczy to zwłaszcza tzw. nowych demokracji, w których autonomia instytucji nie jest wartością powszechnie uznaną przez elity polityczne.

Równocześnie należy stwierdzić, iż służby specjalne stanowią trudny obiekt badawczy, głównie ze względu na fakt funkcjonowania tych instytucji w ramach wyznaczonych przez

przepisy o ochronie informacji niejawnych, które w praktyce uniemożliwiają poznanie kierunków pracy, metod, operacji, czy też zmian kadrowych w tych organizacjach. Bariera informacyjna jest zasadniczym determinantem mającym wpływ na jakość badań oraz stawiane wnioski. Problemy w zakresie swobodnego dostępu do informacji mają szczególny wpływ na jakość opisu, który jest niezbędnym składnikiem komparatystyki politycznej. Tego typu ograniczenia z założenia determinują nie tylko zakres badawczy, ale przede wszystkim sposób ujęcia problematyki służb specjalnych. Mając na uwadze tajność służb specjalnych postanowiłem paradoksalnie, zająć się z tym, co jawne w ich funkcjonowaniu. Z jednej strony, są to formalno – instytucjonane aspekty ich organizacji; z drugiej – ujawnione w mediach działania służb.

Celem niniejszej pracy jest ukazanie służb specjalnych w dynamicznej interakcji z demokratycznym systemem politycznym, jak również opisanie i analiza uwikłań politycznych służb specjalnych, powodów tych uwikłań, ich przebiegu i efektów politycznych. Podsystem służb specjalnych jest bardzo szczegółowo uregulowany przy pomocy zhierarchizowanych norm prawnych: ustawy, rozporządzenia i przepisy wewnętrzne służb. W swojej pracy analizuję proces rzeczywistej realizacji tych zapisów prawnych w życiu politycznym. Zestawiam stan *de iure* ze stanem *de facto*, innymi słowy poszukuję odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób nieco abstrakcyjnie i idealnie opisane zasady funkcjonowania służb specjalnych, w tym wymagana od nich apolityczność, zasady ich kontroli i nadzoru, ich uprawnienia oraz pragmatyka służbowa są realizowane w praktyce politycznej. Interesują mnie więc w praktyce dwa powiązane ze sobą zagadnienia badawcze, które są możliwe do weryfikacji. Po pierwsze, jakie polityczne znaczenie ma formalno – instytucjonana konstrukcja służb specjalnych w Polsce? Czy jest ona zaplanowana właściwie, a odstępstwa wynikają z praktyki politycznej, czy też już na poziomie planowania struktury służb oraz ich kompetencji można dostrzec pewne dysfunkcje (np. intencjonalne politycznie regulacje prawne). Po drugie, czy służby specjalne były włączane (instrumentalnie lub na zasadzie uwikłania) w bieżącą walkę polityczną. Te dwa punkty ukazują ramy moich zainteresowań ujęte w tytułowym napięciu między apolitycznością a upolitycznieniem. A odniesienie się do nich ma mi pomóc wyjaśnić jakie są powiązania (zarówno funkcjonalne, jak i dysfunkcjonalne) pomiędzy systemem politycznym a podsystemem służb specjalnych.

Apolityczność jako pewien wymóg zabezpieczający wszystkie służby mundurowe odnosi się nie tylko do służb specjalnych, ale również do wojska i policji i potocznie nadaje się jej „znaczenie równoznaczne z odpornością na wszelkie wpływy ze strony polityków, które nie są ukierunkowane na właściwą realizację zadań ustawowych, służąc wyłącznie celom

związanym z walką o władzę. W tym wypadku słowem znacznie właściwszym od słowa „apolityczność” byłoby słowo „apartyjność”¹. Owa słabo zdefiniowana „apolityczność” zderza się w praktyce politycznej z dążeniami niektórych aktorów politycznych, którzy wykorzystują służby do swoich celów takich jak np. głośne medialne zatrzymania osób związanych z konkurencją polityczną, których zamierzonym efektem ma być zmiana postaw wyborczych wśród elektoratu i zwycięstwo w wyborach. Oczywiście katalog powodów i celów politycznych, do których są czy mogą być wykorzystywane służby specjalne jest o wiele bardziej obszerny. W kontekście wykorzystywania służb do realizacji celów politycznych pojawia się tym samym zjawisko upolitycznienia służb specjalnych rozumiane za M. Karwatem jako „obiektywne uwikłanie albo wręcz „zaprogramowanie” czegoś lub kogoś przez mechanizmy polityki (zaprogramowanie – w tym sensie, że dane zjawisko już w swym pochodzeniu jest „produktem” polityki albo powstało „na zamówienie polityczne” lub też w swym funkcjonowaniu jest zdeterminowane jej regułami i służy realizacji celów politycznych”² oraz zjawiska pokrewne.

Wyniki tego zestawienia zostały przedstawione w perspektywie rozwiązań w tym zakresie w innych państwach, ze szczególnym uwzględnieniem zachodnich, skonsolidowanych demokracji z jednej strony, z drugiej zaś z rozwiązaniami przyjętymi w tym zakresie w Republice Czeskiej ze względu na bliskość kulturową, geograficzną i historyczną. Początkowo chciałem się zająć porównaniem obu typów rozwiązań, ale już wstępne analizy wykazały, że różnice pomiędzy czeskimi a polskimi służbami są tak duże, że komparatystyka całościowa w odniesieniu do tych instytucji w zasadzie byłaby niemożliwa. Zadanie to okazało się niemożliwe, chociażby z tego względu, iż czeskie służby specjalne w przeciwieństwie do polskich są zupełnie pozbawione uprawnień dochodzeniowo – śledczych, takimi zagadnieniami jak ochrona informacji niejawnych czy cyberbezpieczeństwo zajmują się w Czechach cywilne urzędy, a nad służbami specjalnymi została ustanowiona wielostopniowa, realna kontrola ze strony parlamentu. Innym celem pracy jest zwiększenie świadomości społecznej na temat zagrożeń związanych z upolitycznieniem służb specjalnych.

Na podstawie przyjętych powyżej ustaleń stwierdzam, że główny problem badawczy podjęty w niniejszej pracy dotyczy rozpoznania i wyjaśnienia relacji pomiędzy stopniem

¹ M. Otrębski, *Apolityczność policji. Nakaz prawny czy zobowiązanie moralne władzy państwowej?*, „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka”, Wydanie specjalne 2008, s. 9, file:///C:/Users/User/Downloads/BTiP_2008_s_01_otrebski.pdf, (dostęp: 23.04.2022).

² M. Karwat, *Polityczność i upolitycznienie*, *Studia Politologiczne* 2010 vol. 17, s. 64, <http://www.studiapolitologiczne.pl/Politycznosc-i-upolitycznienie-nMetodologiczne-ramy-analzy,117511,0,2.html>, (dostęp: 17.12.2020).

konsolidacji demokratycznego państwa a jego służbami wywiadowczymi, przy czym problem ten będzie analizowany przede wszystkim na przykładzie Polski po 1989 roku. Główna hipoteza badawcza pracy w odniesieniu do wskazanego problemu badawczego ma charakter dwuczłonowy, ponieważ składa się z dwóch powiązanych ze sobą przypuszczeń. Hipoteza ta brzmi: Im niższy poziom konsolidacji systemu demokratycznego, tym niższy poziom profesjonalizmu oraz funkcjonalności służb specjalnych (w sensie zgodnej z prawem realizacji powierzonych zadań). Z kolei, konsolidacja systemu demokratycznego wpływa na stabilizację w zakresie funkcjonalności służb specjalnych, a tym samym powoduje ograniczenie wpisanych immanentnie w służby specjalne tych sposobów działania, które mogą stanowić zagrożenie dla demokracji.

Jednym z najważniejszych parametrów, które pozwoliły oceniać stopień funkcjonalności i profesjonalizmu służb był zakres ich upolitycznienia. W pracy wykorzystałem dwa, swego rodzaju wskaźniki upolitycznienia. Pierwszym była instytucjonalno – formalna organizacja służb rozumiana nie tyle w kategoriach aktów normatywnych, ale określonych, intencjonalnie zaplanowanych i realizowanych decyzji politycznych. Drugim wskaźnikiem upolitycznienia służb były afery medialno – polityczne z ich udziałem. Można w uproszczeniu stwierdzić, że pierwszy wskaźnik odnosi się do sfery policy, a drugi do politics.

Chcąc zastosować wspomniane wskaźniki do weryfikacji głównej hipotezy badawczej postawiłem następujące pytania badawcze:

1. Jak zmieniały się strukturalno – funkcjonalne aspekty działania cywilnych służb specjalnych i ich polityczne znaczenie w omawianym okresie?
2. Jak zmieniła się pozycja i rola służb specjalnych w strukturze władzy wykonawczej i administracji państwowej w omawianym okresie?
3. Czy formalny system kontroli i nadzoru działalności służb specjalnych ze strony organów ustawodawczych w omawianym okresie okazał się skuteczny i funkcjonalny?
4. Czy kontrola ze strony sądów nad działaniami służb specjalnych w omawianym okresie była skuteczna ?
5. Jaka była rola w systemie kontroli społecznej nad działalnością służb specjalnych ze strony mediów oraz organizacji pozarządowych ?
6. Czy służby specjalne ulegały upolitycznieniu w omawianym okresie?
7. Czy służby specjalne były wykorzystywane do walki z opozycją polityczną?
8. Dlaczego po roku 1989 dochodziło do wielu afer politycznych z udziałem służb? Czy afery te mają jakieś wspólne przyczyny systemowe?

9. Czy w Polsce była możliwa budowa podsystemu cywilnych służ specjalnych opartego na innych zasadach?

10. Jaka jest specyfika polskich służ specjalnych na tle innych służ z państw demokratycznych?

Przedmiotem rozprawy są polskie, cywilne służby specjalne w procesie interakcji z ulegającym procesom naprzemiennej konsolidacji i dekonsolidacji systemem politycznym oraz ewolucja tych relacji w czasie, a także praktyczne efekty oddziaływania systemu politycznego na służby. Polskie służby specjalne zostały ukazane w perspektywie porównawczej na tle rozwiązań w tym zakresie funkcjonujących w skonsolidowanych demokracjach takich jak USA, Wielka Brytania, Niemcy i Francja, państwach autorytarnych – Rosja, Białoruś i państwach określanych jako nowe demokracje. W tym ostatnim przypadku jako przykład posłużyła Republika Czeska. Ujęcie komparatystyczne pozwoliło na ukazanie cech charakterystycznych dla podsystemu polskich, cywilnych służ specjalnych, jak również wskazanie jego braków i niedoskonałości, a także wykazanie na podstawie ewolucji czeskich służ specjalnych, iż możliwa była inna ścieżka rozwoju. Należy jednak podkreślić, że są to raczej przyczynki porównawcze niż pogłębiona komparatystyka, ponieważ ze wskazanych wcześniej powodów nie była ona możliwa.

Praca obejmuje zmiany w polskich, cywilnych służbach specjalnych w latach 1989 – 2018 z licznymi odniesieniami do lat późniejszych. Wynika to z faktu, iż w okresie po roku 2018 wiele z czasami bardzo dawnych, sięgających początku przemian demokratycznych afer z udziałem służ specjalnych, znajdowało swoje wyjaśnienie w salach sądowych. Rok 1989 stanowi naturalną cezurę czasową związaną ze zmianami ustrojowymi po upadku komunizmu. Druga cezura czasowa została wyznaczona w związku z tym, iż w roku 2018 weszło w życie Zarządzenie nr 163 Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 września 2018 r. w sprawie nadania statutu Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, które w bardzo poważny sposób zmieniło strukturę organizacyjną tej służby, likwidując większość delegatur terenowych, co miało duży wpływ na osłabienie pozycji tej organizacji w stosunku np. do Centralnego Biura Antykorupcyjnego.

Literatura naukowa na temat służ specjalnych w Polsce jest dość bogata, jednak zainteresowania badawcze koncentrują się głównie wokół tematów związanych z formalnym usytuowaniem służ w administracji państwowej, przyjętymi w służbach rozwiązaniami prawnymi, zadaniami służ w kontekście takiej czy innej sytuacji międzynarodowej, czy ogólnie pojętą ewolucją polskich służ specjalnych po roku 1989. Właściwie nie ma w polskim piśmiennictwie naukowym prac, które badałyby realizację zapisów ustawowych dotyczących

służb, które nakazują tym instytucjom działać w określony sposób, w praktyce życia politycznego. Brakuje również badań dotyczących rzeczywistej kondycji polskich służb, powodów takiej a nie innej kondycji i interakcji służb z systemem politycznym oraz powodów określonych interakcji służb z systemem politycznym. Publikacje poświęcone tematyce służb są bardziej opisowe, natomiast w niniejszej pracy postawiłem na analizę problemową i aspektową, w której bardzo mocno obecne są komponenty wyjaśniające relacje systemowe, strukturalne i funkcjonalne. Spośród licznych wykorzystanych w pracy źródeł, właściwie tylko u Zbigniewa Grzegorowskiego³ znalazłem krótkie zdanie na temat nadużywania służb specjalnych do doraźnych celów przez polityków. Z kolei Sławomir Zalewski⁴ stwierdził w jednej ze swoich prac, że konstrukcja funkcjonalna stanowiska Ministra Koordynatora Służb Specjalnych jest wewnętrznie sprzeczna a przez to nieskuteczna. Inny badacz Andrzej Żebrowski w swojej publikacji *Ewolucja polskich służb specjalnych. Wybrane obszary walki informacyjnej* poświęcił krótki podrozdział pt. *Upolitycznione służby* właśnie kwestii upolitycznienia służb, skupiając się na „głębokiej fluktuacji kadrowej w służbach”⁵ i wykorzystywaniu przez służby posiadanych informacji w walce politycznej jako dwóch ważnych wskaźnikach upolitycznienia. Zupełnie inaczej wygląda sytuacja w Stanach Zjednoczonych i Europie Zachodniej, gdzie badania nad wywiadem trwają od lat 50. ubiegłego wieku. Nie sposób wymienić wszystkich autorów piszących o zagadnieniach służb specjalnych. Jednak bez wątpienia jednym z ważniejszych zagadnień badawczych części z tych prac są kwestie funkcjonowania służb wywiadowczych w systemie demokratycznym, wzajemne interakcje pomiędzy służbami a systemem politycznym oraz kwestie związane z upolitycznieniem służb. Z tej perspektywy główną inspirację do napisania niniejszej pracy stanowiły publikacje Williama W. Kellera i Gregory. F. Trevertona, natomiast z polskich politologów szczególnie zainspirował mnie Mirosław Karwat, którego kategorie pojęciowe, jak np. „uwikłanie polityczne” albo konceptualizacja pojęcia „upolitycznienie” pozwoliły mi przeanalizować wnikliwie interesujące mnie relacje między polityką a służbami.

Badania były prowadzone z perspektywy systemowej traktowanej bardziej jako sposób myślenia na temat badanych zagadnień niż jako ujednoliconą metodą badawczą⁶. Kluczowym

³ Zob. Z. Grzegorowski, *Służby specjalne a bezpieczeństwo państwa polskiego*, Wydawnictwo Naukowe Grado, Toruń 2017, s. 196.

⁴ Zob. S. Zalewski, *Kontrola służb specjalnych w Polsce*, Difin, Warszawa 2021, s. 71.

⁵ A. Żebrowski, *Ewolucja polskich służb specjalnych. Wybrane obszary walki informacyjnej wywiad i kontrwywiad w latach 1989–2003*, Kraków 2005, s. 305.

⁶ Ostatnio zresztą polscy teoretycy co raz częściej kwestionują analizę systemową jako metodę badawczą. Zob. np.: Z. Blok, *Spory wokół istoty i statusu metod badań politologicznych*, [w:] F. Pierzchalski, M. Tobiasz, J. Ziółkowski (red.), *Wokół holistycznej interpretacji polityki. Księga jubileuszowa dedykowana prof. zw. dr. Hab. Mirosławowi Karwatowi*, Warszawa 2020, s. 437. Z powodu wysuwanych zastrzeżeń, w swojej pracy analizę

pojęciem w związku z tym stało pojęcie interakcji, które oznacza wzajemne, powtarzalne oddziaływanie na siebie co najmniej dwóch składników systemu politycznego. Pojęcie interakcji jako podstawowej jednostki analizy odnosi się tak do relacji wewnątrz systemu politycznego, jak również do oddziaływań pomiędzy systemem politycznym a jego otoczeniem. Wzajemne relacje partii politycznych i służb specjalnych, a zwłaszcza powodowane tymi interakcjami zmiany w służbach specjalnych, zostały potraktowane jako szczególnie wrażliwy wskaźnik poziomu konsolidacji demokracji.

W pracy zostały zastosowane różne teoretyczne metody przydatne w poznaniu naukowym, takie jak⁷:

1. Analiza, która polega na myślowym i faktycznym podziale jakiegoś przedmiotu badań na części składowe, aby poznać możliwie najlepiej każdą z nich, tzn. jej miejsce, funkcję i rolę w danej całości, aby na tej podstawie poznać lepiej całość i ustalić to, co jest ogólne i prawidłowe. Analiza powinna mieć charakter wielostronny. Na podsystem cywilnych służb specjalnych w Polsce składają się poszczególne służby: Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencja Wywiadu i Centralne Biuro Antykorupcyjne. Składowe te zostały poddane analizie ze względu np. na swoją pozycję i rolę w strukturze władzy wykonawczej i administracji państwowej czy też strukturalno – funkcjonalne aspekty działania.

Szczególnym rodzajem analizy jako metody badawczej zastosowanej w pracy jest analiza porównawcza (komparatystyczna). Komparatystyka polityczna (inaczej metoda porównawcza) to jedna z podstawowych metod badawczych politologii, która polega na określeniu podobieństw i różnic co najmniej dwóch obiektów reprezentujących określoną klasę zjawisk, co pozwala na wyjście poza opis cech jednostkowych oraz na sformułowanie uogólnień stanowiących podstawę teorii. Badania porównawcze to takie, według których co najmniej dwa przypadki badane są co najmniej pod jednym względem. Metoda ta pomaga do osiągnięcia dwóch celów: zdefiniowanie badanego obiektu w sposób dający możliwość odróżnienia go od obiektów podobnych bądź pozornie tożsamy i określenie zróżnicowań występujących wewnątrz klasy badanych obiektów. Metoda porównawcza posłużyła do badania rozwiązań systemowych w zakresie służb specjalnych w innych krajach, w tym tych o zupełnie odmiennym systemie politycznym i zestawianiu ich z konstrukcją polskich służb

systemową traktuję raczej jako pewną teoretyczną perspektywę opisu i wyjaśniania zjawisk politycznych, która umożliwia dobór odpowiednich metod badawczych.

⁷ Zob. E. Nowak, K. Głowiński, *Teoretyczne metody badawcze w naukach społecznych*, „Obronność. Zeszyty Naukowe Wydziału Zarządzania i Dowodzenia Akademii Obrony Narodowej” nr 2 (6), 2013, s. 136–146.

specjalnych, ale była wykorzystywana także w węższym znaczeniu, kiedy porównywałem np. funkcjonowanie polskiego wywiadu w różnych momentach rozwojowych polskiej demokracji.

2. Synteza polegająca na tym, aby z jednostkowych, określonych i poznanych części składowych i cech przedmiotu odtworzyć z powrotem jego całość lub uzyskać wiedzę o całości badanego przedmiotu. W niniejszej pracy taka wiedza i uogólnione wnioski została uzyskana na temat np. systemu kontroli i nadzoru nad służbami specjalnymi.

3. Dedukcja i indukcja jako metody myślenia logicznego i badania naukowego, które są oparte na obiektywnych związkach i zależnościach, jakie istnieją między tym, co jednostkowe, szczegółowe i ogólne. We wnioskowaniu dedukcyjnym z pewnego twierdzenia ogólnego wyprowadza się twierdzenia szczegółowe. Z kolei wnioskowanie indukcyjne polega na wnioskowaniu o zbiorze na podstawie cech jego elementów. Podstawą myślenia dedukcyjnego w niniejszej pracy było wyprowadzenie zróżnicowanych wniosków na temat politycznych dysfunkcji służb w związku z przysługującymi im uprawnieniami dochodzeniowo – śledczymi. Z kolei, rozważania indukcyjne pozwoliły mi zebrać bogaty materiał badawczy w zakresie tzw. afer politycznych ze służbami specjalnymi w roli głównej, aby wyprowadzić na tej podstawie generalizacje dotyczące systemowego znaczenia służb.

W badaniach zostały również wykorzystane konkretne metody jakościowe takie jak: analiza dyskursu i analiza dokumentów. Analizie poddano akty prawne regulujące pracę służb specjalnych oraz publikacje naukowe dotyczące usytuowania służb specjalnych w polskim systemie politycznym, z których został skonstruowany idealny model teoretyczny funkcjonowania podsystemu służb specjalnych w Polsce. Model ten został skonfrontowany ze stanem faktycznym, który został opisany na podstawie przeprowadzonej analizy dyskursu publicznego, głównie artykułów prasowych oraz publikacji wspomnieniowych byłych funkcjonariuszy służb specjalnych. Zestawienie tych danych wykazało zasadnicze różnice pomiędzy stanem postulowanym w dokumentach formalnych regulujących pracę służb a ich realnym działaniem.

Na rozprawę składają się: Wstęp, Część pierwsza poświęcona prezentacji optyki systemowej i możliwości zastosowania tego sposobu myślenia do badania służb specjalnych, Część druga zawierająca polityczne założenia organizacji strukturalno – funkcjonalnej służb oraz instytucjonalno – prawny system nadzoru i kontroli służb specjalnych w Polsce, Część trzecia poświęcona analizie praktycznych działań i uwikłań służb specjalnych w systemie politycznym. Pracę wieńczy podsumowanie, w ramach którego zebrałem wszystkie wnioski i postarałem się ostatecznie odnieść do postawionych we wstępie hipotez.

Część pierwsza dzieli się na trzy rozdziały. W pierwszym rozdziale zostało scharakteryzowane pojęcie systemu politycznego. System polityczny stanowi więc wyodrębnioną całość o skomplikowanej, złożonej strukturze funkcjonującą w pewnym otoczeniu. Jednym z najważniejszych problemów analizowanych w tym rozdziale jest kwestia granic systemu politycznego. Klasycy podejścia systemowego tacy jak David Easton wskazali na trudności w ostrym rozgraniczeniu pomiędzy systemem a jego otoczeniem. Jednak znaleźli z tego problemu wyjście polegające na każdorazowym przystosowaniu pojęcia systemu dla dokonywanych analiz, ponieważ ostatecznie system stanowi sposób patrzenia na pewne rzeczy. Takie podejście jest możliwe dzięki podstawowej cesze systemu politycznego, jaką jest jego otwartość (w systemach demokratycznych). W systemie politycznym możemy wydzielić liczne podsystemy jak np. partie polityczne, sądy, media, w tym również podsystem służb specjalnych. Pomiedzy systemem a jego podsystemami zachodzą różnego rodzaju interakcje. Próba analizy owych sprzężeń pomiędzy systemem politycznym a podsystemem służb specjalnych stanowi temat niniejszej pracy. Doprecyzowaniem klasycznego już pojęcia systemu jest bardziej współczesne pojęcie polityczności. Kategoria systemu kieruje naszą uwagę w procesie badawczym w stronę pewnej organizacji, relacji, struktur zjawisk politycznych, ich dynamiki oraz powiązań. Pojęcie systemu będzie jednak zawsze niepełne, jeżeli nie będziemy wiedzieć czym jest treść i zakres owych zjawisk. Kategorią, która pozwala uchwycić ich całościowy charakter i powiązać je zarówno z systemem politycznym, ale także z jego otoczeniem, jest polityczność, w tym właśnie polityczność służb specjalnych.

Drugi rozdział opowiada o tym, czym były służby specjalne w początkach wielu państw starożytnych, a także w jaki sposób i gdzie doszło do stworzenia instytucjonalnych służb wywiadu i kontrwywiadu we współczesnym rozumieniu tych pojęć. Powstanie nowoczesnego wywiadu związane jest z Anglią, gdzie począwszy od XV wieku następowała stopniowa instytucjonalizacja tego rodzaju instytucji. Z kolei służby o charakterze kontrwywiadowczym wyewoluowały w większości europejskich krajów z XIX – wiecznych policji politycznych. Jednak zawsze największy wpływ na rozwój służb specjalnych miały prowadzone wojny a przede wszystkim II wojna światowa i następująca po niej tzw. „zimna wojna”. Wywiad jako przedmiot badania rozmaitych nauk szczegółowych budził zawsze duże zainteresowanie, głównie ze względu na tajemnicę, która otaczała jego działania. Tajność działań służb jest równocześnie tym, co przyciąga do tej tematyki i podstawowym ograniczeniem dla prac badawczych. Problematyka służb specjalnych znalazła się obecnie w zakresie zainteresowania nie tylko nauk o bezpieczeństwie, ale również nauk politycznych i prawnych, socjologii, zarządzania oraz nauk historycznych. Okres największego rozwoju prac badawczych nad

problematyką wywiadu przypada na lata 80. XX wieku. Ze względu na stosunkowo największą otwartość systemów demokratycznych to właśnie w takich państwach jak USA, Kanada, Francja i Wielka Brytania najszerzej rozwinęły się prace badawcze w tym zakresie. Badania doprowadziły do stworzenia wielu definicji wywiadu. Wspólnymi elementami tych definicji są takie pojęcia jak: działanie w tajemnicy, gromadzenie informacji, kontrwywiad, analiza informacji i akcje pod przykryciem. Wszyscy badacze podkreślają również, iż wywiad nie działa dla siebie, a na polecenie i potrzeby władzy politycznej, głównie wykonawczej. Już w początkach naukowego badania wywiadu w roku 1965 jeden z naukowców związanych z metodą systemową K.W. Deutsch sformułował również podstawową przestrożę dla działalności wywiadowczej pisząc, iż głównym błędem w wywiadu jest formułowanie ocen zgodnie z zamówieniem politycznym. Zdanie to stanowiło jeden z pierwszych opisów mechanizmu upolitycznienia wywiadu. Podsumowując można stwierdzić, iż wywiad to nie tylko konkretne działania operacyjne, ale przede wszystkim aktywność poznawcza.

Trzeci rozdział traktuje o pryncypiach i wartościach demokratycznych takich jak np. jawność, czy konieczność działania instytucji w granicach prawa, jako kontekście funkcjonowania służb specjalnych. W rozdziale została pokazana ewolucja pojęcia demokracji. Wprowadzenie definicji demokracji pozwala z jednej strony na rozróżnienie systemów niedemokratycznych od demokratycznych, z drugiej zaś wskazuje, jakim wartościom może zagrozić źle zarządzana i niewłaściwie kontrolowana działalność służb specjalnych, które przecież opierają się na takich antydemokratycznych sposobach działania jak tajność, hierarchiczność organizacji i działanie na rozkaz. J. Schumpeter zaproponował ujęcie demokracji jako metody rządzenia opartej na takich wskaźnikach jak: „cykliczne wybory”, „rywalizacja polityczna” i istnienie „partii politycznych”. Wskaźniki te pozwalają na pomiar „poziomu demokracji i wskazanie na regres lub progres demokratyzacji”. Równocześnie wśród wymienionych przez tego badacza wskaźników to często właśnie „konkurencyjność wyborów” staje się najczęstszą ofiarą nielegalnych działań służb specjalnych. Z kolei przywołana w tym rozdziale koncepcja „poliarchii” Roberta A. Dahla, w której wymienia on czynniki charakteryzujące ten demokratyczny ustrój, zgrupowane w zależności od etapu wyborczego, do których zalicza m.in. wybór większością głosów, prawo do równej informacji na temat możliwych alternatyw wyborczych, zasadę w myśl której ugrupowanie wygrywające wybory zastępuje u władzy przegranych i prawo do sprawowania władzy dla wygrywających wybory, stanowi podstawę do wyróżnienia przez badaczy funkcjonujących na świecie modeli służb specjalnych. W rozdziale została przywołana również typologia demokracji zaproponowana przez M. Burtona, R. Gunthera i J. Higley’a, którzy na podstawie takich

zmiennych jak: poziom zaufania pomiędzy elitami i zakres uczestnictwa politycznego pozostałych grup społecznych, wyróżnili kilka typów ustrojów politycznych a wśród nich demokrację skonsolidowaną, demokrację nieskonsolidowaną, demokrację ograniczoną i pseudodemokrację. Kluczowa dla niniejszej pracy jest ewolucja polskiego systemu politycznego od demokracji nieskonsolidowanej, w której brak jest rzeczywistego porozumienia elit odnośnie demokratycznego porządku w polityce i brak wzajemnego zaufania aktorów politycznych do demokracji skonsolidowanej, charakteryzującej się zgodą elit w zakresie wspólnych wartości demokratycznych i przypadki okresów regresu na tej drodze oraz rola w tych procesach politycznych służb specjalnych, a także sprzężenie zwrotne pomiędzy systemem politycznym a służbami z jednej strony, a otoczeniem społecznym z drugiej. W kontekście wzajemnych interakcji pomiędzy systemem politycznym a służbami specjalnymi bardzo istotny jest problem upolitycznienia służb.

Część druga składa się z trzech rozdziałów. W rozdziale pierwszym staram się na podstawie przyjętych kryteriów, zaproponowanych przez jednego z badaczy, zajmujących się relacjami pomiędzy służbami specjalnymi a państwem, Jorge A. Tapię – Valdesa, takich jak: kontekst polityczny, postrzeganie zagrożeń, określenie stałych celów krajowych w zakresie bezpieczeństwa, ranga polityki bezpieczeństwa narodowego, stopień autonomii organów bezpieczeństwa narodowego i przestrzeganie praw człowieka opisać ewolucję polskich cywilnych służb specjalnych począwszy od powołania Urzędu Ochrony Państwa i odnieść model przyjęty w polskich służbach specjalnych z bardzo rozwiniętymi uprawnieniami śledczymi do modeli dominujących w państwach euroatlantyckich, których służby są w większości pozbawione tych uprawnień.

W kolejnym rozdziale poruszam kwestię pozycji i roli służb specjalnych w strukturze władzy wykonawczej i administracji państwowej w aspekcie skutecznej kontroli służb ze strony władzy wykonawczej. Służby specjalne, jak pisał Robert Jarvis, są z jednej strony niezbędne, z drugiej stanowią zagrożenie dla wartości demokratycznych. W rozdziale tym staram się znaleźć odpowiedź na pytanie, na ile skuteczne w polskich systemie politycznym są wpisane w ustawy, formalno – prawne mechanizmy kontrolne wobec służb. Mechanizmy te zostały w rozdziale przedstawione na szerokim tle porównawczym.

W rozdziale trzecim opisuję rolę władzy ustawodawczej i sądowniczej w procesie kontroli nad służbami specjalnymi, a także kontrolę służb ze strony takich aktorów politycznych jak np. media i organizacje pozarządowe. Wg zachodnich standardów prawdziwie demokratyczna kontrola instytucji musi się wiązać z odpowiedzialnością przed parlamentem. W polskim systemie politycznym, w porównaniu do innych państw zachodnich, kontrola

parlamentu nad służbami specjalnymi jest mocno ograniczona. Parlamentarna Komisja ds. Służb Specjalnych posiada dwa podstawowe ograniczenia: nie ma uprawnień komisji śledczej, a więc szefowie służb mogą w trakcie jej obrad udzielać dowolnych odpowiedzi i rola opozycji parlamentarnej jest w jej pracach właściwie marginalna, ponieważ biorąc pod uwagę parytet miejsc, większość w komisji ma zawsze partia rządząca. W nieco innym wymiarze swoją funkcję kontrolną wykonują sądy, które w systemie politycznym pełnią rolę strażnika „posłuszeństwa wobec prawa i regulacji” ze strony aktorów systemu politycznego. Rola sądów jest nie do przecenienia w odkrywaniu prawdziwych, politycznych powodów różnych spektakularnych akcji służb specjalnych takich jak np. głośne medialnie zatrzymania polityków. Inną skuteczną instytucją kontroli służb, której działanie jest najbliższe czasowo danemu wydarzeniu są media oraz organizacje pozarządowe

Część trzecią tworzą trzy rozdziały. W części tej wprowadzam konceptualizację pojęcia afery politycznej, dążąc tym samym do pozbawienia go publicystycznego nachylenia. Afera polityczna to zdarzenie, które wiąże się z uzyskiwaniem korzyści politycznych w wyniku podjęcia nielegalnych oraz sprzecznych z prawem i przyjętymi normami działań. Zyski te najczęściej są związane bezpośrednio lub pośrednio z zagadnieniem władzy: jej zdobyciem i umocnieniem lub możliwością wywierania na nią wpływu. W części trzeciej badam pojawiające się informacje w dyskursie publicznym na temat afer z udziałem służb specjalnych na przestrzeni lat 1989 – 2018. Materiał do analizy stanowią głównie informacje medialne na temat różnego rodzaju nieprawidłowości w działaniach służb specjalnych. Doniesienia medialne i inne dokumenty, były analizowane pod kątem wychwycenia symptomów uwikłania politycznego służb i ich instrumentalnego wykorzystania przez aktorów politycznych do własnych celów.

W rozdziale pierwszym obejmującym lata 1989 – 1997 opisuję uwikłania polityczne nowo stworzonych służb specjalnych w kontekście ewolucji polskiego systemu politycznego w tym okresie. W latach 1989 – 1997 w ramach polskiego systemu politycznego trwał proces stopniowego przechodzenia od demokracji nieskonsolidowanej w stronę demokracji skonsolidowanej. Państwo do czasu uchwalenia Konstytucji w roku 1997 funkcjonowało w ramach rozwiązań prowizorycznych, zakładających w pierwszym okresie dużą rolę Prezydenta RP. Dwie kluczowe afery z udziałem służb specjalnych w tamtym okresie, które w jakimś sensie ukształtowały niektóre procesy polityczne i których skutki były długofalowe, to inwigilacja prawicy oraz tzw. afera Olina. Należy dodać, iż służby specjalne w tym okresie funkcjonowały w środowisku, w którym nie działały nawet formalne mechanizmy kontrolne, w tym kontrola parlamentu, stąd uwikłanie polityczne służb było łatwiejsze.

Rozdział drugi obejmuje lata 1997 – 2015, a więc już po uchwaleniu Konstytucji. System polityczny w tym okresie zdawał się stabilizować. Konstytucja i inne ustawy wprowadziły różne mechanizmy kontrolne nad służbami specjalnymi. Działała już wówczas parlamentarna Komisja ds. Kontroli Służb Specjalnych, Kolegium ds. Służb Specjalnych oraz instytucja Ministra Koordynatora. Polska znalazła się w Sojuszu Północnoatlantyckim (NATO). Jednak w latach 2005 – 2007 doszło do bezprecedensowego upolitycznienia służb specjalnych i do bezpośredniego wykorzystania ich do walki z opozycją polityczną. Celem upolitycznionych służb w aferze gruntowej i w aferze posłanki Sawickiej stała się podstawowa wartość demokracji, jaką jest konkurencyjność wyborów. W obu tych przypadkach formalno – prawny system kontroli i nadzoru nad służbami specjalnymi nie zadziałał, a mechanizmy obu afer, w tym pozaprawne działania wskazujące na polityczne motywacje w działaniach służb, wykrył system sędziowski. W obu tych aferach doszło do przekroczenia granic prowokacji. W omawianym okresie doszło do dwóch reform służb specjalnych. Obie były prowadzone pod hasłami odpolitycznienia służb. Była to reforma rządu AWS rozpoczęta w roku 1997 oraz reforma SLD z roku 2002. Obie nie osiągnęły swoich celów. Służby pozostały otwarte na zagrożenia związane z upolitycznieniem. Pod rządami Platformy Obywatelskiej w latach 2007 – 2015 system polityczny wydawał się stabilizować, a w rezultacie dotyczyło to również służb specjalnych. Stabilność ta, z uwagi na brak strukturalnych reform w zakresie kontroli służb, okazała się jednak krucha, czego wyrazem okazała się tzw. afera podsłuchowa.

Rozdział trzeci obejmuje lata 2015 – 2018 z licznymi odniesieniami do lat późniejszych, ponieważ to właśnie w czasie po roku 2015 wiele z afer z udziałem służb specjalnych, znajdowało swoje wyjaśnienie w salach sądowych. W rozdziale tym badam rozpoczęte po roku 2015 procesy dekonsolidacji demokracji, na które wskazują m.in. reformy wymiaru sprawiedliwości. Prawdopodobnym celem tych działań jest uzyskanie wpływów politycznych w szeroko rozumianym wymiarze sprawiedliwości. Podobne procesy zachodzą również w mediach publicznych. Proces przejmowania tych instytucji wpisuje się w zjawisko tzw. kartelizacji rozumianej jako tworzenie patronatu politycznego nad tymi instytucjami, polegającego na obsadzaniu stanowisk osobami związanymi politycznie, personalnie lub ideologicznie z partią rządzącą. Z punktu widzenia rzeczywistej kontroli nad służbami specjalnymi to właśnie zmiany w zakresie mediów i wymiaru sprawiedliwości są najbardziej niebezpieczne. W rozdziale wskazuję na nowe metody upolityczniania służb specjalnych oraz na głębokie zakorzenienie paranoicznego sposobu myślenia wśród polityków partii rządzącej, które zostało jeszcze wzmocnione w wyniku katastrofy smoleńskiej i które jest implementowane w działania służb, głównie Centralnego Biura Antykorupcyjnego.

Wydaje mi się, iż moja praca może wnieść wiele do wiedzy o służbach specjalnych w Polsce, ale też do wiedzy o demokracji, ponieważ nie ograniczam się do opisu, ale stawiam pewne wnioski wynikające bezpośrednio z przeprowadzonej przeze mnie analizy. Na ich podstawie formułuję dalsze pytania i zarysowuję kierunki dalszych eksploracji. Kluczem do budowy profesjonalnych i funkcjonalnych służb specjalnych, zwłaszcza w kontekście radykalnie pogarszającej się sytuacji międzynarodowej i nowych wyzwań w zakresie bezpieczeństwa, nie jest, a przynajmniej nie powinno być, jednostronne tworzenie przez grupy ekspertów związanych z poszczególnymi partiami politycznymi abstrakcyjnych, formalnych konstrukcji prawno – organizacyjnych zmieniających obecny podsystem służb specjalnych, ale konsolidacja demokracji. Problem w tym, czy wobec istnienia szerokich środowisk politycznych otwarcie kontestujących liberalną demokrację, jest to w ogóle możliwe? Opisane w mojej pracy doświadczenie interakcji pomiędzy systemem politycznym a podsystemem służb specjalnych w latach 1989 – 2018 wskazuje, iż formalny system demokratycznego nadzoru nad służbami specjalnymi w postaci różnych instytucji władzy wykonawczej i komisji sejmowej nie zapobiegł żadnej z wielkich afer z udziałem służb. Właściwie jedynym pozytywnym elementem chroniącym prawa i wolności obywatelskie w konfrontacji z działającymi często z powodów politycznych służbami specjalnymi okazały się sądy, a w kontekście bardziej nieformalnym media i organizacje pozarządowe.

CZEŚĆ I

CYWILNE SŁUŻBY SPECJALNE W SYSTEMIE DEMOKRATYCZNYM – ZAŁOŻENIA I KONTEKSTY ANALIZY

Wprowadzenie

W części pierwszej charakteryzuję pojęcie systemu politycznego. Jednym z najważniejszych problemów analizowanych w tej części jest kwestia granic systemu politycznego oraz jego struktury wewnętrznej, w ramach której można wydzielić liczne podsystemy jak np. partie polityczne, sądy, media, w tym również podsystem służb specjalnych. Kolejną kwestią, którą zajmuję się w tej części są relacje pomiędzy systemem politycznym oraz podsystemem służb specjalnych. Wprowadzam w tej części również pojęcie polityczności, które stanowi doprecyzowanie pojęcia systemu oraz staram się powiązać je z kategorią systemu politycznego. W kolejnych rozdziałach charakteryzuję ewolucję współczesnego wywiadu, przedstawiam główne zasady działania instytucji wywiadowczych, a także opisuję sposoby badania działalności tego rodzaju instytucji. W kolejnym rozdziale przedstawiam ewolucję pojęcia demokracji, jej wartości oraz zagrożenia, jakie niesie ze sobą funkcjonowanie w ramach tego systemu politycznego tak antydemokratycznych w swej istocie organizacji, jakimi są służby specjalne, zwłaszcza w kontekście ich upolitycznienia.

Rozdział 1. Perspektywa teoretyczna i badawcza oraz kluczowe kategorie analityczne.

1.1. System polityczny jako jednostka analizy

Rozpoznanie i analiza miejsca, roli cywilnych służb specjalnych oraz ich znaczenia wymaga osadzenia tych instytucji w ramach systemu politycznego. A to z kolei pociąga za sobą konieczność scharakteryzowania na początku niniejszej pracy nadrzędnej kategorii badawczej, jaką jest system. Pojęcie systemu politycznego stało się kluczowe w badaniach naukowych w XX wieku. Źródło nowych modeli w badaniach polityki stanowiły takie dyscypliny naukowe jak: cybernetyka, teoria informacji oraz tzw. ogólna teoria systemów, która w jakimś stopniu wyrasta z biologii. Cybernetyka jest nauką dotyczącą procesów związanych ze sterowaniem, przekazywaniem i przekształcaniem informacji w takich systemach jak, np. społeczeństwo, organizmy żywe i maszyny⁸. Cybernetyka i analiza systemowa są dyscyplinami blisko ze sobą spokrewnionymi. Podczas gdy cybernetyka zajmuje się technicznym wymiarem funkcjonowania systemów i komunikacją między nimi, analiza systemowa skoncentrowana jest głównie na strukturze systemów. Teoria systemów lub nauka o systemach dowodzi, że niezależnie od złożonego lub zróżnicowanego świata, którego doświadczamy, zawsze znajdziemy w nim różne typy organizacji. Z kolei każdą organizację można opisać za pomocą pojęć i zasad, które są niezależne od konkretnej dziedziny. Głównymi więc zadaniami cybernetyki i ogólnej teorii systemów jest sformułowanie uniwersalnych zasad, możliwych do zastosowania w różnych dyscyplinach⁹. O zastosowaniu takich ogólnych zasad pisał już w roku 1928 Karl Ludwig von Bertalanffy: „Nie tylko ogólne aspekty i punkty widzenia są jednakowe dla różnych dziedzin nauki; często znajdujemy formalnie identyczne lub izomorficzne prawa w różnych dziedzinach. W wielu przypadkach prawa izomorficzne są pewne dla klasy lub podklasy „systemów”, niezależnie od charakteru zaangażowanego podmiotu. Wydaje się, że istnieją ogólne prawa systemowe, które mają zastosowanie do dowolnego systemu określonego typu, niezależnie od szczególnych właściwości systemu i zawartych w nim elementów”¹⁰.

⁸ *Encyklopedia Zarządzania*, <https://mfiles.pl/pl/index.php/Cybernetyka>, (dostęp: 18.03.2021).

⁹ Szerzej zob. F. Heylighen, C. Joslyn, V. Turchin, *What are cybernetics and systems science*, „Principia Cybernetica Web” 1999, <http://pespmc1.vub.ac.be/CYBSWHAT.html> (dostęp: 18.03.2021).

¹⁰ K. L. von Bertalanffy, *General System Theory*, New York 1968, s. 37, https://rauterberg.employee.id.tue.nl/lecturenotes/DDM110%20CAS/Von_Bertalanffy-1968%20General_System_Theory.pdf, (dostęp: 18.03.2021)

Równoległym źródłem metod analizy polityki opartym o pojęcie „systemu” stały się inne dyscypliny nauk społecznych: antropologia społeczna i socjologia a szczególnie „dominujący na ich terenie przez długie lata kierunek funkcjonalny lub inaczej szkoła „strukturalno – funkcjonalna”¹¹. Najbardziej znanym zastosowaniem nowej koncepcji badawczej są prace naukowców amerykańskich m.in. Russella Lincolna Ackoffa, Davida Eastona, Karla Wolfganga Deutscha, Davida Kaplana, Gabriela Almonda, Davida Apterera i Talcotta Parsonsa. Chociaż poszczególne modele systemowe proponowane przez badaczy różniły się w szczegółach, to na ich podstawie można przyjąć wspólne dla wszystkich koncepcji ramy pojęciowe.

Podstawowym założeniem analizy systemowej jest twierdzenie, że system polityczny stanowi „wyodrębnioną analitycznie całość, o złożonej strukturze, umiejscowioną w wielowymiarowym otoczeniu, z którego czerpie informację i energię, przetwarza ją i oddziałuje na środowisko – również za pomocą informacji i energii. Informacja i energia dostarczana jest do systemu za pomocą zespołu wejść, natomiast do otoczenia za pomocą zespołu wyjść”¹². Równocześnie w ramach systemu następuje oddziaływanie jego wytworów – decyzji politycznych na warunki, w jakich następuje wejście do systemu, tzw. sprzężenie zwrotne. Każdy system w tym system polityczny to „całość składająca się z części pozostających w stanie interakcji”¹³ lub „zestaw składników, między którymi zachodzą wzajemne stosunki i gdzie każdy składnik połączony jest z innymi bezpośrednio lub pośrednio”¹⁴. Podstawą do zrozumienia systemu politycznego zdefiniowanego powyżej jest więc pojęcie interakcji, które oznacza wzajemne, powtarzalne w czasie działanie na siebie co najmniej dwóch elementów systemu społecznego. Pojęcie „interakcji” odnosi się tak do wnętrza systemu (zarówno na linii: system i jego elementy, jak i oddziaływania pomiędzy samymi elementami), jak również do oddziaływań pomiędzy systemem a jego otoczeniem. Centralną rolę „interakcji” w analizie systemowej przyjmowali twórcy tej metody. D. Easton pisał: „System polityczny nie jest zbiorem jednostek ludzkich wybranych do badania. Jest to zbiór interakcji wyodrębniony spośród innych rodzajów interakcji, w których uczestniczą

¹¹ P. Sztompka, *Analiza systemowa w naukach politycznych (Próba rekonstrukcji)*, w: K. Opalek (red.) *Metodologiczne i teoretyczne problemy nauk politycznych*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1975, s. 85.

¹² A. Antoszewski, *System polityczny jako kategoria analizy politologicznej*, w: A. Jabłoński, L. Sobkowiak (red.) *Studia z teorii polityki t.1.*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1998, s. 73.

¹³ K. L. Bertalanffy, *Ogólna teoria systemów*, PWN, Warszawa 1984, s. 48.

¹⁴ R. Ackoff, *O system pojęć systemowych*, „Prakseologia” 1973, nr 2, s. 144.

jednostki ludzkie”¹⁵. Podobnie tematem tej pracy nie jest badanie zachowań jednostek ludzkich tworzących podsystem cywilnych służb specjalnych, ale zbiór interakcji pomiędzy tym podsystemem a systemem politycznym, w którym uczestniczą poszczególne jednostki osadzone w określonych instytucjonalnych rolach oraz wzajemne dynamiczne przenikanie się tych struktur.

Przyjęcie kategorii systemu politycznego jako jednostki analizy wiąże się z dwoma zasadniczymi problemami metodologicznymi, które są ze sobą ściśle związane. Gdzie przebiega granica systemu politycznego i co stanowi otoczenie systemu politycznego? Właściwie brak precyzyjnych odpowiedzi na te pytania. Z wyznaczeniem granicy systemu politycznego mieli również problem twórcy tej metody badawczej. D. Easton utożsamiał system polityczny z życiem politycznym¹⁶. Granicami systemu miały być kryteria „włączenia lub wyłączenia z systemu”¹⁷. Ostatecznie system polityczny został zdefiniowany przez swoje funkcje. Przy czym różni autorzy wskazywali na różne funkcje. D. Easton wskazywał na dwie podstawowe funkcje wyznaczające granice systemu politycznego: rozdziału (alokacji) wartości społecznie cenionych i skutecznego nakłaniania społeczeństwa do akceptacji procesu rozdziału dóbr¹⁸. Z kolei dla G. Almonda „system polityczny to system interakcji działający we wszystkich niezależnych społeczeństwach, które funkcjonują na zasadach integracji i adaptacji (tak wewnątrz, jak również wobec innych społeczeństw) za pomocą zatrudnienia, lub zagrożenia dla zatrudnienia, na zasadach mniej lub bardziej legalnego przymusu fizycznego (physical compulsion)”¹⁹. Równocześnie G. Almond wyjaśnia, że „pojęcie przymusu fizycznego jest używane, ponieważ służy do odróżnienia systemu politycznego od innych systemów społecznych, jednak nie oznacza to, że politykę można zredukować tylko do siły”²⁰. Równocześnie jednak kategoria „siły” jest w koncepcji G. Almonda obecna właściwie w całym systemie politycznym. „Legalna siła stanowi zagrożenie, które przechodzi przez wejścia i wyjścia systemu politycznego, nadając mu jego specjalną jakość, odrębność oraz

¹⁵ D. Easton, *Framework for Political Analysis*, University of Chicago Press 1979, s. 36, https://openlibrary.org/works/OL4811922W/Af_framework_for_political_analysis?edition=ia%3Aframeworkforpoli0000east, (dostęp: 9.09.2020).

¹⁶ Ibidem, s.47.

¹⁷ Ibidem, s. 68.

¹⁸ D. Easton, *Categories for the Systems Analysis of Politics*, w: D Easton (red.), *Varieties of Political Theory of Developing Areas*, Englewood Cliffs 1966, s. 148, https://openlibrary.org/works/OL4811930W/Varieties_of_political_theory?edition=ia%3Avarietiesofpolit0000east, (dostęp: 9.10.2020).

¹⁹ G.A. Almond, J. Coleman, *The Politics of Developing Areas*, Princeton 1960, s. 6, <https://openlibrary.org>, (dostęp: 19.11.2020).

²⁰ Ibidem, s.6, , <https://openlibrary.org>, (dostęp: 19.11.2020).

konsekwencję jako systemowi”²¹. Z całą pewnością przejawem tej „legalnej siły” w systemie politycznym są służby specjalne.

T. Parsons utożsamiał system polityczny z funkcją osiągania celów: „Polityka może być zdefiniowana jako mobilizacja zasobów społecznych i ich wykorzystanie do osiągania celów zbiorowych do formułowania i wdrażania decyzji publicznych”²². Ostatecznie można stwierdzić, że nie udało się wytyczyć sztywnych granic systemu politycznego. Granice systemu mają charakter umowny, są swego rodzaju konstruktem intelektualnym i są wytyczane każdorazowo przez badacza w celach przeprowadzenia analizy. „Granice systemu rozumiane analitycznie są zawsze tymczasowe i niejako hipotetyczne. Jeśli wymaga tego rozwiązanie problemu to mogą być zmieniane”²³. Równocześnie należy stwierdzić za R. Dahlem, że pojęcie „systemu” zakłada istnienie elementów, części lub składników, co oznacza, iż „cokolwiek jest obserwowane lub analizowane, nie jest postrzegane jako jedna niezróżnicowana całość. Składa się natomiast z określonych części”²⁴. Jak pisze R. Dahl, „części systemu oddziałują wzajemnie na siebie, interakcja ta ma stały i wyraźnie widoczny wpływ na jego części”²⁵. R. Dahl w kontekście systemu politycznego wskazuje, iż jeden system może być elementem, podsystemem innego systemu. Ponadto „system jest to sposób patrzenia na pewne rzeczy”²⁶, a nazywanie czegoś systemem to abstrakcyjny (teoretyczny) sposób patrzenia na konkretne rzeczy”²⁷. Podobnie tą kwestię widzą G. March i J. Olsen: „Krajowe systemy polityczne współtworzą międzynarodowe systemy polityczne i składają się z licznych podsystemów, a niektóre z nich sięgają poza granice państwowe”²⁸. Konstatacje te są o tyle ważne w kontekście niniejszej pracy, iż dają możliwość wydzielenia w ramach systemu politycznego podsystemu służb specjalnych oraz innych podsystemów takich jak np. partie polityczne, sądy, media i podjęcia próby zbadania zachodzących interakcji pomiędzy tymi podsystemami.

System polityczny pozostaje w relacjach ze swoim otoczeniem i jest systemem otwartym. Jego otwartość przejawia się w tym, że komunikuje się ze swoim otoczeniem i czerpie z niego energię do dalszego istnienia i rozwoju. Przy tym wszystkim system polityczny zmienia swoje otoczenie. Wyłączenie różnego rodzaju elementów poza system ma

²¹ Ibidem, s. 6, , <https://openlibrary.org>, (dostęp: 19.11.2020).

²² T. Parsons, *The Political Aspect of Social Structure and Process*, w: D. Easton, *Varieties of Political Theory of Developing Areas*, Englewood Cliffs 1966, s. 72, https://openlibrary.org/works/OL4811930W/Varieties_of_political_theory?edition=ia%3Avarietiesofpolit0000east, (dostęp: 9.10.2020).

²³ P. Sztompka, *Analiza systemowa w naukach politycznych...*, op. cit., s. 93.

²⁴ R. A. Dahl, B. Stinebrickner, *Współczesna analiza polityczna*, Scholar, Warszawa 2007, s. 52.

²⁵ Ibidem, s. 52.

²⁶ Ibidem, s. 53.

²⁷ Ibidem, s. 51.

²⁸ G. March, J. Olsen, *Instytucje. Organizacyjne podstawy polityki*, Scholar, Warszawa 2005, s.25.

charakter umowny. Twórcy analizy systemowej przyjęli ograniczone rozumienie kategorii otoczenia, do którego zaliczyli wszystko to, co pozostaje w istotnych relacjach przyczynowych z systemem. W ramach takich kluczowych aspektów wprowadzono podział na parametry, czyli te, które wpływają na system, ale same nie ulegają oddziaływaniom systemu oraz czynniki oddziałujące na system i ulegające jego wpływowi. Niektórzy teoretycy analizy systemowej tworzyli bardzo złożone zestawienia składników otoczenia, które często nie wynikały z przyjętych wcześniej założeń metodologicznych. Do takich klasyfikacji można zaliczyć rozbudowane zestawienie D. Eastona, który równocześnie dał wskazówkę dla innych badaczy, jak mają postępować wobec niemożności ostrego rozgraniczenia pomiędzy systemem politycznym a jego otoczeniem: „Jeśli okazałoby się, że dzięki jakiejś mylnej interpretacji czy pominięciu pewnych cech musimy włączyć do systemu politycznego elementy poprzednio zaliczane do otoczenia w celu lepszego zrozumienia zjawisk systemowych, nie oznacza to wcale kryzysu. Po prostu przeddefiniujemy wtedy system w sposób, który lepiej odpowiada naszym potrzebom analitycznym”²⁹.

System polityczny funkcjonuje jako konstrukcja otwarta. Wszystko, co nie zalicza się do systemu stanowi jego otoczenie. W ten sposób definiowali system polityczny D. Easton i G. Almond. Ten ostatni opisywał systemy polityczne jako „porowaty” (porous)³⁰. „Wymiany i ruchy pomiędzy systemami politycznymi i ich społeczeństwami lub ich międzynarodowym otoczeniem, szczególnie we współczesnym świecie, mają charakter masowy”³¹. I dalej G. Almond stawia następujący wniosek: „Nie można wytłumaczyć ani równowagi, ani zmiany w systemach politycznych bez uwzględnienia rozmiarów i rodzajów ich interakcji z otoczeniem społecznym i międzynarodowym”³². Z kolei D. Easton stwierdził, że sensowna analiza systemu politycznego nie może zakładać funkcjonowania systemu w oderwaniu od otaczającej go rzeczywistości. System polityczny „musi być rozpatrywany w kontekście otoczenia fizycznego, biologicznego, społecznego i psychologicznego (...). Identyfikacja otoczenia jest użyteczna i nawet konieczna w świetle założenia, że życie polityczne tworzy system otwarty”³³. Otoczenie jako pojęcie analityczne można rozumieć na dwa sposoby. W szerszym ujęciu otoczenie stanowi całą rzeczywistość funkcjonującą poza systemem politycznym, na którą

²⁹ D. Easton, *Framework for Political Analysis*, op. cit. s. 67.

³⁰ A.G. Almond, *Political Development*, Boston 1970, s. 187, <https://archive.org/details/politicaldevelop0000almo/page/187/mode/2up>, (dostęp: 20.11.2020).

³¹ Ibidem, s. 187.

³² Ibidem, s. 187.

³³ D. Easton, *Categories...*, op. cit., s. 144, https://openlibrary.org/works/OL4811930W/Varieties_of_political_theory?edition=ia%3Avarietiesofpolit0000east, (dostęp: 9.10.2020).

składa się geografia, przyroda, klimat i społeczeństwo, ale również ekonomia itp. Twórcy analizy systemowej uznali tę część otoczenia za bezużyteczną dla prowadzonych badań. Ostatecznie przyjęte zostało bardziej ograniczone pojmowanie kategorii otoczenia jako tego wszystkiego, co „pozostaje w istotnych relacjach przyczynowych z systemem (czy ściślej – z elementami należącymi do systemu)”³⁴.

Istnieją różne klasyfikacje wprowadzone przez teoretyków analizy systemowej dotyczące składników otoczenia. D. Easton wprowadził podział na czynniki wewnętrzne oddziałujące na system polityczny w ramach tego samego społeczeństwa oraz czynniki sytuujące się w otoczeniu międzynarodowym, zewnętrzne wobec danego systemu. D. Easton wśród składników wewnątrzspołecznych (intra – societal) wyróżnił system ekologiczny, biologiczny, osobowościowy, kulturowy. P. Sztompka określił tę klasyfikację jako „pozbawioną wyraźnej bazy teoretycznej”³⁵ i jako „wprowadzoną ad hoc”. W ocenie P. Sztompki znacznie bardziej przekonująca jest klasyfikacja wprowadzona przez T. Parsons, która powstała na bazie „teorii działania społecznego” a ściślej schematu 4 imperatywów funkcjonalnych nazywanych „schematem AGIL” lub „paradygmatem AGIL”. Gradacja tych funkcji z punktu widzenia cybernetycznej kontroli procesu działania wygląda następująco:

L – Funkcja utrzymania wzorców, funkcja ta odnosi się do utrzymania wzorców kulturowych i wartości definiujących system. Centralnym problemem w przypadku tej funkcji jest socjalizacja jednostki.

G – Funkcja osiągnięcia celów, orientacja na cel w przeciwieństwie do utrzymania wzorców jest związana z konkretną sytuacją i wnoszeniem tego, co jest niezbędne do utrzymania systemu. Na poziomie makro funkcja osiągnięcia celów jest związana z kierunkiem działania organizacji politycznej.

A – Funkcja adaptacyjna. Adaptacja stanowi konsekwencję wielości celów. Celów jest wiele natomiast środki ich osiągnięcia są zawsze ograniczone. Decyzja dotycząca tego, który cel poświęcić jest związana z funkcją osiągnięcia celów, natomiast adaptacja jest związana z dostarczeniem udogodnień niezależnie od ich znaczenia dla konkretnego celu. W systemie społecznym funkcje adaptacyjne pełni ekonomia, która dostosowuje system do otoczenia zewnętrznego i wymagań pochodzących z zewnątrz. W tym kontekście T. Parsons pisał o roli

³⁴ P. Sztompka, *Analiza systemowa w naukach politycznych...*, op. cit., s. 94.

³⁵ Ibidem, s. 95.

pieniądza. „Pieniądz nie tylko pośredniczy w transakcjach między poszczególnymi jednostkami systemu społecznego, lecz reguluje również, choć nie wyłącznie proces produkcji, tj. relację adaptacyjną społeczeństwa w stosunku do środowiska fizycznego”³⁶. Na poziomie makro adaptacja stanowi kierunek działania organizacji ekonomicznych.

I – Funkcja integracyjna. W hierarchii władzy integracja znajduje się pomiędzy funkcją utrzymania wzorców a osiągnięcia celów. Funkcjonalny problem integracji dotyczy wzajemnych dostosowań podzielonych na segmenty jednostek lub podsystemów z punktu widzenia ich wkładu w efektywne funkcjonowanie systemu jako całości. W społeczeństwach rozwiniętych mechanizm integracyjny skupia się głównie na systemie norm prawnych i związanym z nimi systemem prawnym³⁷.

System polityczny został opisany poprzez funkcję osiągnięcia celów. W związku z tym w jego otoczeniu zostały ulokowane pozostałe podsystemy: ekonomiczny i technologiczny, rodzina i kultura z religią. System polityczny jako konstrukcja otwarta ulega wpływom i interakcjom z otoczeniem. Biorąc pod uwagę różnorodność otaczającej rzeczywistości liczba takich interferencji jest bardzo duża. W ramach teorii systemów przyjęto na określenie tych oddziaływań obecne w cybernetyce pojęcie „wejście”. Tworzenie rozbudowanych klasyfikacji bodźców, które oddziałują na system polityczny nie miałyby sensu. W związku z tym teoretycy analizy systemowej dążyli do redukcji tych oddziaływań do policzalnej ilości wskaźników.

D. Easton zaproponował wskazanie dwóch zbiorczych zmiennych. „Pomocne jest rozpatrywanie przepływu głównych oddziaływań z otoczenia do systemu jako dwóch podstawowych wejść: żądań i poparcia. Poprzez te wejścia szeroki wachlarz działań zachodzących w otoczeniu ulega ukierunkowaniu, odzwierciedleniu, zsumowaniu i może być rozpatrywany z punktu widzenia roli, jaką odgrywa w życiu politycznym”³⁸. D. Easton kategorię „żądań” opisał następująco: „Żądanie to wyraz opinii, że władczy rozdział wartości w odniesieniu do pewnych osób powinien być dokonany lub przeciwnie – nie powinien być dokonany przez jednostki za to odpowiedzialne”³⁹. D. Easton dzieli żądania na funkcjonalne i dysfunkcjonalne dla systemu politycznego. Te ostatnie tworzą wewnątrz systemu napięcia,

³⁶ T. Parsons, *Struktura społeczna a osobowość*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1969, s. 155.

³⁷ Por. omówienie schematu Parsonsa w: J. Tittenbrun, *Talcott Parsons' economic sociology*, International Letters of Social and Humanistic Sciences, Vol. 13, pp 20–40, https://www.researchgate.net/publication/279742911_Talcott_Parsons%27_Economic_Sociology, (dostęp: 19.11.2020).

³⁸ D. Easton, *Categories for the Systems Analysis of Politics*, op. cit., s. 151.

³⁹ D. Easton, *A System Analysis of Political Life*, New York 1965, s.38., https://openlibrary.org/works/OL4811937W/A_systems_analysis_of_political_life?edition=ia%3Asystemsanalysis00east, (dostęp: 18.03.2010).

spowodowane zbyt dużą liczbą żądań, rozbieżnościami w żądaniach pomiędzy różnymi grupami i klasami społecznymi, obiektywnym brakiem możliwości ich realizacji. Efektem natłoku negatywnych napięć wewnątrz systemu może być jego całkowita zmiana. Z kolei druga zmienna wejść – poparcia, to wg D. Eastona działania, postawy i pozytywne opinie w stosunku do pewnych osób, idei, grup, celów i instytucji politycznych⁴⁰.

Na temat „wyjść” z systemu D. Easton pisał: „Jeśli powrócimy do naszego wyobrażenia systemu politycznego jako otwartego, samoregulującego się, ewoluującego systemu, szybko zauważymy, że „wyjścia” raczej nie reprezentują końcowego punktu w wewnętrznym procesie, ale raczej relację (transaction) pomiędzy systemem politycznym a jego otoczeniem”⁴¹. Wyjścia służą do konceptualizacji sposobów, w jaki system oddziałuje na swoje otoczenie a pośrednio na siebie, modyfikując kolejne „żądania” i „poparcia”. Easton opisywał „wyjścia” jako praktyczny mechanizm, dzięki któremu władze wewnątrz systemu politycznego mogą sprostać problemom tworzonym przez zmiany zewnętrzne poprzez zmiany „żądań” i „poparcie”. „Wyjścia” stanowiły więc dla D. Eastona kategorię dynamiczną w relacji do „wejść”. Reagowanie na zmiany zewnętrzne w praktyce mogło się przyczynić do utrzymania przez sprawujących władzę wewnątrz systemu politycznego swoich pozycji. Należy więc stwierdzić, że kategorię „wyjść” D. Easton widział przede wszystkim w kontekście wewnętrznego funkcjonowania systemu politycznego: „Poprzez koncepcję „wyjść” próbuję – pisał D. Easton – wyizolować te działania, poprzez które zasoby i energie członków systemu mogą zostać zorganizowane, ukierunkowane i zaangażowane”⁴².

Wyjścia z systemu stanowią kategorię analityczną, która opisuje oddziaływania systemu politycznego na otoczenie. W przypadku tej kategorii D. Easton i G. Almond zajęli całkowicie odmienne stanowiska. D. Easton prezentował podejście cybernetyczne, natomiast G. Almond przede wszystkim strukturalno – funkcjonalne. D. Easton uważał, że wobec faktu, iż analiza systemowa zajmuje się przede wszystkim wnętrzem systemu politycznego, sposób działania i zewnętrzne efekty działania systemu politycznego nie są istotne. „Dla zrozumienia zjawisk politycznych nie ma potrzeby zajmowania się konsekwencjami działań politycznych dla otoczenia systemu. Problem ten może być lepiej rozpatrzony od strony dyscyplin, które zajmują się systemami parametrycznymi leżącymi w otoczeniu systemu politycznego, a więc raczej

⁴⁰ Ibidem, s.159.

⁴¹ D. Easton, *A System ...*, op. cit., s.345, <https://archive.org/details/systemsanalysiso00east/page/345/mode/2up?view=theater>, (dostęp: 18.03.2010).

⁴² Ibidem, s. 349.

przez teorię ekonomii, kultury itp. niż przez teorię polityki”⁴³. Z drugiej jednak strony D. Easton zaproponował wyróżnienie dwóch rodzajów efektów działania systemu politycznego: oświadczenia i dokonania⁴⁴. Oświadczenia stanowią informacje przekazywane przez system polityczny otoczeniu. Mogą one mieć charakter autorytatywny (przepisy prawne) lub symboliczny (np. deklaracje i apele). Z kolei dokonania definiuje się jako przekaz energetyczny, którego wynikiem jest zmiana stanu otoczenia. Mogą one przyjmować postać autorytatywną (egzekucja wyroku sądu) lub symboliczną (wręczenie odznaczenia).

G. Almond przedstawia system polityczny w dwóch sytuacjach. W stanie pewnej równowagi oraz w momencie, kiedy przed systemem piętrzą się trudności, wśród których wymienia depresję gospodarczą, bezrobocie, wybuch wojny i ewentualne żądania terytorialne ościennych mocarstw. G. Almond pisze: „Każdy z tych czynników przechodzących przez wejścia do systemu może być innowacyjny, dysfunkcyjny – mogą one wymagać poważnych zmian w wielkości i rodzaju działania systemu politycznego. Te dysfunkcyjne przepływy stanowią to, co powoduje zmiany w możliwościach systemu politycznego, we wzorcach działania i strukturach systemu politycznego i co ma wpływ na wykonywanie funkcji socjalizacji i rekrutacji”⁴⁵.

G. Almond w zbiorze esejów *Political Development*, nawiązując do Davida Eastona jako pierwszego badacza piszącego o polityce w kategoriach „systemu”, który wyróżnił dwie klasy wejść do systemu – poparcia i żądania, sam tworzy rozbudowaną klasyfikację tych kategorii. Równocześnie G. Almond wiąże wejścia do systemu i wyjścia z pojęciem uzasadnionego przymusu fizycznego i legalną siłą. „Wejścia do systemu politycznego są w jakimś sensie związane z roszczeniami o zastosowanie uzasadnionego przymusu fizycznego, czy chodzi o żądania wypowiedzenia wojny, czy o usługi rekreacyjne (org. recreational facilities). Podobnie wyjścia z systemu w jakimś sensie pozostają w relacji z roszczeniami o zastosowanie uzasadnionego przymusu fizycznego, jakkolwiek odległa miałyby to być relacja”⁴⁶. Wyjaśniając swoją myśl Almond stwierdził: „Usługi rekreacyjne są zazwyczaj

⁴³ D. Easton, *Categories* ..., op. cit. str. 151, https://openlibrary.org/works/OL4811930W/Varieties_of_political_theory?edition=ia%3Avarietiesofpolit0000east, (dostęp: 9.10.2020).

⁴⁴ D. Easton, *A system* ..., op. cit., s.354., https://openlibrary.org/works/OL4811937W/A_systems_analysis_of_political_life?edition=ia%3Asystemsanalysis0000east, (dostęp: 18.03.2010).

⁴⁵ A.G. Almond, *Political Development*, op. cit., s. 211, <https://archive.org/details/politicaldevelop0000almo/page/211/mode/2up>, (dostęp: 20.11.2020).

⁴⁶ Ibidem, s. 192, <https://archive.org/details/politicaldevelop0000almo/page/192/mode/2up>, (dostęp: 20.11.2020).

wspierane z publicznych podatków i wszelki sprzeciw wobec obowiązku ich płacenia stanowi wykroczenie”⁴⁷.

W stworzonej przez siebie klasyfikacji wejść do systemu politycznego G. Almond wyróżnia następujące rodzaje żądań:

- a. żądania dot. dóbr i usług takie jak zarobki i przepisy dot. godzin pracy, możliwości edukacji, obiekty rekreacyjne, drogi i transport;
- b. żądania dot. regulacji zachowań takie jak zapewnienie bezpieczeństwa publicznego, kontrola nad rynkiem i relacjami pracowniczymi, zasady dot. małżeństwa i rodziny;
- c. żądania uczestnictwa w systemie politycznym, prawo głosu, sprawowania urzędów, prawo do składania petycji do organów rządowych i urzędników, prawo do organizacji stowarzyszeń politycznych;
- d. żądania symboliczne, takie jak okazywanie majestatu i siły systemu politycznego w okresach zagrożenia lub w czasie ceremonii, żądania przestrzegania norm oraz komunikowania zamiarów politycznych przez elity⁴⁸.

Również poparcia G. Almond pogrupował w czterech kategoriach:

- a. poparcia materialne takie jak płacenie podatków lub innych opłat, świadczenie usług, takich jak wkład pracy lub służba wojskowa;
- b. posłuszeństwo wobec praw i regulacji;
- c. udział w wyborach, członkostwo w organizacjach, wyrażanie stanowiska wobec polityki;
- d. manifestowanie szacunku wobec autorytetów publicznych, symboli i ceremoniałów⁴⁹.

G. Almond w przypadku kategorii wyjść z systemu zaproponował pewną ich klasyfikację, ponownie bardziej złożoną niż u Eastona, na którą składają się:

- a. wyjścia wydobywcze (ekstrakcyjne), które stanowią pewien rodzaj uznania, danin, podatków i usług osobistych;
- b. regulacje zachowania, które mogą przybierać różne formy i mieć wpływ na pewien podzbiór całej gamy ludzkich zachowań i relacji;
- c. alokacja lub dystrybucja dóbr i usług, okazji, prestiżu i statusu;

⁴⁷ Ibidem, s. 192.

⁴⁸ Por. A.G. Almond, *Political Development*, op. cit., s. 192, <https://archive.org/details/politicaldevelop0000almo/page/192/mode/2up>, (dostęp: 20.11.2020).

⁴⁹ Por. A.G. Almond, *Political Development*, op. cit., s. 192–193, <https://archive.org/details/politicaldevelop0000almo/page/193/mode/2up>, (dostęp: 20.11.2020).

d. wyjścia symboliczne, zawierające afirmację wartości, okazywania symboli politycznych, oświadczenia dotyczące zasad i zamiarów⁵⁰.

Dla G. Almonda warunkiem wewnętrznej równowagi systemu politycznego i jego zrównoważonych relacji z otoczeniem był właściwy stosunek pomiędzy żądaniami a wyjściami z systemu oraz pomiędzy poparciami a wyjściami. W obu tych przypadkach wzajemna relacja miała się opierać na oczekiwanym i prawnie uzasadnionym reagowaniu. Dzięki właściwej reakcji systemu politycznego na żądania, wysiłki, które te ostanie powodują są możliwe do przyjęcia bez zasadniczych zmian w strukturze systemu oraz kulturze. Na podstawie swoich klasyfikacji wejść i wyjść G. Almond zaproponował typologię ogólnych możliwości i zdolności (capabilities) systemów politycznych, którą jednak uważał za wstępną i nieformalną.⁵¹

Wszystkie teorie polityki jako systemu uwzględniają również kategorię sprzężenia zwrotnego pomiędzy rezultatami funkcjonowania systemu politycznego (wyjściami) a czynnikami wpływającymi na system z otoczenia (wejściami). Zdaniem D. Eastona: „Wyjścia nie tylko oddziałują na zdarzenia zachodzące w szerszym społeczeństwie, do którego system należy, ale też przyczyniają się pośrednio do kształtowania kolejnego cyklu wejść (...). Występuje w tym systemie pętla sprzężenia zwrotnego”⁵².

Badaczem, który zaprezentował najbardziej szczegółową analizę roli sprzężenia zwrotnego w systemie politycznym był K. Deutsch, który porównał system polityczny do systemu nerwowego przetwarzającego sygnały informacyjne. W jego pracach o efektywności sprzężenia zwrotnego w procesie optymalizacji działania systemu politycznego polegającej na eliminacji odchyleń pomiędzy rzeczywistym a pożądanym lub planowanym działaniem systemu odpowiedzialne są cztery czynniki:

1. Ładunek (load), czyli w znaczeniu informacyjnym, zakres i prędkość zmian pozycji celu, który ma osiągnąć poszukujący celu system (goal-seeking system).
2. Opóźnienie (lag), czyli opóźnienie w reakcji systemu na zmianę warunków, ilość czasu pomiędzy recepcją informacji dotyczącej pozycji celu, a dokonaniem odpowiednich zmian zachowania w ramach zorientowanego na cel systemu.
3. Korzyść (gain) wynikająca z reakcji korygującej działanie systemu. Tutaj K. Deutsch wskazał również na możliwość przesterowania systemu.

⁵⁰ Por. A.G. Almond, *Political Development*, op. cit., s. 194, <https://archive.org/details/politicaldevelop0000almo/page/194/mode/2up>, (dostęp: 20.11.2020).

⁵¹ Por. A.G. Almond, *Political Development*, op. cit., s. 197–206, <https://archive.org/details/politicaldevelop0000almo/page/206/mode/2up>, (dostęp: 20.11.2020).

⁵² D. Easton, *Categories ...*, op. cit. str. 152, https://openlibrary.org/works/OL4811930W/Varieties_of_political_theory?edition=ia%3Avarietiesofpolit0000east, (dostęp: 9.10.2020).

4. Przewidywanie (lead), czyli możliwość przewidywania nowych sytuacji. Poziom możliwości antycypacji zmian jest zależny od wydajności procesów wewnątrz systemu oraz możliwego do zaakceptowania dla danego systemu stopnia niedokładności⁵³.

W związku ze swoimi badaniami dotyczącymi koncepcji sprzężenia zwrotnego Karl Deutsch zaproponował również alternatywę do postawy obecnej w badaniach systemów politycznych związanej z pojęciem „równowagi” systemu (equilibrium). K. Deutsch uznał to pojęcie za „tradycyjne i mechanistyczne”⁵⁴. „Myśląc w kategoriach równowagi systemu politycznego jesteśmy zmuszeni – pisał K. Deutsch – do myślenia w kategoriach systemu, który jest odizolowany od otoczenia i który nie otrzymuje nic z zewnątrz poza zakłóceniami”⁵⁵. K. Deutsch stwierdził, iż przy pomocy pojęcia „równowagi” nie można opisać ogromnej liczby dynamicznych procesów i pojęcie to „może wskazywać na brak czasu na ścieżce do znaczącej zmiany systemu”⁵⁶, co może mieć bezpośredni wpływ na decyzje polityków w przypadku np. kluczowych procesów społecznych. Innymi słowy mechaniczne stosowanie pojęcia „równowagi” systemu może w wielu sytuacjach utrudniać analizę sytuacji i politycy mogą uznać, że pozostaje im tylko własna intuicja. K. Deutsch proponuje koncepcję analizy działania systemu jako „procesu zorientowanego na cel” (process of goal – seeking) a nie tylko procesu zorientowanego na „przywracanie równowagi” (proces of restoring simple equilibrium)⁵⁷.

W procesie analizy systemu politycznego można przyjąć dwa podejścia badawcze. Pierwszym z nich jest tzw. metoda „czarnej skrzynki” (black – box), zaproponowana przez D. Eastona, w ramach której badane są wzajemne relacje systemu i jego otoczenia⁵⁸. Proces tworzenia polityki został uznany przez D. Eastona za „czarną skrzynkę”, która przekształca żądania społeczeństwa w politykę. Drugą metodą jest badanie wnętrza systemu, czyli czynników które stanowią podstawę do takich, a nie innych relacji na linii system polityczny – otoczenie systemu. To drugie podejście nazywane jest metodą „przezroczystej skrzynki” (trans – lucid – box) i zostało rozwinięte głównie w przez G. Almonda, który pisze: „To co mam na myśli, to twierdzenia Eastona na temat tego, co dzieje się w czarnej skrzynce systemu

⁵³ Por. K. Deutsch, *The Nerves of Government; Models of Political Communication and Control*, New York 1965, s. 187–189. <https://openlibrary.org>, (dostęp: 21.11.2020).

⁵⁴ K. Deutsch, *The Nerves...*, op. cit. s. 185. <https://openlibrary.org>, (dostęp: 21.11.2020).

⁵⁵ Ibidem, s. 185. <https://openlibrary.org>, (dostęp: 21.11.2020).

⁵⁶ Ibidem, s. 185. <https://openlibrary.org>, (dostęp: 21.11.2020).

⁵⁷ Por. K. Deutsch, *The Nerves...*, op. cit. s. 186. <https://openlibrary.org>, (dostęp: 21.11.2020).

⁵⁸ Easton w kontekście systemu politycznego pisał o „skrzynce” (box). Pojęcie „black box” wywodzi się z cybernetyki. Schemat systemu politycznego zaproponowany przez D. Eastona znajduje się w publikacji *A System Analysis of Political Life*. Por. D. Easton, *A System Analysis of Political Life*, op. cit. s. 32., https://openlibrary.org/works/OL4811937W/A_systems_analysis_of_political_life?edition=ia%3Asystemsanalysis00east, (dostęp: 18.03.2010).

politycznego, które uważam za ogólnie proste. On mówi o żądaniach na wejściach, poparciach i wyjściach, podczas gdy ja wypełniałem czarną skrzynkę strukturalnymi i funkcjonalnymi kategoriami (...)⁵⁹.

Dla G. Almonda kategorią, która opisuje procesy wewnątrzsystemowe jest funkcja konwersji. „W każdym systemie politycznym – pisze G. Almond – jest cały zbiór struktur politycznych, które inicjują lub procedują wejścia i konwertują je w wyjścia. Żądania wchodzące do systemu są artykułowane, agregowane lub łączone i konwertowane w polityki, zasady, regulacje, które są stosowane, egzekwowane i orzekane”⁶⁰. Z kolei D. Easton w zakresie analizy wnętrza systemu stworzył pojęcie „withinputs”, czyli wkładów pochodzących od wewnętrznych aktorów, którzy mają wpływ na procesy decyzyjne. Ich żądania i poparcia mogą zmierzać do ustanowienia nowych reguł gry politycznej lub do zachowania systemu⁶¹. G. Almond proponuje więc bardziej rozbudowaną wersję analizy systemowej, pozwalającą zrozumieć, jak żądania i poparcia przechodzą przez system i jak konwertuje się je na język systemu np. poprzez regulacje prawne. Jednak to właśnie pojęcie „withinputs” zaproponowane przez D. Eastona jest szczególnie przydatne w procesie analizy np. reform służb specjalnych, które są zwykle przeprowadzane w wyniku żądań płynących z wnętrza systemu politycznego, od partii rządzącej lub jej otoczenia politycznego.

G. Almond zaproponował również schemat sześciu rodzajów funkcji konwersji: artikulacja interesów i żądań, agregacja lub łączenie interesów w propozycje (projekty) polityczne, konwersja propozycji politycznych w obowiązujące zasady, zastosowanie ogólnych zasad do konkretnych przypadków, orzekanie w sprawach indywidualnych, transmisja informacji na temat tych zdarzeń w ramach systemu politycznego pomiędzy strukturami i pomiędzy systemem politycznym a jego otoczeniem społecznym i międzynarodowym⁶². Klasyfikacja ta została wzbogacona następnie o funkcję „socjalizacyjną i rekrutację polityczną”⁶³. Proces konwersji opisany przez Almonda może mieć zastosowanie do analizy zmian, jakie zachodzą w służbach specjalnych, głównie w zakresie rozszerzania zadań wykonywanych przez te służby, które są wynikiem np. zmieniającego się otoczenia międzynarodowego, nowych technologii, czy też nowych rodzajów przestępczości.

⁵⁹ A.G. Almond, *Political Development*, op. cit., s. 277, <https://archive.org/details/politicaldevelop0000almo/page/277/mode/2up>, (dostęp: 20.11.2020).

⁶⁰ Ibidem, s. 195, <https://archive.org/details/politicaldevelop0000almo/page/195/mode/2up>, (dostęp: 20.11.2020).

⁶¹ D. Easton, *Analiza systemów politycznych*, w: J. Szacki (red.), *Elementy teorii socjologicznych*, PWN, Warszawa 1975, s. 567.

⁶² Por. G.A. Almond, *Political Development*, op. cit., s. 196–197, <https://archive.org/details/politicaldevelop0000almo/page/197/mode/2up>, (dostęp: 20.11.2020).

⁶³ Por. G.A. Almond, J. Coleman, *The Politics of Developing Areas*, Princeton 1960, s. 26–58, <https://openlibrary.org>, (dostęp: 19.11.2020).

Główni krytycy analizy systemowej, do których należeli m.in. M. Crozier i E. Friedberg, zarzucili analizie systemowej przede wszystkim, że modele cybernetyczne w sposób sztuczny eliminują nieprzewidywalność ludzkich zachowań i motywacji. Nie znaczy to jednak, że odrzucili kategorię systemu, ale że spojrzeli nań w inny sposób. „Jest to model systemu zamkniętego – pisali M. Crozier i E. Friedberg – sterowanego przez centralny regulator, a więc nie politycznego. Ma się więc ochotę powiedzieć, że cybernetyka w odniesieniu do nauk społecznych jest tylko reedycją szczególnie płaskiego i miałkiego funkcjonalizmu, który z kolei przejął najbardziej oklepane schematy racjonalizmu pozytywistycznego: aprioryczną racjonalność, normatywno – dedukcyjną logikę i mechanistyczny sposób rozumowania ignorujący strategiczny charakter ludzkich interakcji”⁶⁴. Autorzy ci uważają, iż „zmiany są procesami zespołowego uczenia się, które pozwalają tworzyć nowe konstrukcje działań zespołowych strukturalizujących na nowo obszary działania i będących wyrazem ich strukturalizacji”⁶⁵. Crozier i Friedberg zwrócili również uwagę na władzę jako podstawę działania zorganizowanego. „Przyjmujemy więc, że władza nie jest cechą aktorów, ale tkwi w zachodzących pomiędzy nimi relacjach. Władza może przejawiać się jako forma przymusu tylko w postaci relacji między dwoma lub większą liczbą wzajemnie uzależnionych od siebie aktorów dążących do osiągnięcia swoich indywidualnych celów przez zrealizowanie celu wspólnego”⁶⁶. Jak pisze Andrzej Antoszewski: „Ten punkt widzenia kwestionuje podstawowe założenie analizy systemowej, jakim jest homeostaza – zdolność systemu politycznego do zapewnienia i pozostawania w stanie równowagi”⁶⁷. System polityczny, zdaniem Croziera i Friedberga, jako konkretny system działań kierowanych przez czynnik władzy, związanych ze zbiorowymi zachowaniami, często nieprzewidywalnych aktorów politycznych, takimi jak: gry, konflikty, negocjacje i przetargi, które wynikają z przyjętych przez tych aktorów strategii i subiektywnych ocen, wyklucza cybernetyczny automatyzm osiągania równowagi. Istotą interakcji w tym systemie jest gra toczona między aktorami politycznymi służąca maksymalizacji zysków i minimalizacji strat.

Innym bardziej dynamicznym wariantem teorii systemów była przedstawiona przez Amitaia Etzioniego teoria aktywnego społeczeństwa. Koncepcja ta podkreśla w systemie politycznym rolę jednostek. To jednostki tworzą informacje, dążą do celów i pełnią władzę. Przedstawiona przez A. Etzioniego koncepcja aktywnego społeczeństwa podkreśla rolę dwóch

⁶⁴ M. Crozier, E. Friedberg, *Człowiek i system. Ograniczenia działania zespołowego*, PWN, Warszawa 1982, s. 34.

⁶⁵ Ibidem, s. 39.

⁶⁶ Ibidem, s. 67.

⁶⁷ A. Antoszewski, *System polityczny...*, op. cit., s. 81.

czynników: kontroli oraz konsensusu. Według A. Entzonia „Zdolność dowolnej jednostki społecznej do działania jest tylko częściowo uwarunkowana jej zdolnością do kontrolowania innych jednostek lub zakresem, w jakim jest przez nie kontrolowana; na tę zdolność wpływa również stopień, w jakim cele, do których dąży jednostka i stosowane przez nią środki są kompatybilne z wybranymi przez inne jednostki dążeniami i środkami – tj. stopień konsensusu społecznego”⁶⁸. Konsensus w tej koncepcji trzeba dynamicznie wytwarzać ciągle od nowa. Aktywne społeczeństwa muszą się wysoko lokować w zakresie obu wskaźników tj. kontroli i konsensusu. Kiedy w ramach systemu społecznego dominuje kontrola, społeczeństwo jest przesterowane. W społeczeństwach, gdzie kontrola jest znikoma i występuje wysoki stopień porozumienia, mamy do czynienia ze społeczeństwami niesterownymi.

W kolejnych latach badacze systemów politycznych starali się w różny sposób rozwinąć pod względem teoretycznym pojęcie systemu politycznego. Na początku lat 70. XX wieku Karl Deutsch w *Politics and Government* próbował zdefiniować jego cechy w następujący sposób: „System polityczny stanowi zbiór rozpoznawalnych jednostek, które można scharakteryzować poprzez spójność (cohesion) i kowariancję (covariance)”⁶⁹. Dwie jednostki są ze sobą spójne, kiedy wiele z operacji wykonywanych przez jedną jednostkę definiuje działania drugiej jednostki. Z kolei kowariancja oznacza „zmieniać wspólnie”⁷⁰, jeśli jedna jednostka się zmienia, to druga również. K. Deutsch opisał również negatywne kowariancje i systemy konfliktu (conflict systems). „W częstych przepływach transakcji – pisał K. Deutsch – lub w pojedynczej transakcji o dużym znaczeniu – coś może nagradzać jednego z partnerów w systemie, ale karać pozostałych”⁷¹. System w takim przypadku może być rozdarty przez konflikt. K. Deutsch zaproponował również dziesięciostopniową skalę systemu politycznego⁷², którą wiązał z coraz większą depersonalizacją wzajemnych relacji pomiędzy jednostkami systemu w miarę wchodzenia na coraz wyższe stopnie skali. Propozycje K. Deutscha spotkały się z krytyką. Klaus von Beyme, podsumowując te rozważania, napisał: „Uznanie za cechę charakterystyczną także kowariancji negatywnej sprawia, iż bardzo trudno odróżnić system polityczny od mniej ścisłych związków wewnętrznej zależności, a samo pojęcie spada do

⁶⁸ A. Entzoni, *The Active Society*, Free Press, New York 1968, s. 466.

⁶⁹ K. Deutsch, *Politics and Government*, Little Brown, Boston 1970, s. 116, Openlibrary, <https://archive.org/details/politicsandgover0000unse/page/116/mode/2up?view=theater>, (dostęp: 25.03.2021).

⁷⁰ Ibidem, s. 116

⁷¹ Ibidem, s. 122.

⁷² Ibidem, s. 127.

poziomu pustej formuły”⁷³ i dalej: „Tam, gdzie nasila się fragmentaryzacja i pluralizacja, ledwie można odróżnić system polityczny od potężnych podsystemów”⁷⁴.

W latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX wieku pojawiła się koncepcja światowego systemu politycznego a do teorii systemów weszło wywodzące się z biologii pojęcie „autopoiesis” (system samowytwarzający się, powstający i odtwarzający się tylko z użyciem własnych elementów w reakcji na bodźce zmieniającego się świata). Do najważniejszych badaczy w zakresie teorii systemów w tamtym okresie należeli: Niklas Luhmann i Helmut Willke. N. Luhmann stworzył bardzo oryginalną teorię systemu, wg której głównym wyróżnikiem systemu nie jest jego wewnętrzne powiązanie elementów, ale wyodrębnienie ze środowiska. Sama konstrukcja systemu jest zdominowana przez przypadkowość, ryzyka i nieprzewidywalność, nie ma w systemie żadnej konieczności. System w koncepcji N. Luhmanna jest systemem komunikacji. To właśnie procesy komunikacji decydują o kształtowaniu się podsystemów. Nie ma i nie może być systemu bez właściwego mu kodu, dzięki któremu możliwy jest obieg informacji. System wg N. Luhmanna, jeśli od razu nie jest zamknięty, to z pewnością w trakcie swojego funkcjonowania, ulega zamknięciu na wpływy zewnętrzne. Zamknięcie systemu jest związane z faktem, iż poszczególne operacje są w coraz większym stopniu zależne od operacji wcześniejszych i zgromadzonego w ich trakcie zasobu informacji⁷⁵. Autopoietyczność systemu polega na tym, że on sam produkuje swoje elementy, sam tworzy swoje granice i określa swoją strukturę, jest samoreferencyjny (Selbstreferenz)⁷⁶. N. Luhmann na początku swojej kariery spędził rok u Talcota Parsonsa, jednak nie został jego niemieckim epigonem. „Strukturalną stabilność, stanowiącą relikty jeszcze szkoły Parsonsa – jak pisze Klaus von Beyme – wyparło dążenie do dynamicznej stabilności”⁷⁷.

Praca Helmuta Willkego *Entzauberung des Staates* w opinii cytowanego kilkakrotnie Klause von Beyme jest „najbliższym wniesienia jakiegoś przyczynku do teorii polityki”⁷⁸ poprzez „omówienie problemu autopoiesis”⁷⁹ oraz wprowadzenie pojęcia samoodniesienia (Selbstreferenz)⁸⁰. Praca H. Willkego w dużej części poświęcona jest problemom kontroli w złożonych systemach. „Rozwinięte społeczeństwa przemysłowe – pisze H. Willke – widzą

⁷³ K von Beyme, *Współczesne teorie polityczne*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2007, s. 181.

⁷⁴ Ibidem, s. 181.

⁷⁵ Por. J. Szacki, *Historia myśli socjologicznej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 935–942.

⁷⁶ N. Luhmann, *Soziale Systeme, Grundriss einer allgemeinen Theorie*, Suhrkamp, Frankfurt a. M. 1991, s. 57.

⁷⁷ K von Beyme, *Współczesne teorie polityczne*, op. cit., s. 192.

⁷⁸ Ibidem, s. 193.

⁷⁹ Ibidem, s. 193.

⁸⁰ H. Willke, *Entzauberung des Staates. Überlegungen zu einer sozietaalen Steuerungstheorie*, Athenäum Verlag Königstein/Ts. 1983, s. 91.

się dzisiaj w obliczu problemów ze sterowaniem, do których konwencjonalne środki wydają się nie wystarczać. Potrzeba kontroli politycznej procesów społecznych nie rozciąga się już tylko na klasyczne dziedziny takie jak ekonomia, edukacja i zabezpieczenie społeczne, ale coraz częściej na wszystkie aspekty życia społecznego. Trudno byłoby wskazać obszary, które nie stały się już przedmiotem kontrowersji politycznych i regulacji administracyjnych⁸¹. Dalej H. Willke pisze o problemach państw narodowych. Państwo nie może już dłużej być postrzegane jako suwerenny podmiot władzy, który stoi poza i ponad społeczeństwem. Nie można więc traktować państwa jako podmiotu, którego obowiązkiem jest utrzymywanie porządku społecznego i który równocześnie posiada władzę i zasoby umożliwiające spełnienie tego obowiązku. Chociaż obecna pozycja państwa wyklucza suwerenną władzę, to nie wyklucza jednak możliwości sterowania rozwojem nowoczesnych społeczeństw. Takie sterowanie musi się jednak dokonywać poprzez zdecentralizowane sterowanie kontekstowe (dezentrierte Kontextsteuerung) – czyli refleksyjny proces, w którym i poprzez który poszczególne systemy są sterowane pośrednio, przez zmieniające się otoczenie.

Podsumowując można stwierdzić, iż pojęcie systemu politycznego, począwszy od lat 60. dwudziestego wieku uległo zasadniczym zmianom. Logika tych zmian wiązała się z przejściem od systemu rozumianemu jako konstrukcja dość stabilna, otwarta, w której poszczególne zjawiska wzajemnie na siebie wpływają w procesie interakcji do ujęcia bardziej dynamicznego. System polityczny stopniowo przestawał być konstrukcją, za pomocą której poszukuje się równowagi a stawał się domeną przypadkowości, ryzyka i nieprzewidywalności, w której nie ma żadnej konieczności. Zamiast interakcji elementów we współczesnych koncepcjach system polityczny opisywany jest w kategoriach komunikacji, która kształtuje podsystemy. Logika zmian w rozumieniu systemu politycznego doprowadziła również do zmiany podstawowego paradygmatu opisującego system tj. jego otwartości. Po pracach N. Luhmanna część badaczy uznaje, iż działanie systemu zmierza do jego zamknięcia na wpływ zewnętrzne.

Krytycy analizy systemowej zarzucali tej metodzie przede wszystkim to, że nie można jednoznacznie wytyczyć granic podstawowej kategorii analitycznej – systemu politycznego. Co mianowicie stanowi element systemu politycznego a co jego otoczenia, czy w jego skład wchodzi wartości polityczne, czy reguły konstytucyjne, czy realne zachowania aktorów politycznych. Jednoznacznych odpowiedzi na pojawiające się w tym zakresie wątpliwości nie udzielili również klasycy analizy systemowej. Chociaż z drugiej strony D. Easton pisał: „Każdy

⁸¹ Ibidem, s.9.

zbiór interakcji, który zdecydujemy się wyodrębnić, może być uważany za system. Jest to wyłącznie sprawa pojęciowej lub teoretycznej wygody”⁸². Dla D. Eastona każdy zbiór zmiennych wybrany w celu opisu i wyjaśnienia może być uznany za system⁸³. Jedynym kryterium, zdaniem D. Eastona, powinno być ustalenie, czy każdy zdefiniowany w ten sposób system jest istotny poznawczo, czy pomaga nam zrozumieć pewne problemy teoretyczne, czy też raczej jest bezwartościowy. „Tam – pisze D. Easton – gdzie wybrane obszary życia politycznego są istotne, wykazują pewien stopień współzależności i starają się mieć wspólny los, możemy powiedzieć, że mamy interesujący i użyteczny system z punktu widzenia zrozumienia, w jaki sposób systemy polityczne działają”⁸⁴.

Model systemowy jak każde narzędzie opisu posiada swoje ograniczenia. Jest to jeden z możliwych sposobów interpretacji. Pewnym wyjściem z opisanych wyżej ograniczeń i dylematów analizy systemowej jest propozycja K. Pałeckiego, który zaproponował koncepcję systemu politycznego jako całości składającej się z dwóch podsystemów: normatywnego i behawioralnego. Podsystem normatywny tworzą wartości polityczne, wzorce zachowań i reguły gry politycznej. W skład podsystemu behawioralnego wchodzi realne działania polityczne. Konstrukcja ta umożliwia rozróżnienie reżimu politycznego od występujących w jego ramach rzeczywistych zachowań aktorów politycznych⁸⁵. Ten sposób opisu systemu politycznego może być szczególnie ważny i przydatny w badaniach porównawczych nad systemami politycznymi opartymi na podobnych zasadach np. demokracjami w trakcie procesu konsolidacji jak ma to miejsce w przypadku Polski.

System polityczny jako kategoria teoretyczna i metodologiczna daje szerokie możliwości analizy zjawisk politycznych. W jego ramach można interpretować poszczególne procesy i zjawiska, głównie dlatego że daje on uporządkowane narzędzia badawcze, pewien zbiór pojęć, kategorii i czynników, które mogą być pomocne przy formułowaniu twierdzeń. Równocześnie należy zastrzec, że jedynym kryterium w ocenie przydatności modelu systemowego w procesie analizy problemów i zjawisk politycznych, powinno być kryterium „heurystycznej płodności, a nie kryterium prawdziwości”⁸⁶. Analiza systemowa może być prowadzona na różnych poziomach szczegółowości. Metoda ta może służyć do badania systemu politycznego jako pewnej całości (analiza makrosystemowa), jako sposób analizy

⁸² D. Easton, *Framework....*, op. cit., s. 27, https://openlibrary.org/works/OL4811922W/Af_ramework_for_political_analysis?edition=ia%3Aframeworkforpoli0000east, (dostęp: 9.09.2020).

⁸³ Ibidem, s. 30.

⁸⁴ Ibidem, s. 30.

⁸⁵ K. Pałeczki, *Prawo, polityka, władza*, COM, Warszawa 1988, s. 13–24.

⁸⁶ P. Sztompka, *Analiza systemowa....*, op. cit., s. 104

jednego z wybranych lub wyznaczonych przez badacza podsystemów np. podsystemu służb specjalnych (analiza średniego rzędu) lub może się skupiać na badaniu pojedynczego elementu systemu politycznego np. konkretnego wydarzenia politycznego (analiza mikrosystemowa)⁸⁷. Równocześnie należy stwierdzić, iż czym innym jest badanie systemu politycznego, prowadzone na podstawie teorii systemowej, przez którą rozumie się zespół zdań wykorzystujących pojęcie systemu do opisu, wyjaśniania, a niekiedy także przewidywania dynamiki procesów w określonym systemie społecznym. Czym innym jest stosowanie „metody systemowej” będącej zespołem założeń i wskazówek o charakterze metodologicznym wykorzystujących kategorię systemu do badania konkretnego fragmentu, wymiaru lub aspektu rzeczywistości. A czym innym jeszcze jest rozpatrywanie zjawisk politycznych w kategoriach systemowo – interakcyjnych.

Z punktu widzenia całości pracy w dalszych badaniach ważne dla mnie będą następujące kategorie i pojęcia wprowadzone przez klasyków analizy systemowej:

- spojrzenie holistyczne, a zarazem w splocie interakcji;
- sprzężenie zwrotne, o którym często piszę w dalszej części pracy;
- relacje pomiędzy służbami a systemem politycznym (kategoria uwikłań, ale i świadomego, intencjonalnego upolitycznienia);
- relacje pomiędzy podsystemem służb a otoczeniem systemu politycznego, co szczególnie widać w części trzeciej;
- analiza strukturalno – funkcjonalna.

W swojej pracy badałem system polityczny w procesie samokształtowania się oraz powstające dynamicznie relacje i sprzężenia pomiędzy systemem politycznym a podsystemem służb specjalnych. Z tego punktu widzenia „system” w koncepcji N. Luhmanna, który jest definiowany jako dynamiczny systemem komunikacji szczególnie adekwatnie oddaje istotę opisywanych przez mnie relacji i lepiej nadaje się do ogólnego pojęcia rozumienia „systemu” niż koncepcje wczesnych przedstawicieli metody systemowej, chociaż sposób ich ogólnego myślenia na pewno w pracy został uobecniiony.

1.2. Polityczność i pojęcia bliskoznaczne

Doprecyzowaniem pojęcia systemu politycznego powinno być pochylenie nad tym, co polityczne. Pojęcie systemu ukierunkowuje nas w stronę pewnej organizacji, relacji, struktur

⁸⁷ Por. P. Sztompka, *Analiza systemowa...*, op. cit., s. 106–108.

zjawisk politycznych, ich dynamiki oraz powiązań. Będzie ono jednak zawsze niepełne, jeżeli nie będziemy wiedzieć czym jest treść i zakres owych zjawisk. Pojęciem, które pozwala uchwycić ich całościowy charakter i powiązać je zarówno z systemem politycznym, ale także z jego otoczeniem, jest polityczność. Kategoria „polityczności” może być związana z pojęciem systemu politycznego, jednak nie na zasadach czystego formalizmu, ponieważ „współcześnie wiele zjawisk politycznych występuje (również) poza polityką, a polityka jest jedynie jednym z politycznych fenomenów”⁸⁸. „Czysta” polityczność nie może być ujmowana w kategoriach istoty polityki, ponieważ zjawiska polityczne mają charakter syndromatyczny (np. jednocześnie – polityczny, ale i społeczny oraz ekonomiczny⁸⁹. Równocześnie należy stwierdzić, iż „polityczność w żadnym rozumieniu nie powinna być ujmowana w kategoriach opozycyjnych względem polityki”⁹⁰. „Polityczność – jak dalej pisze Kamil Minkner – jest raczej pojęciem nadrzędnym pod względem analitycznym, co oznacza, że możemy spoglądać przez jego pryzmat na to, co polityczne pod względem najbardziej ogólnych i fundamentalnych kryteriów (dlaczego coś jest polityczne? jak coś jest polityczne?)”⁹¹. Przez pryzmat tak opisanej „polityczności” możemy również patrzeć na służby specjalne. Od razu należy jednak zastrzec, iż czym innym jest „polityczność”, „upolitycznienie”, „upartyjnienie”, czy też „polityzacja” jako kategorie opisu służb specjalnych.

Pojęcie „polityczności” w politologii jest traktowane jako kategoria teoretyczna, która pozostaje jednak nie do końca zdefiniowana⁹². Można ją definiować na różne sposoby, jako „cechę zjawisk społecznych polegającą na ścisłym związku z mechanizmami życia politycznego”⁹³. Inną definicję zaproponowała Ch. Mouffe, dla której „polityczność” ma wymiar antagonizmu leżącego u podstaw każdego ludzkiego społeczeństwa, natomiast „polityka” to zestaw praktyk i instytucji, które wobec tworzonego przez „polityczność” konfliktu budują porządek umożliwiający ludzkie współistnienie⁹⁴. Mirosław Karwat określa „polityczność” jako aspektową cechę zjawisk społecznych, jako „syndrom co najmniej kilku

⁸⁸ K. Minkner, *Główne problemy konceptualizacji pojęcia polityczności*, Studia politologiczne 2015, vol. 37, <http://www.studiapolitologiczne.pl/Glowne-problemy-konceptualizacji-npojcia-politycznosci,115787,0,1.html>, s. 55. (dostęp: 30.03.2021).

⁸⁹ M. Karwat, *Cecha polityczności i dziedzina teorii polityki*, w: R. Skarżyński (red.), *Carl Schmitt i współczesna myśl polityczna*, Elipsa, Warszawa 1996, s. 107–135.

⁹⁰ K. Minkner, *Główne problemy konceptualizacji pojęcia polityczności*, op. cit., s.56.

⁹¹ Ibidem, s. 72.

⁹² Można to dostrzec w polemikach związanych z pojęciem „polityczności” (political) Carla Schmitta. Por. na ten temat: F. Ryszka, *O pojęciu polityki*, Warszawa 1992; R. Skarżyński, *Od chaosu do ładu. Carl Schmitt i problem tego, co polityczne*, Warszawa 2012.

⁹³ M. Karwat, *Polityczność i upolitycznienie*, op. cit., s. 64, <http://www.studiapolitologiczne.pl/Politycznosc-i-upolitycznienie-nMetodologiczne-ramy-analzy,117511,0,2.html>, (dostęp: 17.12.2020).

⁹⁴ Ch. Mouffe, *Polityczność*, Krytyka Polityczna, Warszawa 2008, s. 24.

właściwości”⁹⁵. W tym przypadku polityka jest rozpatrywana jako „współzależność, splot czterech czynników: gospodarki, struktury społecznej, ideologii i potocznej świadomości społecznej”⁹⁶. Ową współzależność opisuje koncepcja „pola polityki”⁹⁷, w której polityka jest „sferą życia społecznego, która w szczególny sposób odzwierciedla procesy zachodzące w innych pozapolitycznych dziedzinach życia i jest przez te dziedziny w znacznej mierze uwarunkowana”⁹⁸. Podstawowe segmenty pola polityki w koncepcji Artura Bodnara to: struktury społeczne, wartości ideologiczne, świadomość społeczna i baza ekonomiczna⁹⁹.

Według M. Karwata zjawiska mogą być mniej lub bardziej polityczne. M. Karwat nawiązuje do koncepcji Carla Schmitta, który uznawał, iż cecha „polityczności” posiada zróżnicowany poziom intensywności. „Antagonizm polityczny to najbardziej intensywny i skrajny antagonizm. Każde konkretne przeciwieństwo staje się tym bardziej polityczne im jest bliżej tego najbardziej skrajnego punktu kombinacji przyjaciel – wróg”¹⁰⁰. Jednak tylko wokół niej jest możliwe realne jednoczenie się ludzi. Kategoria „przyjaciel – wróg” funkcjonuje poza religią, moralnością, etyką i ekonomią. Najbardziej ostatecznym wyrazem rozróżnienia w kategoriach „wróg – przyjaciel” jest podjęcie politycznej decyzji o wojnie. W koncepcji C. Schmitta „swoistym politycznym rozróżnieniem, do którego można sprowadzić wszystkie polityczne działania i motywy jest rozróżnienie pomiędzy przyjacielem a wrogiem”¹⁰¹. Kategoria ta pozwala wskazać jasne kryteria „polityczności”, ale nie stanowi „wyczerpującej definicji lub wskazania merytorycznej treści tej definicji”¹⁰². Według C. Schmitta posługując się pojęciem „polityczny” w wielu przypadkach tak naprawdę ma się na myśli zjawiska „partyjno – polityczne”¹⁰³. Jego zdaniem pojawiający się często postulat, czy żądanie „odpolitycznienia” różnego rodzaju instytucji oznacza w tym kontekście odrzucenie upartyjnienia. C. Schmitt pisze: „Równanie polityka = polityka partyjna jest możliwa zawsze, kiedy tylko antagonizmy między krajowymi partiami politycznymi powodują słabnięcie ogólnej politycznej jedności państwa”¹⁰⁴.

⁹⁵ M. Karwat, *Polityczność i upolitycznienie*, op. cit., s. 69.

⁹⁶ Ibidem, s. 69–70.

⁹⁷ Zob. A. Bodnar, *Ekonomika i polityka. Podstawowe zależności*, PWN, Warszawa 1978, rozdz. I Pole polityki.

⁹⁸ Z. Blok, *O polityczności, polityce i politologii*, s. 59, https://www.researchgate.net/publication/303466594_O_politycznosci_polityce_i_politologii/link/5744556e08ae298602f3ab00/download, (dostęp: 17.12.2020).

⁹⁹ Zob. A. Bodnar, *Ekonomika i polityka...*, op. cit., s. 21–22.

¹⁰⁰ C. Schmitt, *The Concept of the Political*, The University of Chicago Press, London, Chicago 2007, s. 26, <https://www.docdroid.net/cNhoLIH/the-concept-of-the-political-carl-schmitt-pdf>, (dostęp: 19.12.2020).

¹⁰¹ Ibidem, s. 26.

¹⁰² Ibidem, s. 26.

¹⁰³ Ibidem, s. 32.

¹⁰⁴ Ibidem, s. 32.

Zjawiska mogą być polityczne same w sobie i mogą pozostawać w pewnym związku z polityką. Do tych pierwszych M. Karwat zalicza: „państwo, ustroj państwa, spór i konflikt terytorialno – graniczny między państwami, konstytucję, parlamentaryzm, wybory, dyplomację, partyjną formę organizacji i działalności społecznej, zmianę u steru rządów, zmianę ustroju, ruch narodowo–wyzwoleńczy, powstanie narodowe, strajk generalny, działalność służb bezpieczeństwa i służb wywiadowczych (podkreślenie moje–W.G)”¹⁰⁵. Pozostałe zjawiska, które często uznaje się za polityczne, pochodzą z innych sfer życia społecznego. Przy czym należy zastrzec, że poza wąską grupą zjawisk „ściśle politycznych”, nie ma jednoznacznych i niezmiennych granic między tym, co „polityczne” a tym co „niepolityczne”. Owa płynność granic wiąże się ze zmienną sytuacją w różnych aspektach rzeczywistości. Warto zaznaczyć, że płynność granic między zjawiskami politycznymi i niepolitycznymi jest adekwatna do płynności granic pomiędzy systemem a jego otoczeniem. Jak wobec powyższego można upolitycznić coś, co ze swej natury jest polityczne? Przecież służby specjalne, wywiad są zjawiskami ze swej natury politycznymi. Jednak w przypadku tych organizacji może dojść do procesu, który co prawda M. Karwat odnosił do zjawisk niepolitycznych, pisząc o „wtórnym politycznym znaczeniu zjawiska”¹⁰⁶, ale które użyte w innym kontekście właściwie nazywa zjawisko zawłaszczania instytucji przez partie polityczne. Chodzi o „wtórne upolitycznienie” rozumiane w kontekście idei Carla Schmitta jako faktyczne upartyjnienie struktur państwa.

Jak widać, polityczność oznacza cechę, właściwość, ewentualnie aspekt, które wiążą się z politycznym znaczeniem jakiegoś zjawiska, przy czym nie ma znaczenia, czy są to zjawiska w ramach konwencjonalnej polityki instytucjonalnej. Z drugiej strony, polityczność wiąże się konceptualnie z konkretnym rozumieniem tych własności, jako powiązanych z założeniami z konfliktem i sprzecznościami. W pracy wykorzystuję oba te wymiary.

W kontekście polityczności zjawisk nie sposób nie wspomnieć o opisanych przez M. Karwata dwóch kategoriach analizy tj. o uwikłaniu politycznym i apolityczności. Uwikłanie dotyczy jednostek, zespołów ludzkich i większych grup uczestniczących w dowolnej formie w funkcjonowaniu jakiejś wspólnoty. Jak pisze M. Karwat: „Uwikłanie to nieodłączny korelat uczestnictwa”¹⁰⁷ i jednocześnie „nieunikniony koszt tego uczestnictwa”¹⁰⁸. Przy czym koszt ten może być również niezamierzony, mimowolny a nawet wymuszony. Uwikłanie jako swoistą

¹⁰⁵ M. Karwat, *Polityczność i upolitycznienie*, op. cit., s. 74.

¹⁰⁶ Ibidem, s. 74.

¹⁰⁷ M. Karwat, *Uwikłanie jako korelat i koszt uczestnictwa*, w: B. Kaczmarek (red.), *Metafory polityki 4*, DW Elipsa, Warszawa 2013, s. 322.

¹⁰⁸ Ibidem, s. 322.

metaforę „skażenia” wyabstrahowanej „czystej” podmiotowości, można również odnieść do usytuowania służb specjalnych w systemie politycznym danego państwa. Nie należy przy tym postrzegać tej kategorii jako czegoś negatywnego, mimo negatywnych konotacji nadanych temu słowu w ostatnich czasach. Wydaje się, że dla M. Karwata kategoria ta ma wymiar neutralny i stanowi po prostu formę opisu rzeczywistości społecznej. M. Karwat definiuje uwikłanie jako „znalezienie się i przejściowe lub trwałe funkcjonowanie w stanie asymetrycznej zależności sieciowej”¹⁰⁹. Układ ten posiada następujące cechy:

- wszystkie elementy danej całości są współzależne;
- układ w większym stopniu jest określany przez wzajemne relacje niż własne tendencje jego składników;
- jednostki funkcjonują w nim niesamoistnie, tożsamość danej jednostki określona jest przez kontekst społeczny, status danej jednostki lub grupy jest dwoisty (jednostka staje się komponentem danej całości a jednocześnie ma swoje własne, niepowtarzalne dążenia);
- układ jest asymetryczny (zakres autonomii jednostki jest mniejszy niż jej zdeterminowanie przez całość) i nawet zwalczanie danego układu odbywa się w ramach tego układu (paradoks uwikłania)¹¹⁰.

M. Karwat odróżnił trzy rodzaje uwikłania:

- strukturalne, wynikające z obiektywnej przynależności do określonej struktury społecznej;
- sytuacyjne, polegające na zależności powstałej w wyniku jakiegoś zdarzenia lub splotu zdarzeń;
- manipulacyjne, znalezienie się w sytuacji zależności wynikającej z celowego działania, zwykle związanego z intrygą, jakiegoś podmiotu, którego intencją jest wykorzystanie, podporządkowanie lub uczynienie współodpowiedzialnym.

Poza wymienionymi wyżej rodzajami uwikłania M. Karwat wskazał również szczególny jego przypadek tzw. „krępujące uwikłanie”, kiedy jednostka poddana jest jednostronnym wpływom i naciskom i znajduje się w sytuacji całkowitego uzależnienia i ubezwłasnowolnienia. Każdy rodzaj uwikłania implikuje współsprawstwo i co za tym idzie nieuniknione koszty psychiczno – moralne. Pojęcie to okaże się nader adekwatne w analizie zjawisk omawianych w tej pracy.

Pisząc o polityce M. Karwat odniósł się również do fenomenu apolityczności. Dla M. Karwata apolityczność jest, wbrew pozorom, „paradoksalną formą upolitycznienia

¹⁰⁹ Ibidem, s. 324.

¹¹⁰ Por. M. Karwat, *Uwikłanie jako korelat i koszt uczestnictwa*, op. cit., s. 324–325.

egzystencji ludzkiej”¹¹¹. Stanowi ona „swoiste przedłużenie polityki, czy też poszerzenie jej skali”¹¹². Wszystkie te uwagi odnoszą się do apolityczności rozumianej jako pewna postawa jednostki ludzkiej, trudno jednak te przemyślenia odnieść do instytucji państwowych. Karwat definiuje następujące komponenty zjawiska apolityczności:

„1. Powiązanie zainteresowań (nawet fascynacji), lub też braku zainteresowania polityką z jej negatywną oceną, a nawet uprzedzeniem. Nie interesuję się polityką, lub też interesuję się tylko dlatego, że oceniam ją negatywnie.

2. Takie wyobrażenie o polityce (ściślej – o jej obliczu, kosztach i skutkach), w którym zakłada się bilans negatywny; albo na tej zasadzie, że dostrzega się w niej tylko zło, albo na tej, że zdaniem podmiotu oceny zło (zawsze) przeważa.

3. Dążenie do „przewyciężenia polityki” (czy uwolnienia się od niej), które realizowane jest bądź w ten sposób, że podmiot oceny usiłuje wyłączyć się z polityki, żyć poza jej zasięgiem, bądź w ten sposób, że zwalcza politykę jako taką, demaskuje jej naturę, a wyklucza wiarę w możliwość istnienia „lepszego”¹¹³.

Wszystkie te stwierdzenia odnoszą się do kwestii postaw indywidualnych. W przypadku apolityczności na poziomie grupowo – instytucjonalnym apolityczność ma być sposobem „pogodzenia dwóch sprzecznych zadań:

a. podyktowanego koniecznościami współczesności „umasowienia” polityki oraz

b. zamiaru prowadzenia polityki ponad głowami zaktywizowanych mas, z ich przyzwoleniem i upoważnieniem”¹¹⁴.

Apolityczność ma charakter intencjonalny. M. Karwat kojarzy intencjonalność tego zjawiska z trojakią intencją podmiotu działania:

„1. Wyraża intencję nie nadawania działaniom (lub wartościom, poglądom, zainteresowaniom) politycznego sensu, a nawet zdecydowanego odmawiania im takiego sensu.

2. Wyraża intencję zmanifestowania (ewentualnie również uzasadnienia) stosunku do polityki jako takiej, jej oceny – w abstrakcji od zamiaru lub braku zamiaru uczestniczenia w niej.

3. Wreszcie, wyraża intencję zmanifestowania woli nie uczestnictwa, zamiaru wyłączenia się, a nawet gotowość do aktywnego przeciwstawienia się upolitycznieniu życia i politycznemu zaangażowaniu w tej, czy innej dziedzinie”¹¹⁵.

¹¹¹ M. Karwat, *Polityka i apolityczność*, w: M. Szyszkowska (red.), *Interpretacje polityki*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 1991, s. 20.

¹¹² Ibidem, s. 20.

¹¹³ Ibidem, s. 22.

¹¹⁴ M. Karwat, *Polityka i apolityczność*, op. cit., s. 22.

¹¹⁵ Ibidem, s. 25.

Wywód M. Karwata zmierza do wniosku, iż apolityczność stanowi intencjonalną postawę opartą na negacji wobec polityki, która ma jednak w swej istocie charakter polityczny. Stosowanie tego pojęcia wobec wojska, policji, służby bezpieczeństwa, administracji państwowej, dyplomacji, prokuratury, sądownictwa jest błędem interpretacyjnym „uwarunkowanym niezrozumieniem ontycznej struktury rzeczywistości społeczno – kulturowej i samej polityki”¹¹⁶. M. Karwat pisze: „Takie sformułowanie (np. apolityczność służby bezpieczeństwa – dopisek mój – W.G.) jest zaiste karkołomne i absurdalne: bo jak można mówić o apolityczności instytucji państwowych, które z istoty swej, z racji swych funkcji i sposobu działania mają charakter par excellence polityczny”¹¹⁷.

I dalej:

„Myli się tu apolityczność z bezpartyjnością, odpolitycznienie z odpartyjnieniem, a nawet nie tylko”¹¹⁸.

Pisząc o instytucjach państwowych i odrzucając fałszywe stwierdzenia o ich apolityczności czy o konieczności odpolitycznienia, M. Karwat przedstawił prawdziwą alternatywę polegającą na wyborze pomiędzy instytucją jako narzędziem polityki, czy też narzędziem autonomicznym „w sprawach techniki działania i innych warunków swej efektywności (profesjonalizmu)”¹¹⁹, a instytucją, która sama staje się siłą, „która wyrasta ponad pierwotnych mocodawców, a zawłaszcza i nadużywa środków, które miały być podporządkowane interesom i woli ogółu, suwerena”¹²⁰. Przykładem tych skrajności jest z jednej strony organizacja w pełni poddana „kierowniczej roli partii”, z drugiej zaś służba bezpieczeństwa funkcjonująca jako „państwo w państwie”. Wyjściem z tej alternatywy w warunkach demokracji są instytucje publiczne, które „są narzędziem działającym pod kontrolą właściwych podmiotów polityki, wykonawcą woli politycznej pochodzącej z prawowitego źródła; ale narzędziem, któremu umożliwia się funkcjonowanie względnie samodzielne na własną odpowiedzialność – w granicach wymogu efektywności i respektowania nienaruszalnych zasad i wartości”¹²¹.

Koncepcja M. Karwata, mimo iż zakłada antyformalizm w podejściu do polityki i polityczności jako syndromu¹²², nie kłóci się z modelem systemowym. Pole polityki w ramach

¹¹⁶ Ibidem, s. 36.

¹¹⁷ Ibidem, s. 36.

¹¹⁸ M. Karwat, *Polityka i apolityczność*, op. cit., s. 37.

¹¹⁹ Ibidem, s. 37.

¹²⁰ Ibidem, s. 37.

¹²¹ Ibidem, s. 37.

¹²² Jednak oczywiście trzeba pamiętać, iż nie wszystkie syndromy funkcjonują na zasadzie systemu, a z kolei megasystem (w rodzaju systemu politycznego czy np. globalnej gospodarki) może być ustrukturalizowany tak, jak przedstawiają to schematy formalistyczne (na podobieństwo „administracyjno–terytorialnego podziału państwa”,

danego układu działa w sposób interakcyjny na zasadach systemowych. Podobnie jest z ujęciem Bodnara/Bloka pól polityk. Połączenie analizy systemowej z koncepcją „pól polityki” jest możliwe pod warunkiem, że zastosujemy system jako pewną jednostkę rozumienia zjawisk społecznych na zasadach współzależności a poszczególne podsystemy, komponenty i relacje nie będą ujmowane jako jednorodne (gdy w rzeczywistości najczęściej są splotami elementów lub cech o niejednakowym pochodzeniu, nośniku lub substracie) ani statycznie ("dynamika" nie jest sprowadzona do reprodukcji niezmiennego schematu, algorytmu zmian itd.) Aby nie popaść w pułapkę formalizmu w podejściu systemowym, nie należy ignorować lub bagatelizować wewnętrznych sprzeczności wymuszających metamorfozę systemu oraz antynomicznej natury wielu elementów. Stosując łącznie analizę systemową oraz zasadę syndromatyczności i emergencji do opisu zjawisk politycznych nie należy przyjmować ujęcia statycznego polegającego na opisywaniu osobno i po kolei poszczególnych aspektów danego zjawiska, ale należy stale wskazywać na przenikanie się i przeplatanie poszczególnych mechanizmów oraz relacji między tym, co polityczne (w ujęciu systemowym), co polityczne (poza systemem politycznym) oraz tym, co niepolityczne, ale podatne na upolitycznienie.

W swoich badaniach analizuję interakcje pomiędzy systemem politycznym a podsystemem cywilnych służb specjalnych w Polsce w kontekście upolitycznienia służb i ich destabilizacji. Efektem tej interakcji jest równocześnie destabilizacja systemu politycznego. Z drugiej strony zdestabilizowany system polityczny na zasadzie sprzężenia zwrotnego wpływa na służby specjalne jeszcze bardziej przyczyniając się do ich upolitycznienia i destabilizacji. Przy czym dynamicznych relacji pomiędzy systemem politycznym a podsystemem służb specjalnych nie można sprowadzić do reprodukcji niezmiennego schematu czy algorytmu zmian. Relacje te zmieniają się w czasie i zależą od wielu czynników, w tym m.in. profilu politycznego danej partii, jej stosunku do przeszłości, ideologii, stosunku do praw człowieka itp. Główni aktorzy polityczni – partie rządzące dokonują upolitycznienia służb, deklarując równocześnie w swoich programach politycznych, dążenie do ich odpolitycznienia. Formalnie chcą, aby te instytucje stały się apolityczne. W rzeczywistości jednak, realizując swoje cele polityczne, dokonują np. masowych czystek personalnych w służbach. Równocześnie należy stwierdzić, iż rzeczywiste cele polityczne partii rządzących i deklarowane, formalne powody zmian w służbach najczęściej stanowią pewien splot elementów a nie jednorodne zjawisko. Nie

z uwzględnieniem zasady instancyjności itd.); tyle tylko, że nie wolno tracić z pola widzenia wieloaspektowych uwikłań poszczególnych ogniw i relacji lub ich „zanieczyszczeń”. Klasyczny przykład tego: formalna struktura a nieformalna sieć stosunków władzy.

można tych relacji analizować statycznie, ponieważ stanowią dynamiczną całość i wzajemnie się przenikają. W działaniach tych chodzi o uzyskanie wpływu¹²³ na służby specjalne.

Objawem upolitycznienia służb specjalnych są występujące dość regularnie w okresie 1990 – 2018 afery z udziałem służb. Często afery wybuchały w wyniku instrumentalizacji służb specjalnych przez aktorów politycznych, którzy wykorzystywali służby do walki politycznej. W omawianym okresie zmieniał się jedynie poziom upartyjniienia służb. Słaby system demokratycznej kontroli i nadzoru nad służbami specjalnymi nie zapobiegał aferom i skandalom z ich udziałem. W praktyce w ramach systemu politycznego funkcjonowały dwa rzeczywiste ogniwa nadzoru nad służbami: sądy i niezależne media. Jednak kontrola ta odbywała się zwykle po fakcie, zwłaszcza w przypadku sądów, które w optyce systemowej pełnią funkcję strażnika „posłuszeństwa wobec prawa i regulacji” ze strony aktorów systemu politycznego. Nieco inaczej działały niezależne media, które w kilku przypadkach ujawniały niewygodne informacje wcześniej, zapobiegając nieprawidłowościom. Afery z udziałem służb stanowiły negatywne sygnały na wejściach do systemu politycznego i powodowały konflikt w jego ramach, co wytrącało system polityczny ze stanu równowagi. Wydaje się, iż odpowiedzią systemu politycznego, poszukującego równowagi, były przeprowadzane w ramach sprzężenia zwrotnego przez poszczególne partie polityczne zyskujące władzę, głębokie zmiany kadrowe w służbach. Zmiany te były przedstawiane jako reformy służb specjalnych, które w rzeczywistości mimo haseł nie zmieniały podstaw, na jakich funkcjonuje podsystem służb specjalnych od roku 1990. Dokonywane przez partie rządzące reformy służb specjalnych można opisać w kategoriach proponowanych przez D. Eastona sygnałów – „żądań” (withinputs), z wnętrza systemu politycznego, stanowiących początkowy punkt całego procesu. Z kolei wyposażanie służb specjalnych w nowe zadania, uprawnienia i możliwości techniczne można wiązać z reakcją aktorów politycznych na sygnały pojawiające się na wyjściach z systemu związane z jednej strony z otoczeniem międzynarodowym, z drugiej zaś z „żądaniem” płynącymi np. z systemu społecznego w przypadku np. konieczności zwalczania korupcji. W tych przypadkach poszczególne zjawiska polityczne można rozpatrywać w kategoriach systemowo – interakcyjnych. Efekty przeprowadzanych przez poszczególne partie reform służb specjalnych były częściowo przynajmniej odwracane przez sądownictwo, które również spotkało się z efektem sprzężenia zwrotnego w postaci zmian prawa uderzających w jego niezależność.

¹²³ Por. R. A. Dahl, B. Stinebrickner, *Współczesna analiza polityczna*, op. cit. , s. 29–40.

Rozdział 2. Służby specjalne w systemie władzy – uwagi teoretyczne i historyczne

Termin „służby specjalne” funkcjonujący w polskim porządku prawnym jest nie do końca zdefiniowany, o czym w dalszej części pracy. W większości krajów zachodnich w literaturze używane jest pojęcie „służby wywiadowcze” na określenie tak wywiadu zewnętrznego, jak również wewnętrznego. Służby specjalne ulokowane są w strukturach aparatu władzy państwowej. Mogą działać jako samodzielne instytucje lub też stanowią część poszczególnych ministerstw. W tym ostatnim przypadku dobrym przykładem jest amerykańska służba wywiadowcza ulokowana w Ministerstwie Energetyki (Department of Energy) działająca obecnie pod nazwą Office of Intelligence and Counterintelligence¹²⁴. Podstawowym celem działania służb specjalnych w każdym kraju jest ochrona jego narodowych interesów, bezpieczeństwa państwa, jego instytucji politycznych oraz obywateli przed najgroźniejszymi zagrożeniami takimi jak: szpiegostwo, terroryzm, sabotaż czy międzynarodowa przestępczość zorganizowana. Niektóre z tych instytucji zajmują się również w różnym zakresie ochroną tajemnic państwowych. Podstawową zasadą działania służb specjalnych jest tajność wykorzystywanych metod i kierunków działania. Stopień tajności służb wobec opinii publicznej jest największy w krajach z ograniczoną demokracją. W państwach demokratycznych służby specjalne są w większym stopniu otwarte, ponieważ funkcjonują w pewnym porządku prawnym wymuszającym ochronę praw i wolności obywatelskich. Owa większa otwartość służb w państwach demokratycznych ma również bezpośredni wpływ na możliwości prowadzenia badań naukowych w tym zakresie.

2.1. Główne kierunki rozwoju wywiadu

Od początku swojego istnienia służby specjalne, wówczas chyba raczej tajne służby, były związane z władzą i państwem. Również większość analizowanych przeze mnie mechanizmów dotyczących funkcjonowania tych instytucji było podobnych do tych dzisiejszych. W poniższym podrozdziale przedstawiam historię służb w kontekście ich roli w poszczególnych organizmach państwowych na przestrzeni wieków. Tajne służby w swoich rozważaniach będę traktował jako podsystem systemu politycznego. Pierwsze instytucje, których zadaniem było zapewnienie bezpieczeństwa i ochrona panujących powstały już 6.000

¹²⁴ Oficjalna strona Office of Intelligence and Counterintelligence, <https://www.energy.gov/intelligence/office-intelligence-and-counterintelligence>, (dostęp: 21.04.2021).

lat temu w Mezopotamii i starożytnym Egipcie. Informacje o działaniach szpiegowskich znajdują się w Starym Testamencie, indyjskich Wedach i w *Iliadzie* Homera. Szpiegostwo już od najdawniejszych czasów wykorzystywano do uzyskiwania informacji, które służyły sprawującym władzę do podejmowania odpowiednich decyzji. Również od początku istnienia tej specyficznej aktywności ludzkiej, szpiegostwo przybierało dwie główne formy organizacyjne związane z kierunkami prowadzenia działań: na zewnątrz państwa i wewnątrz jego terytorium. Początkowo działalność szpiegowska była ściśle związana z ekspansją militarną lub obroną państw. Jednak w miarę rozwoju organizacji państwowych ich władcy coraz częściej sięgali po budowę tajnych policji, które w czasie pokoju zajmowały się ochroną panującego przed spiskami. Często działalność szpiegowska w najdawniejszych czasach była ściśle związana ze służbą kurierską, czyli zapewnieniem łączności na rozległych niekiedy terytoriach¹²⁵.

Spośród odkrywanych przez historyków śladów działań i organizacji zajmujących się bezpieczeństwem wewnętrznym i zewnętrznym w dawnych cywilizacjach zwracają uwagę dwa dzieła, które w sposób systemowy i bardzo nowoczesny opisują organizację, cele i metody działania tajnych służb. Pierwsze z nich to powstałe w IV wieku p.n.e. w Indiach dzieło *Arthaśastra*, którego autor Ćanakija – Kautilja szczegółowo opisał podstawowe reguły sztuki szpiegostwa takie jak: konieczność zachowania ostrożności w procesie typowania i pozyskiwania szpiegów, metody weryfikacji prawdziwości przekazywanych przez nich informacji oraz sposoby budowy systemu rozpoznania sytuacji na terenie kraju przez tajną służbę¹²⁶. W czasach autora *Arthaśastry* na terenie Indii została powołana tajna służba, która stała się nieodłącznym elementem struktur państwa. Organizacja była kontrolowana w imieniu króla przez ministra ds. zagranicznych. Struktury służby były zbudowane hierarchicznie. Służba stosowała nowoczesne i szybkie, jak na owe czasy metody łączności, w tym kryptografię. Jedną z metod jej pracy było stosowanie dezinformacji i propagandy. Członkowie tej organizacji byli finansowani przez państwo.

Drugim ważnym dziełem starożytności dotyczącym teorii szpiegostwa była *Sztuka wojny* Sun Tzu. W rozdziale XII dzieła Tzu pt. *Użycie szpiegów* znajduje się typologia szpiegów: „Zatem wyróżnia się pięć rodzajów tajnych agentów: agenci narodowi, wewnętrzni, podwójni, straceni oraz powracający. Jeśli tych pięć typów zatrudnianych agentów pracuje w koordynacji i nikt nie zna ich metod działania, to nazywani są oni „Doskonałą Siecią”

¹²⁵ Por. J. Piekalkiewicz, *Dzieje szpiegostwa*, Czytelnik, Warszawa 1999, s. 13 i następne.

¹²⁶ Por. M. Słoń, S. Wójcik, *Tajemnice wywiadu wewnętrznego*, Oficyna Wydawnicza Rytm, Warszawa 2020, s. 26.

i znajdują się pod szczególną opieką władcy”¹²⁷. Tzu opisał również instytucję „Przywódcy Szpiegów Państwowych”, który prowadzi nadzór operacji szpiegowskich w innych krajach. „Analiza tekstu Sun Tzu wskazuje, że w okresie sprawowania władzy w Chinach przez dynastię Czou istniała już jednolita służba informacyjna zajmująca się działalnością wywiadowczą i kontrwywiadowczą”¹²⁸.

Pierwsze próby tworzenia służb specjalnych na terenie Europy są związane z rzymskim cesarzem Oktawianem Augustem, który reformując cesarstwo stworzył efektywny system bezpieczeństwa, w którego skład wchodziło wiele instytucji. Oktawian scentralizował pod jednym dowództwem oddziały tzw. „spulatoresi exploratores”¹²⁹, czyli oddziały zwiadowcze działające dotychczas przy poszczególnych legionach. Oddziały te po zmianach zajmowały się m.in. prowadzeniem płytkiego wywiadu w terenach przygranicznych. Z kolei cesarz Publiusz Eliusz Hadrian powołał pierwszą tajną policję, której zadaniem było m.in. pełnienie służby pocztowej, kontrole finansowe i wykrywanie spisków¹³⁰. W późniejszych czasach zadaniem członków tej organizacji było wykonywanie w sposób skryty wyroków śmierci.

Powstanie wywiadu nowego typu wiąże się z dwoma faktami: powołaniem w Anglii około roku 1434 instytucji tzw. „państwowego informatora” oraz ze stworzeniem przez Francisa Walsinghama (1532 – 1590) prywatnej służby specjalnej w służbie królowej angielskiej Elżbiety I. Wielki wpływ na kształtowanie się wywiadu i myślenie o polityce w tym czasie miało dzieło Niccola Machiavellego pt. *Książę* (pierwsza publikacja 1532), a zwłaszcza prezentowany w tym dziele amoralizm, którego egzemplifikacją jest słynna maksyma, iż „cel uświęca środki”. W działaniach wywiadu jedyną ogólną zasadą jest skuteczność.

W rozwoju wywiadu takiego, jaki znamy dziś, najważniejszym procesem była stopniowa instytucjonalizacja tej organizacji oparta o finansowanie ze środków państwowych. Proces ten zaczął się w XVII wieku w Anglii, ale przybrał na sile dopiero po wojnach napoleońskich. Pierwsze zorganizowane, państwowe instytucje wywiadowcze związane były z wojskiem. W roku 1817 Prusacy zaczęli budować attachaty wojskowe przy swoich przedstawicielstwach dyplomatycznych¹³¹. Kolejnym krokiem w stronę zmian statusu wywiadu było tworzenie w drugiej połowie XIX wieku regularnych struktur wywiadowczych przy powstających wówczas sztabach generalnych armii. Praca departamentów wywiadowczych

¹²⁷ Sun Tzu, *Sztuka wojny*, s. 80, https://graduacja.lazarski.pl/fileadmin/user_upload/dokumenty/student/Sun_Tzu_sztuka_wojny.pdf, (dostęp: 07.12.2020).

¹²⁸ M. Słoń, S. Wójcik, *Tajemnice wywiadu ...*, op. cit., s. 26.

¹²⁹ Ibidem, s. 85.

¹³⁰ Ibidem, s. 86.

¹³¹ Por. M. Herman, *Potęga wywiadu*, Bellona, Warszawa 2002, s. 23–24.

była ukierunkowana na zbieranie informacji o siłach zbrojnych innych państw. Informacje dotyczące innych dziedzin życia, które były dostarczane na potrzeby rządzących, pochodziły głównie od akredytowanych w poszczególnych państwach dyplomatów. Równoległe do powstających załączków wywiadu wojskowego poszczególne państwa tworzyły tajne policje, które miały strzec bezpieczeństwa wewnętrznego. Głównym zagrożeniem dla ówczesnych reżymów były ruchy rewolucyjne. Świeże wówczas były jeszcze echa Rewolucji Francuskiej¹³². Do najbardziej znanych organizacji tego typu należy bez wątpienia Trzeci Wydział Kancelarii Carskiej, powołany w roku 1826. Stopniowo „tajna policja stawiała się strukturą bardziej zinstytucjonalizowaną, a jej działalność nabierała charakteru międzynarodowego”¹³³. Tajne policje poszczególnych krajów pod koniec XIX wieku lokowały swoich funkcjonariuszy poza granicami kraju, a także swoich informatorów w ambasadach obcych państw. Wielka Brytania dopiero w 1883 roku powołała strukturę analogiczną do tajnych policji działających na kontynencie. Był to specjalny Wydział Policji Metropolitalnej, który powstał w odpowiedzi na zagrożenie irlandzkimi zamachami terrorystycznymi.

Druga połowa XIX wieku to również czas organizowania w Wielkiej Brytanii, która była prekursorem w tym zakresie, stałych państwowych struktur wywiadowczych. „Wywiad stał się częścią rządowych struktur administracyjnych, które powstały wyłącznie dla realizacji zadań i osiągnięcia celów wywiadowczych zgodnych z interesami korony brytyjskiej”¹³⁴. Z punktu widzenia optyki systemowej, można w tym przypadku mówić o pierwszym w historii przypadku wyodrębnienia podsystemu służb specjalnych w ramach systemu politycznego danego państwa. W roku 1909 zostało powołane biuro Tajnej Służby (Secret Service Bureau), do którego zadań należało prowadzenie działań wywiadowczych na terenie innych państw. W ramach biura działała sekcja kontrwywiadu, z której stopniowo wyłoniły się struktury samodzielnej Służby Bezpieczeństwa (Security Service). W roku 1921 komórka wywiadowcza Tajnej Służby została przekształcona w Brytyjską Tajną Służbę Wywiadowczą SIS (Secret Intelligence Service).

Rozwój tajnych służb przyspieszył w trakcie II wojny światowej. Proces ten był związany głównie z rozwojem techniki wojskowej. Pojawiły się samodzielne sekcje dekryptażu, nasłuchu radiowego, wywiadu lotniczego, z których później powstawały odrębne służby. W okresie „zimnej wojny” w związku z rozwojem technik komputerowych i satelitarnych zaczęły się pojawiać agencje państwowe, których głównym zadaniem było

¹³² Ibidem, s. 28.

¹³³ Ibidem, s. 28.

¹³⁴ Z. Siemiątkowski, *Wywiad a władza*, ASPRA–JR, Warszawa 2009, s. 25.

uzyskiwanie informacji z cyberprzestrzeni oraz zajmujące się wywiadem satelitarnym. Ze względu na konieczność ponoszenia dużych nakładów na tworzenie tego typu instytucji mogły sobie pozwolić jedynie mocarstwa. Po okresie „zimnej wojny” intensywność działań wywiadów uległa redukcji. Jednocześnie zmieniły się priorytety. Jednym z głównych zadań stało się rozpoznawanie międzynarodowego terroryzmu i fundamentalizmu islamskiego. Zadanie to w równej mierze w latach 90. XX wieku i po roku 2000 angażowało wywiad zagraniczny i kontrwywiad. Dla wielu państw zachodnich zagrożeniem pozostała powstała po rozpadzie ZSRR Rosja. Kolejnym zadaniem wywiadów stały się regiony niestabilności, w tym te powstałe na terenie Wspólnoty Niepodległych Państw.

Ostatnie lata to przede wszystkim działania wywiadów związane z globalizacją rynku i technologii, w tym kontrola transferu uzbrojenia, proliferacja broni masowego rażenia i kontrola międzynarodowego embarga nakładanego na takie kraje jak np. Iran czy Korea Północna oraz zagrożenia w zakresie cyberbezpieczeństwa. W związku z dynamicznie zmieniającą się sytuacją międzynarodową istotnym zagrożeniem dla wielu państw, a co za tym idzie również celem dla ich służb, stały się Chiny. Jest to związane z dążeniami tego państwa do zmiany ładu światowego. Z drugiej strony służby chińskie stały się również obiektem działań służb kontrwywiadowczych wielu państw rozwiniętych w związku z szeroko stosowanym przez Chiny szpiegostwem przemysłowym.

2.2. Podejścia badawcze. Jak różne dyscypliny badają wywiad

Badania naukowe nad służbami specjalnymi wiążą się z wieloma ograniczeniami, których podstawowym źródłem jest ograniczająca je klauzula tajności, którą są objęte materiały służb specjalnych. Bariery tej nie mogą również znieść działania niektórych naukowców polegające na konsultowaniu wyników swoich badań z byłymi funkcjonariuszami tych służb, ponieważ oni również są związani tajemnicą. Główną więc metodą jest gromadzenie rozproszonych informacji na temat działalności służb. Mimo tych wszystkich ograniczeń ostatnie kilkanaście, a nawet kilkadziesiąt lat, to lawinowy wzrost powszechnie dostępnych informacji i wiedzy o funkcjonowaniu wywiadu i kontrwywiadu. Przełomem w zakresie dostępu do wielu informacji na temat kierunków, metod, form a nawet konkretnych operacji służb wywiadowczych, stała się działalność tzw. Komitetu Churcha (Church Committee)¹³⁵, który działał w USA w latach 1975 – 1976 i badał legalność gromadzenia informacji przez CIA i FBI. Powodem powołania komitetu była afera Watergate.

¹³⁵ M. Minkina, *Sztuka wywiadu w państwie współczesnym*, Oficyna Wydawnicza Rytm, Warszawa 2014, s. 81.

Problematyka służb specjalnych znalazła się obecnie w polu zainteresowania nie tylko nauk o bezpieczeństwie, ale również nauk politycznych i prawnych, socjologii, zarządzania oraz nauk historycznych. Chyba w najlepszej pozycji badawczej, jeśli chodzi o dostęp do materiałów źródłowych, znajdują się obecnie badania historyczne. Historycy zwykle pracują na odtajnionych materiałach służb specjalnych, dzięki którym mogą przedstawić ewolucję, rozwój, działalność służb wywiadu i kontrwywiadu na przestrzeni dziejów. Również przedstawiciele nauk prawnych w większości państw mogą rozwijać swoje badania analizując ogólnie dostępne przepisy prawne dotyczące pragmatyki działania służb specjalnych, uprawnień funkcjonariuszy, ingerencji służb w prawa i wolności obywatelskie. Jedynym ograniczeniem dla tego rodzaju badań jest dostęp do wewnętrznych regulacji służb specjalnych, które są tajne.

Okres właściwego rozwoju studiów wywiadowczych przypada na lata 80. XX wieku, chociaż na początku były to prace związane bardziej z naukami o bezpieczeństwie oraz publikacje byłych pracowników służb. Zaczęły się wówczas tworzyć instytucje naukowo – badawcze, które rozpoczęły badania nad wywiadem takie jak: Kanadyjskie Towarzystwo Studiów nad Bezpieczeństwem i Wywiadem (Canadian Association for Security and Intelligence Studies, CASIS) oraz Sekcja Studiów Wywiadowczych przy Międzynarodowym Towarzystwie Studiów (International Studies Association, ISA). Równoległe do instytucji badawczych działalność wydawniczą rozpoczęły periodyki tematyczne, do których zaliczyć można przede wszystkim „International Journal of Intelligence and Counterintelligence” w USA oraz „Intelligence and National Studies” w Wielkiej Brytanii. Po wydawnictwach anglosaskich podobne czasopisma powstały w Europie, np. „Journal of Intelligence History” w Republice Federalnej Niemiec oraz belgijsko – holenderski „European Journal of Intelligence Studies”¹³⁶.

Badania politologiczne nad służbami wywiadowczymi w Europie Zachodniej i USA rozwinęły się szeroko m.in. ze względu na fakt większej otwartości i transparentności panującej w tamtejszych instytucjach państwowych, w tym również w służbach wywiadowczych. Badacze zajęli się głównie problemami związanymi z funkcjonowaniem służb specjalnych w ramach systemu politycznego, zagrożeniami dla demokracji związanymi z cywilnym nadzorem nad służbami specjalnymi, w tym różnymi modelami tego nadzoru, upolitycznieniem

¹³⁶ Por. J. Sabała, *Studia nad służbami wywiadowczymi, jako przedmiot badań naukowych i kształcenia akademickiego*, w: Z. Siemiątkowski, A. Zięba (red.), *Służby specjalne we współczesnym państwie*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2016, s. 169–189.

służb specjalnych przez polityków (o czym piszę w dalszej części rozdziału), różnymi modelami służb specjalnych w zależności od ustroju danego państwa itp.

Podsumowując można stwierdzić, iż w publikacjach dominują cztery podejścia do problematyki wywiadu. W perspektywie historycznej badacze analizują sposoby funkcjonowania służb specjalnych, ich znaczenie i rolę w przeszłości. Jednym z ważnych wątków tych badań są publikacje poświęcone ważnym oficerom służb i ich dokonaniom. Badania te w Polsce są ułatwione od czasu powołania Instytutu Pamięci Narodowej i odtajnieniu wielu materiałów dotyczących służb specjalnych PRL. Perspektywa funkcjonalna związana jest z badaniami metod pracy operacyjnej służb specjalnych oraz procesów, które mają miejsce w służbach w różnych kontekstach. W ramach perspektywy strukturalnej badania dotyczą roli służb specjalnych w relacjach międzynarodowych. Z kolei perspektywa polityczna odnosi się do badań interakcji pomiędzy służbami a instytucjami władzy państwowej, które wykonują funkcje kierowania, koordynacji, kontroli i nadzoru nad służbami specjalnymi¹³⁷.

Poza przyjęciem określonych perspektyw badawczych badacze mogą prowadzić swoje prace w zakresie badania poszczególnych funkcji wywiadu, do których można zaliczyć: klasyczne pozyskiwanie i analizę informacji, ochronę informacji niejawnych przed wrogimi służbami wywiadowczymi czy też prowadzenie tzw. operacji specjalnych¹³⁸. Biorąc pod uwagę powyższe rozróżnienia w swojej pracy przyjmuję perspektywę polityczną i badam relacje pomiędzy służbami specjalnymi a instytucjami władzy państwowej, partiami politycznymi, wymiarem sprawiedliwości, mediami i instytucjami ochrony praw i wolności obywatelskich w kontekście upolitycznienia tych służb. W jakimś sensie przyjmuję również perspektywę historyczną, ponieważ ukazuję system nadzoru nad służbami w trakcie konkretnych zdarzeń uznanych za afery polityczne. Jednak równocześnie nie zatrzymuję się na perspektywie historycznej, ale staram się, biorąc pod uwagę specyfikę optyki politologicznej, wskazać na pewne prawidłowości strukturalno – funkcjonalne, które obserwuję w okresie lat 1989 – 2018, tym samym włączam wszystkie perspektywy, co sprawia, że moja praca proponuje ogląd integralny. Staram się również w pracy wyjść poza zestaw źródeł wykorzystywanych w dotychczasowych pracach politologicznych dot. służb specjalnych, do których należą głównie przepisy prawne regulujące pracę poszczególnych instytucji, publikacje zagraniczne na temat wywiadu oraz wspomnienia byłych funkcjonariuszy. Stały zestaw przepisów analizowanych z podobnej perspektywy pojawia się praktycznie w większości prac politologicznych powodując

¹³⁷ Ibidem, s. 177.

¹³⁸ Ibidem, s. 177.

to, że w pracach tych trudno znaleźć interesujące, nowatorskie wnioski dotyczące działalności służb specjalnych. Wydaje się, iż jedyną możliwością przełamania podstawowego ograniczenia dla prowadzenia badań dotyczących wywiadu, jakim jest tajność działania, jest posłużenie się w większym stopniu bazą źródłową tworzoną przez media. Tajemnica dziennikarska daje możliwość ochrony źródeł informacji i to właśnie do dziennikarzy często docierają czynni zawodowo funkcjonariusze służb specjalnych działający jako sygnaliści (whistleblowers).

2.3. Szpiegostwo – wywiad – tajne służby. Relacje pomiędzy pojęciami

W procesie historycznym ukształtowały się funkcje wywiadu cywilnego i wywiadu wojskowego. Struktury, w ramach których realizowano te funkcje, w większości państw, niezależnie od ich systemu politycznego, to działające odrębnie na poziomie ogólnokrajowym służby wywiadu wojskowego i cywilnego. Szczególnym rodzajem wywiadu wojskowego jest „wywiad taktyczny”¹³⁹, do którego zalicza się „struktury i jednostki rozpoznawcze (etatowe i nieetatowe) kompanii, batalionów, pułków i dywizji”¹⁴⁰. Patrząc historycznie jest to najstarsza funkcjonalnie struktura, z której wywodzi się wywiad wojskowy. Jednostki rozpoznania, zwiadowcy od zarania dziejów wojskowości towarzyszyli armiom na polu bitwy. Z kolei „współczesny wywiad polityczny funkcjonujący w cywilnych strukturach państwa wyrasta z wywiadu wojskowego”¹⁴¹. Współcześnie obok służb wywiadu działają w większości państw służby kontrwywiadowcze, zakres ich zadań i uprawnień jest różny w zależności od kraju. Funkcjonującego na poziomie ogólnokrajowym kontrwywiadu nie należy mylić z kontrwywiadem zagranicznym, który zwykle chroni bezpieczeństwo wewnętrzne służb wywiadowczych działających zagranicą. W związku z tym, że w każdym państwie działają różne funkcjonalnie i strukturalnie organizacje wywiadowcze, jednym z najtrudniejszych problemów do rozwiązania w ramach systemu politycznego danego państwa jest koordynacja ich działalności z jednej strony, z drugiej zaś uniknięcie sytuacji, kiedy poszczególne służby konkurują ze sobą. Jak pisał jeden z amerykańskich senatorów po atakach terrorystycznych z 11 września 2001: „Brak koordynacji wywiadu wewnętrznego i zewnętrznego jest częścią tego, co doprowadziło do słabości, która umożliwiła zdarzenia z 11 września”¹⁴².

Często mówi się, że wywiad „jest tak stary jak instytucja państwa”¹⁴³. Jednak nie jest to do końca prawda. W powyższym twierdzeniu myli się szpiegostwo z wywiadem. Szpiegostwo,

¹³⁹ W. Suworow, *Szpieg, czyli podstawy szpiegowskiego fachu*, Rebis, Poznań 2020, s. 58.

¹⁴⁰ Ibidem, s. 58.

¹⁴¹ Z. Siemiątkowski, *Wywiad a władza*, op. cit., s. 27.

¹⁴² C. Durandin, *CIA na wojnie*, Bellona, Warszawa 2004, s. 7.

¹⁴³ Ibidem, s. 24.

czyli nielegalne zdobywanie informacji na terenie obcego państwa, rzeczywiście jest pewnie tak stare jak prowadzenie wojen przez ludzkość. Słowo „szpieg” prawdopodobnie powstało w końcu średniowiecza, „gdyż pojawia się w przepisach karnych wydanych przez króla francuskiego Karola VII w związku z ustanowieniem tzw. kompanii ordonansowych”¹⁴⁴. Określenie „szpieg” odnosiło się do schwytanych w pobliżu własnego obozu wojskowego wrogich zwiadowców. Z kolei w pruskim kodeksie prawa państwowego z roku 1774 mówi się o wrogich „wywiadowcach”, którzy po schwytaniu powinni być traktowani zgodnie z zasadami prowadzenia wojny. Słowo „szpieg” oficjalnie w czasach nowożytnych pojawia się w roku 1813 w kodeksie królestwa Bawarii. W trakcie konferencji 15 państw europejskich w Brukseli w roku 1874, gdzie uchwalono projekt regulacji praw wojny, określono szpiegostwo jako „środek prowadzenia wojny”¹⁴⁵. W art. 19 Deklaracji „za szpiega można uznać jedynie osobę, która działając potajemnie lub pod fałszywym pretekstem zbiera lub stara się zebrać informacje w miejscowościach okupowanych przez wroga, z zamiarem przekazania ich stronie przeciwnej”¹⁴⁶. Szpieg złapany na gorącym uczynku miał być sądzony i traktowany zgodnie z prawem obowiązującym w armii, która go zatrzymała. Deklaracja wprowadziła podział na szpiegów i wywiadowców, którzy nie byli uważani za szpiegów, ale za żołnierzy. Działania szpiegowskie i zwiadowcze nosiły często znamiona działań ad hoc, jednak wywiad to coś więcej. „Metodyka pracy wywiadu nie polega bowiem na szukaniu ad hoc tajemnic i sekretów, ale na metodycznym i systematycznym zbieraniu i opracowywaniu potrzebnych informacji, tak aby w odpowiedniej formie mogły one wspomóc proces decyzyjny dowódcy”¹⁴⁷.

Istnieje wiele definicji wywiadu, bez wątpienia jednak „jest on istotnym instrumentem polityki zagranicznej państwa”¹⁴⁸. W literaturze amerykańskiej prowadzenie działalności wywiadowczej zostało poddane analizie już w 1949 roku przez Shermana Kenta, który jako badacz i uczoney zajmował się sprawami wywiadu a później był członkiem Biura Analiz i Ocen Narodowych (Office of National Intelligence) Centralnej Agencji Wywiadowczej (CIA)¹⁴⁹. Opisywał on wywiad w trzech aspektach, jako: „rodzaj wiedzy, rodzaj struktury organizacyjnej i rodzaj działalności (a właściwie jako proces)”¹⁵⁰. W pierwszym aspekcie, jak pisał Kent,

¹⁴⁴ J. Piekalkiewicz, *Dzieje szpiegostwa*, op. cit., s. 9.

¹⁴⁵ Ibidem, s. 9

¹⁴⁶ *Międzynarodowa deklaracja dotycząca praw i zwyczajów wojennych*. Bruksela, 27 sierpnia 1874, (Projet d'une Déclaration internationale concernant les lois et coutumes de la guerre. Bruxelles, 27 août 1874), <https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/dih.nsf/ART/135-70019?OpenDocument>, (dostęp: 13.12.2020).

¹⁴⁷ M. Herman, *Potęga wywiadu*, op. cit., s. 27.

¹⁴⁸ A. Żebrowski, *Ewolucja polskich służb...*, op. cit., s. 46.

¹⁴⁹ M. Herman, *Potęga wywiadu*, op. cit., s. 11.

¹⁵⁰ S. Kent, *Strategic Intelligence for American World Policy*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey 1966, s. 28., <https://archive.org/stream/strategicintelli0000kent#page/152/mode/2up>, (dostęp: 15.12.2020).

„wywiad to wiedza, jaką nasze państwo musi posiadać o innych państwach, aby upewnić samego siebie, że nasze sprawy nie ucierpią w wyniku błędnych przedsięwzięć, planowanych i podejmowanych przez naszych polityków i żołnierzy działających w niewiedzy. Jest to wiedza, na której opieramy nasze działania w zakresie polityki zagranicznej”¹⁵¹. Wywiad jako rodzaj struktury organizacyjnej zatrudniającej odpowiednich ludzi, zajmuje się gromadzeniem specjalnego rodzaju informacji. „Taka organizacja musi być przygotowana do poddania innych krajów inwigilacji i musi umieć wyjaśnić przeszłość danego państwa, jego teraźniejszość i prawdopodobną przyszłość”¹⁵². Organizacja wywiadowcza musi przekazywać decydom informacje, które są użyteczne, istotne, kompletne, dokładne i aktualne w procesie podejmowania decyzji. Zdaniem Kenta „wywiad musi zatrudniać zdolnych ekspertów, którzy dokładnie znają aktualną politykę zagraniczną i jej strategiczne problemy i którzy potrafią poświęcić swoje kompetencje zawodowe do wypracowania użytecznych informacji w zakresie rozwiązania danego problemu”¹⁵³.

Inny badacz, Michael Herman definiuje wywiad jako jedną ze struktur władzy wykonawczej państwa, która zajmuje się zbieraniem, przetwarzaniem i dystrybucją informacji, jednak nie wszelkich informacji a jedynie tych, które „odnoszą się do takiego zakresu aktywności instytucji państwowych, jak stosunki międzynarodowe, obrona narodowa, bezpieczeństwa i ochrona struktur państwa i informacji będących w ich posiadaniu”¹⁵⁴. Z kolei Angelo Codevilla w swoim klasycznym ujęciu doktryny wywiadu uznaje „wywiad za narzędzie konfliktu”¹⁵⁵ a najlepszym sposobem dostrzeżenia „kształtu” wywiadu poprzez jego manifestacje jest rozbicie go na 4 składniki funkcjonalne: gromadzenie informacji, kontrwywiad, analizę informacji i akcje pod przykryciem¹⁵⁶. Codevilla wyróżnia również piąty element, „wykorzystanie każdego z wymienionych składników we właściwej kombinacji z innymi, a wszystkie razem na potrzeby polityki”¹⁵⁷.

Z kolei Michael Warner zaproponował definicję, w której zasadnicze znaczenie nadał tajemnicy: „tajemnica jest istotnym elementem – być może kluczowym elementem – wywiadu. Działalność wywiadowczą wiąże się z informacją, owszem, ale jest też związana z tajemnicą.

¹⁵¹ Ibidem, s. 32.

¹⁵² Ibidem, s. 68.

¹⁵³ Ibidem, s. 68.

¹⁵⁴ M. Herman, *Potęga wywiadu*, op. cit., s. 11.

¹⁵⁵ A. Codevilla, *Informing Statecraft. Intelligence for a New Century*, Free Press, New York 1992, s. 3, <https://archive.org/stream/informingstatecraft00code/page/n7/mode/2up>, (dostęp: 19.12.2020).

¹⁵⁶ Ibidem, s. 4.

¹⁵⁷ Ibidem, s. 4.

Twórcom informacji wywiadowczych zależy bardziej na tajemnicy niż informacji”¹⁵⁸. W swojej definicji wywiadu Warner umieszcza następujące punkty charakteryzujące pracę wywiadu:

1. Wywiad zależy od poufnych źródeł i metod zapewniających pełną skuteczność.
2. Operacje wywiadu są wykonywane przez funkcjonariuszy państwa dla celów państwowych (oznacza to, że funkcjonariusze ci otrzymują wskazówki od przywódców cywilnych i wojskowych państwa).
3. Wywiad koncentruje się na cudzoziemcach – zwykle innych państwach, ale często zagranicznych podmiotach, korporacjach lub grupach (jeśli przedmiotem jego działalności są obywatele własnego kraju, wówczas w działania są zaangażowane organy ścigania).
4. Praca wywiadu związana jest z tworzeniem i rozpowszechnianiem informacji.
5. Wywiad zaangażowany jest w oddziaływanie na podmioty zagraniczne w sposób niezależny od działającego rządu (działania te nie mogą być przypisane aktualnemu rządowi, jeśli działania są jawne i zadeklarowane, są domeną dyplomacji; jeśli korzystają z usług mundurowych sił zbrojnych, należą do wojska)¹⁵⁹.

Interesującą definicję wywiadu zaproponowała J. E. Sims, wg której wywiad stanowi pewien proces, polegający na gromadzeniu, analizie i rozpowszechnianiu informacji dla decydentów zaangażowanych w działania wobec przeciwników. Dobry wywiad nie powinien skupiać się na tym, żeby wykonywać swoje zadania dobrze, musi zmierzać do tego, aby być lepszym od wywiadu przeciwnika, ponieważ w jego działalności chodzi o zwycięstwo¹⁶⁰. Co ciekawe, Sims wykluczyła tajne operacje ze swojej definicji wywiadu, ponieważ jej zdaniem, tajne operacje powinny być definiowane jako element procesu tajnego tworzenia polityki. Wywiad może pełnić w tym przypadku jedynie funkcję wspierającą takie akcje¹⁶¹.

Polscy badacze formułują podobne definicje. W *Wielkim leksykonie tajnych służb świata* wywiad został opisany jako „szczególny proces (kompleks działań i czynności), będący zorganizowanym wysiłkiem służb wywiadu cywilnego i wojskowego, polegającym na:

- a. tajnym i nielegalnym pozyskiwaniu maksymalnie wyczerpujących informacji tajnych;
- b. ocenie prawdziwości, wiarygodności źródeł pochodzenia i użyteczności informacji;
- c. kontrwywiadowczym penetrowaniu obcych służb specjalnych;

¹⁵⁸ M. Warner, *Wanted: A Definition of „Intelligence”*, <https://www.cia.gov/static/72b2d4c0d01e4e05c60ff7d37fdd68b1/Wanted-Definition-of-Intel.pdf>, (dostęp: 28.03.2021).

¹⁵⁹ Ibidem.

¹⁶⁰ J. Sims, *Defending Adaptive Realism*. w: P. Gill, S. Marrin, M. Phythian (red.) *Intelligence Theory: Key questions and debates*, Routledge, London, New York 2009, s. 154.

¹⁶¹ Ibidem, s. 159.

- d. podejmowaniu innych przedsięwzięć i operacji, takich jak – dezinformacja, inspiracja, dywersja polityczna i ekonomiczna, spiski, szantaże, morderstwa czy prowokacje, określane jako tajna operacja”¹⁶².

Powyższa wykładnia odnosi się do wywiadu zagranicznego (zewnętrzny). Wywiad wewnętrzny to synonimiczne określenie kontrwywiadu¹⁶³. Biorąc pod uwagę powyższe pojęcia np. czeskie służby tak wywiad, jak i kontrwywiad zostały określone w przepisach Republiki Czeskiej właśnie jako służby wywiadowcze (informacyjne) – „zpravodajské služby”.

Problem stanowi zdefiniowanie polskich służb wywiadowczych, zwłaszcza w kontekście wieloznacznego, ustawowego terminu „służby specjalne”, który często jest mylony z innym terminem – „siły specjalne”. Część polskich badaczy w związku z tym proponuje używać terminu „służby specjalne” w dwóch zakresach – szerszym i węższym. Za służby specjalne w najszerszym znaczeniu uznaje się wyspecjalizowane organizacje państwowe funkcjonujące w sposób tajny i działające na rzecz bezpieczeństwa państwa. „W tym najszerszym rozumieniu do „służb specjalnych” zalicza się poza wywiadem i kontrwywiadem, również specjalne jednostki antyterrorystyczne, antynarkotkowe, antykorupcyjne oraz inne specjalne formacje w ramach policji, policji dla cudzoziemców, policji celnej i skarbowej”¹⁶⁴. Pogląd ten wydaje się jednak zbyt daleko idący. Określenie „służby specjalne” na podstawie art. 11 Ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ABW) odnosi się do: ABW, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego i Centralnego Biura Antykorupcyjnego¹⁶⁵. Określenie „służby specjalne” pojawiło się w Polsce po drugiej wojnie światowej. Wcześniej polska definicja służb wywiadowczych była tożsama z zachodnim pojmowaniem wywiadu: „Służba wywiadowcza, tak podczas pokoju, jak i podczas wojny, rozpada się na dwa wielkie działy, a mianowicie: „służbę wywiadowczą (ofensywną) i służbę kontrwywiadowczą (służba wywiadowcza defensywna – wywiad ochronny)”¹⁶⁶. Przytoczony fragment pochodzi z polskiego podręcznika wywiadu i kontrwywiadu z roku 1925.

Wszystkie przywołane definicje wywiadu wskazują na fakt, iż należy to zjawisko rozumieć dwutorowo, z jednej strony jest to pewien proces, z drugiej zwykle rodzaj struktury

¹⁶² J.H. Larecki, *Wielki leksykon tajnych służb świata*, Oficyna Wydawnicza Rytm, Warszawa 2017, s. 931.

¹⁶³ Ibidem, s. 943.

¹⁶⁴ Z. Siemiątkowski, *Wywiad a władza...*, op. cit. s. 30.

¹⁶⁵ Por. Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz.U. 2002 nr 74 poz. 676), <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20020740676/U/D20020676Lj.pdf>, (dostęp: 20.12.2020).

¹⁶⁶ W. Stepek, K. Chodkiewicz, *Służba wywiadowcza i ochrona przeciwszpiegowska*, Wydawnictwo LTW, Warszawa 2017, s. 7.

państwowej ściśle związanej z władzą wykonawczą. Wywiad pełni różne funkcje, ale w swojej istocie zajmuje się gromadzeniem, analizą i przekazywaniem informacji decydentom politycznym. Wywiad wewnętrzny nazywany kontrwywiadem stanowi narzędzie ochrony państwa i przeciwdziałania obcej ingerencji. Wywiad zewnętrzny, ofensywny, zwykle w sposób nielegalny zdobywa istotne dla bezpieczeństwa państwa informacje za granicą. Wykorzystanie służb wywiadowczych zawsze związane jest z konfliktem i stałą rywalizacją między państwami. Podstawowym narzędziem wykorzystywanym przez wywiad jest tajemnica.

2.4. Cele i funkcje wywiadu

Cywilne służby specjalne w każdym kraju stanowią bardzo ważny, jeśli nie kluczowy, element systemu bezpieczeństwa państwa, tak w aspekcie wewnętrznym, jak również międzynarodowym. W odróżnieniu od służb wojskowych ich zadania są z reguły dużo szersze i częściej ingerują w wolności obywatelskie. Cywilne służby o charakterze kontrwywiadowczym przeciwdziałają takim zagrożeniom jak np. terroryzm, działalność obcych wywiadów, ujawnianie informacji chronionych, ochrona interesów ekonomicznych państwa czy zwalczanie przestępstw skierowanych przeciw porządkowi konstytucyjnemu danego kraju. Z kolei cywilne służby wywiadowcze wspierają politykę zagraniczną, a w przypadku mocarstw stanowią bardzo istotny element ukrytej rywalizacji o zasoby, informacje, technologie i wpływy.

Rdzeniem działań wywiadu jest więc prowadzenie planowej, metodycznej walki o interesy własnego kraju. W swej najgłębszej istocie lojalność każdego wywiadu ogranicza się do własnego państwa. Nawet państwa współpracujące w ramach układów politycznych czy sojuszy wojskowych wykradają sobie nawzajem tajemnice. Dobrym przykładem jest działalność służb wywiadowczych niektórych państw Sojuszu Północnoatlantyckiego (NATO) wobec największego mocarstwa tego paktu Stanów Zjednoczonych. Otóż „sojusznicy USA, jak na przykład Japonia, posługują się służbami wywiadowczymi głównie dla pozyskania (amerykańskich) tajemnic naukowych i technologicznych”¹⁶⁷ i dalej: „W opinii byłego wicedyrektora CIA dr Raya Cline’a Japonia i Francja ciągle usiłują penetrować przedsiębiorstwa w Ameryce, by wykradać ich tajemnice”¹⁶⁸. Wywiad w swojej walce łamie prawo międzynarodowe i układy sojusznicze, narusza terytorium obcego państwa, jego prawo, bezpieczeństwo wewnętrzne i międzynarodowe, interesy gospodarcze a ostatnio łamie zabezpieczenia najistotniejszych systemów informatycznych. Często w ramach prowadzonej

¹⁶⁷ P. Schweizer, *Szpiedzy wśród przyjaciół*, Książka i Wiedza, Warszawa 1997, s. 15.

¹⁶⁸ Ibidem, s. 16.

wojny wywiadowczej, jak to się eufemistycznie określa, są eliminowane cele osobowe. Walka wywiadów odbywa się na całym świecie, jest prowadzona pomiędzy wszystkimi państwami, bez formalnego wypowiedzenia wojny. Nawet w ramach tak blisko ze sobą współpracujących bloków politycznych państw jak Unia Europejska nie są rozpatrywane projekty integracji służb wywiadowczych, bo żadne państwo nie chce dobrowolnie oddać kontroli nad tym narzędziem prowadzenia polityki międzynarodowej. Jak pisał Markus Wolf legendarny szef wschodnioniemieckiej STASI: „Rządy nigdy nie są gotowe do dobrowolnej rezygnacji z polityki siły oraz zmiany dotychczasowego postępowania”¹⁶⁹. Wywiad stanowi istotne, niejawnie wsparcie dyplomacji danego państwa, jego polityki zagranicznej oraz bezpieczeństwa militarnego. Stanowisko i informacje służb wywiadowczy są szczególnie ważne dla polityków w momentach kryzysowych, w trakcie trudnych międzynarodowych negocjacji, czy podczas zawierania kontraktów zbrojeniowych.

Jedyną wartością, jaka przyświeca służbom wywiadowczym w prowadzonej walce jest skuteczność. Równocześnie służby wywiadowcze są jedynie w takim stopniu sprawne i skuteczne, w jakim zakresie skuteczne jest dane państwo¹⁷⁰. Chociaż swoistym paradoksem jest, iż państwa na zewnątrz słabe takie jak np. Korea Północna, potrafią rozbudować własne tajne policje, które skutecznie kontrolują sytuację wewnątrz kraju wykorzystując instrumenty prowadzenia działań wywiadowczych. Równocześnie państwa niewydolne gospodarczo, których elity polityczne potrafią skutecznie wykorzystać sprawny wywiad, zyskują pewien walor siły w stosunkach międzynarodowych, jednak ostatecznie nawet najlepsza służba i doskonałe rozpoznanie sytuacji nie jest na dłuższą metę w stanie zrekompensować słabości systemu, braku demokracji, wolności i swobód oraz racjonalnej gospodarki, czego przykładem jest upadek ZSRR¹⁷¹, którego jeszcze w roku 1989 nie przewidywali analitycy amerykańskiej CIA. Państwa sprawne i aktywne na scenie międzynarodowej lub takie, która są w sporze z innymi państwami, potrzebują wyprzedzających informacji wywiadowczych. W ten sposób rola wywiadu w takim państwie znacząco rośnie. Proces ten ma bezpośredni wpływ na funkcjonariuszy tych służb oraz na ich kierownictwo, które „dzięki możliwości kontrolowania przepływu informacji, liczby opcji decyzyjnych i praktycznych możliwości realizacji każdej z nich”¹⁷², zaczyna dążyć do bezpośredniego kształtowania polityki zagranicznej poprzez

¹⁶⁹ M. Wolf, A. McElvoy, *Człowiek bez twarzy. Autobiografia szefa najgroźniejszego wywiadu komunistycznego*, Laguna, Warszawa 1998, s. 470.

¹⁷⁰ J. Hughes–Wilson, *Największe błędy wywiadów świata*, Bellona, Warszawa 2002, s.11.

¹⁷¹ C. Andrew, W. Mitrochin, *Archiwum Mitrochina.2. KGB i świat*, Rebis, Poznań 2011, s.515.

¹⁷² B. Guy Peters, *Administracja publiczna w systemie politycznym*, Scholar, Warszawa 1999, s. 264.

wpływ na polityków¹⁷³. Jednak nie taka powinna być rola wywiadu w systemie politycznym. Dyrektorzy czy szefowie wywiadu nie posiadają legitymacji demokratycznej do wykonywania władzy, nie zostali wybrani w demokratycznych wyborach. Jak stwierdził Angelo Codevilla, fundamentalną zasadą wywiadu jest to, że „nie istnieje on ze względu na siebie”¹⁷⁴. W podobnym duchu wypowiedział się inny teoretyk wywiadu John Hughes – Wilson: „Chociaż wywiad może pomóc, nie jest jednak w stanie podejmować decyzji za dowódcę”¹⁷⁵.

Wywiad nie powinien działać w próżni politycznej. Nie może sam sobie stawiać zadań i sam się z nich rozliczać. To jest zadanie polityków. „Polityka decyduje o tym, czy praca służb specjalnych daje korzyść, czy zostaje skazana na bezsens”¹⁷⁶. Do polityków należy wykorzystanie przekazanych przez wywiad informacji i przygotowanych analiz. Jak pisze były szef wywiadu NRD Markus Wolf: „Ponoszone ofiary, włożony wysiłek, podjęte ryzyko i odwaga konieczna do wykonania zadania nie mówią jednak nic o wartości działalności wywiadowczej, jej efektywność bowiem zależy koniec końców jedynie od gotowości rządzących, od zwracania na informacje uwagi także i wtedy, kiedy odbiegają od ich opinii albo wręcz im zaprzeczają”¹⁷⁷. Wywiad, wykorzystując różnego rodzaju instrumenty operacyjne, w sposób tajny pozyskuje informacje, gromadzi je, analizuje i przekazuje politykom, aby mogli podejmować najbardziej optymalne decyzje w interesie własnego państwa. Z tego punktu widzenia największym problemem wywiadu w systemie politycznym jest interakcja z politykami i właściwa komunikacja. „Można przecież potraktować rząd mniej jako problem władzy a bardziej jako problem sterowania państwem, a najważniejszą rzeczą w procesie kierowania jest komunikacja”¹⁷⁸, która pomiędzy rządem, parlamentem a wywiadem dodatkowo jest ograniczona zasadą „need to know” (wiedzy koniecznej) i szczegółowo regulowana przepisami dotyczącymi ochrony informacji niejawnych. Wywiad stanowi jeden elementów systemu nerwowego państwa, dlatego tak ważne jest unikanie błędów w działaniach wywiadu cywilnego i wojskowego.

Jednym z ważniejszych błędów wywiadu jest sytuacja, w której „wywiad tak bardzo przyjmuje politykę danego ugrupowania, że przekazuje tylko raporty zgodne z tą polityką”¹⁷⁹. Mechanizmy te doskonale opisał przywołany wcześniej badacz systemów i jeden z głównych

¹⁷³ C. Duradin, *CIA na wojnie*, Warszawa 2004, s. 31–32.

¹⁷⁴ A. Codevilla, *Informing Statecraft...*, op. cit., s. 4, <https://archive.org/stream/informingstatecr00code/page/n7/mode/2up>, (dostęp: 19.12.2020).

¹⁷⁵ J. Hughes– Wilson, *Największe błędy...*, op. cit., s. 10.

¹⁷⁶ M. Wolf, A. McElvoy, *Człowiek bez twarzy...*, op. cit., s. 465.

¹⁷⁷ Ibidem, s. 468.

¹⁷⁸ K. W. Deutsch, *The Nerves of Government*, op. cit., s. 9.

¹⁷⁹ Ibidem, s. 224.

teoretyków analizy systemowej K.W. Deutsch w swojej kluczowej pracy *The Nerves of Government*. Zaznaczyć należy, iż K. Deutsch odnosił w większym stopniu swoje uwagi do służb kontrwywiadowczych (wywiadu wewnętrznego) niż do wywiadu zewnętrznego. Przetrawanie przywództwa politycznego K. Deutsch wiązał z „wewnętrzną funkcją wywiadowczą”¹⁸⁰ (internal intelligence function). K. Deutsch pisał: „Nawet podczas wojny pierwszą rzeczą, którą musi wiedzieć generał nie jest wielkość, zdolności, czy intencje wroga, ale wielkość, zdolności i niezawodność jego własnych oddziałów”¹⁸¹. Historię rewolucji uważał K. Deutsch właśnie za przykład błędów wewnętrznego wywiadu (internal intelligence failures) w kierownictwie danego państwa, które zostało obalone¹⁸². K. Deutsch w działaniach systemu politycznego wyróżnił również tzw. „twórczą funkcję wywiadowczą”¹⁸³ (creative intelligence function), która oznacza „zdolność do tworzenia nowości, do rozpoznawania nowych, odpowiednich rozwiązań, wówczas kiedy zostały one wynalezione, która wydaje się być powiązana z kombinatorycznym bogactwem systemu, w którym informacje są zbierane, przetwarzane i sprawdzane”¹⁸⁴. Funkcja ta co prawda nie jest związana z żadną konkretną organizacją czy instytucją, ale „tworzy podstawowy aspekt zasobów intelektualnych, od których może zależeć przetrwanie systemu politycznego lub społecznego”¹⁸⁵. Taką funkcję może spełniać również wywiad wewnętrzny poprzez przekazywanie własnych analiz dot. sytuacji wewnętrznej państwa.

2.5. Zasady działania wywiadu

Zasady działania wywiadu to po prostu zasady prowadzenia czynności operacyjnych, które są podstawową metodą zdobywania informacji wywiadowczych, czy prowadzenia tajnych operacji. Do podstawowych zasad wywiadu należą:

1. Działanie w interesie państwa dla ochrony jego podstawowych interesów. Każda służba specjalna działa w interesie danego państwa. Interes ten jest zwykle formułowany przez elity polityczne (w szerszym zakresie) i aktualnie rządzących.
2. Zachowanie obiektywizmu przy analizie, ocenie i weryfikacji uzyskiwanych informacji wywiadowczych. Obiektywizm a w zasadzie jego brak w zakresie analiz wywiadu jest

¹⁸⁰ Ibidem s. 159.

¹⁸¹ Ibidem. s. 159–160.

¹⁸² Por. K.W.Deutsch, *The Nerves...*, op .cit. s. 158.

¹⁸³ K.W.Deutsch, *The Nerves...*, op .cit. s. 164.

¹⁸⁴ Ibidem, s. 164.

¹⁸⁵ Ibidem, s. 164.

podstawowym kryterium do rozróżnienia stopni upolitycznienia wywiadu, o czym piszę w dalszej części pracy.

3. Kierowanie się efektywnością i skutecznością w ramach prowadzonych działań. Działania wywiadu niosą pewne koszty i finansowe, i potencjalnie polityczne, aby te koszty były najniższe, wywiad musi być przede wszystkim skuteczny.

4. Utrzymywanie tajności metod i kierunków pracy.

5. Hierarchiczność struktury wywiadu związana z podległością służbową i wydawaniem poleceń.

Spośród wymienionych wyżej zasad największe zagrożenie dla demokracji stanowi tajność działania oraz hierarchiczność struktur wywiadu. I na tych dwóch zasadach skupię się w kolejnych punktach. Z kolei dla bezpieczeństwa państwa i skuteczności prowadzonej polityki zagranicznej przez rządzących największe zagrożenie stanowi powodowany różnymi czynnikami brak obiektywizmu analiz wywiadowczych.

2.5.1. Tajność jako podstawowa zasada działania służb wywiadowczych

Jak wcześniej wspominałem, podstawową zasadą działania służb wywiadowczych jest tajność. Warto równocześnie podkreślić, iż sama tajność jest zagrożeniem dla demokracji; z jednej strony, każde państwo, także demokratyczne musi mieć wywiad, ale takie cechy jak niejawnosc przeczą idei demokratycznej transparentności. Funkcjonowanie służb specjalnych w demokracji, niezależnie od tego, czy jest to demokracja skonsolidowana, czy też nie, niesie ze sobą wiele właściwie nierozstrzygalnych dylematów. Fundamentalnym problemem w tym kontekście jest tajność działania służb specjalnych, która jest nierozzerwalnie związana z ich skutecznością. Innym problemem jest demokratyczny wymóg działania instytucji w granicach prawa. Można powiedzieć, że im bardziej tajnie i dyskretnie służby prowadzą swoje operacje, tym są bardziej skuteczne w zwalczaniu różnego rodzaju zagrożeń w zakresie bezpieczeństwa państwa. Tajność działania służb jest szczególnie ważna w przypadku prowadzeniu działań wobec służb specjalnych innych państw. Biorąc pod uwagę fakt, iż metody i środki, jakimi posługują się służby są właściwie takie same, to właściwie tylko utrzymywanie swoich zamiarów w tajemnicy daje element przewagi i zaskoczenia. Można powiedzieć, że demokracja stoi przed stałym dylematem pomiędzy bezpieczeństwem a wolnością i transparentnością. Tajność działania służb specjalnych w polskich warunkach ma pierwszeństwo nawet przed ewentualną kontrolą ze strony Prokuratury i sądów. Tajność działania służb wzbudza jeszcze większe obawy w systemie politycznym demokracji nieskonsolidowanej, które wynikają

przede wszystkim z nieufności wobec siebie elit politycznych i braku wspólnych wartości. Zawsze ta część elity, która pozostaje w opozycji, może uważać, że służby są wykorzystywane przeciw niej przez partię rządzącą.

Organizacje wywiadowcze ze swej natury otoczone są tajemnicą i działają zwykle w granicach przepisów regulujących dystrybucję informacji niejawnych. Prowadzi to do pewnej izolacji tych instytucji w systemie politycznym. Brak kontaktów wywiadu z decydentami politycznymi mógłby prowadzić do sytuacji, w której wywiad nie znając zapotrzebowania informacyjnego polityków, mógłby dostarczać informacje, na które nie ma zapotrzebowania lub też blokować przekazywanie informacji w obawie przed ich dekonspiracją. Dlatego też we współczesnej praktyce służb wywiadowczych panuje powszechny pogląd na temat konieczności utrzymywania bezpośrednich kontaktów ze światem polityki. Jak pisze M. Herman: „Bliskie kontakty między wywiadem a użytkownikami odgrywają ważną rolę w tworzeniu klimatu wiarygodności i przygotowaniu użytkownika do korzystania z informacji wywiadu w jak najbardziej efektywny sposób”¹⁸⁶. I dalej: „Tak więc instytucje wywiadowcze zawsze i wszędzie muszą traktować odbiorców swoich informacji i opracowań tak, jak traktuje się klientów w każdej komercyjnej firmie”¹⁸⁷. Chociaż wywiad powinien stanowić część „układu nerwowego” państwa, to „trzeba zachować równowagę między dystansem a angażowaniem się w sprawę”¹⁸⁸. Podstawowym zagrożeniem w ramach zbyt ścisłej współpracy wywiadu z politykami jest przejęcie przez służbę ich opinii, uprzedzeń czy błędnej oceny sytuacji.

Nie byłoby informacji wywiadowczych bez osobowych źródeł informacji i bez tajnych operacji. W każdej służbie wywiadowczej to właśnie osobowe źródła informacji, czyli osoby współpracujące z wywiadem otoczone są najściślejszą tajemnicą. Ich dane osobowe są chronione często właściwie bezterminowo, nawet po ich śmierci. Z pracą i zaangażowaniem osobowych źródeł informacji ściśle wiążą się prowadzone przez organizacje wywiadowcze tajne operacje.

2.5.2. Hierarchiczność organizacji wywiadu

Służby specjalne zwykle funkcjonują w praktyce jako różnego rodzaju instytucje, zazwyczaj jako urzędy administracji centralnej danego państwa lub agencje federalne w przypadku państw tego typu. W zależności od wielkości danego kraju i wykonywanych

¹⁸⁶ M. Herman, *Potęga...*, op. cit., s. 52.

¹⁸⁷ Ibidem, s. 52.

¹⁸⁸ Ibidem, s. 117.

zadań służby kontrwywiadowcze posiadają sieć placówek krajowych różnej wielkości. Są to placówki ulokowane w miastach stanowiących centra administracyjne, bądź miejsca związane z zagadnieniami, którymi dana służba się zajmuje. Ze względu na hierarchiczność organizacji poszczególne struktury terenowe zwykle są podporządkowane centrali ulokowanej w stolicy danego kraju. Z kolei służby wywiadowcze, ponieważ zwykle ich działalność jest związana z dyplomacją danego kraju lokują swoje struktury w placówkach dyplomatycznych. Centrala wywiadu zewnętrznego znajduje się zwykle w stolicy danego państwa. Funkcjonariusze służb specjalnych mają najczęściej status urzędników państwowych. Często w służbach poszczególnych państw, mimo iż są określane jako cywilne, pracownicy posiadają stopnie wojskowe. W bieżącej pracy obowiązuje również hierarchia związana ze stopniami i stanowiskami służbowymi. W organizacjach tego typu wykonuje się polecenia lub rozkazy przełożonych, w zależności od przyjętej nomenklatury. Hierarchiczność związana jest z brakiem możliwości niewykonania rozkazu. Zagrożenie dla demokracji polega na tym, że żaden z funkcjonariuszy wykonujących polecenia zwykle nie zna ostatecznego celu działania wywiadu w danej sprawie. Może się więc zdarzyć, że funkcjonariusze mogą wykonywać rozkazy, których ostatecznym celem jest uderzenie w podstawy demokracji takie jak np. konkurencyjność wyborów.

W niektórych służbach, do takich należy np. amerykańskie Federalne Biuro Śledcze, nie ma stopni wojskowych. Funkcjonuje tam gradacja stanowisk służbowych podobna do Centralnego Biura Antykorupcyjnego: młodszy agent, agent, starszy agent, agent specjalny. Realizacja zadań, sposoby i formy pracy w służbach, realizowane uprawnienia są szczegółowo opisane w aktach prawnych lub w wewnętrznych regulacjach poszczególnych służb. Poszczególne procesy, uzyskiwanie zgód przełożonych, planowanie działań odbywa się zwykle w formie pisemnej, tak aby zawsze można było ocenić daną czynność.

2.5.3. Decyzyjność – cykl wywiadowczy

Cykl lub proces wywiadowczy jest ściśle związany pojęciem „informacji wywiadowczej”. Amerykański Słownik American Heritage Dictionary jako jedną z definicji wywiadu podaje: „Informacja, szczególnie tajna informacja gromadzona na temat aktualnego lub potencjalnego wroga lub przeciwnika”¹⁸⁹ lub organizacja zbierająca takie informacje. Siły i środki każdej organizacji wywiadowczej są w głównej mierze przeznaczane na zbieranie informacji i danych wywiadowczych. Informacja wywiadowcza to szczególny rodzaj

¹⁸⁹ *American Heritage Dictionary*, <https://ahdictionary.com/word/search.html?q=intelligence>, (dostęp: 20.12.2020).

informacji definiowany jako: „przetworzona, dokładna informacja przedstawiona w odpowiednim czasie w celu umożliwienia osobie podejmującej decyzję podjęcia wszelkich potrzebnych działań”¹⁹⁰. Na ostateczny produkt w postaci informacji wywiadowczej składają się dane z wielu źródeł osobowych, technicznych lub nawet otwartych. Źródła wywiadu podlegają szczególnej ochronie usankcjonowanej odpowiednimi przepisami prawnymi.

Wywiad to nie tylko konkretne działania operacyjne, ale przede wszystkim aktywność poznawcza. Każda organizacja wywiadowcza na podstawie zebranych informacji stara się zbudować pewien obraz świata, czy też w węższym zakresie jakiś obraz danej sytuacji. Etapem, na którym przetwarza się informacje i stawia pewne wnioski jest analiza wywiadowcza. Organizacje wywiadowcze zbierają ogromne ilości informacji, dlatego muszą one zostać poddane selekcji. Doktryna wywiadowcza NATO dzieli proces analizy na kilka etapów: ewidencja, rejestrowanie pojawiających się materiałów, ocena pod kątem wiarygodności źródła i pewności, analiza i wyciągnięcie wniosków, integracja wykorzystanie danych do opisu sytuacji i interpretacja, czyli podjęcie decyzji, jaki wpływ analizowane fakty mają na możliwość materializacji określonego zagrożenia¹⁹¹. Analizą materiałów przekazywanych przez pionierzy operacyjne w wywiadzie zajmują się komórki analityczne. Zdaniem M. Hermana „analiza danych i informacji ze wszystkich możliwych źródeł wywiadowczych, analiza całościowa to jedno z najważniejszych osiągnięć w pracy nowoczesnego wywiadu”¹⁹². Analiza wywiadowcza służy nie tylko sformułowaniu informacji dla decydentów politycznych, ale ma również ogromny walor użytkowy dla samego wywiadu i jego struktur operacyjnych. Analitycy poprzez porównywanie informacji z różnych źródeł potrafią wychwycić błędy w pracy operacyjnej, niekompetencję oraz świadomą bądź nieświadomą manipulację i dezinformację, która czasami jest efektem działań obcych służb wywiadowczych. Zdaniem prof. Andrzeja Mani analiza wywiadowcza stanowi samodzielną dyscyplinę naukową *in statu nascendi*¹⁹³.

W literaturze najbardziej rozpowszechnione w zakresie opisu cyklu wywiadowczego są propozycje Michela Hermana i Johna Hughes – Wilsona. Na proces wywiadowczy wg Hermana składają się następujące etapy:

- zdobywanie danych i informacji wywiadowczych, analiza wstępna, dystrybucja;
- całościowa analiza i dystrybucja informacji wywiadowczych;

¹⁹⁰ J. Hughes– Wilson, *Największe błędy...*, op. cit., s.12.

¹⁹¹ Por. M. Herman, *Potęga...*, op. cit., s. 107–108.

¹⁹² *Ibidem*, s. 94.

¹⁹³ A. Mania, *Analizy wywiadu– dyscyplina naukowa in statu nascendi*, *Krakowskie Studia Międzynarodowe* XiV 2017 nr 3, s.14, https://repozytorium.ka.edu.pl/bitstream/handle/11315/19823/MANIA_Analizy_wywiadu_dyscyplina_naukowa_2017.pdf?sequence=5&isAllowed=y, (dostęp: 07.04.2021).

– przygotowanie ocen narodowych i dystrybucja danych wywiadowczych¹⁹⁴.

Produkty dwóch ostatnich etapów trafiają do ostatecznych użytkowników. Nieco inaczej cykl wywiadowczy widzi J. Hughes – Wilson. Jego opis procesu wywiadowczego jest bardziej szczegółowy i zakłada rodzaj sprzężenia zwrotnego pomiędzy organizacją wywiadowczą a przywództwem politycznym¹⁹⁵. Jak wskazywałem w poprzednim rozdziale, sprzężenie zwrotne jest jedną z kluczowych kategorii analizy systemowej. W tym konkretnym przypadku służby wywiadowcze przekazują decydom politycznym uzyskane informacje, które często są podstawą do podejmowania odpowiednich decyzji. W ramach sprzężenia zwrotnego politycy zwracają się do wywiadu np. o pogłębienie niektórych informacji lub ich potwierdzenie. Podstawowym zakłóceniem w ramach tego procesu może być chęć wpływania polityków na oceny dokonywane przez analityków wywiadu. Badacze traktują takie działanie jako jeden z symptomów upolitycznienia służb.

Jednym z pierwszych teoretyków, który sformułował pojęcie cyklu wywiadowczego był cytowany już wcześniej S. Kent. Proces wywiadowczy może być rozpoczęty na dwa sposoby: politycy mogą zmienić kierunki prowadzonej polityki zagranicznej i wówczas zwracają się do wywiadu o informacje lub też wywiad sam rozpoczyna badanie jakiegoś zjawiska związanego z bezpieczeństwem. W ramach procesu wywiadowczego S. Kent wyróżnił 7 kroków: pojawienie się problemu wymagającego uwagi wywiadu, analiza problemu i określenie jego wagi dla USA, zbieranie danych, krytyczna ewaluacja danych, postawienie hipotez, zbieranie większej liczby danych w ramach wytypowanych, najbardziej prawdopodobnych hipotez, postawienie jednej bądź kilku hipotez, które wywiad uważa za „najlepsze na obecnym etapie przybliżenie prawdy”¹⁹⁶ i przedstawienie stanowiska decydom. Opisany przez S. Kenta cykl wywiadowczy stanowi wariant analizy decyzyjnej, którą można opisywać w powiązaniu z analizą systemową. Jak pisał Z.J. Pietraś: „Badanym systemem jest wtedy państwo, a podstawowy przedmiot analizy stanowią procesy informacyjno – decyzyjne. Ośrodek decydowania politycznego jest homeostatem systemu, czyli elementem odpowiedzialnym za usuwanie odchyłeń pomiędzy stanem pożądanym i stanem istniejącym. Sytuacja decyzyjna może być rozpatrywana jako wejście do systemu, proces decyzyjny stanowi konwersję wewnątrzsystemową, decyzja polityczna i jej implementacja to wyjścia systemu, a zewnętrzna pętla sprzężenia zwrotnego (między wyjściem i wejściem) pozwala na analizę reakcji

¹⁹⁴ Por. M. Herman, *Potęga...*, op. cit., s. 45.

¹⁹⁵ Por. J. Hughes– Wilson, *Największe błędy...*, op. cit., s. 13.

¹⁹⁶ S. Kent, *Strategic Intelligence...*, op. cit., s. 158., <https://archive.org/stream/strategicintelli0000kent#page/152/mode/2up>, (dostęp: 15.12.2020).

środowiska na decyzje polityczne podejmowane i wykonywane przez homeostat”¹⁹⁷. Biorąc pod uwagę typologię sytuacji decyzyjnych zaproponowaną przez Z. Pietrasia, zwykle w działaniach wywiadu mamy do czynienia z kryzysową sytuacją decyzyjną. Z drugiej strony wywiad działa także w sytuacjach zwyczajnych, tylko wtedy mało się na ten temat dowiadujemy.

¹⁹⁷ Z.J. Pietraś, *Decydowanie polityczne*, op. cit., s. 57–156.

Rozdział 3. System demokratyczny jako kontekst funkcjonowania służb specjalnych – między konsolidacją i destabilizacją

3.1. Pryncypia i wartości demokratyczne oraz zróżnicowany charakter systemu demokratycznego

W poniższym rozdziale przedstawiam pryncypia i wartości demokratyczne takie jak np. jawność, czy konieczność działania instytucji w granicach prawa, jako kontekst funkcjonowania służb specjalnych. Chociaż tematem niniejszej pracy nie jest demokracja jako taka, jak również rozmiar i charakter tego opracowania nie pozwalają na skrótowe choćby zaprezentowanie historii idei demokracji, to zarys tej tematyki jest niezbędny w kontekście zagadnień związanych z działalnością służb specjalnych w państwie demokratycznym. Rozpoczynając analizę ustroju demokratycznego, natrafiamy na trudności już na samym początku, chcąc przedstawić definicję demokracji, gdyż definicja tego pojęcia ulegała częstym zmianom¹⁹⁸. Początkowo demokracja była wiązana z trzema zasadami: równością obywateli, rządami prawa i zbiorowym podejmowaniem decyzji wg zasady większości¹⁹⁹. Tak była definiowana demokracja w Atenach, gdzie wiązała się ona z bezpośrednimi rządami ogółu wolnych obywateli płci męskiej, do tej grupy nie byli wliczani niewolnicy, imigranci i kobiety. Po upadku starożytnej Grecji źródła władzy były utożsamiane raczej z boskim pochodzeniem niż z wolą ludu. Przełom w rozumieniu i stosowaniu zasad demokracji nastąpił z chwilą powstania Stanów Zjednoczonych Ameryki. Jednak po wielu sporach pojęcie demokracji w nauce dalekie jest od jednoznaczności i rodzi wiele pytań. Historycznie rozwinęły się dwa sposoby definiowania tego pojęcia: jeden właściwy teorii normatywnym, związany ze wskazaniem wartości, reguł, a także efektów społecznych, do których powinno prowadzić urzeczywistnianie owych wartości i reguł oraz drugi sposób, związany nie z pytaniem, o to jaka powinna być demokracja, ale obserwacjami empirycznymi, podejmujący próbę odpowiedzi na pytanie, czym jest współczesna demokracja. Chociaż początek poszukiwań związanych z podejściem empirycznym ujawnił się jeszcze przed II wojną światową, to przełom w zakresie tego typu rozważań wiąże się z dziełem J. Schumpetera pt. *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*, w którym autor pisze o demokracji jako metodzie i definiuje ją następująco: „metodą demokratyczną jest taki układ instytucjonalny dochodzenia do decydowania w polityce, w którym jednostki uzyskują władzę decydowania za pomocą konkurencyjnej walki o głos

¹⁹⁸ Por. D. Held, *Models of Democracy*, Polity Press, Cambridge 2008.

¹⁹⁹ Por. A. Antoszewski, *Współczesne teorie demokracji*, w: A.W. Jabłoński, L. Sobkowiak (red.) *Studia z teorii polityki*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1998, s. 7.

ludu”²⁰⁰. J. Schumpeter w opozycji do klasycznych definicji demokracji wprowadził „kryterium racjonalnie efektywne”²⁰¹, które pozwoliło odróżnić systemy demokratyczne i niedemokratyczne. Jak sam pisał: „Widzieliśmy, że teoria klasyczna napotyka trudności w tym zakresie, ponieważ zarówno wola, jak i dobro ludzi może być, i w wielu historycznych przypadkach było realizowane równie dobrze lub lepiej przez rządy, których nie można opisać jako demokratyczne w żadnym przyjętym użyciu tego terminu”²⁰². Dzięki przyjęciu przez J. Schumpetera kryterium cyklicznie odbywanych, rywalizacyjnych wyborów jako podstawowego kryterium odróżniającego demokrację od innych systemów politycznych, doszło do zminimalizowania aksjologicznego, jak również teologicznego aspektu demokracji. Cykliczność oznacza, iż rządzący otrzymują mandat do rządzenia jedynie na pewien określony czas, natomiast rywalizacyjność związana jest z możliwością funkcjonowania w ramach systemu politycznego konkurencyjnych ugrupowań tworzących opozycję polityczną. Zdaniem J. Schumpetera demokracja niekoniecznie musi zapewniać większą wolność osobistą niż inne metody rządzenia, jednak z całą pewnością każdy musi mieć „możliwość rywalizacji o przywództwo polityczne”²⁰³. Ujęcie demokracji jako metody opartej na takich wskaźnikach jak: „cykliczne wybory”, „rywalizacja polityczna” i istnienie „partii politycznych” pozwala na pomiar „poziomu demokracji i wskazanie na regres lub progres demokratyzacji”²⁰⁴. W ten sposób demokracja została sprowadzona nie do pewnych normatywnie postrzeganych wartości, ale do procedury wyłaniania przedstawicielstwa ludu.

Większość współczesnych badaczy zgadza się z definicją J. Schumpetera, chociaż wielu krytykuje go zarazem za minimalizm ujęcia i ograniczony zakres warunków demokracji. Niektórzy z nich starają się uszczegółowić zestaw instytucji i procedur, które mogą być uznane za cechy charakterystyczne demokracji. Tutaj warto wymienić stworzoną przez Roberta A. Dahla koncepcję poliarchii jako rzeczywistej demokracji, w której wymienia 8 czynników charakteryzujących poliarchię zgrupowanych w zależności od etapu wyborczego, do których zalicza m.in. wybór większością głosów, prawo do równej informacji na temat możliwych alternatyw wyborczych, zasadę w myśl której ugrupowanie wygrywające wybory zastępuje u

²⁰⁰ J. Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, Taylor & Francis e-Library, London and New York 2003, s. 269, <http://eet.pixel-online.org/files/etranslation/original/Schumpeter,%20Capitalism,%20Socialism%20and%20Democracy.pdf>, (dostęp: 28.12.2020).

²⁰¹ Ibidem, s.269.

²⁰² J. Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, op. cit., s. 269.

²⁰³ Ibidem, s. 272.

²⁰⁴ A. Antoszewski, *Współczesne teorie demokracji*, op. cit., s. 13.

władzy przegranych i prawo do sprawowania władzy dla wygrywających wybory²⁰⁵. Jednak u swej podstawy definicja demokracji R. Dahla nawiązuje do J. Schumpetera. Dla R. Dahla „demokracja jest związana z procesem, dzięki któremu zwykły obywatel posiada relatywnie wysoki poziom kontroli nad liderami politycznymi”²⁰⁶.

W nurcie proceduralnych opisów demokracji sytuują się również G. O’Donnell i P.C. Schmitter, którzy w ramach „proceduralnego minimum” do powyższych definicji dodali kolejne elementy: „tajne głosowanie, powszechne prawo wyborcze dla pełnoletnich, regularne wybory, rywalizację między stronnictwami, prawo do stowarzyszania się i faktyczny dostęp do stowarzyszeń i odpowiedzialność władzy wykonawczej”²⁰⁷. Do pełnego obrazu można dodać jeszcze możliwość tworzenia w ramach systemu demokratycznego przez konkurujące ze sobą partie koalicji oraz prawa mniejszości²⁰⁸.

Z czasem powszechne stało się przekonanie, że proceduralne rozważania już nie wystarczają, ponieważ nie gwarantują one głębokiej inkluzji społecznej i realnej artykulacji interesów grupowych. W efekcie, współczesna debata na temat demokracji została zdominowana przez spór pomiędzy deliberacyjnym i agonistycznym ujęciem demokracji. Zdaniem reprezentantów podejścia deliberacyjnego w sferze publicznej można osiągnąć ogólne porozumienie, czego efektem będzie legitymizacja systemu, jeśli poszczególni uczestnicy procesu deliberacji wykorzystają procedury publicznej wymiany argumentów oparte na racjonalności i bezstronności. Z kolei wszyscy, których podejmowane decyzje będą dotyczyły, uzyskają możliwość wzięcia udziału w deliberacji bezpośrednio albo poprzez swoich przedstawicieli. Jedną z ważniejszych teoretyczek tego nurtu Seyla Benhabib scharakteryzowała proces uzyskiwania konsensusu następująco: „Podstawą legitymacji w instytucjach demokratycznych jest domniemanie, że instancje, które domagają się dla siebie obligatoryjnej władzy, czynią to, ponieważ ich decyzje reprezentują obiektywny punkt widzenia i leżą w równym stopniu w interesie wszystkich. Domniemanie to można spełnić tylko

²⁰⁵ Por. R.A. Dahl, *A Preface to Democratic Theory*, The University of Chicago Press, Chicago and London 2006, s. 84, <https://bdpad.files.wordpress.com/2015/05/robert-a-dahl-a-preface-to-democratic-theory-expanded-edition-university-of-chicago-press-2006.pdf>, (dostęp: 28.12.2020).

²⁰⁶ Ibidem, s. 3.

²⁰⁷ G. O’Donnell, P. Schmitter, *Transition from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, John Hopkins University Press, Baltimore and London 1986, s. 8, <https://archive.org/stream/transitionsfroma00odon#page/8/mode/2up>, (dostęp: 29.12.2020).

²⁰⁸ Por. G. Almond, G.B. Powell, *Comparative Politics: System, Process and Policy*, Little, Brown And Company, Boston, Toronto 1986, s. 14, https://archive.org/stream/comparativepolit0000almo_j6g3#page/n7/mode/2up, (dostęp: 29.12.2020).

wtedy, gdy takie decyzje są z zasady otwarte dla odpowiednich publicznych procesów deliberacji (deliberation) prowadzonych przez wolnych i równych obywateli”²⁰⁹.

Zgoda powinna być osiągnięta w trakcie procesu deliberacji, który powinny opisywać następujące cechy:

„1. Uczestnictwem w takiej deliberacji rządzą normy równości i symetrii; wszyscy mają taką samą szansę zainicjowania aktów mowy, zgłaszania wątpliwości, zadawania pytań, wszczynania debaty.

2. Wszyscy posiadają prawo do zakwestionowania ustalonych tematów rozmowy.

3. Wszyscy mają prawo do inicjowania dyskusji dotyczących reguł samej procedury dyskursu oraz sposobu, w jaki się je stosuje i wprowadza w życie. Nie ma żadnych *prima facie* reguł ograniczających program rozmowy, tożsamość uczestników, jeśli tylko wykluczona osoba lub grupa potrafi w uzasadniony sposób dowieść, że w istotny sposób dotyczy jej norma proponowana jako temat debaty”²¹⁰.

Przy czym S. Benhabib zakładała, że w określonych warunkach w dyskusji mogą brać udział obywatele danej społeczności, jak również nieobywatele, jeśli temat ich dotyczy. Powołując się na Bernarda Manina, S. Benhabib wskazała również, że procedura deliberacji niesie ze sobą realny walor praktyczny i informacyjny. Nowe informacje w trakcie debaty są przekazywane, ponieważ:

„1. Żadna pojedyncza osoba nie może antycypować i przewidzieć całej różnorodności punktów widzenia, przez które będą postrzegane zagadnienia etyczne i polityczne przez pozostałe osoby biorące udział w deliberacji.

2. Żadna pojedyncza osoba nie może osiąść wszystkich informacji uznanych za istotne dla decyzji dotyczącej wszystkich”²¹¹.

Innymi słowy deliberacja jest procedurą gwarantującą bycie dobrze poinformowanym. Deliberatywny model demokracji spotkał się z krytyką pochodzącą z trzech stron. Liberałowie zarzucili mu, że spowoduje on „korozję” praw jednostek a w efekcie zagrozi rządowi prawa, ruchy feministyczne stwierdziły, że model ten promuje tylko określony, męski sposób dyskusji, z kolei instytucjoniści i realiści uznali ten model za skrajnie naiwny, być może nawet niebezpieczny, ponieważ wprowadza w sferę instytucji rodzaj plebiscytu²¹². Do krytyków

²⁰⁹ S. Benhabib, *Deliberative Rationality and Models of Democratic Legitimacy*, w: S. Benhabib (red.) *Democracy and Difference. Contesting the Boundaries of the Political*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey 1996, s. 69.

²¹⁰ *Ibidem*, s. 70.

²¹¹ *Ibidem*, s. 71.

²¹² Por. S. Benhabib, *Deliberative Rationality and Models of Democratic Legitimacy*, op. cit., s. 74.

deliberacyjnego modelu demokracji należy również Chantall Mouffe, która równocześnie jest jedną z głównych twórczyń razem z Ernestem Laclau agonistycznej koncepcji demokracji. W swoich dziełach Ch. Mouffe wskazuje na dwie kluczowe kategorie polityczności, bez których nie można zrozumieć społeczeństwa – „antagonizm” i „hegemonię”. Hegemoniczność jest cechą każdego porządku społecznego, którego celem jest ustanowienie porządku w niedających się przewidzieć okolicznościach. Każdy porządek społeczny stanowi szczególną konfigurację relacji władzy. Zdaniem Ch. Mouffe problemy polityczne nie są zadaniami technicznymi, które mogą rozwiązać eksperci. „Właściwe kwestie polityczne – jak pisze Ch. Mouffe – zawsze obejmują decyzje, które wymagają dokonania wyboru między sprzecznymi alternatywami”²¹³. Dlatego dominujące myślenie panujące w liberalnej demokracji, charakteryzujące się podejściem racjonalistycznym i indywidualistycznym, nie jest w stanie tego typu wyzwań uwzględnić. Są to konflikty, dla których nie ma żadnego racjonalnego rozwiązania. Po prostu pewien wymiar antagonizmu charakteryzuje ludzkie społeczeństwo. Ch. Mouffe odrzuca również liberalne rozumienie pluralizmu, która zakłada, że chociaż istnieje wiele punktów widzenia i wartości, to można je jednak ułożyć w pewną harmonijną, bezkonfliktową całość. „Pokazałam – pisze Ch. Mouffe – że tego typu perspektywa jako dominująca w liberalnej teorii politycznej musi zanegować to, co polityczne w jego wymiarze antagonistycznym, aby się rozwijać”²¹⁴. Jednak antagonizm nie znika tylko z tego powodu, że się go odrzuca.

Dla Ch. Mouffe liberalizm zamyka się na polityczność również z powodu swojego nastawienia na indywidualizm, który „sprawia, że nie jest w stanie zrozumieć formowania się zbiorowych tożsamości”²¹⁵. Jednak w dziedzinie polityczności zawsze mamy do czynienia ze zbiorowymi formami identyfikacji, z formowaniem się „nas” w przeciwieństwie do „nich”. „To, czego nie chce przyznać (liberalizm – dopisek mój W.G.), to że każda forma obiektywności społecznej jest ostatecznie polityczna i że musi nosić ślady aktów wykluczenia, które rządzą jego konstytucją”²¹⁶. Sam warunek możliwości kształtowania się tożsamości politycznych jest „jednocześnie warunkiem niemożliwości istnienia społeczeństwa, z którego można wyeliminować antagonizm”²¹⁷. Nie da się, wg Ch. Mouffe, zrozumieć demokracji bez uznania „namiętności” za siłę napędową na polu politycznym.

²¹³ Ch. Mouffe, *Agonistics. Thinking The World Politically*, Verso, London, New York 2013, s. 3.

²¹⁴ Ibidem, s. 3.

²¹⁵ Ibidem, s. 4.

²¹⁶ Ibidem, s. 4.

²¹⁷ Ch. Mouffe, *Agonistics...*, op. cit., s. 5.

Bardzo ważnym wnioskiem, który sformułowała Ch. Mouffe jest, iż dobrze funkcjonująca demokracja wymaga konfrontacji demokratycznych stanowisk politycznych bez żadnych gwarancji *a priori*, które z tych stanowisk jest lepsze od innych. Jeśli tego brakuje, istnieje zawsze niebezpieczeństwo, że ta demokratyczna konfrontacja będzie zastąpiona konfrontacją niepodlegających negocjacji, opartym na moralności i odmiennych wartościach. Najważniejsze zadanie demokratycznej polityki nie polega na eliminowaniu „pasji” ani na próbie usunięcia emocji i przekonań takich jak np. przekonania religijne, do sfery prywatnej w celu osiągnięcia racjonalnego konsensusu w sferze publicznej. Chodzi raczej „sublimowanie” tych pasji, i mobilizowanie ich do projektów demokratycznych, „by tworzyły zbiorowe formy identyfikacji wokół celów demokracji”²¹⁸.

W tym kontekście w polityce agonistycznej wymiar antagonistyczny jest zawsze obecny, ponieważ stawką jest walka między przeciwstawnymi projektami hegemonicznymi, których nigdy nie można racjonalnie pogodzić, jeden z nich musi zostać pokonany. To prawdziwa konfrontacja, ale rozgrywająca się pod pewnymi warunkami, regulowana przez zbiór demokratycznych procedur zaakceptowanych przez wszystkich przeciwników²¹⁹.

Inną kwestią, którą warto omówić, jest problem połączenia demokracji i liberalizmu. Większość badaczy uważa tę koniunkcję za oczywistą, tymczasem Ch. Mouffe w książce *Paradoks demokracji* pokazuje, że C. Schmitt dopuszczał tzw. demokrację nieliberalną. „Schmitt twierdzi, że zachodzi nieprzezwyciężalne przeciwieństwo pomiędzy liberalnym indywidualizmem wraz z właściwym dlań moralnym dyskursem koncentrującym się na jednostce a ideałem demokratycznym, który ma przede wszystkim polityczny charakter i dąży do stworzenia tożsamości opartej na homogeniczności. Utrzymuje, że liberalizm stanowi zaprzeczenie demokracji, a demokracja – zaprzeczenie liberalizmu, parlamentarna demokracja zaś, będąc ich zespoleniem, jest niemożliwym ustrojem”²²⁰.

Demokracja to równość, a liberalizm to wolność. Są to tak naprawdę sprzeczne porządki, które tylko sytuacyjnie zostały powiązane. Mówiąc o równości, musimy, jak uważa C. Schmitt, rozróżnić dwie głęboko odmienne idee: liberalną i demokratyczną. Koncepcja liberalna zakłada, że każda osoba jest automatycznie równa każdej innej osobie. „Koncepcja demokratyczna wymaga natomiast, by możliwe było odróżnienie tego, kto należy do demos,

²¹⁸ Ibidem, s. 9.

²¹⁹ Ibidem, s. 9.

²²⁰ Ch. Mouffe, *Paradoks demokracji*, Wydawnictwo Naukowe Dolnośląskiej Szkoły Wyższej TWP we Wrocławiu, Wrocław 2005, s. 52–53.

oraz tego, kto znajduje się poza jego obrębem; z tego powodu równość nie może istnieć bez niezbędnego korelatu, jakim jest nierówność”²²¹.

Jak pisze Ch. Mouffe, demokracja, zdaniem C. Schmitta, „jest w istocie tożsamością rządzących i rządzonych, co wiąże się z podstawową zasadą jedności demos oraz suwerennością jego woli. Jeśli jednak lud ma sprawować rządy, niezbędne jest określenie, kto należy do ludu”²²². I dalej: „Logika demokracji rzeczywiście zakłada, że w samym procesie konstytuowania się „ludu” niezbędny jest moment zamknięcia”²²³.

Demokracja bez liberalizmu jest możliwa. Dotyczyłaby wówczas wszystkich obywateli, którzy byli równi w ramach wspólnoty jednostek uznających te same wartości. W takim ujęciu ci, którzy nie zgadzają się z władzą są wykluczani ze wspólnoty i nie przynależą im się prawa obywatelskie. Taka sytuacja występuje dziś np. w Rosji, która określa się mianem demokracji suwerennej. Jednocześnie, jak twierdzi Ch. Mouffe, „żadne ostateczne rozwiązanie konfliktu, ani też równowaga owych dwu sprzecznych logik nie są możliwe; dochodzić może jedynie do prowizorycznych, pragmatycznych, chwiejnych i niepewnych układów redukujących napięcie między nimi”²²⁴.

Reasumując można stwierdzić, iż większość badaczy podziela pogląd, że o istocie demokracji decydują i świadczą instytucje i procedury zapewniające cykliczne przeprowadzanie rywalizacyjnych wyborów oraz zabezpieczające ochronę politycznych praw obywatelskich takich jak: prawo do nieskrępowanego głoszenia poglądów politycznych, wolność światopoglądowa, równouprawnienie różnych ideologii, wolność zrzeszania się, prawo do wieloźródłowej informacji. W demokracji władza wykonawcza podlega ograniczeniom prawnym i politycznym, legalnie działa opozycja polityczna a obywatele są równi wobec prawa. Demokracja jako pewien typ reżimu politycznego, czyli „zespół faktycznie realizowanych, formalnych i nieformalnych norm regulujących stosunki między państwowymi a niepaństwowymi podmiotami polityki”²²⁵, różni się od innych reżimów na kilku podstawowych płaszczyznach:

1. Zmiana władzy politycznej następuje w wyniku przeprowadzenia rywalizacyjnych wyborów.
2. Rywalizacja polityczna obejmuje wolność zrzeszania się, powszechne prawo wyborcze i regularne wybory.

²²¹ Ch. Mouffe, *Paradoks demokracji...*, op. cit., s. 53.

²²² Ibidem, s. 56.

²²³ Ibidem, s. 56.

²²⁴ Ibidem, s. 58.

²²⁵ A. Antoszewski, *Współczesne teorie demokracji...*, op. cit. s. 15.

3. Naczelne organy władzy politycznej obejmują parlament, rząd oraz niezawisłe sądy.
4. Władza jest dystrybuowana najczęściej na zasadach trójpodziału, często w ramach systemu politycznego funkcjonuje zdecentralizowany samorząd zgodnie z różnymi modelami (nie jest tak jednak zawsze, czego przykładem koncepcja jednolitości władzy państwowej w Szwajcarii).
5. W ramach procesu decyzyjnego funkcjonują odpowiednie procedury zapobiegające uznaniowości decyzji oraz mechanizmy kontrolne, w tym również instytucje kontrolne.
6. Władza odpowiada przed obywatelami, niezależnymi instytucjami kontrolnymi oraz niezawisłymi sądami²²⁶.

Kolejnym, uznanym przez badaczy kryterium demokracji jest istnienie rywalizacyjnego systemu partyjnego. W państwach o stabilnych, rozwiniętych demokracjach powstał zbliżony system walki o głosy wyborców oparty na partiach lub blokach partii lewicowych i prawicowych, które różnią się stanowiskiem wobec takich problemów społecznych jak:

- opozycja pomiędzy prywatną a państwową własnością środków produkcji,
- silnym lub słabym zaangażowaniem państwa w planowanie ekonomiczne,
- poparciem lub odrzuceniem zasady redystrybucji dóbr,
- poparciem lub negacją zasady państwa dobrobytu²²⁷.

Można więc stwierdzić, iż demokracja umożliwia wieloaspektową działalność partiom politycznym, które mogą ze sobą konkurować, budować koalicje i być wobec siebie w opozycji, jednak zmiana władzy spowodowana decyzjami wyborców nie powoduje eliminacji z życia politycznego żadnego z podmiotów politycznych. Partie polityczne mają prawo tworzyć różne programy polityczne, promować różnorodne wartości i wspierać różne modele społeczne i gospodarcze.

Wartości propagowane przez partie polityczne stanowią często podstawę dla projektów działań politycznych, dlatego są tak istotne dla systemu politycznego. O wpływie wartości na funkcje systemu politycznego pisał m.in. T. Parsons jeden z przedstawicieli funkcjonalizmu. T. Parsons uznał wartości za „konceptualizację pragnień na najwyższym poziomie ogólności, który można zastosować do analizy danego systemu działania”²²⁸. Wartości są częścią kultury i można je w mniejszym lub większym stopniu zwerbalizować, jednak często system wartości

²²⁶ Por. A. Antoszewski, *Reżim polityczny*, w: A.W. Jabłoński, L. Sobkowiak (red.) *Studia z teorii polityki*, tom I, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1998, s. 77–81.

²²⁷ A. Lijphart, *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty One Countries*, Yale University Press, New Haven 1984, s. 128, <https://archive.org/details/democraciespatte00aren/page/n3/mode/2up>, (dostęp: 29.12.2020).

²²⁸ T. Parsons, W. White, *Charakter a społeczeństwo*, w: T. Parsons, *Struktura społeczna a osobowość*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1969, s. 248.

obowiązujący w danym systemie społecznym „należy dopiero wydobywać drogą analizy ogólnych lub konkretnych postaw i zachowań”²²⁹. Na poziomie systemu społecznego można mówić o „instytucjonalizacji” wartości. „Zinstytucjonalizowane wartości społeczne tworzą konceptualizację dobrego społeczeństwa wśród jego członków i w zastosowaniu do tego właśnie społeczeństwa”²³⁰. W teorii T. Parsonsa „systemy społeczne istnieją, by realizować swoje podstawowe wartości, a wartości tłumaczą, dlaczego różni aktorzy dokonują różnych wyborów w podobnych sytuacjach”²³¹. T. Parsons również wprowadził bardzo wyraźne rozróżnienie pomiędzy wartościami a celami politycznymi. Termin „cel” został w jego teorii zarezerwowany dla „określonego stanu rzeczy, do którego system stara się dążyć i który, po osiągnięciu, uznawany jest za ostateczną realizację pragnień społeczeństwa”²³². Podobnie kwestię wartości w systemie politycznym widział D. Easton, dla którego „system polityczny można określić jako te interakcje, poprzez które wartości są autorytatywnie przydzielane społeczeństwu, to jest główna cecha odróżniająca system polityczny od innych systemów w jego otoczeniu”²³³. W warunkach ustroju liberalno – demokratycznego panuje rodzaj konsensusu społecznego dotyczącego promowanych wartości konstytucyjnych, do których należą: pluralizm, wolność jednostki, nienaruszalność praw człowieka, prawo do opozycji, prawa mniejszości itp. Granice wspólnoty wartości, w ramach której dochodzi do konkurencji pomiędzy różnymi systemami wartości promowanymi przez poszczególne stronnictwa polityczne, wyznaczają cele programowe tzw. partii antysystemowych. Ugrupowania te zwykle odrzucają w mniejszym lub większym stopniu zastany porządek instytucjonalny i prawny.

Współczesne demokracje są zróżnicowane. Różnice te wynikają z kilku czynników m.in. z historii, tradycji politycznej, różnic w zakresie struktury społecznej, różnic kulturowych itp. Do najważniejszych różnic pomiędzy poszczególnymi systemami demokratycznymi należy stopień zaawansowania demokracji, na który składa się trwałość i stabilność systemu politycznego funkcjonującego w ramach danego państwa. Poza wzorcem ukształtowanym w 21 krajach wymienionych przez Arenda Lijpharta w klasycznych już badaniach, które często określa się mianem demokracji „skonsolidowanych” i które charakteryzują się stabilnością i trwałością porządku politycznego, do demokracji zalicza się również kraje, w których procesy demokratyzacji nastąpiły stosunkowo niedawno i nie są jeszcze tak zaawansowane. Wśród

²²⁹ Ibidem, s. 248

²³⁰ Ibidem, s. 250

²³¹ K. Dziubka, *Wartości polityczne*, w: A.W. Jabłoński, L. Sobkowiak (red.) *Studia z teorii polityki*, tom I, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1998, s. 136.

²³² T. Parsons, W. White, *Charakter a społeczeństwo...*, op. cit., s. 252.

²³³ D. Easton, *Categories for the Systems Analysis of Politics*, op. cit., s. 147.

typologii opartych na kryterium zaawansowania demokracji warto wskazać na podział demokracji zaproponowany przez P. Schmittera oraz M. Burtona, R. Gunthera i J. Higleya. Ten pierwszy wyróżnia „ugruntowane demokracje liberalne”, demokracje trwałe, demokracje nieskonsolidowane i demokracje hybrydowe. Ugruntowane demokracje liberalne charakteryzują się sprawnością instytucji politycznych, przewidywalnością działań poszczególnych podmiotów politycznych, które działają w granicach konstytucji oraz stabilnością systemu politycznego. Z kolei demokracje nieskonsolidowane cechuje płynność rozwiązań instytucjonalnych, personalizacja władzy, częsty udział armii w życiu politycznym, znaczna zmienność preferencji politycznych oraz wzajemna nieufność elit politycznych²³⁴.

M. Burton, R. Gunther i J. Higley zaproponowali typologię demokracji uwzględniającą zmienną instytucjonalną i zmienne behawioralne. W ich koncepcji poza proceduralnymi kryteriami demokracji ważnymi kryteriami są: poziom zaufania pomiędzy elitami i zakres uczestnictwa politycznego pozostałych grup społecznych. Przyjęte zmienne pozwoliły im wyróżnić:

1. Demokrację skonsolidowaną – system, w którym „wszystkie frakcje elity akceptują przyjęte reguły postępowania w polityce i zgodne są w ocenie wartości istniejących instytucji”²³⁵. Elity są ponadto powiązane siecią wzajemnych powiązań, które pozwalają im wpływać na podejmowane w ramach systemu politycznego decyzje. Z drugiej strony żadna grupa społeczna nie jest arbitralnie pozbawiona możliwości aktywnego uczestnictwa w życiu politycznym a korupcja polityczna pozostaje na niskim poziomie.

2. Demokrację nieskonsolidowaną – system, w którym działają instytucje demokracji proceduralnej i uczestnictwo w nich nie jest arbitralnie limitowane, natomiast „brak jest rzeczywistego *consensusu* elit odnośnie demokratycznego porządku w polityce, a poszczególne frakcje elity nie mają do siebie zaufania i wystarczających wzajemnych kontaktów”²³⁶. Zwykle sytuacja taka ma miejsce w państwach, gdzie nastąpiła nagła zmiana polityczna polegająca na obaleniu autorytarnej dyktatury.

3. Demokrację ograniczoną – charakteryzującą się wysokim poziomem integracji elity politycznej, którą łączy *consensus* w zakresie wartości demokratycznych, ale udział

²³⁴ Por. P. Schmitter, *Zagrożenia, dylematy i perspektywy konsolidacji demokracji*, w: J. Hausner (red.), *Narodziny demokratycznych instytucji*, Wyd. AE i FPP Kraków 1995, s. 46–49.

²³⁵ M. Burton, R. Gunther, J. Higley, *Elity a rozwój demokracji*, w: J. Szczupaczyński (red.), *Władza i społeczeństwo*, Agencja Scholar, Warszawa 1995, s. 16.

²³⁶ *Ibidem*, s. 17.

pozostałych grup społecznych w życiu politycznym jest ograniczony do grup najlepiej sytuowanych, co zwykle przejawia się istnieniem cenzusu majątkowego w prawie wyborczym.

4. Pseudodemokrację – typowym przykładem są państwa z systemem jednopartyjnym, gdzie odbywają się wybory, ale nie mają one cech rywalizacyjnych. Nie działają również inne instytucje demokracji skonsolidowanej. W praktyce istnieją więc niektóre instytucje znane z systemu demokratycznego, ale mają one znaczenie fasadowe.

Zdaniem J. Linza i A. Stepana, którzy badali kwestie konsolidacji demokracji, „przemiana demokratyczna jest zakończona, gdy osiągnięte zostanie wystarczające porozumienie co do procedur politycznych w celu stworzenia wybranego rządu, kiedy rząd dojdzie do władzy, co jest bezpośrednim wynikiem wolnego i powszechnego głosowania, kiedy ten rząd ma *de facto* uprawnienia do tworzenia nowych polityk oraz kiedy władza wykonawcza, ustawodawcza i sędziowska stworzona przez nową demokrację nie musi *de iure* dzielić władzy z innymi organami”²³⁷. Powyższą definicję J. Linz i A. Stepan uzupełnili o szczegółowy opis czynników behawioralnych, czynników związanych z postawami społecznymi oraz czynników konstytucyjnych, które wskazują na zakończenie procesu konsolidacji demokracji. Behawioralnie reżim demokratyczny na danym terytorium jest skonsolidowany wówczas, gdy „żaden znaczący podmiot krajowy, społeczny, gospodarczy, polityczny lub instytucjonalny nie wydaje znacznych zasobów na próby osiągnięcia swoich celów poprzez stworzenie niedemokratycznego reżimu lub zwrócenie się do przemocy lub zagranicznej interwencji w celu oderwania się od państwa”²³⁸. Po względem postaw społecznych „reżim demokratyczny utrwała się, gdy zdecydowana większość opinii publicznej uważa, że demokratyczne procedury i instytucje są najwłaściwszym sposobem rządzenia zbiorowym życiem w społeczeństwie takim, jak ich i gdy poparcie dla alternatyw antysystemowych jest niewielkie lub alternatywy te są w mniejszym lub większym stopniu izolowane”²³⁹. Z punktu widzenia konstytucji „ustrój demokratyczny jest umacniany, gdy zarówno siły rządowe, jak i pozarządowe na całym terytorium państwa zostają poddane i przyzwyczajone do rozwiązywania konfliktów w ramach określonych praw, procedur i instytucji usankcjonowanych przez nowy proces demokratyczny”²⁴⁰. Podsumowując można stwierdzić, iż kwestią decydującą dla konsolidacji demokracji jest instytucjonalizacja (utrwalenie) procedur demokratycznej gry pomiędzy podmiotami politycznymi oraz nawyków obywatelskiego działania. Konsolidacja demokracji

²³⁷ J. Linz, A. Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London 1996, s.3.

²³⁸ *Ibidem*, s.6.

²³⁹ *Ibidem*, s. 6.

²⁴⁰ *Ibidem*, s. 6.

dokonywa się równolegle na trzech płaszczyznach i obejmuje przekształcenie: instytucji, zachowań liderów politycznych i świadomości politycznej.

Odwołując się do klasycznego ujęcia J. Linza i A. Stepana podstawowe warunki i kryteria konsolidacji w Polsce zostały spełnione pod koniec lat 90. ubiegłego wieku²⁴¹. Równocześnie właściwie od początku procesu konsolidacji demokracji w Polsce towarzyszą procesy odwrotne, których przyczynami są takie zjawiska jak: słaba instytucjonalizacja partii politycznych, niestabilność systemu partyjnego oraz związana z tym zmienność preferencji politycznych elektoratu, fragmentaryzacja elit politycznych, zła sytuacja materialna dużych grup społecznych, bardzo słaba infrastruktura społeczeństwa obywatelskiego czy też szeroko pojęta korupcja polityczna. Dość szybko doszło do rozpadu solidarnościowej elity, „co zaowocowało – jak pisze A. Antoszewski – daleko posuniętą fragmentaryzacją sceny politycznej i – co ważniejsze – nadmierną polityzacją życia publicznego”²⁴². Przy czym jednym z kryteriów podziału okazał się stosunek do wartości reprezentowanych przez liberalną demokrację. Słabość liberalnego państwa w połączeniu ze złą sytuacją materialną dużych grup społecznych, które nie były beneficjentami zmian systemowych po roku 1989, doprowadziła do wygrania wyborów przez siły polityczne określające się jako eurosceptyczne i narodowo – konserwatywne lokujące swoje ideowe korzenie w przedwojennej Sanacji takie jak: Prawo i Sprawiedliwość. Partia ta wspólnie z Ligą Polskich Rodzina i Samoobroną RP utworzyły w roku 2005 rząd, który zakończył swoją działalność w roku 2007 przedterminowymi wyborami. Można przyjąć, iż to właśnie rok 2005 stał się początkiem krystalizacji grupy około 30 – 40 % wyborców, których poglądy można określić jako w swej istocie sceptyczne wobec rozwiązań liberalnych i demokratycznych jako nieskutecznych i nieefektywnych. Prawo i Sprawiedliwość w swoim programie zakładało m.in.: „sanację państwa” i budowę tzw. IV Rzeczypospolitej²⁴³. W kolejnych wyborach w roku 2007 PIS uległo jednak Platformie Obywatelskiej (PO), której rządy trwały przez dwie kadencje do roku 2015. Za czasów rządów tej partii doszło do utrwalenia i stabilizacji demokracji. Jednak jak pisał R. Dahl: „w rzeczywistości demokracja ma małe szanse na przeżycie, gdy znacząca mniejszość sprzeciwia się jej, bowiem demokratyczne instytucje nie działają płynnie, jeśli większość musi narzucać swoje rządy znaczącej mniejszości”²⁴⁴. Taka mniejszość skryzalizowała się już w roku 2005, natomiast w roku 2015 dzięki głosom wyborczym tego elektoratu PIS ponownie wygrało wybory.

²⁴¹ T. Godlewski, *Polski system polityczny*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2005, s. 185.

²⁴² A. Antoszewski, *Spoleczeństwo obywatelskie a proces konsolidacji demokracji*, w: A. Czajkowski, L. Sobkowiak (red.), *Studia z teorii polityki t.3.*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2000, s. 17.

²⁴³ Program IV RP to był dość istotny projekt ideowy bez względu na jego ocenę i sposób wdrożenia.

²⁴⁴ R. A. Dahl, B. Stinebrickner, *Współczesna analiza polityczna*, op. cit., s. 100.

Opracowany w roku 2014 program wyborczy Prawa i Sprawiedliwości opierał się na następujących filarach: prawo do życia, wolność (rozumiana jednak bardziej wspólnotowo, niż indywidualnie), solidarność (jako kluczowe hasło), równość (zdefiniowana negatywnie w opozycji do błędów systemu komunistycznego, bez definicji pozytywnej), sprawiedliwość, wspólnota (rozumiana jako rodzina i naród, związek kobiety i mężczyzny) oraz naród (naród rozumiany nie jako wspólnota etniczna, ale historyczna)²⁴⁵. Analizując prezentowane hasła programowe można dojść do wniosku, iż w większości są one skoncentrowane na równości i wspólnocie. Rząd PIS realizując swój cel walki z „państwem teoretycznym” przeprowadził szereg zmian w administracji państwowej, spółkach Skarbu Państwa, sądownictwie i mediach. W związku z tymi zmianami od czasu objęcia rządu przez PIS ocena Polski w raportach amerykańskiej organizacji Freedom House systematycznie spada²⁴⁶. W latach 2015 i 2016 Freedom House przyznał Polsce 93 punkty dorocznym raporcie o stanie demokracji i wolności na świecie, w 2020 r. 84 pkt, w roku 2021 były to 82 punkty²⁴⁷.

3.2 Rola i znaczenie służb w państwie demokratycznym i zakres ich działania

Podstawową funkcją służb specjalnych w państwie demokratycznym jest gwarantowanie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego państwa jako całości i jego obywateli²⁴⁸, w tym również bezpieczeństwa ekonomicznego państwa. Działanie tajnych służb w strukturach państwa demokratycznego jest ściśle związane z instytucją władzy. Służby podlegają decyzjom władzy wykonawczej – rządu, który stanowi równocześnie element ich cywilnej kontroli. Innymi instytucjami tworzącymi system nadzoru nad służbami wywiadowczymi jest parlament oraz sądy. W przeciwieństwie do innych systemów wykonywania władzy, w demokracji związek służb z władzą nie ma charakteru relacji

²⁴⁵ *Program PIS 2014*, s. 7–9 i dalsze, <http://pis.org.pl/dokumenty>, (dostęp: 06.04.2021).

²⁴⁶ Metodologia raportu wywodzi się w dużej mierze z Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w 1948 roku. Raport „Wolność na świecie” opiera się na założeniu, że standardy te mają zastosowanie do wszystkich krajów i terytoriów, niezależnie od położenia geograficznego, składu religijnego lub poziom rozwoju gospodarczego. Raporty „Wolność na świecie” są oparte na założeniu, że wolność dla wszystkich ludzi najlepiej osiągnąć w społeczeństwach liberalno–demokratycznych. Kraj lub terytorium otrzymuje od 0 do 4 punktów za każdy z 10 wskaźników dotyczących praw politycznych i 15 wskaźników dotyczących wolności obywatelskich, które mają postać pytań; wynik 0 oznacza najmniejszy stopień swobody, a 4 najwyższy stopień swobody. Kwestie dotyczące praw politycznych są podzielone na trzy podkategorie: proces wyborczy (3 pytania), pluralizm polityczny i uczestnictwo (4) oraz funkcjonowanie rządu (3). Pytania dotyczące wolności obywatelskich są podzielone na cztery podkategorie: wolność słowa i przekonań (4 pytania), prawa zrzeszania się i organizacyjne (3), praworządność (4) oraz autonomia osobista i prawa jednostki (4)., por. <https://freedomhouse.org/reports/freedom-world/freedom-world-research-methodology>, (dostęp: 6.04.2021).

²⁴⁷ R. Stefanicki, *Raport Freedom House: Coraz mniej wolności na świecie. Polska trzecia od końca w Unii Europejskiej*, Wyborcza 4 marca 2021, <https://wyborcza.pl/7,75399,26849418,raport-freedom-house-coraz-mniej-wolnosc-na-swiecie-polska.html>, (dostęp: 06.04.2021).

²⁴⁸ K. Mordaszewski, *Proces kształtowania służb specjalnych w systemie bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej*, Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego 2009, nr 1, s. 24.

personalnej z osobą sprawującą władzę. „Dobrem chronionym w demokracji jest władza rozumiana w kategoriach porządku prawnego, który zapewnia czytelność relacji zachodzących w państwie”²⁴⁹. Służby w państwie demokratycznym podobnie jak inne instytucje państwowe podlegają kontroli. Państwo udziela uprawnień do podejmowania niejawnych działań i kontroluje, czy są one prowadzone w jego interesie²⁵⁰. We współczesnych państwach demokratycznych sfera kontroli nad służbami specjalnymi ulega poszerzeniu. Proces ten związany jest przede wszystkim z rozwojem niezależnych mediów, w tym mediów elektronicznych oraz organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Zakres dostępu do nieujawnianych dotychczas informacji służb poszerzyły również przyjmowane w poszczególnych państwach przepisy dotyczące dostępu do informacji publicznej oraz powołanie instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich.

Innym kluczowym dylematem, poza dostępem do informacji, przed którym stoją demokracje jest pogodzenie funkcjonowania służb specjalnych z wymogiem działania instytucji w granicach prawa i szanowania praw człowieka. Sama pragmatyka i funkcjonalność działania służb powoduje napięcie z logiką działania państwa demokratycznego. Napięcia w tym zakresie stanowią przejaw ogólnej prawidłowości i właściwie są nie do uniknięcia, ponieważ interesy służb wywiadowczych np. w zakresie utrzymania tajności własnych działań są co do zasady sprzeczne z otwartością systemu demokratycznego, a często głęboka ingerencja służb w prawa i wolności obywatelskie wywołuje z jednej strony niepokój, z drugiej zaś nieufność do służb ze strony opinii publicznej, w tym szczególnie przedstawicieli partii opozycyjnych.

Trudno również jednoznacznie wskazać wśród tzw. nowych demokracji troskę elit politycznych o stworzenie takich mechanizmów kontrolnych wobec służb, które minimalizowałyby obawy opozycji. Brak zaufania elit w nowych demokracjach skutkuje również częstymi zmianami kadrowymi w służbach. Wypełnieniu postulatu „działania w granicach prawa” w założeniu ma służyć system demokratycznej kontroli nad służbami specjalnymi, w który zaangażowana jest egzekutywa, władza ustawodawcza i sądy. W praktyce jednak trudno pogodzić działalność wywiadu zagranicznego, który ze swej istoty działa nielegalnie, z wymogiem działania w granicach prawa. W polskich warunkach właściwie tylko niezależne sądy wykazały swoją skuteczność w zakresie kontroli legalności działania służb specjalnych, zwłaszcza służb wewnętrznych, poprzez odrzucanie wniosków tych służb w wielu sprawach, które w mediach funkcjonowały jako „afery”. Jednak kontrola sądowa zwykle

²⁴⁹ Z. Grzegorowski, *Służby specjalne...*, op. cit., s. 184.

²⁵⁰ S. Zalewski, *Służby specjalne w państwie demokratycznym*, AON, Warszawa 2005, s. 94.

działała *ex – post* a szkody wyrządzone przez działania służb często funkcjonowały w przestrzeni publicznej w postaci niedającej się naprawić utraty wizerunku czy społecznego zaufania, czy nawet ponoszonych przez osoby oskarżane przez służby strat finansowych.

Służby specjalne pełnią kilka podstawowych zadań w systemie bezpieczeństwa państwa demokratycznego, których wykonywanie ma bezpośredni wpływ na ich usytuowanie w systemie instytucji państwowych. Zadania służb specjalnych można podzielić na wywiadowcze, kontrwywiadowcze, policyjne i w przypadku polskiego systemu politycznego zadania kontrolne w zakresie ochrony informacji niejawnych, cyberbezpieczeństwa i zagrożeń korupcyjnych. Służby specjalne są również kluczowymi elementami w zakresie bezpieczeństwa cybernetycznego w Polsce. Dwa z krajowych Zespołów Reagowania na Incydenty Bezpieczeństwa Komputerowego (Computer Security Incident Response Team – CSIRT) tj. CSIRT GOV i CSIRT MON są prowadzone przez służby specjalne: Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Służbę Kontrwywiadu Wojskowego²⁵¹.

Zadania wywiadowcze organizacyjnie są wykonywane przez wywiad zewnętrzny (zagraniczny). Podstawowym zadaniem wywiadu zewnętrznego jest zdobywanie pilnie strzeżonych informacji politycznych, wojskowych i gospodarczych²⁵². Służby wywiadowcze zajmują się m.in. wsparciem polityki zagranicznej (monitorowanie traktatów i porozumień międzynarodowych), wykrywaniem za granicą działań organizacji i rządów obcych państw wymierzonych w bezpieczeństwo państwa (zagrożenia asymetryczne, głównie terroryzm) oraz zdobywaniem informacji gospodarczych (wywiad gospodarczy²⁵³). Prowadzenie wywiadu gospodarczego nie sprowadza się jedynie do szpiegostwa przemysłowego, ale zawiera w sobie również zdobywanie strategicznych informacji ekonomicznych, które mają wpływ na interesy ekonomiczne państwa oraz promocję własnych interesów gospodarczych. Wywiad nie tylko rozpoznaje zagrożenia, ale jego zadaniem jest ich czynna eliminacja.

Drugim najstarszym rodzajem działalności służb specjalnych jest wykonywanie zadań kontrwywiadowczych. Organizacyjnie zadanie to wykonuje służba kontrwywiadu, która może mieć również przypisane dużo szersze zadania tak, jak jest to w przypadku polskiej Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Zwykle jednak zachodnie służby kontrwywiadowcze nie posiadają uprawnień dochodzeniowo – śledczych i skupiają się na wykrywaniu na własnym

²⁵¹ Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa (Dz.U. 2018 poz. 1560), <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20180001560/O/D20181560.pdf>, (dostęp: 16.01.2021).

²⁵² Por. J. Konieczny, *Czynności operacyjno–rozpoznawcze*, w: J. Widacki (red.), *Kryminalistyka*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2008, s. 125.

²⁵³ Zob. A. Krzak, *Wywiad gospodarczy*, w: K. Wojtaszczyk (red.), *Polskie służby specjalne, Słownik*, Oficyna Wydawnicza ASPRA–JR, Warszawa 2011, s. 235.

terenie działań obcych służb wywiadowczych oraz przeciwdziałaniu tej działalności, tak jest np. w Wielkiej Brytanii oraz w Niemczech. Działania kontrwywiadowcze przebiegają dwutorowo, z jednej strony kontrwywiad chroni podmioty, które mogą stanowić przedmiot zainteresowania obcych służb wywiadowczych, z drugiej monitoruje działania podejmowane przez obce służby na terytorium RP²⁵⁴. W zakresie funkcjonowania kontrwywiadu znajdują się również organizacje, których aktywność jest wymierzona w porządek konstytucyjny państwa. Można tu wymienić partie ekstremistyczne oraz organizacje terrorystyczne. W ramach swoich zadań kontrwywiad zajmuje się ochroną tajemnic państwa, bo jak pisze J. Widacki: „każde państwo ma swoje tajemnice, których pilnie strzeże. Co więcej, strzec musi, a ochrona tajemnicy jest jednym z ważnych zadań państwa i jego wyspecjalizowanych organów”²⁵⁵. Kontrwywiad zajmuje się również badaniem kadr do służby na wysokich stanowiskach państwowych. To ostatnie zadanie związane jest z prowadzeniem postępowań sprawdzających umożliwiających dostęp do informacji oznaczonych klauzulami tajności. W polskim systemie służb specjalnych cywilna służba kontrwywiadu, ulokowana w strukturze Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, realizuje również zadania policyjne. Realizacja zadań policyjnych wśród służb kontrwywiadowczych państw demokratycznych jest raczej wyjątkiem niż regułą. Uprawnienia policyjne w Europie posiadają jeszcze takie służby specjalne jak: Policyjna Służba Wywiadowcza (PET) w Danii i irlandzka An Garda Síochána

Wykonywane przez służby specjalne zadania w zakresie ochrony bezpieczeństwa państwa i jego porządku konstytucyjnego wymagały przyznania tym instytucjom odpowiednich uprawnień. Stosowane przez służby środki prawne ingerują w sferę praw i wolności obywatelskich. W odpowiednich ustawach kompetencyjnych środki te zostały określone jako czynności. Służby specjalne, a dokładniej ich funkcjonariusze, mogą więc wykonywać czynności: operacyjno – rozpoznawcze, dochodzeniowo – śledcze, analityczno – informacyjne i bardzo rzadko kontrolne. Ten ostatni rodzaj czynności to w zasadzie specyfika polska.

Czynności operacyjno – rozpoznawcze są uważane za jeden z najskuteczniejszych środków niejawnego zbierania informacji przez służby specjalne²⁵⁶. Jerzy Konieczny opisał pojęcie czynności operacyjno – rozpoznawczych, którymi są umocowane ustawowo, z reguły niejawne działania organów państwowych, realizowane w celach informacyjnych,

²⁵⁴ Zob. Oficjalna strona internetowa ABW w dziale „Zadania”, URL:<http://www.abw.gov.pl/portal/pl/9/6/Kontrwywiad.html>, (dostęp: 15.01.2021).

²⁵⁵ J. Widacki, *Przedmowa*, w: M. Polok, *Ochrona tajemnicy państwowej i tajemnicy służbowej w polskim systemie prawnym*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2006, s.9.

²⁵⁶ E. Gruza, *Czynności operacyjno-rozpoznawcze*, w: E. Gruza, M. Goc, J. Moszczyński (red), *Kryminalistyka – czyli rzecz o metodach śledczych*, Wydawnictwo Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008, s. 61–62.

prewencyjnych, wykrywczych lub dowodowych, a w przypadku służb wywiadowczych mające ponadto znaczenie polityczne, militarne i gospodarcze²⁵⁷. Chociaż kwestia czynności operacyjno – rozpoznawczych nie została uregulowana ustawowo, na gruncie kryminalistyki zostały określone zasady, którymi powinny się kierować instytucje wykorzystujące w swojej pracy tego typu czynności. Do najważniejszych należy zasada praworządności, związana z wymogiem ścisłego przestrzegania prawa przez służby w trakcie wykonywania tych czynności, jak również po ich zakończeniu. Działania służb powinny być prowadzone w sposób obiektywny, bez naginania faktów do wcześniej postawionych hipotez. Czynności powinny być planowe i systematyczne, zgodne z zasadą ekonomiki. Wykorzystywane w trakcie prowadzenia czynności operacyjno – rozpoznawczych metody pracy operacyjnej powinny być adekwatne do badanych zagrożeń. Kolejnym ważnym wymogiem jest obowiązek dokumentowania prowadzonych czynności.

Czynności analityczno – informacyjne polegają na gromadzeniu, przetwarzaniu i przekazywaniu informacji ważnych dla bezpieczeństwa państwa. Służby specjalne wykorzystują uzyskane informacje dwutorowo, z jednej strony są one przekazywane decydentom politycznym, z drugiej zaś są one wykorzystywane przez same służby i pozwalają ukierunkować ich dalszą pracę²⁵⁸ w zakresie działalności operacyjnej lub dochodzeniowo – śledczej. Obydwa sposoby wykorzystania informacji są ze sobą związane. Praca analityczno – informacyjna służb specjalnych ma swoje ograniczenia wynikające z przepisów o ochronie informacji niejawnych. Nie wszystkie informacje uzyskane drogą operacyjną mogą być przekazane odbiorcom zewnętrznym. Rodzi to praktyczne problemy polegające na tym, że służby nie zawsze mogą odpowiedzieć na pytania uszczegóławiające. W demokratycznym państwie prawa decydenci polityczni nie powinni wpływać na treści przekazywanych im przez służby specjalne informacji i analiz, ponieważ tylko na podstawie zobiektywizowanych przesłanek można podejmować optymalne decyzje. Jeśli decydenci wyrażają wątpliwości dotyczące pewnych wniosków wywiadu powinni np. zlecić podobny temat do opracowania innej służbie i porównać wnioski. Decydenci polityczni powinni mieć możliwość zatwierdzania tajnych operacji, tak jest w USA, ponieważ takie akcje niosą ryzyka dla polityki zagranicznej. Jednak równocześnie nie powinni mieć możliwości ingerowania w plany operacyjne. Politycy

²⁵⁷ J. Konieczny, *Czynności operacyjno–rozpoznawcze*, w: J. Widacki (red.), *Kryminalistyka*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2008, s.125.

²⁵⁸ Zob. P. Białek, *Zarys pracy analityczno–informacyjnej realizowanej dla odbiorców zewnętrznych przez Urząd Ochrony Państwa i Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” – wydanie specjalne z okazji 80. Rocznicy urodzin Krzysztofa Kozłowskiego, pierwszego Szefa Urzędu Ochrony Państwa, s. 166.

powinni mieć możliwość kierunkowania pracy służb, biorąc pod uwagę interesy państwa, ale nie powinni wykorzystywać służb specjalnych do walki politycznej, nawet gdyby miało to być tylko wykorzystywanie informacji operacyjnych.

Innym problemem istniejącym wewnątrz służb specjalnych jest częsta niechęć pionów operacyjnych do poddania wyników swojej pracy niezależnej weryfikacji przez analityków danej służby. W dużej mierze wynika to z czasami przesadnej chęci ochrony własnych źródeł informacji. Ważnym kierunkiem pracy pionów analitycznych jest również prowadzenie białego wywiadu, polegającego na analizie materiałów ze źródeł jawnych. Pracą analityczną zajmują się również jednostki analityczne CBA. W tym wypadku analizowane są głównie oświadczenia majątkowe osób zobowiązanych do ich składania na mocy Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. Efektem tych działań są prowadzone kontrole.

Możliwość wykonywania czynności dochodzeniowo – śledczych posiadają dwie z polskich służb specjalnych tj. ABW i CBA. Takie uprawnienia w większości państw zachodnich charakteryzują służby policyjne a nie specjalne²⁵⁹. Czynności dochodzeniowo – śledcze w sposób najbardziej bezpośredni ingerują w wolności i prawa obywatelskie określone w Konstytucji. Pod względem posiadanych uprawnień „polskie służby posiadają zbliżone rozwiązania do tych występujących w Federacji Rosyjskiej, na Białorusi czy Ukrainie, gdzie przyznanie tych kompetencji ma podobną genezę”²⁶⁰. Uprawnienia śledcze w Polsce zostały przyznane Resortowi Bezpieczeństwa Wewnętrznego już w roku 1944 przez Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego w Moskwie, podobne uprawnienia otrzymali również żołnierze Informacji Wojskowej. Do roku 1990 uprawnienia dochodzeniowo – śledcze posiadała Służba Bezpieczeństwa. W Polsce często powoływano się na przykład amerykańskiego Federalnego Biura Śledczego (FBI), które również ma możliwość stosowania czynności śledczych. Nie można jednak porównywać uprawnień polskich służb specjalnych do FBI, ponieważ „biuro prowadzi śledztwa w sprawach pogwałcenia prawa federalnego, jednak nie ma możliwości wnoszenia aktu oskarżenia. Dokonują tego prokuratorzy zatrudnieni w Departamencie Sprawiedliwości lub poszczególne Biura Prokuratora Stanów Zjednoczonych”²⁶¹. Możliwości prowadzenia czynności procesowych nie posiadają np. służby Wielkiej Brytanii (Security Service), które muszą w tym zakresie współpracować ze specjalnym oddziałem Policji (Special

²⁵⁹ M. Bożek, *Współczesny model polskich służb. Służby informacyjne czy policyjne?*, Zeszyty Naukowe AON 2005, nr1, s. 93.

²⁶⁰ M. Kolaszyński, *Status ustrojowy polskich służb specjalnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Karków 2016, s. 157.

²⁶¹ *Ibidem.*, s. 157.

Branch). Podobnie jest w Republice Federalnej Niemiec, gdzie Federalny Urząd Ochrony Konstytucji (Bundesamt für Verfassungsschutz – BfV) wykonywanie czynności karno – procesowych zleca Federalnemu Urzędowi Kryminalnemu – Grupie Zapasowej (Bundeskriminalamt – Sicherungsgruppe).

Uprawnienia do wykonywania czynności kontrolnych w systemie polskich służb specjalnych posiadają ABW, CBA i Służba Kontrwywiadu Wojskowego. Uprawnienia kontrolne ABW wynikają z zapisów Ustawy o ochronie informacji niejawnych z dnia 5 sierpnia 2010 r.²⁶². Realizowane w polskim systemie służb specjalnych zadania kontrolne w zakresie ochrony informacji niejawnych w przypadku ABW dotyczą dwóch aspektów: bezpieczeństwa osobowego i monitorowania systemów ochrony informacji niejawnych w administracji. Bezpieczeństwo osobowe związane jest z prowadzeniem postępowań sprawdzających wobec obywateli ubiegających się lub piastujących stanowiska związane z dostępem do tego rodzaju informacji. Analizując jednak poszczególne systemy w krajach europejskich można zauważyć, że w niektórych z nich za system ochrony informacji niejawnych odpowiadają niezależne od służb specjalnych urzędy cywilne. Sytuacja ta ma miejsce np. w Czechach, Rumunii, na Słowacji i w Belgii²⁶³.

Wykonywanie zadań kontrolnych przez Centralne Biuro Antykorupcyjne, zgodnie z ustawą, obejmuje dwa obszary działań: przestrzeganie przez osoby pełniące funkcje publiczne przepisów ustawy antykorupcyjnej²⁶⁴ oraz badania i kontroli zamówień publicznych, gospodarowania środkami publicznymi, a także rozporządzania mieniem państwowym i komunalnym²⁶⁵. Uprawnienia kontrolne CBA i połączenie ich z uprawnieniami do prowadzenia czynności operacyjno – rozpoznawczych i dochodzeniowo – śledczych miało w założeniu przyczynić się do skuteczności tej służby, która dzięki posiadaniu uprawnień kontrolnych mogła zdobywać informacje niezbędne do skutecznego prowadzenia postępowania przygotowawczego. Jednak obecnie połączenie wszystkich tych uprawnień w jednej służbie budzi kontrowersje. „Na pierwszym planie stawia się tutaj brak obiektywizmu kontroli w przypadku, gdy z góry jest ona ukierunkowana na ściganie przestępstw”²⁶⁶.

²⁶² Dz.U. z 2016 r, poz. 1167.

²⁶³ Por. C. Rybak, *Jak uniemożliwić służbom zawłaszczenie systemu ochrony tajemnic państwa?*, <https://www.infosecurity24.pl/jak-uniemozliwic-sluzbom-zawlaszczenie-systemu-ochrony-tajemnic-panstwa>, (dostęp: 16.01.2021).

²⁶⁴ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz.U. z 2006 r. Nr 216, poz. 1584 z późn. zmianami), <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19971060679/U/D19970679Lj.pdf>, (dostęp: 16.01.2021).

²⁶⁵ Por. Informacja o wynikach działalności Centralnego Biura Antykorupcyjnego za 2019 rok, file:///C:/Users/User/Downloads/informacja_CBA_2019.pdf, (dostęp: 16.01.2021).

²⁶⁶ P. Szustakiewicz, *Centralne Biuro Antykorupcyjne jako instytucja kontroli*, „Kontrola Państwowa” 2008, nr 3, s. 76.

Poza ogólnie sformułowanymi zadaniami i przypisanymi funkcjonariuszom służb specjalnych uprawnieniami w zakresie rodzajów prowadzonych czynności, służby specjalne posiadają w swoich ustawach kompetencyjnych katalogi szczegółowych zadań. Zakres zadań cywilnych służb specjalnych w Polsce od roku 1990 stale rośnie. Wiąże się to ze zmieniającą się sytuacją w zakresie nowych zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa np. terroryzm czy zagrożenia bezpieczeństwa ekonomicznego. Zwiększenie zakresu zadań stanowi odpowiedź na nowe zagrożenia, zmieniającą się sytuację międzynarodową, nowe rodzaje przestępczości itp. Ten proces można uznać za naturalny, ale jest również inny rodzaj uprawnień, wprowadzony odrębnymi ustawami, czego przykładem jest Ustawa o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa, która czyni z ABW Zespół CERT, zgodnie z nomenklaturą unijnej Dyrektywy NIS²⁶⁷. Przepisy te dają Agencji wgląd do systemów informatycznych takich instytucji jak sądy, NIK itp., czyli instytucji kontrolnych. W Europie funkcjonują różne systemy ochrony cyberprzestrzeni. Najbardziej zcentralizowany system w tym zakresie działa we Francji, gdzie działania w tej sferze są prowadzone za pośrednictwem Sekretariatu Generalnego Obrony i Bezpieczeństwa Narodowego. Wielka Brytania i Republika Federalna Niemiec stworzyły systemy obrony cyberprzestrzeni o charakterze raczej zdecentralizowanym. W Wielkiej Brytanii centralnym organem koordynacyjnym jest Narodowe Centrum Cyberbezpieczeństwa (National Cyber Security Centre – NCSC)²⁶⁸, związane ze służbami specjalnymi. W Republice Federalnej Niemiec działają cywilne, federalne organy koordynujące i prowadzące działalność w zakresie ochrony cyberprzestrzeni. Działalnością w tym zakresie kieruje Pełnomocnik Rządu Federalnego ds. Telekomunikacji. Funkcję forum koordynującego współpracę pomiędzy sferą administracyjną a gospodarczą pełni Narodowa Rada Cyberbezpieczeństwa.

3.3. Stabilność systemu demokratycznego a działalność służb specjalnych

Służby specjalne stanowią specyficzną część administracji publicznej, która wchodzi w skład systemu politycznego²⁶⁹. Specyfika służb specjalnych polega przede wszystkim na podejmowaniu działań o charakterze tajnym oraz na fakcie, iż są to organizacje związane ze

²⁶⁷ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1148 z dnia 6 lipca 2016 r. w sprawie środków na rzecz wysokiego wspólnego poziomu bezpieczeństwa sieci i systemów informatycznych na terytorium Unii, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016L1148&from=EN>, (dostęp: 18.01.2021).

²⁶⁸ CyberDefence24, UK: *Inauguracja Narodowego Centrum Cyberbezpieczeństwa. Ważna współpraca z sektorem prywatnym*, <https://www.cyberdefence24.pl/uk-inauguracja-narodowego-centrum-cyberbezpieczenstwa-wazna-wspolpraca-z-sektorem-prywatnym>, (dostęp: 12.02.2020).

²⁶⁹ B. Guy Peters, *Administracja publiczna w systemie politycznym*, Scholar, Warszawa 1999, s. 216.

stosowaniem w ramach systemu politycznego „mniej lub bardziej legalnego przymusu fizycznego (physical compulsion)”²⁷⁰. Równocześnie, odnosząc się do G. Petersa, który traktuje np. armię jako instytucjonalną grupę nacisku, to opis ten nie pasuje do służb, przynajmniej w Polsce. Instytucjonalne grupy nacisku: „są to ważne, społeczne czy polityczne instytucje usiłujące wpływać na bieg spraw publicznych”²⁷¹. Armia posiada nieporównywalny w stosunku do służb potencjał osobowy i jest bardzo blisko związana z przemysłem obronnym. Decyzje dotyczące wyboru uzbrojenia mają znaczący wpływ na sytuację gospodarczą wielu spółek, rynki oraz budżet państwa. W przeciwieństwie do armii służby nie stanowią jakiejś jednolitej grupy. Istnieją zasadnicze różnice pomiędzy wojskowymi a cywilnymi służbami, wśród służb cywilnych często dochodzi do sprzeczności interesów pomiędzy wywiadem a kontrwywiadem nie mówiąc już o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym. Każda z tych służb (może kierownictwo każdej z tych służb) ma odmienne interesy, wynikające głównie ze specyfiki służby. Przykładowo kontrwywiad będzie dążył do procesowej realizacji w przypadku ustalonego agenta obcego wywiadu, ponieważ jest to dla kierownictwa sukces. Z kolei wywiad raczej będzie zmierzał do zwerbowania tej osoby do współpracy.

Struktura służb specjalnych w dużej mierze wynika z panującego systemu politycznego oraz przyjętych przez partie polityczne a zwłaszcza partię rządzącą systemu wartości, światopoglądu czy ideologii. Wpływ ideologii i światopoglądu na konkretne działania jest „pośredni i często subtelny”²⁷², ale są one jednak „ważnymi czynnikami kształtującymi instytucje polityczne”²⁷³. Wartości stosowane w budowaniu systemu służb często nie są wyrażane wprost przez organizacje polityczne, jednak można o nich wnioskować pośrednio na podstawie analizy struktury służb. Przykładem mogą tu być struktury odpowiedzialne za bezpieczeństwo państw totalitarnych, gdzie z reguły dublowało się służby wywiadowcze i kontrwywiadowcze a często również armię²⁷⁴. Struktury te miały równocześnie duże szersze uprawnienia niż tradycyjne wywiady i kontrwywiady, pełniły funkcje służb bezpieczeństwa, policji politycznej, straży granicznej, posiadały własne oddziały militarne. Jednak główną ich funkcją była stabilizacja reżimu, a konkurencja pomiędzy tymi instytucjami posunięta nawet do otwartej wrogości stanowiła najlepszą gwarancję zachowania władzy rządzących. Jak pisze W. Suworow: „Tworzenie tego podwójnego systemu zaczęło się od powołania WCzK, Ogólnorosyjskiej Nadzwyczajnej Komisji do Walki z Kонтrewolucją i Sabotażem, która miała

²⁷⁰ G.A. Almond, J. Coleman, *The Politics of Developing Areas*, op. cit., s. 6.

²⁷¹ B. Guy Peters, *Administracja publiczna...*, op. cit., s. 227.

²⁷² J.G. March, J. Olsen, *Instytucje...*, op. cit., s. 83.

²⁷³ *Ibidem*, s. 83.

²⁷⁴ Zob. W. Suworow, *GRU. Radziecki wywiad wojskowy*, Dom Wydawniczy Rebis, Poznań 2010, s. 15.

zneutralizować rosnącą władzę Ludowego Komisariatu Spraw Wewnętrznych. Przez całą spływającą krwią wojnę domową obie te służby działały niezależnie i nawet rywalizowały ze sobą, ponieważ ogromnie przybrały na znaczeniu, Lenin stworzył jeszcze inny organ kontroli i wymierzania sprawiedliwości – Rabkrin (Rabocze –kriestianskaja inspiekcyja – dopisek mój W.G.)”²⁷⁵.

I dalej:

„Obowiązywały tam (w hitlerowskich Niemczech – dopisek mój W.G.) te same zasady podwójności: SA i SS, Wehrmacht i Waffen SS, RSHA i Abwehra”²⁷⁶.

Z kolei w państwach demokratycznych często struktury służb powstają w oparciu o zasadę niekoncentrowania uprawnień, informacji i zadań w jednej instytucji. Dobrym przykładem może tu służyć Republika Czeska, gdzie poza służby specjalne zostały wyprowadzone takie istotne kwestie jak ochrona informacji niejawnych czy cyberbezpieczeństwo.

Zmiana zakresu zadań oraz zakresu uprawnień służb specjalnych zwykle jest spowodowana pojawieniem się na wejściu do systemu informacji pochodzącej z otoczenia międzynarodowego, która wskazuje na pojawienie się nowych zagrożeń. Możliwa jest również sytuacja, kiedy w ramach systemu społecznego pojawia się żądanie dotyczące np. konieczności ścigania przestępstw, które uprzednio nie leżały w zakresie ustawowym działania służb. Sygnały te w ramach systemu politycznego są przetwarzane i materializują się na wyjściach w formie decyzji oraz odpowiednich zmian prawa. Polecenia wykonawcze są przekazywane nieformalnie z podsystemu partyjnego za pośrednictwem dedykowanych instytucji władzy wykonawczej do podsystemu służb specjalnych. Co prawda formalnie partie nie mają takich kompetencji; mają je tylko jako ugrupowanie tworzące gabinet. Można więc założyć, że im bardziej partia ma takie wpływy (a w Polsce, oczywiście ma), tym większy stopień demokracji nieskonsolidowanej. Interakcje pomiędzy podsystemem partyjnym a podsystemem służb specjalnych oparte są na władzy partii politycznych. Opisane wyżej działania zmierzające do zmiany zakresu zadań służb można traktować w kategoriach dochodzenia systemu politycznego do stanu równowagi. Oprócz zmian w zakresie wykonywanych przez służby specjalne zadań, możliwa jest również sytuacja, polegająca na tym iż sygnał do zmian w służbach wychodzi z wnętrza systemu politycznego, a jego efektem są głębokie zmiany kadrowe w służbach. Takie żądania (withinputs) mogą pochodzić od partii politycznych lub organizacji związanych z partiami politycznymi. Interakcje pomiędzy partiami politycznymi a

²⁷⁵ W. Suworow, *GRU. Radziecki wywiad wojskowy*, op. cit., s. 14.

²⁷⁶ *Ibidem*, s. 14.

służbami specjalnymi można analizować przy pomocy kilku zmiennych, takich jak: struktura służb specjalnych, zmiana zakresu zadań służb, zakres uprawnień służb specjalnych, zakres zmian personalnych w służbach specjalnych po zmianie władzy politycznej i polityczna kontrola nad służbami specjalnymi.

W niektórych systemach politycznych zmiany struktury służb i zmiany zakresu zadań są wykorzystywane przez partie polityczne do zwiększania swoich wpływów w służbach specjalnych i ich upolityczniania. W tym przypadku mamy do czynienia z zasadniczą sprzecznością pomiędzy deklarowanymi celami i wartościami a rzeczywistym zachowaniem podmiotów politycznych sprawujących władzę. Służby poddane presji władzy politycznej tracą swoją autonomię a państwo przestaje wykonywać swoje główne zadanie, jakim jest „zagwarantowanie porządku politycznego oraz autonomii różnych instytucjonalnych sfer społeczeństwa”²⁷⁷. Najbardziej widocznym przejawem upolitycznienia służb w państwach o nieskonsolidowanej demokracji są masowe tzw. czystki personalne wśród funkcjonariuszy, czyli masowe zwolnienia pracowników, najczęściej w celu przyjęcia do pracy osób związanych z partią rządzącą. Istotnym elementem, chociaż mniej widocznym dla opinii publicznej są głębokie zmiany personalne wśród kadry zarządzającej tymi organizacjami na różnych szczeblach. W ramach dokonywanych zmian personalnych ma więc miejsce proces zatrudniania i awansowania osób lojalnych wobec danej opcji politycznej, czemu w większości współczesnych systemów politycznych zapobiega „instytucjonalizacja merytorycznych kryteriów zatrudniania i awansowania”²⁷⁸. Można stwierdzić, iż w systemach politycznych krajów rozwiniętych „siła partykularnych wpływów na życie zbiorowe jest strukturalnie i proceduralnie ograniczana”²⁷⁹ a zakres zmian personalnych w służbach jest minimalny i ogranicza się do szefów tych służb, którzy pełnią nadzór polityczny. Upolitycznione, pozbawione autonomii służby specjalne, zamiast wykonywać swoje ustawowe obowiązki, są wykorzystywane do przeprowadzania różnego rodzaju akcji na polityczne zamówienie. Efektem tych działań jest destabilizacja systemu politycznego. Z drugiej strony na zasadzie sprzężenia zwrotnego, destabilizowany (z różnych powodów) system polityczny wpływa na demontaż służb.

Służby podobnie jak inne instytucje administracji publicznej stanowią w każdym systemie siłę polityczną, głównie „dzięki możliwości kontrolowania przepływu informacji,

²⁷⁷ J.G.March, J.Olsen, *Instytucje...*, op. cit., s. 143.

²⁷⁸ *Ibidem*, s. 246.

²⁷⁹ B. Guy Peters, *Administracja publiczna...*, op. cit., s. 246.

liczby opcji decyzyjnych i praktycznych możliwości realizacji każdej z nich”²⁸⁰. Obawy polityków wynikające z możliwości pozaprawnego wpływania przez służby specjalne na bieg spraw publicznych, bądź też usamodzielnienia się służb, doprowadziły do poddania ich politycznej kontroli ze strony różnych instytucji. Jednym z mechanizmów kontrolnych jest obsadzanie kluczowych stanowisk przez „ludzi o niekwestionowanej, politycznej lojalności”²⁸¹. W polskich warunkach politycy mianowani na szefów służb nie stanowią żadnej przeszkody przed usamodzielnieniem się tych organizacji, ponieważ w tych nominacjach nie chodzi o ochronę demokracji tylko o realizację interesów partii. To nie jest realna kontrola cywilna jak w innych krajach. Różnica między szefem służb będącym funkcjonariuszem a szefem politykiem jest taka, że polityk ma bezpośrednie dotarcie do kierownictwa partii i ma jej zaufanie. W związku z tym właściwie nic go nie ogranicza. Funkcjonariusz nawet najbardziej zaufany zawsze będzie kimś obcym, komu nie do końca można zaufać i kto nigdy do końca nie będzie ufał danej partii.

Służby są również poddane politycznej kontroli ze strony władzy ustawodawczej, która wykonuje swoje uprawnienia kontrolne za pomocą odpowiednich komisji. Inny rodzaj kontroli stanowi Rzecznik Praw Obywatelskich oraz niezawisłe sądy. Należy również stwierdzić, iż w zakresie kontroli służb specjalnych rola opinii publicznej jest mocno ograniczona ze względu na tajność działań tych instytucji. Wzajemne relacje partii politycznych i służb specjalnych a zwłaszcza powodowane tymi interakcjami zmiany w służbach specjalnych mogą stanowić szczególnie wrażliwy wskaźnik poziomu konsolidacji demokracji. Innym wskaźnikiem może być „upolitycznienie” służb specjalnych, rozumiane w sposób, w jaki zdefiniował je Carl Schmitt tzn. jako *de facto* „upartyjnienie”.

Panaceum na wszelkie przypadłości związane z upartyjnieniem służb specjalnych ma być ich „apolityczność”. O tym jak mylące w stosunku do instytucji państwowych jest to pojęcie pisał M. Karwat, postrzegając apolityczność jako jeden z aspektów upolitycznienia, a przypadek służb specjalnych jest tu bardzo często symptomatyczny, zwłaszcza w Polsce. Ową „apolityczność” służb specjalnych mają zagwarantować zapisy ustawowe dotyczące parlamentarnej kontroli nad służbami specjalnymi, pozycji szefów poszczególnych służb w kontekście utrudnionej możliwości ich odwoływania oraz zakaz członkostwa w partiach i ruchach politycznych, a także udziału w działalności politycznej dla funkcjonariuszy służb specjalnych. Jak pisał Zbigniew Grzegorowski: „Nadużywanie służb specjalnych do doraźnych celów przez polityków i elity rządowe zawsze przyczynia się ostatecznie do utraty poparcia

²⁸⁰ Ibidem , s. 56.

²⁸¹ Ibidem , s. 267.

społecznego”²⁸². Z kolei w ocenie A. Żebrowskiego, mimo wszystkich ustawowych zakazów dotyczących udziału funkcjonariuszy w działalności politycznej w organizacjach politycznych, problem apolityczności służb istnieje nadal, dotychczas nie udało się żadnej partii rządzącej uchronić służby od „politycznych zawirowań”²⁸³. Upolitycznienie służb jest traktowane pejoratywnie jako pewien zarzut. Proces upolityczniania służb specjalnych jest szczególnie niebezpieczny w kontekście stałego poszerzania ich uprawnień oraz katalogu zadań. Polskie służby specjalne wyposażone w uprawnienia dochodzeniowo – śledcze, analityczno – informacyjne, operacyjno – rozpoznawcze oraz kontrolne, które działały w warunkach nieskonsolidowanej demokracji były szczególnie podatne na możliwość wykorzystania ich do akcji typowo politycznych jak np. publiczne aresztowanie ważnej osoby ze świata biznesu czy polityki, które ma służyć jakimś kalkulacjom politycznym. W przeciwieństwie do nich np. czeskie służby specjalne, które nie posiadają tak rozbudowanych uprawnień, a zwłaszcza uprawnień dochodzeniowo – śledczych, nawet w warunkach nie do końca skonsolidowanej demokracji, nie mogły zostać użyte do tego rodzaju akcji, które miałyby bezpośredni wpływ na system polityczny Republiki Czeskiej, co oczywiście nie znaczy, że funkcjonariusze tych służb czy same służby nigdy nie zostali uwikłani w afery polityczne.

W tym kontekście pojawia się problem upolitycznienia służb specjalnych w państwach demokratycznych. Pojęcie upolitycznienia zostało wyjaśnione w pierwszym rozdziale. W tym miejscu zamierzam przyłożyć je do wyjaśnienia pragmatyki działania wywiadu. Problem upolitycznienia (politicization) służb wywiadowczych w demokracji dostrzegany jest również przez badaczy zachodnich. Jednak ze względu na pewną autonomię, jaką w dojrzałych demokracjach, cieszą się służby specjalne i inne instytucje, problem ten jest inaczej definiowany; bardziej jako wpływanie przez polityków na cykl wywiadowczy i treść analiz wywiadowczych niż szerokie zmiany personalne.

Mark Lowenthal już na początku swojej książki *Intelligence: From Secrets to Policy* poświęcił wiele miejsca zagadnieniom upolitycznienia służb wywiadowczych. „Oczekuje się – pisał M. Lowenthal – że oficerowie wywiadu, którzy współpracują z politykami utrzymają swój zawodowy obiektywizm i nie będą ulegać naciskom politycznym, forsując określone wyniki, czy wnioski”²⁸⁴, gdyby stało się inaczej, może to zagrazić obiektywizmowi prezentowanych przez nich analiz wywiadowczych. Oficerowie, którzy ulegają przekonaniom takiej czy innej

²⁸² Z. Grzegorowski, *Służby specjalne...*, op. cit., s. 196.

²⁸³ A. Żebrowski, *Ewolucja polskich służb...*, op. cit. s. 304.

²⁸⁴ M.M. Lowenthal, *Intelligence: From Secrets to Policy*, Sage/Cq Press, Los Angeles 2012, s. 3., https://archive.org/details/intelligencefrom0000lowe_t8r9/page/2/mode/2up?view=theater, (dostęp: 29.03.2021).

partii są stronnicy. Taką sytuację M. Lowenthal określał mianem „upolitycznionego wywiadu” (politicized intelligence), który uważał za „najpoważniejszy wyraz hańby”²⁸⁵. Próby zdefiniowania pojęcia „upolitycznienie wywiadu” podjęli również inni badacze. G.F. Treverton określił upolitycznienie jako „zobowiązanie do przyjęcia punktów widzenia lub wniosków w procesie prowadzenia analiz wywiadowczych lub interakcja z polityką, która tłumi inne dowody lub poglądy, lub zaciemnia rzeczywisty obraz sytuacji przekazywany w analizach wywiadowczych innym ludziom”²⁸⁶. G.F. Treverton wprowadził również klasyfikację rodzajów „upolitycznienia”:

1. Bezpośredni nacisk, kiedy wnioski trafiają od wyższych urzędników politycznych do konkretnego oficera wywiadu. Wnioski są zwykle takie, które są zgodne z polityką tych urzędników.
2. „Linia brzegowa” (house line), kiedy niewygodne fakty są stronnicy ignorowane w imię przyjętej z góry tezy a analitycy, którzy prezentują inne poglądy są ignorowani.
3. „Zbieranie wiśni” (cherry picking – a czasem „uprawa wiśni”), kiedy politycy, wybierają swoich faworytów z szeregów analityków wywiadu.
4. Zadawanie pytań (question asking), gdzie, podobnie jak w innych obszarach analizy, charakter pytania kierkuje analizę, jeśli nawet nie do konkretnej odpowiedzi, to do ram, w których ta odpowiedź powinna się sytuować. Jedną z wersji tej manipulacji jest sytuacja, gdy polityk zadaje rozsądne pytanie, ale zadaje je permanentnie, co zniekształca analizę – pozbawiając analityków czasu i zniechęcając do pracy nad innymi pytaniami.
5. Wspólny „sposób myślenia” (a shared mindset), w którym służby wywiadowcze i politycy dzielą te same silne przekonania i założenia. To jest być może przypadek graniczny; jeśli jest to upolitycznienie, to jest ono bardziej narzucone sobie przez wywiad niż przez decydentów politycznych²⁸⁷.

Inną perspektywę badawczą proponuje G. Hasted, który wprowadza podział „upolitycznienia” na lekkie (soft) i ciężkie (hard). G. Hasted opisywał lekkie „upolitycznienie” jako „zmianę założeń leżących u podstaw analizy, reguł decyzyjnych, według których przebiega analiza oraz otoczenia instytucjonalnego, w ramach którego toczą się te rozważania”²⁸⁸. W trakcie procesu lekkiego „upolitycznienia” nie zmienia się zgromadzonych

²⁸⁵ Ibidem, s. 4.

²⁸⁶ G.F. Treverton, *Intelligence Analysis: Between ‘Politicization’ and Irrelevance*, w: R.Z. George and J.B. Bruce (red.), *Analyzing Intelligence Origins, Obstacles and Innovations*, Georgetown University Press, Washington DC 2008, s. 93.

²⁸⁷ Por. G.F. Treverton, *Intelligence Analysis: Between ‘Politicization’ and Irrelevance*, op. cit., s. 93.

²⁸⁸ G. Hasted, *The politics of Intelligence and the Politicization of Intelligence: The American Experience*, *Intelligence & National Security* 28(1), 2013, s.10,

informacji przez wywiad, ale zmianie ulegają konteksty pod kątem potrzeb polityków. Z kolei ciężkie „upolitycznienie” zostało zdefiniowane jako: „ Celowe próby przymusu analityków do przyjęcia określonego zestawu założeń lub wniosków lub w skrajnych przypadkach, unieważnienie wniosków analityków i narzucenie własnych konkluzji analizy”²⁸⁹. Jako przykład G. Hastedt podaje zmuszenie analityków wywiadu do stwierdzeń, że Irak rządony przez Saddama Husajna posiadał broń nuklearną.

W swojej książce *Fixing the Facts* również Joshua Rovner podał definicję „upolitycznienia” wywiadu. Według niego „upolitycznienie” jest zdefiniowane jako „próba manipulacji analizami wywiadu tak, aby odzwierciedlały preferencje polityczne”²⁹⁰. J. Rovner podzielił „upolitycznienie” na dwa typy: pośrednie i bezpośrednie. Według J. Rovnera „bezpośrednie upolitycznienie ma miejsce, gdy przywódcy zmieniają dowody faktyczne w analizie, natomiast pośrednie upolitycznienie jest zwykle subtelnym sygnałem, aby skierować wywiad w stronę preferowanej polityki”²⁹¹. Równocześnie J. Rovner uważał, że chociaż upolitycznienie negatywnie wpływa na wywiad, może w praktyce nie istnieć rozwiązanie tego problemu²⁹². Możliwe więc, że jakiegoś rodzaju „upolitycznienia” służby specjalne nie są w stanie uniknąć.

W latach 1989 – 2018 demokracja w Polsce przechodziła przez różne etapy rozwoju. Służby specjalne w tych latach były w mniejszym lub większym stopniu upartyjniane, co zwykle odbywało się paradoksalnie pod hasłami „odpolitycznienia” lub też przywrócenia „apolityczności”. Najbardziej widocznymi oznakami owego upartyjnienia były głębokie zmiany kadrowe, które falami dokonywały się w tym okresie oraz afery, w które były uwikłane służby. Można stwierdzić, iż w porównaniu z zachodnimi demokracjami, gdzie jako upolitycznienie wskazuje się wpływanie przez polityków na informacje wywiadu, proces ten w Polsce dużo głębiej dotykał istoty funkcjonowania tych instytucji oraz samych funkcjonariuszy. Polityczne wykorzystanie służb specjalnych widoczne w poszczególnych działaniach zleczanych przez aktorów politycznych zostało po czasie ocenione przez sądy różnych instancji i dziś interpretacja wielu zdarzeń nie pozostawia zbyt dużo pola do wątpliwości, iż mieliśmy często do czynienia z działaniem na polityczne zamówienie. Upartyjnienie służb specjalnych, opisywane często jako ich upolitycznienie, prowadziło do ich destabilizacji

https://www.researchgate.net/publication/263227524_The_Politics_of_Intelligence_and_the_Politicization_of_Intelligence_The_American_Experience, (dostęp: 29.03.2021).

²⁸⁹ Ibidem, s. 10.

²⁹⁰ J. Rovner, *Fixing the Facts, National Security and the Politics of Intelligence*, Cornell University Press, Ithaca and London 2011, s. 3.

²⁹¹ Ibidem, s. 5.

²⁹² Ibidem, s. 203.

i dysfunkcjonalności oraz łamania prawa. Zdestabilizowane służby i efekty ich działań destabilizowały na zasadzie sprzężenia zwrotnego system polityczny. Często destabilizacja systemu politycznego była odłożona w czasie, jednak zawsze następowała. Służby specjalne jako podsystem systemu politycznego ze swej istoty są instytucjami politycznymi związanymi z samą istotą władzy, można więc postawić hipotezę, iż stanowią one pewien wskaźnik poziomu rozwoju i stabilności demokracji.

3.4 Modele funkcjonowania służb specjalnych w państwie demokratycznym

W poliarchii siły zbrojne, policja i służby specjalne znajdują się pod cywilną kontrolą i nie zagrażają uczciwości wyborów. W państwie „narodowego bezpieczeństwa” (national security state) lub państwie policyjnym (policity state), gdzie często występuje formalna demokracja, „postrzeganie „globalnego zagrożenia” stawia bezpieczeństwo narodowe jako wyznacznik polityki ponad prawie wszystkie inne obszary; przygotowanie do wojny zastępuje poszukiwanie godności człowieka, dobrobyt i spokojne życie towarzyskie, jest celem społecznym produktywnego wysiłku”²⁹³. Służby specjalne nie działają w ramach porządku prawnego, ponieważ „potrzeba zachowania tajemnicy prowadzi do centralizacji kształtowania aparatu polityki; bardzo elastyczne przepisy prawne na to pozwalają, działanie aparatu bezpieczeństwa cechuje znaczna autonomia”²⁹⁴. Z kolei w „państwie garnizonowym” militarizm prowadzi do tego, że wojsko, policja i służby specjalne monopolizują działalność polityczną i stosują bezprawne środki przymusu.

Cytowany wyżej Jorge A. Tapia – Valdes oparł swoją klasyfikację na koncepcji poliarchii R. A. Dahla²⁹⁵ i przedstawił trzy typy organów zajmujących się bezpieczeństwem narodowym (National Security Type), które funkcjonują w ramach poszczególnych reżimów politycznych:

- ukierunkowany na zewnątrz (Outward Oriented), J. Valdes utożsamia ten typ z poliarchią;
- typ narodowego bezpieczeństwa (National Securitism), reżim bliski poliarchii, przede wszystkim formalistyczny, niski pluralizm, brak konsensusu;

²⁹³ Por. J.A. Tapia – Valdes, *A typology of National Security Policies*, *The Yale Journal of World Public Order* Vol. 9:10, 1982, s. 38, https://openyls.law.yale.edu/bitstream/handle/20.500.13051/6806/07_9YaleJWorldPubOrd10_1982_1983_.pdf?sequence=2&isAllowed=y, (dostęp: 29.03.2021).

²⁹⁴ Ibidem, s. 38.

²⁹⁵ R. A. Dahl, B. Stinebrickner, *Współczesna analiza polityczna*, op. cit., s. 125–156.

– ukierunkowany do wewnątrz (Inward Oriented), reżim autorytatywny/„państwo garnizonowe”, bardzo mało pluralizmu, elita wojskowa jest odizolowana od dominującej grupy społecznej.²⁹⁶

Typy organizacji zajmujących się bezpieczeństwem narodowym są w koncepcji J.A. Tapi – Valdesa charakteryzowane przez poszczególne zmienne: kontekst polityczny, postrzeganie zagrożeń, określenie stałych celów krajowych w zakresie bezpieczeństwa, rangę polityki bezpieczeństwa narodowego, stopień autonomii organów bezpieczeństwa narodowego i przestrzeganie praw człowieka²⁹⁷. Zmienne te szczegółowo charakteryzują poszczególne typy instytucji zajmujących się bezpieczeństwem narodowym. W zakresie służb specjalnych, które Valdes umieszcza w szerszej klasie „krajowego establishmentu bezpieczeństwa” ważne są zwłaszcza trzy zmienne tj. ranga polityki bezpieczeństwa narodowego, stopień autonomii organów bezpieczeństwa narodowego i przestrzeganie praw człowieka.

Wzajemne relacje między służbami specjalnymi a państwem stały się obiektem analiz również innych badaczy, którzy starali się sklasyfikować typy służb w różnych reżimach politycznych tak demokratycznych, jak również niedemokratycznych, biorąc pod uwagę rolę służb i ich pozycję w państwie. W tym kontekście należałoby zwrócić uwagę, poza klasyfikacją Jorga A. Tapii – Valdesa, na prace takich badaczy jak m.in.: William W. Keller, Peter Gill, Kenneth R. Domborski i Thomas Bruneau. Badacze ci, analizując pozycję służb specjalnych w państwie, przedstawili kilka wspólnych zmiennych, które stanowią podstawę ich wniosków.

Do zmiennych tych należą:

- autonomia służb, rozumiana jako możliwość prowadzenia przez służby działań niezależnie od zewnętrznych wpływów ze strony państwa;
- przenikanie, zmienna ta dotyczy przenikania pomiędzy społeczeństwem a służbami i sposobu prowadzonych działań operacyjnych;
- kontrola i nadzór ze strony państwa²⁹⁸.

W modelu zaproponowanym przez W. Kellera centralnym punktem wyjścia była autonomia rozumiana jako poziom niezależności względem kontroli politycznej i izolacja służb, którą W. Keller określa jako „wyspiarskość” od zewnętrznego nadzoru, w tym

²⁹⁶ Por. J.A. Tapi – Valdes, *A typology of National Security Policies*, op. cit., s. 37.

²⁹⁷ Ibidem, s. 37–39.

²⁹⁸ Por. S. Galij – Skarbońska, *Model zmiany cywilnych służb specjalnych w Polsce w latach 1989–1990*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2019, s. 94–104.

legislacyjnego²⁹⁹. W. Keller zaproponował w tym kontekście trzy idealne typy służb specjalnych:

1. „Biuro wywiadu krajowego” (bureau of domestic intelligence), model służby charakterystyczny dla liberalnej demokracji, którego zadaniem jest zdobywanie informacji na temat zagrożeń dla bezpieczeństwa, podmiot ściśle kontrolowany, działający w granicach prawa.

2. „Policja polityczna” (political police), jest to służba specjalna charakterystyczna dla ustroju autorytarnego lub dla państw formalnie demokratycznych, odizolowana od nadzoru, wykorzystywana jako narzędzie grupy rządzącej, służąca często do zastraszania opozycji politycznej.

3. „Niezależne służby bezpieczeństwa” (independent security state), służby specjalne poza wszelką kontrolą i nadzorem politycznym, które często realizują własne interesy, służba inwigiluje również członków elity politycznej. Chociaż angielskie słowo „independent” to „niezależny” rozumiany po polsku jako coś pozytywnego, to jednak w tym przypadku chodzi o pewną separację, izolację, które świadczą o potencjalnym zagrożeniu.

W. Keller opisał również przedstawione przez siebie idealne modele służb wywiadowczych w perspektywie prowadzonych przez nie operacji wywiadowczych³⁰⁰. Interesujące jest to, że swoją klasyfikację W. Keller oparł na analizie działalności i operacji prowadzonych przez Federalne Biuro Śledcze (FBI) w latach 1960 – 1970.

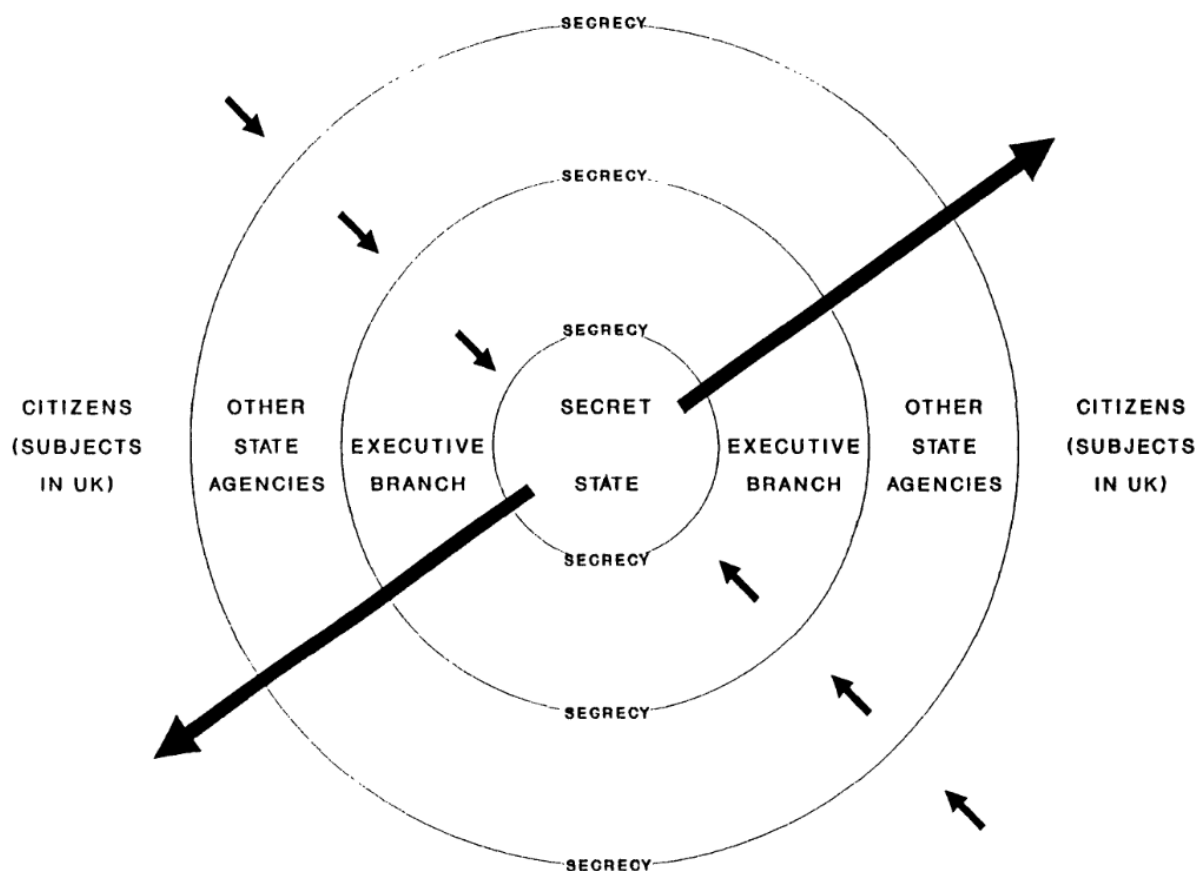
Koncepcję W. Kellera kontynuował Peter Gill w książce *Policing Politics*. P. Gill przyjął od J. Valdesa typologię państw, od W. Kellera klasyfikację obejmującą trzy typy idealne służb specjalnych, jednak w swojej koncepcji zaproponował odmienne kryteria podziału służb oparte na innym wskaźniku, którym u niego stał się stopień posiadanej mocy. Wskaźnik ten mierzony jest stopniem autonomii służby od zewnętrznego nadzoru i stopniem przenikania do społeczeństwa³⁰¹. Rdzeniem jego koncepcji jest autonomia, rozumiana jako stopień, w jakim państwo i społeczeństwo wpływa na służby, oraz przenikanie, oznaczające stopień, w jakim służby wpływają na państwo i społeczeństwo. P. Gill pisząc o służbach w zasadzie stworzył koncepcję państwa, nazywaną Gore –Tex od nazwy materiału.

²⁹⁹ W.W. Keller, *The Liberals and J. Edgar Hoover: Rise and Fall of Domestic Intelligence State*, Princeton University Press, Princeton 1989, s. 11–23.

³⁰⁰ Por. Tabela. W.W. Keller, *The Liberals and J. Edgar Hoover...*, op. cit., s. 181.

³⁰¹ Por. P. Gill, *Policing Politics: Security Intelligence and the Liberal Democratic State*, Cambridge University Press, London 1994, s. 79.

Rys. 1. Koncepcja państwa Gore – Tex autorstwa P. Gilla



Źródło: P. Gill, *Policing Politics*, s. 80.

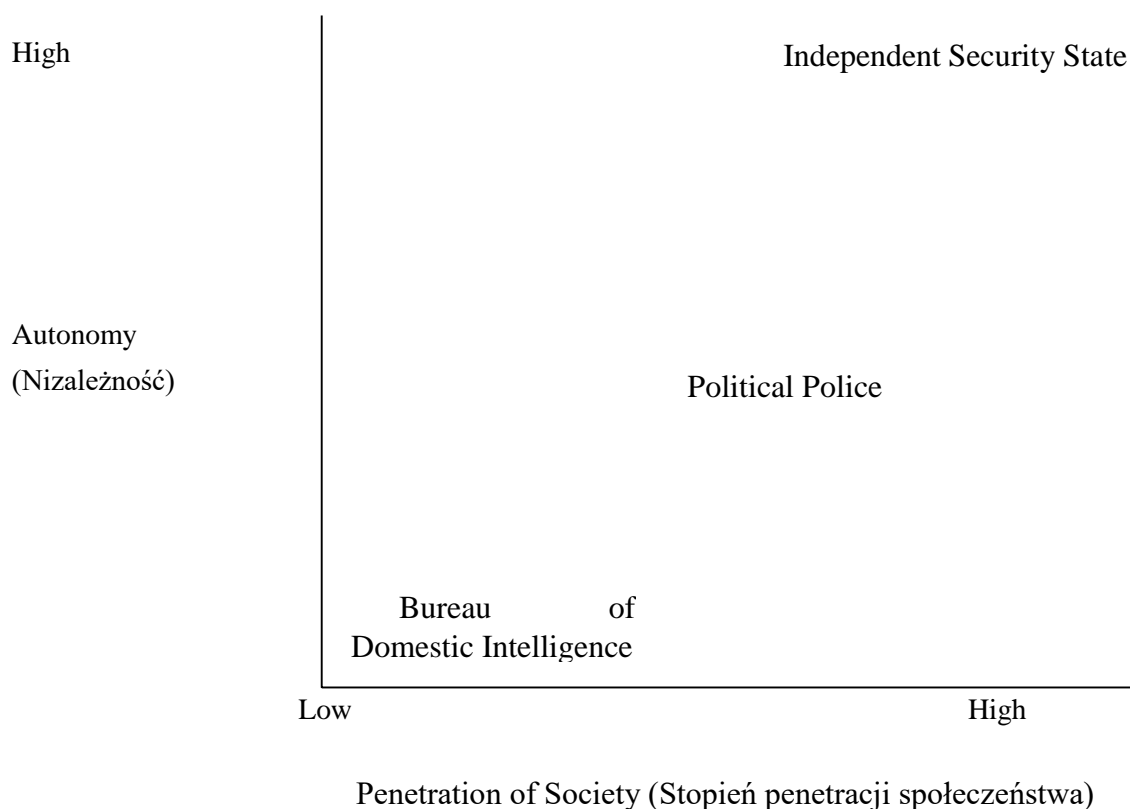
Koncepcja ta opisuje relacje między służbami specjalnymi a państwem i społeczeństwem, polegające na tym, że bariery tajności nie chronią składowych państwa takich jak: władza wykonawcza, inne agencje państwowe i obywateli przed uzyskiwaniem informacji na ich temat ze strony służb specjalnych, które P. Gill identyfikował z „tajnym państwem” (secret state). Natomiast w odwrotną stronę te same bariery tajności blokują informacje na temat służb specjalnych.

Thomas C. Bruneau i Kenneth R. Dombrosky zarzucili modelowi P. Gilla, że jego model: „cierpi z powodu ograniczonej możliwości porównywania względnych zmian zachodzących w agencjach wywiadowczych w czasie. Co więcej, określa tylko jedną trzecią możliwych kombinacji agencji w oparciu o ich niezależność od społeczeństwa i stopień jego penetracji”³⁰². Wymienieni autorzy zachowali w swoich analizach obydwie zmienne przyjęte

³⁰² T. C. Bruneau i K. R. Dombrosky, *Reforming Intelligence: The Challenge of Control in New Democracies*, s.5, <https://calhoun.nps.edu/handle/10945/41971>, (dostęp: 29.03.2021).

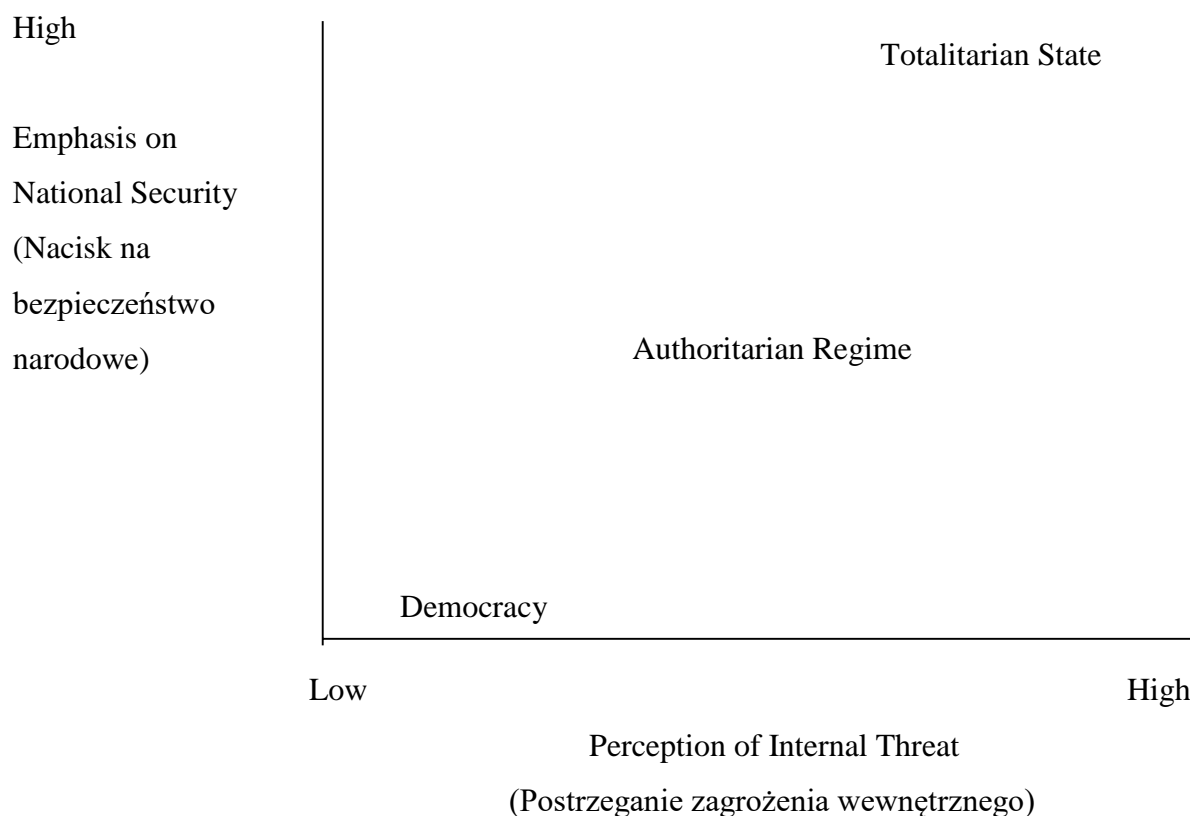
przez P. Gilla tj. autonomię i przenikanie, jednak w przeciwieństwie do niego zastosowali tradycyjny podział reżimów politycznych na demokratyczne, autorytarne i totalitarne. Swoją koncepcję, w której utrzymali również przyjętą przez P. Gilla klasyfikację służb wywiadowczych jako: biuro wywiadu krajowego (Bureau of Domestic Intelligence), policja polityczna (Political Police) i niezależne służby bezpieczeństwa (Independent Security), rozpisali w postaci dwóch wykresów, które miały stanowić lepsze narzędzia do prowadzenia badań porównawczych:

Wykres 1: Rodzaje służb wywiadowczych (Types of Security Intelligence Services)



Źródło: T. C. Bruneau i K. R. Dombrosky, *Reforming Intelligence: The Challenge of Control in New Democracies*, s.5.

Wykres 2: Typy ustrojów politycznych (Regime Types)



Źródło: T. C. Bruneau i K. R. Dombrosky, *Reforming Intelligence: The Challenge of Control in New Democracies*, s.6.

Wg Thomasa C. Bruneau i Kennetha R. Dombrosky przedstawiona wyżej para wykresów pokazujących względną pozycję państw i ich organizacji wywiadowczych stanowi dokładniejsze narzędzie do analizy porównawczej między państwami i wewnątrz państw na w czasie. Autorzy stwierdzili, że „istnieje korelacja między typem aparatu wywiadu bezpieczeństwa a klasyfikacją reżimów państwowych i że tę zależność można łatwiej porównać na wykresie niż po prostu za pomocą tabel”³⁰³. Zamiast więc przyjmować klasyfikację typów reżimów P. Gilla (poliarchia, państwo bezpieczeństwa narodowego i państwo garnizonowe), w wykresach zastosowano bardziej ogólnie przyjętą klasyfikację państw: demokracja, reżim autorytarny i państwo totalitarne.

W swojej koncepcji obaj autorzy zwracali szczególną uwagę na kontrolę służb specjalnych: „Decydenci w demokracji muszą zrównoważyć potrzeby w zakresie bezpieczeństwa z oczekiwaniami dotyczącymi opieki społecznej, dopilnowując, aby wojsko,

³⁰³ Ibidem, s. 5.

policja i organizacje wywiadowcze podlegały cywilnej kontroli i nadzorowi”³⁰⁴. Wskazywany przez nich brak kontroli, czy pozorna kontrola nad służbami ze strony czynników politycznych prowadził właśnie do powstania „policji politycznej” w reżimach autorytarnych z jednej strony oraz „niezależnej służby bezpieczeństwa” w reżimach totalitarnych, z drugiej strony.

Na świecie funkcjonują również różne modele w zakresie systemu służb specjalnych. Podstawę ich rozróżnienia mogą stanowić dwa kryteria: przyjęty model prowadzenia kontrwywiadu (czy kontrwywiad funkcjonuje w jednej organizacji z pionem śledczym) i posiadanie przez służby specjalne funkcji dochodzeniowo – śledczych oraz ich zakres. Tradycyjnie kontrwywiad definiuje się jako operacje prowadzone w celu ochrony interesów państwa przed szpiegostwem, sabotażem lub zabójstwami, prowadzonymi przez zagraniczne mocarstwa, organizacje lub obcych agentów. Kontrwywiad związany jest bezpośrednio z pojęciem „bezpieczeństwa narodowego”. Z kolei uprawnienia dochodzeniowo – śledcze w większym stopniu są związane z „porządkiem publicznym”. Podczas gdy funkcje kontrwywiadowcze są z natury przypisane do służb wywiadowczych, uprawnienia śledcze, czy też uprawnienia do egzekwowania prawa tradycyjnie obejmują również policję, prokuraturę i sądy.

Biorąc pod uwagę powyższe kryteria międzynarodowy ośrodek analityczny DCAF – (Geneva Centre for Security Sector Governance) zaproponował następującą klasyfikację służb specjalnych³⁰⁵:

1. Model wyodrębniony (The Delineated Model) – w tym modelu służba wywiadowcza pracuje wspólnie z innymi instytucjami wyposażonymi w uprawnienia dochodzeniowo – śledcze w celu wszczęcia postępowania karnego. Agencje wywiadowcze (wywiad zewnętrzny i wewnętrzny) nie posiadają uprawnień śledczych lub posiadają takie uprawnienia w niewielkim zakresie, tylko w odniesieniu do kwestii bezpieczeństwa narodowego. Agencje wywiadowcze dostarczają tylko informacje, na podstawie których instytucje wykonawcze, posiadające uprawnienie organów ścigania, prowadzą dochodzenia. Informacje dostarczone przez agencje wywiadowcze nie mogą stanowić dowodu w sądzie. W ocenie DCAF ten model jest najbardziej zgodny z euroatlantyckim modelem politycznym. Najbardziej zbliżone do tego modelu są służby w Wielkiej Brytanii i Niemczech.

³⁰⁴ Ibidem, s. 6.

³⁰⁵ DCAF THEMATIC BRIEF, *Counterintelligence and Law Enforcement Functions in the Intelligence Sector*, s.4, <https://dcaf.ch/counterintelligence-and-law-enforcement-functions-intelligence-sector>, (dostęp: 29.03.2021).

2. Model zintegrowany (The Integrated Model) – w tym modelu agencja wywiadowcza posiada uprawnienia śledcze, w tym do zbierania dowodów w procesie karnym, ale nie ma uprawnień do zatrzymywania, aresztowania i przesłuchiwania. Te czynności agencja wywiadowcza zleca policji lub innej instytucji np. urzędom antykorupcyjnym. Taki model występuje w Polsce, Danii i Irlandii.
3. Model hybrydowy (The Hybrid Model) – w tym modelu służby wywiadowcze mają uprawnienia do aresztowania i ścigania karnego. Wywiad ma pełne uprawnienia w zakresie egzekwowania prawa i bezpieczeństwa (prewencja, postępowanie przygotowawcze, dochodzenie, inwigilacja, przeszukania, przesłuchania i aresztowanie). Może to być samodzielna instytucja lub część ministerstwa lub policji. Zdaniem DCAF jest to prawdopodobnie najbardziej kontrowersyjny model, ponieważ grozi mu centralizacja. Nadzwyczajne uprawnienia w jednej agencji państwowej zwiększają zagrożenia związane z nadużywaniem władzy³⁰⁶. Jest to model działania służb specjalnych przyjęty m.in. w Rosji i na Białorusi.

W sferze euroatlantyckiej służby wywiadowcze najczęściej nie posiadają uprawnień dochodzeniowo – śledczych. Wyjątkiem jest tu amerykańskie Federalne Biuro Śledcze (FBI), w ramach którego działa kontrwywiad i pioniry śledcze. Poza FBI również kilka agencji wywiadowczych (wywiad wewnętrzny) w Europie wykorzystuje zintegrowany model działania, są to np. Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ABW) w Polsce, Policyjna Służba Wywiadowcza (PET) w Danii i irlandzka An Garda Síochána. W przypadku ABW jej funkcjonariusze mogą daną osobę zatrzymać, ale zatrzymana osoba przebywa w policyjnym areszcie. Funkcjonariusze ABW prowadzą czynności śledcze na polecenie albo za zgodą prokuratora, ale np. materiały z techniki operacyjnej mogą stanowić dowód w sprawie. W przeciwieństwie do polskich służb specjalnych, czeskie służby wywiadowcze funkcjonują w ramach modelu wyodrębnionego podobnie jak większość służb zachodnich demokracji. Czeska Informacyjna Służba Bezpieczeństwa (BIS) nie posiada uprawnień śledczych, chociaż zgodnie z § 1 Ustawy nr 154/1994 instytucja ta została powołana jako zbrojna służba wywiadowcza Republiki Czeskiej³⁰⁷. Jej funkcjonariusze na podstawie § 5 są uprawnieni do posiadania, noszenia i użycia broni palnej, ale tylko w przypadku obrony

³⁰⁶ Por. *Counterintelligence and Law Enforcement Functions in the Intelligence Sector, Geneva Centre for Security Sector Governance*, <https://www.dcaf.ch/counterintelligence-and-law-enforcement-functions-intelligence-sector>, (dostęp: 12.01.2021).

³⁰⁷ Zákon č. 154/1994 Sb., o Bezpečnosti informační službě, <https://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?cz=154&r=1994>, (dostęp: 10.08.2018).

koniecznej lub w stanie wyższej konieczności³⁰⁸. Uprawnienia policyjne w ramach BIS posiada tylko wewnętrzna inspekcja, która zajmuje się ściganiem przestępstw popełnianych przez funkcjonariuszy tej służby.

Podsumowując część pierwszą można stwierdzić, iż system polityczny stanowi wyodrębnioną całość o skomplikowanej, złożonej strukturze funkcjonującą w pewnym otoczeniu. Ze względu na otwartość systemu politycznego możemy to pojęcie każdorazowo dostosowywać do potrzeb dokonywanych analiz. Z tego względu w systemie politycznym możemy wydzielić liczne podsystemy, jednym z nich jest podsystem służb specjalnych. Pomędzy systemem a jego podsystemami zachodzą różnego rodzaju interakcje. System polityczny jest więc zjawiskiem dynamicznym, będącym w permanentnym procesie samokształtowania, w którym ustawicznie powstają dynamicznie relacje i sprzężenia pomiędzy nim a jego podsystemami. Kategoria systemu prowadzi nas w procesie badawczym w stronę pewnej organizacji, relacji, struktur zjawisk politycznych, ich dynamiki oraz powiązań. Pojęcie systemu będzie jednak zawsze niepełne, jeżeli nie będziemy wiedzieć czym jest treść i zakres owych zjawisk. Kategorią, która pozwala uchwycić ich całościowy charakter i powiązać je zarówno z systemem politycznym, ale także z jego otoczeniem, jest polityczność, w tym właśnie polityczność służb specjalnych. Polityczność oznacza cechę, właściwość, ewentualnie aspekt, które wiążą się z politycznym znaczeniem jakiegoś zjawiska, przy czym nie ma znaczenia, czy są to zjawiska w ramach konwencjonalnej polityki instytucjonalnej. Z drugiej strony, polityczność wiąże się konceptualnie z konkretnym rozumieniem tych własności, jako powiązanych z założeniami z konfliktem i sprzecznościami. W dalszych częściach pracy wykorzystuję oba te wymiary, odnosząc je do zjawiska upolitycznienia służb specjalnych i zjawisk pokrewnych. Służby specjalne strukturalnie funkcjonują w konflikcie pomiędzy wymaganą od nich, fałszywie pojmowaną „apolitycznością” a upolitycznieniem, którego w zasadzie nie mogą uniknąć.

Służby działają zawsze w pewnym, konkretnym systemie politycznym. W Polsce jest to dynamicznie zmieniająca się demokracja, oscylująca pomiędzy konsolidacją a procesami dekonsolidacji. Jednym z podstawowych paradygmatów demokracji, poza konkurencyjnością wyborów, jest jawność życia politycznego, transparentność podejmowanych decyzji i zagwarantowany dostęp do informacji dla obywateli. Z tego punktu widzenia pragmatyka i funkcjonalność działania służb specjalnych oparta na tajności, hierarchiczności w organizacji i

³⁰⁸ Zákon Bezpečnostní informační službě, § 5.

podejmowaniu decyzji w ramach obowiązującej hierarchii w taki sposób, że funkcjonariusze muszą wykonywać polecenia i rozkazy bez możliwości uzyskania pełnej wiedzy, powoduje napięcie z logiką działania państwa demokratycznego. Napięcia w tym zakresie stanowią przejaw ogólnej prawidłowości i właściwie są nie do uniknięcia, ponieważ interesy służb wywiadowczych np. w zakresie utrzymania tajności własnych działań są, co do zasady, sprzeczne z otwartością systemu demokratycznego, a często głęboka ingerencja służb w prawa i wolności obywatelskie wywołuje z jednej strony niepokój, z drugiej zaś nieufność do służb ze strony opinii publicznej, w tym szczególnie przedstawicieli partii opozycyjnych.

W części drugiej zajmuję się ewolucją polskich, cywilnych służb specjalnych począwszy od powołania Urzędu Ochrony Państwa. Porównuję model przyjęty w polskich służbach z bardzo rozwiniętymi uprawnieniami śledczymi do modeli dominujących w państwach euroatlantyckich, których służby są w większości pozbawione tych uprawnień. Badam również kwestię pozycji i roli służb specjalnych w strukturze władzy wykonawczej i administracji państwowej biorąc pod uwagę kryterium skuteczności kontroli służb ze strony władzy wykonawczej, ustawodawczej, sądowniczej, instytucji ochrony praw człowieka oraz organizacji pozarządowych na szerokim tle porównawczym. Jednym z najważniejszych wątków tej części jest analiza interakcji pomiędzy partiami politycznymi a podsystemem służb specjalnych.

CZEŚĆ II

INSTYTUCJA UPOLITYCZNIONA? POZYCJA I ROLA SŁUŻB SPECJALNYCH W SYSTEMIE POLITYCZNYM RP

Wprowadzenie

Począwszy od części drugiej będę się zajmował właściwym przedmiotem swoich badań, a więc polskimi służbami specjalnymi. Chodzi bowiem w tym fragmencie pracy o zrozumienie specyfiki polskich służb w porównaniu ze strukturami, zadaniami i uprawnieniami innych służb specjalnych. Warto podkreślić, iż w części tej zajmuję się przede wszystkim nie konkretnymi działaniami polityków wobec służb, aferami, czy wydarzeniami z życia politycznego, ale kwestiami strukturalnymi, funkcjonalnymi, formalnymi itp., z zastrzeżeniem jednak, iż nie ograniczam się jedynie do ich opisu, ale pokazuję polityczne uwikłania już na poziomie konstruowania systemu polskich służb oraz systemu kontroli nad nimi. Pragnę pokazać, iż problem nie dotyczy tylko wtórnego wykorzystania służb w polityce, ale tego, że upolityczniony jest już ich instytucjonalny status.

Rozdział 4. Strukturalno – funkcjonalne aspekty działania cywilnych służb specjalnych i ich polityczne znaczenie

4.1. Wewnętrzna struktura i organizacja służb

Jak już pisałem w części pierwszej niniejszej pracy naukowcy starali się charakteryzować przyjęty w danym państwie system polityczny poprzez funkcjonujące rozwiązania dot. organizacji służb specjalnych. Powstały w związku z tym różne klasyfikacje modeli służb wywiadowczych. Podstawą do wyodrębnienia typów organizacji wywiadowczych były zmienne zaproponowane m.in. przez Jorge A. Tapia – Valdesa takie jak: kontekst polityczny, postrzeganie zagrożeń, określenie stałych celów krajowych w zakresie bezpieczeństwa, ranga polityki bezpieczeństwa narodowego, stopień autonomii organów bezpieczeństwa narodowego i przestrzeganie praw człowieka. Ważnymi zmiennymi, które nie pojawiają się wprost w koncepcji J.A. Valdesa, ale są obecne w modelach zaproponowanych przez innych badaczy są: demokratyczna kontrola i nadzór nad służbami specjalnymi oraz działanie służb specjalnych w granicach prawa. Jednak w tym rozdziale staram się przedstawić zmiany w modelu służb specjalnych w Polsce w kontekście ewolucji polskiego systemu politycznego a zaproponowane wyżej zmienne odnoszą się raczej do praktycznej działalności służb specjalnych, co zostało przez mnie opisane w części trzeciej. Spośród wymienionych wyżej zmiennych w dalszej analizie wykorzystam kryterium demokratycznej kontroli i nadzoru nad służbami specjalnymi oraz zmienne zaproponowane przez międzynarodowy ośrodek analityczny DCAF – (Geneva Centre for Security Sector Governance) tj. przyjęty model prowadzenia kontrwywiadu (czy kontrwywiad funkcjonuje w jednej organizacji z pionem śledczym) i posiadanie przez służby specjalne funkcji dochodzeniowo – śledczych oraz ich zakres. Jak pisał J.A. Valdes, nawiązując do prac R. Dahla, w poliarchii siły zbrojne, policja i służby specjalne znajdują się pod cywilną kontrolą i nie zagrażają uczciwości wyborów. Z kolei w ocenie DCAF model służb specjalnych, w których służby nie posiadają uprawnień dochodzeniowo – śledczych jest najbardziej zgodny z euroatlantyckim modelem politycznym. Wskazanie kierunku zmian modelu cywilnych służb specjalnych w latach 1990 – 2018 jest ważne w kontekście całej pracy, ponieważ pokazuje, iż zaprojektowane przez aktorów politycznych zmiany prawne i organizacyjne w podsystemie cywilnych służb specjalnych nie prowadziły w stronę takiego ukształtowania tego podsystemu, który byłby zgodny z euroatlantyckim modelem politycznym i wyczerpywał cechy poliarchii.

4.1.1. Powołanie Urzędu Ochrony Państwa i Wojskowych Służb Informacyjnych

Jeszcze przed ukonstytuowaniem się rządu Tadeusza Mazowieckiego w lecie 1989 roku wznowiło działalność Społeczne Centrum Inicjatyw Ustawodawczych przy NSZZ „Solidarność”. W ramach centrum związany z opozycją demokratyczną profesor nauk prawnych Jan Widacki stworzył zespół zajmujący się głęboką nowelizacją ustaw policyjnych. Zespół chciał przygotować doraźną nowelizację ustawy z 1983 roku „o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych i zakresie działania podległych mu organów”, ale ze względu na fakt, iż Ministerstwo Spraw Wewnętrznych pod kierownictwem gen. Czesława Kiszczaka rozpoczęło pracę nie nad nowelizacjami, ale nad zupełnie nowymi ustawami policyjnymi, zespół zdecydował o przygotowaniu w tajemnicy autorskich projektów ustaw w tym zakresie. Do końca prac zespołu nie było decyzji, jaka ma być nazwa nowego urzędu zajmującego ochroną państwa. Niektórzy z członków proponowali na wzór niemiecki nazwę: „Urząd Ochrony Konstytucji”. Oceniając po latach koncepcje wypracowywane przez swój zespół Jan Widacki stwierdził: „z perspektywy oceniam, że już wówczas ze struktury MSW należało wyłączyć wywiad”³⁰⁹. I dalej: „Nowa ustawa nie dość uwzględniała specyfikę wywiadu, nie regulowała, na przykład, co mu wolno w kraju, co za granicą (tej kwestii zresztą nie rozwiązano do dziś), oficerów wywiadu, nie wiadomo po co, wyposażono w cały arsenał środków przymusu bezpośredniego i przyznano im prawo do użycia broni palnej, tak, jakby wywiad był jakąś odmianą policji. Z całą jednak pewnością, ustawa stwarzała podstawę prawną do organizacji nowoczesnego i sprawnego urzędu, działającego w warunkach demokratycznego państwa prawa”³¹⁰. Trudno się zgodzić z oceną J. Widackiego, bowiem już w momencie tworzenia UOP dominującym modelem służb specjalnych w dojrzałych demokracjach zachodnich takich jak np. Niemcy czy Wielka Brytania był model zakładający rozdzielenie służb wywiadowczych od służb policyjnych tzn. służby specjalne były pozbawione uprawnień dochodzeniowo – śledczych i były poddane kontroli parlamentu. Struktura i zadania nowo powołanego UOP – u były wzorowane na Służbie Bezpieczeństwa, która realizowała zadania policji politycznej.

Projekty ustaw przygotowane przez zespół J. Widackiego trafiły do Sejmu 18 stycznia 1990 r. jako projekty grupy posłów Obywatelskiego Klubu Parlamentarnego (OKP). W dniu 7.02.1990 roku do Marszałka Sejmu trafiły również projekty ustaw policyjnych opracowane

³⁰⁹ J. Widacki, *Prehistoria UOP*, w: „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Wydanie specjalne: 20-lecie UOP/ABW”, Centralny Ośrodek Szkolenia ABW, Warszawa 2010, s. 21.

³¹⁰ *Ibidem.*, s.21.

przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych. Po pierwszym czytaniu na posiedzeniu Sejmu w dniu 9 lutego 1990 roku wszystkie projekty zostały przekazane do dwóch sejmowych komisji: Administracji i Spraw Wewnętrznych oraz Komisji Ustawodawczej. Ostatecznie projekty ustaw były procedowane w ramach utworzonej w tym celu podkomisji pod przewodnictwem posła OKP Jerzego Zimowskiego. W trakcie prac komisji zdecydowano, iż nowa służba będzie realizowała zarówno zadania wywiadowcze, jak i kontrwywiadowcze. Jednak nie brakowało zwolenników wyodrębnienia wywiadu w samodzielną agencję³¹¹. Kolejnym dylematem, jaki musiała rozstrzygnąć sejmowa podkomisja była kwestia podległości nowej służby. Propozycje były różne, postulowano m.in. podporządkowanie jej ministrowi obrony narodowej, ze względu na tradycje II RP. Pojawiła się również propozycja, żeby w ogóle zrezygnować z cywilnego wywiadu i kontrwywiadu, a zadania w tym zakresie powierzyć służbom wojskowym. Rozpatrywano różne warianty, jednak jeden z nich w ogóle nie był brany pod uwagę, nikt nie proponował podporządkowania nowej służby Prezydentowi, głównie ze względu na fakt, iż prezydentem był wówczas Wojciech Jaruzelski³¹². Wielu zwolenników miał natomiast pomysł podporządkowania służb specjalnych Prezesowi Rady Ministrów, jednak temu rozwiązaniu przeciwstawiał się poseł Jerzy Zimowski (Obywatelski Klub Parlamentarny), który grał główną rolę w ramach komisji. J. Zimowski przekonywał, iż podporządkowanie premierowi budzi pewne niebezpieczeństwa polityczne, gdyż są to służby narażone na prowokacje. Każdy problem w ramach służb powodowałby głęboki kryzys polityczny. Pogląd ten został przyjęty przez pozostałych członków komisji i aż do 1 października 1996 r. UOP funkcjonował w strukturach Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Warto przytoczyć opinię Zbigniewa Siemiątkowskiego na temat podporządkowania UOP – u szefowi MSW: „Nowa solidarnościowa władza bardzo chętnie przejmowała tradycję z minionego okresu. Wygodną wydawała się jej sytuacja, w której w jednych rękach skupiona została władza nad całym systemem bezpieczeństwa państwa. Późniejsze wynaturzenia były tego konsekwencją”³¹³. I dalej: „Był to model, który wówczas nie funkcjonował już nawet w Rosji”³¹⁴.

Po dyskusji i zakończeniu prac podkomisji projekty trzech ustaw: o Policji, o Urzędzie Ochrony Państwa oraz o Urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych zostały uchwalone na

³¹¹ Z. Siemiątkowski, *Transformacja służb specjalnych w latach 90. XX wieku. Dylematy rozwoju*, w: Z. Nawrocki (red.), *Urząd Ochrony Państwa 1990–2002*, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego 2015, s.154.

³¹² Ibidem, s. 155.

³¹³ Z. Siemiątkowski, *Kształtowanie się systemu cywilnej demokratycznej kontroli nad służbami specjalnymi RP*, w: D. Waniek (red.), *Lewica w praktyce rządzenia*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2010, s. 155.

³¹⁴ Ibidem, s. 155.

posiedzeniu Sejmu w dniu 6.04.1990 roku³¹⁵. W dniu 10.05.1990 roku zostało wydane zarządzenie nr 043/90 ministra spraw wewnętrznych, które stało się podstawą do wstrzymania pracy Służby Bezpieczeństwa³¹⁶.

W wyniku dokonanych zmian, Tadeusz Mazowiecki w dniu 11.05.1990 r. powołał dotychczasowego wiceministra spraw wewnętrznych wywodzącego się z szeregów solidarnościowej opozycji Krzysztofa Kozłowskiego na stanowisko szefa Urzędu Ochrony Państwa. Podstawową kwestią podczas reformy służb specjalnych było przyjęcie koncepcji przeprowadzenia zmian. Opcja zerowa zakładała likwidację wszystkich służb specjalnych odziedziczonych po poprzednim systemie, połączoną ze zwolnieniem ze służby wszystkich funkcjonariuszy, model mieszany z kolei zmierzał do pozostawienia części funkcjonariuszy byłej SB i przyjęcie do służby ludzi nowych. Taki właśnie model działania przyjął Krzysztof Kozłowski, który uważał, że „opcja zerowa” doprowadziłaby do znacznego osłabienia bezpieczeństwa kraju: „Wyrzucić wszystkich, to znaczy rozbroić państwo”³¹⁷.

Krokiem w stronę kontroli politycznej nad resortami siłowymi było powołanie Politycznego Komitetu Doradczego przy Ministrze Spraw Wewnętrznych i nadanie mu statutu na podstawie Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 lipca 1990 roku (Dz.U.90.47.279)³¹⁸. Zadaniem komitetu było „doradztwo i konsultacja w węzłowych sprawach należących do zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych oraz podległych mu centralnych organów administracji państwowej”³¹⁹. W skład komitetu wchodziło 7 do 9 członków powoływanych przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych, w tym Szef Urzędu Ochrony Państwa i Komendant Główny Policji. Minister Spraw Wewnętrznych składał okresowe sprawozdania premierowi z prac komitetu. Opinie komitetu nie miały charakteru wiążącego, z tego też powodu jego rola była symboliczna³²⁰.

³¹⁵ R. Leśkiewicz, *Od Służby Bezpieczeństwa do Urzędu Ochrony Państwa*, „Dzieje Najnowsze. Rocznik XLVIII–2016”, s. 173, <https://apcz.umk.pl/czasopisma/index.php/DN/article/view/DN.2016.1.09>, (dostęp: 25.05.2020).

³¹⁶ Zarządzenie nr 043/90 ministra spraw wewnętrznych z dnia 10.05.1990 r. w sprawie zaprzestania działalności Służby Bezpieczeństwa, w: Jusupović A., Leśkiewicz R. (red.), *Historyczno-prawna analiza struktur organów bezpieczeństwa państwa w Polsce Ludowej (1944–1990)*. Zbiór studiów, IPN, Warszawa 2013, s. 295–297.

³¹⁷ *Służby specjalne demokratycznego państwa. Cywilne służby specjalne III RP – próba bilansu*, „Wydanie Specjalne Przeglądu Bezpieczeństwa Wewnętrznego”, 5.12.2011, <https://www.zbfsop.pl/archiwum/index.php/archiwum/642-wydspec-prz-bezpwewn.html>, (dostęp: 20.05.2020).

³¹⁸ A. Żebrowski, *Ewolucja polskich służb...*, op. cit., s. 294.

³¹⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 lipca w sprawie powołania Politycznego Komitetu Doradczego przy Ministrze Spraw Wewnętrznych oraz nadania mu statutu, (Dz.U.90.47.279), <https://www.prawo.pl/akty/dz-u-1990-47-279,16793693.html>, (dostęp: 26.05.2020).

³²⁰ A. Żebrowski, *Ewolucja...*, op. cit., s. 294.

Zgodnie z Ustawą o Urzędzie Ochrony Państwa z dnia 6 kwietnia 1990 r.³²¹, chociaż Szef UOP był centralnym organem administracji państwowej w sprawach ochrony bezpieczeństwa państwa, to podlegał Ministrowi Spraw Wewnętrznych. Dopiero w roku 1996 sytuacja uległa zmianie i UOP został wyłączony ze struktur MSW i podporządkowany bezpośrednio Prezesowi Rady Ministrów. Struktura organizacyjna UOP została określona zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów³²², w ramach urzędu funkcjonowały jednostki organizacyjne w randze zarządów i biur. Wśród nich działał Zarząd Wywiadu i Zarząd Kontrwywiadu. Podstawę kadrową nowej służby stanowili pozytywnie zweryfikowani funkcjonariusze Służby Bezpieczeństwa. Zgodnie z rozkazem personalnym nr 01 z dnia 12 lipca 1990 roku dyrektorami większości zarządów i biur zostali mianowani byli oficerowie SB, z wyjątkiem: Zarządu Śledczego, Biura Koordynacji i Prognoz, Biura Analiz i Informacji oraz Biura Kadr³²³. Jeśli chodzi o skład kadrowy, to większość funkcjonariuszy poszczególnych pionów stanowili oficerowie b. SB, jedynym wyjątkiem w roku 1990 było nowo powołane Biuro Analiz i Informacji. W październiku 1990 roku biuro zatrudniało około 80 osób (stan etatowy określono na 125 pracowników). Połowę funkcjonariuszy stanowili nowi ludzie³²⁴.

W chwili swojego powołania Urząd Ochrony Państwa jako pierwsza cywilna służba specjalna demokratycznego państwa, posiadał uprawnienia do wykonywania w granicach swoich zadań czynności operacyjno – rozpoznawczych i dochodzeniowo – śledczych. Od początku też istnienia UOP jego funkcjonariuszom przy wykonywaniu czynności dochodzeniowo – śledczych przysługiwały uprawnienia procesowe policjantów wynikające z przepisów Kodeksu postępowania karnego. Szczegółowe uprawnienia procesowe funkcjonariuszy UOP zostały opisane w art. 7.1. ustawy, zgodnie z którym mieli oni prawo do:

- 1) legitymowania osób w celu ustalenia ich tożsamości,
- 2) zatrzymywania osób w trybie i w wypadkach określonych w przepisach Kodeksu postępowania karnego,

³²¹ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa (Dz.U. 1990 nr 30 poz. 180), <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19900300180/O/D19900180.pdf>, (dostęp: 05.07.2021).

³²² Zarządzenie nr 39 prezesa Rady Ministrów z dnia 4 lipca 1990 roku w sprawie szczegółowego określenia zadań oraz struktury organizacyjnej Urzędu Ochrony Państwa, w: A. Jusupović, R. Leśkiewicz (red.), *Historyczno-prawna analiza struktur organów bezpieczeństwa państwa w Polsce Ludowej (1944–1990)*. Zbiór studiów, Warszawa 2013, s. 305–307.

³²³ Rozkaz personalny nr 01 z dnia 12 lipca 1990, w: *Rewolucja po polsku*, K. Kozłowski, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Wydanie specjalne”, s.16–17, <https://www.abw.gov.pl/pl/pbw/publikacje/przeglad-bezpieczenstw-1/569,Przeglad-Bezpieczenstwa-Wewnetrznego-WYDANIE-SPECJALNE.html>, (dostęp: 5.11.2018).

³²⁴ K. Miodowicz, *Wszystko zaczęło się w Krakowie*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Wydanie specjalne”, s.13, <https://www.abw.gov.pl/pl/pbw/publikacje/przeglad-bezpieczenstw-1/569,Przeglad-Bezpieczenstwa-Wewnetrznego-WYDANIE-SPECJALNE.html>, (dostęp: 5.11.2018).

- 3) przeszukania osób i pomieszczeń w trybie i wypadkach określonych w przepisach Kodeksu postępowania karnego i innych ustawach,
- 4) dokonywania kontroli osobistej, a także przeglądania zawartości bagaży i sprawdzania ładunku w portach i na dworcach oraz w środkach transportu lądowego, powietrznego i wodnego w razie istnienia uzasadnionego podejrzenia popełnienia czynu zabronionego pod groźbą kary,
- 5) żądania niezbędnej pomocy od instytucji państwowych, organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego oraz jednostek gospodarczych prowadzących działalność w zakresie użyteczności publicznej; wymienione instytucje, organy i jednostki obowiązane są, w zakresie swojego działania, do udzielenia tej pomocy, w zakresie obowiązujących przepisów prawa,
- 6) zwracania się o niezbędną pomoc do innych jednostek gospodarczych i organizacji społecznych, jak również zwracania się w nagłych wypadkach do każdej osoby o udzielenie doraźnej pomocy, w ramach obowiązujących przepisów prawa³²⁵.

W tekście jednolitym wyżej wymienionej ustawy wprowadzono rozróżnienie na czynności operacyjno – rozpoznawcze (w konkretnych sprawach – dopisek mój W.G.) i dochodzeniowo – śledcze w celu rozpoznania, zapobiegania i wykrywania przestępstw, a także czynności operacyjno – rozpoznawcze prowadzone w celu uzyskania informacji istotnych dla ochrony bezpieczeństwa państwa.

Kwestia posiadania przez Urząd Ochrony Państwa uprawnień dochodzeniowo – śledczych stanowiła jeden z głównych problemów, który stanął przed twórcami reformy służb specjalnych w roku 1990. Dylemat ten był tym większy, iż członkowie zespołu opracowującego założenia reformy musieli zdawać sobie sprawę, iż w zasadzie żadna z zachodnich służb ochrony państwa nie posiada takich uprawnień. Po wielu dyskusjach zdecydowano, że UOP będzie jednak służbą o charakterze śledczym. Przeważały tu argumenty posła J. Zimowskiego (OKP), które sprowadzić można do poglądu, iż nowa służb powinna nie tylko rozpoznawać zagrożenia i informować o nich, ale również aktywnie ścigać ich sprawców. W przeciwnym razie może nastąpić pomieszanie odpowiedzialności. „Nastąpi – argumentował poseł J. Zimoch – pewne pomieszanie, zatarcie i jednocześnie rozmycie odpowiedzialności. Ten, kto wykrył przestępstwo, ujawnił je, niechże już odpowiada za cały efekt swojej pracy; niech nie będzie tak, że ten, kto błędnie prowadził śledztwo w przypadku niepowodzenia stwierdzi, że nie jego wina, tylko urzędu, który źle sprawę rozpoczął. Z kolei urząd, który sprawę rozpoczął, może powiedzieć: ja dobrze zacząłem, ale tamci nie potrafili przeprowadzić tego do końca.

³²⁵ Dz.U. 1990 nr 30 poz. 180 z późn. zm.

W związku z tym zatarła się również granica odpowiedzialności za merytoryczny wynik działań. Przyjęliśmy więc, że Urząd Ochrony Państwa również powinien być wyposażony w możliwość prowadzenia czynności procesowych³²⁶. Opisujący te wydarzenia w roku 2015 Zbigniew Siemiatkowski, stwierdził, że argumenty posła J. Zimocha „nie straciły na aktualności do dziś”³²⁷, co daje pewien obraz myślenia o służbach specjalnych przez część polskiej elity politycznej.

Zupełnie inny model służb specjalnych oparty na innych zasadach, znacznie bliższych modelom państw zachodnich przyjęto w Republice Czeskiej. Nowo powołane służby informacyjne Republiki Czeskiej³²⁸ zostały bardzo wyraźnie oddzielone od Policji. „Podstawą do zrozumienia pozycji i mandatu służb informacyjnych, na którym opiera się ich rola w systemie organów państwa Republiki Czeskiej, jest tzw. zasada koniecznego rozdzielenia (oddělovací imperativ). Zasada ta rozwiązała problem stosunku służb informacyjnych i policji ustanowieniem zasadniczego postulatu niełączenia wywiadowczych sposobów uzyskiwania informacji z uprawnieniami wykonawczymi (policyjnymi), związanymi z możliwością stosowania przymusu bezpośredniego. Zasada koniecznego rozdzielenia wyraża zatem postulat jednoznacznego oddzielenia uprawnień wywiadowczych od uprawnień do stosowania przymusu bezpośredniego”³²⁹.

Kolejną służbą specjalną utworzoną po zmianach ustrojowych w roku 1989 były Wojskowe Służby Informacyjne, powołane w roku 1991. Służba ta działała odrębnie od Sztabu Generalnego Wojska Polskiego i była podporządkowana bezpośrednio ministrowi obrony narodowej. W ramach tych służb działał wojskowy wywiad i kontrwywiad. Ustawa precyzująca status i zadania tej służby została uchwalona dopiero w 2003 roku³³⁰.

Podsumowując można stwierdzić, iż nowo powstałe cywilne służby specjalne w Polsce po roku 1989 zostały powołane w oparciu o pomysły organizacyjne z poprzedniej epoki państwa autorytarne, gdzie w jednej strukturze organizacyjnej funkcjonował wywiad,

³²⁶ J. Zimowski, *Wystąpienie parlamentarne z dnia 6 kwietnia 1990 r.*, w: „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Wydanie specjalne. 20-lecie UOP/ABW”, Warszawa 2009, s. 29.

³²⁷ Z. Siemiatkowski, *Transformacja służb specjalnych w latach 90. XX wieku. Dylematy rozwoju*, op. cit., s.154.

³²⁸ W roku 1994 zostały uchwalone dwie ustawy, które stały się podstawą działania służb specjalnych w Czechach: Ustawa Nr 153/1994 o służbach wywiadowczych Republiki Czeskiej (Zákon č. 153/1994 Sb., Zákon o zpravodajských službách České republiky) i Ustawa Nr 154/1994 o Informacyjnej Służbie Bezpieczeństwa (Zákon č. 154/1994 Sb., Zákon o bezpečnostní informační službě). Ustawa z dnia 7 lipca 1994 roku o służbach informacyjnych Republiki Czeskiej w § 3 powołała dwie cywilne służby informacyjne Republiki Czeskiej: Informacyjną Służbę Bezpieczeństwa (Bezpečnostní informační služba – BIS) i Urząd Stosunków Zagranicznych i Informacji (Úřad pro zahraniční styky a informace – ÚZSI).

³²⁹ M. Fliegel, J. Chrobák, L. Pokorný, *Zákon o zpravodajských službách České republiky*, Wolters Kluwer, Praha, 2018, s. XXIV.

³³⁰ Ustawa z dnia 9 lipca 2003 r. o Wojskowych Służbach Informacyjnych, (Dz.U. 2003 nr 139 poz. 1326), <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20031391326/U/D20031326Lj.pdf>, (dostęp: 05.07.2021).

kontrwywiad i pion śledczy. Służba zachowała uprawnienia dochodzeniowo – śledcze. UOP nadal funkcjonował w ramach Ministerstwa Spraw Wewnętrznych podobnie jak w przeszłości komunistyczna Służba Bezpieczeństwa, co można uznać za wypełnienie warunku cywilnej kontroli politycznej. W roku 1992 UOP w związku z uchwaleniem Małej Konstytucji *de facto* został podporządkowany Prezydentowi. Jednocześnie do roku 1991 urząd nie podlegał kontroli parlamentu. Sytuacja uległa zmianie po roku 1995, kiedy powstała stała Komisja Sejmowa ds. Służb Specjalnych. Jednak uprawnienia komisji do kontroli i nadzoru nad służbami specjalnymi nie zostały określone ustawowo, czego efektem była i jest iluzoryczność funkcji kontrolnej komisji. Być może fakt braku realnych mechanizmów i procedur kontrolnych wynika z faktu, iż powstaniu komisji byli przeciwni funkcjonariusze służb, co może stanowić przesłankę do potraktowania ich jako grupy interesu, dla których główną wartością była tajność działań służby i jej skuteczność.

Przyjęty w Polsce model budowy cywilnych służb specjalnych może wskazywać na występujące już od początku przemian ustrojowych wady w zakresie budowy systemu demokratycznego. Specyfika przyjętych w Polsce rozwiązań w zakresie cywilnych służb specjalnych będzie bardziej czytelna jeżeli porówna się ją z innym przypadkiem – podobnym, ale w ramach którego przyjęto odmienne rozwiązania. Czechosłowacja, bo niej mowa, stanowiła przykład kraju o podobnej kulturze i historii związanej z odrzuceniem komunizmu, przy czym podobnie jak Polska nie należała do ZSRR. Zmiany polityczne po obaleniu komunizmu w obu tych krajach są często zestawiane w badaniach naukowych. W Czechosłowacji w proces zmian byli zaangażowani najwybitniejsi przedstawiciele tak Komunistycznej Partii Czechosłowacji, jak również strony opozycyjnej. Poza tym bezpośredni wpływ na cały proces miały również kwestie związane z istnieniem państwa federalnego. Decyzja elit opozycyjnych o budowie nowych służb właściwie „od zera” oraz udział w tych działaniach sporej grupy funkcjonariuszy komunistycznych służb specjalnych, którzy zostali usunięci ze służby po wydarzeniach Praskiej Wiosny w roku 1968 i doskonale znali mechanizmy funkcjonowania tych instytucji stanowi o specyfice czeskiego modelu cywilnych służb specjalnych. Kierunki zmian w służbach specjalnych w Czechosłowacji zostały wytyczone już w 1990 roku i były zupełnie różne od przyjętych w Polsce:

1. Czeskie cywilne służby specjalne miały zostać wyłączone ze struktur Federalnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. W Polsce UOP pozostał w strukturach MSW.
2. Dyrektor nowej służby miał odpowiadać przed Zgromadzeniem Federalnym. W przypadku polskich służb w ogóle nie było takiego pomysłu, a iluzoryczna kontrola parlamentu rozpoczęła się właściwie w roku 1995.

3. Nowo tworzona służba miała być mała a jej głównym zadaniem miało być wywiadowcze (informacyjne) rozpoznawanie głównych zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa. W Polsce Urząd Ochrony Państwa poza zadaniami informacyjnymi zajmował się działaniami policyjnymi.

4. Służby specjalne nie miały posiadać żadnych uprawnień wykonawczych, miały być instytucjami apolitycznymi, kontrolowanymi przez parlament, a ich pozycja i szczegółowe uprawnienia miały zostać określone ustawowo³³¹. Polskie cywilne służby specjalne po roku 1990 utrzymały uprawnienia dochodzeniowo – śledcze.

Polski UOP pozostał więc służbą hybrydową podporządkowaną MSW, gdzie w jednej strukturze działał wywiad, kontrwywiad i pion śledczy. Funkcjonariusze UOP zachowali uprawnienia procesowe policjantów. Struktura polskich służb specjalnych od roku 1990 zmieniała się kilkakrotnie, co nie służyło stabilizacji tego sektora ani jego profesjonalizacji. Niestabilność służb była więc od początku powiązana z budową systemu demokratycznego. Przy czym, im większe były przejawy niestabilności demokracji, tym bardziej odbijało się to na służbach i odwrotnie. Komisja kontrolna parlamentu dysponująca niewielkimi uprawnieniami do kontroli służb specjalnych pojawiła się w Polsce dopiero po 1995 roku.

4.1.2. Likwidacja Urzędu Ochrony Państwa i powołanie Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu

Urząd Ochrony Państwa został zniesiony Ustawą z dnia 24 maja 2002 r., która powoływała do istnienia Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencję Wywiadu. W trakcie reformy przyjęto założenie rozgraniczenia właściwości służb wywiadu od kontrwywiadu oraz oddzielenie pełnionych funkcji informacyjnych od procesowych³³². Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego jest obecnie pierwszoplanową służbą państwową stojącą na straży bezpieczeństwa wewnętrznego³³³. Nowe służby powstawały w ogniu walki politycznej. Koalicja rządowa, którą wówczas tworzył Sojusz Lewicy Demokratycznej, Unia Pracy i Polskie Stronnictwo Ludowe podkreślała, że powołanie nowych służb „zwiększy

³³¹ K. Zetocha, *Zpravodajské služby v nové demokracii: Česká republika*. Brno: MU – FSS, 2008, s. 43, https://is.muni.cz/th/idfhl/Zetocha-Disertace_2008.pdf (dostęp: 23.10.2018).

³³² K. Jałoszyński, S. Zalewski, *Organy administracji rządowej wobec zagrożeń terrorystycznych. Służby specjalne wobec terroryzmu*, Wyższa Szkoła Administracji, Bielsko– Biała 2009, s. 64–65.

³³³ A. Pietrzakiewicz, *Ustrojowe reformy organów służb specjalnych w III RP*, „Homo Politicus. Rocznik Politologiczny 11/2016”, s. 34, , https://homopoliticus.ahe.lodz.pl/sites/default/files/Homo_Politicus_11_e-book_mn.pdf, (dostęp: 20.05.2020).

możliwość kontroli nad pracą i wydatkami służb specjalnych”³³⁴. Z kolei posłowie klubów opozycyjnych – Platformy Obywatelskiej, Prawa i Sprawiedliwości oraz Ligii Polskich Rodzin twierdzili, iż ustawa „upolityczni służby i osłabi sejmową kontrolę nad nimi”³³⁵. Warto podkreślić, że te dwa zdania świetnie pokazują, że to, co dla jednych jest upolitycznieniem dla innym jest profesjonalizacją. W praktyce więc, to czy służby są uwikłane politycznie zależy od powiązania oceny z sympatiami politycznymi. Jednym z największych krytyków nowych rozwiązań był poseł Prawa i Sprawiedliwości, pełniący w latach 2005 – 2007 funkcję koordynatora służb specjalnych, Zbigniew Wassermann. Uważał on, iż „proponowana przez rząd reforma służb specjalnych zmierza do ich upolitycznienia”³³⁶. Z. Wassermann twierdził, że niepokoją go zapisy przyjętego przez rząd projektu ustawy, z których wynika między innymi, że opozycja nie będzie miała żadnej kontroli nad służbami specjalnymi. Kolejnym zarzutem pod adresem reformy było to, iż umożliwi ona powrót dawnych funkcjonariuszy SB do służb specjalnych. „Mielibyśmy znowu do czynienia ze służbami nie państwa ale partii lub koalicji rządzącej”³³⁷ – powiedział w jednym z wywiadów Z. Wassermann. Jednocześnie poseł PIS wskazywał na niewłaściwy czas do podjęcia reformy. Trwały wówczas międzynarodowe działania antyterrorystyczne po zamachach z 11 września 2001 roku na Nowy Jork. Ustawa o ABW i AW została, mimo głosów sprzeciwu opozycji, uchwalona. Największą nowością w podsystemie służb specjalnych, którą przyniosły nowe przepisy była zmiana koncepcji i roli wywiadu. Agencja Wywiadu została powołana jako narodowy wywiad strategiczny i służba typowo informacyjna. Jej funkcjonariusze nie posiadają uprawnień dochodzeniowo – śledczych. Sławomir Zalewski zwrócił uwagę na ważną rolę reformy SLD w zakresie specjalizacji działalności wywiadowczej państwa: „nastąpiło organizacyjne dostosowanie struktur służb specjalnych do podejścia charakteryzującego się rozdzieleniem wywiadu strategicznego w jego różnych aspektach: politycznym, wojskowym, ekonomicznym od wywiadu taktycznego i operacyjnego o charakterze wojskowym, który dalej prowadzony jest przez WSI”³³⁸.

Z kolei Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego w swojej zasadniczej koncepcji pozostała podobnie jak UOP służbą hybrydową, w której funkcjonuje obok tradycyjnego

³³⁴ *Sejm przyjął ustawę o reformie służb specjalnych*, Money.pl 08.05.2002, <https://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artukul/sejm;przyjal;ustawe;o;reformie;sluzb;specjalnych,184,0,53688.html>, (dostęp: 25.01.2022 r.).

³³⁵ Ibidem.

³³⁶ *Opozycja zaniepokojona zlikwidowaniem UOP i WSI*, Bankier.pl 2002-02-19, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Opozycja-zaniepokojona-zlikwidowaniem-UOP-i-WSI-267577.html>, (dostęp: 25.01.2022).

³³⁷ Ibidem.

³³⁸ S. Zalewski, *Służby specjalne w państwie demokratycznym*, op. cit., s. 48.

kontrwywiadu – pion śledczy. Jak pisał b. szef Agencji Wywiadu Grzegorz Małecki: „Problem z naszym modelem polega na tym, że jego filarem jest duża formacja, jaką jest ABW, która łączy w sobie funkcje wywiadowcze i policyjne, co w realiach zachodnich w zasadzie nie występuje. Czyli nie mieści się w tych standardach (mowa o standardach zachodnich demokracji – dopisek mój W.G.)”³³⁹.

I dalej:

„ Jest to w prostej linii dziedzictwo, swoisty relikw po czasach PRL – u, w których nasz model systemu bezpieczeństwa był wzorowany (nie w stu procentach powielany) na modelu sowieckim. W tym modelu mieliśmy pełną integrację aparatu inwigilacyjnego i represyjnego, zapewniającego kontrolę nad społeczeństwem i utrzymanie władzy przez partię komunistyczną. Głównym celem aparatu wywiadowczego (inwigilacyjnego) było pozyskanie wiedzy o wszelkich zagrożeniach dla władzy. Ten sam aparat, dysponujący uprawnieniami represyjnymi (dochodzeniowo – śledczymi), natychmiast eliminował z życia publicznego jednostki grożące systemowi. W państwach demokratycznych te dwie funkcje są rozdzielone. W Polsce pozostają w rękach jednej formacji, której w tym ujęciu zadaniowym jest bliżej do rosyjskiej FSB czy ukraińskiej SBU (która zresztą jest reformowana w kierunku odebrania jej uprawnień śledczych) niż brytyjskiej MI5 czy też niemieckiego UOK (Bundesamt für Verfassungsschutz, BfV)”³⁴⁰.

Zgodnie z Ustawą z dnia 24 maja 2002 r.³⁴¹ Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego jest służbą właściwą w sprawach bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i jego porządku konstytucyjnego. Szef ABW jest centralnym organem administracji rządowej podległym bezpośrednio premierowi. Do zadań agencji należy rozpoznawanie, zapobieganie i zwalczanie zagrożeń dla suwerenności, niepodległości, nienaruszalności terytorium, obronności państwa, czyli wszystkie zagrożenia mieszczące się w zakresie ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego i porządku konstytucyjnego. Ze względu na fakt, iż ABW jest wyposażona w uprawnienia śledcze i policyjne do jej zadań należy również rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw przeciw państwu, czyli szpiegostwa, terroryzmu, ujawniania informacji niejawnych, godzących w ekonomiczne interesy państwa. Agencja zajmuje się również przestępczością związaną z handlem technologiami podwójnego zastosowania, technologiami

³³⁹ G. Małecki, *W cieniu*, Wydawnictwo Bellona, Warszawa 2021, s. 299.

³⁴⁰ Ibidem, s. 299.

³⁴¹ Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, Dz.U. z 2016 r., poz. 1897, <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20020740676>, (dostęp: 21.05.2020).

strategicznymi, a także bronią, amunicją materiałami wybuchowymi i bronią masowej zagłady. Służba zajmuje się także przestępczością narkotykową w obrocie międzynarodowym.

Poza wymienionymi funkcjami policyjnymi ABW wypełnia funkcje informacyjne na rzecz najważniejszych organów państwa. Pełni także funkcję krajowej władzy bezpieczeństwa w myśl przepisów o ochronie informacji niejawnych. Kierunki działań agencji określa Prezes Rady Ministrów. Jemu też Szef ABW na 3 miesiące przed końcem roku przekazuje do zatwierdzenia plan działań na kolejny rok oraz coroczne sprawozdanie z działalności. Szefa ABW powołuje i odwołuje premier, po uzyskaniu opinii Prezydenta RP, Kolegium ds. Służb Specjalnych oraz sejmowej Komisji ds. Służb Specjalnych. Prezes Rady Ministrów powołuje również zastępców szefa na wniosek tego ostatniego, po zasięgnięciu opinii sejmowej Komisji ds. Służb Specjalnych. W ustawie w art. 3 ust.3 znalazł się jedynie lakoniczny zapis, iż działalność Szefa ABW podlega kontroli Sejmu. Należy podkreślić, iż w ustawie „nie zostały uregulowane zasady, środki i procedury tej kontroli”³⁴².

Funkcjonariusze ABW wykonują czynności: operacyjno – rozpoznawcze, dochodzeniowo – śledcze i analityczno – informacyjne. W zakresie właściwości agencji funkcjonariusze ABW posiadają uprawnienia procesowe Policji wynikające z Kodeksu Postępowania Karnego. W ogłoszonej wersji Ustawy o ABW znajdowały się zapisy dot. kontroli operacyjnej, w myśl których to Sąd Okręgowy w Warszawie wydawał zgodę na użycie tego rodzaju środków po pisemnym wniosku Szefa ABW, który musiał wcześniej uzyskać również pisemną zgodę Prokuratora Generalnego. W przypadkach niecierpiących zwłoki ABW mogła zastosować środki techniczne po uzyskaniu pisemnej zgody Prokuratora Generalnego, ale wniosek wymagał uzyskania następczej zgody Sądu Okręgowego. Jeśli w ciągu 5 dni Szef ABW nie uzyskał zgody, uzyskane materiały musiały zostać zniszczone. Kontrola operacyjna dotyczyła: kontroli treści korespondencji, kontroli zawartości przesyłek oraz stosowania środków technicznych w celu kontroli rozmów itp. Poza stosowaniem środków techniki operacyjnej ABW mogła korzystać z osobowych źródeł informacji oraz z dokumentów legalizacyjnych. Ustawa w tym zakresie wprowadziła ograniczenie polegające na tym, że zabronione jest wykorzystywanie byłych współpracowników komunistycznych służb specjalnych. Bardzo ważnym uprawnieniem Szefa ABW stało się koordynowanie czynności operacyjno – rozpoznawczych wszystkich służb specjalnych poprzez prowadzenie ewidencji zainteresowań operacyjnych.

³⁴² M. Kolaszyński, *Status ustrojowy polskich...*, op. cit., s.207.

Utworzona na mocy tej samej ustawy Agencja Wywiadu jest właściwa w sprawach bezpieczeństwa zewnętrznego państwa. Działalność jej szefa podlega kontroli Sejmu na takich samych zasadach jak w przypadku Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego tzn. organem właściwym w tym zakresie ze strony parlamentu jest Sejmowa Komisja ds. Służb Specjalnych. Również w tym przypadku ustawa nie wskazuje, na jakich zasadach odbywa się taka kontrola. Do zadań AW należy m.in.: uzyskiwanie, analizowanie, przetwarzanie i przekazywanie właściwym organom informacji mogących mieć istotne znaczenie dla bezpieczeństwa i międzynarodowej pozycji RP oraz jej potencjału ekonomicznego i obronnego, rozpoznawanie i przeciwdziałanie zagrożeniom zewnętrznym godzącym w dobra chronione państwa takie jak bezpieczeństwo, obronność, niepodległość, nienaruszalność terytorium, ochrona zagranicznych placówek dyplomatycznych i ich pracowników przed penetracją przez obce wywiady, zabezpieczenie łączności szyfrowej oraz poczty kurierskiej i prowadzenie wywiadu elektronicznego. Część zadań, głównie w zakresie rozpoznawania międzynarodowego terroryzmu i przestępczości zorganizowanej, jest wspólna z ABW. Jednak czynności operacyjno – rozpoznawcze z wykorzystaniem np. techniki operacyjnej na terenie kraju, AW może prowadzić tylko za pośrednictwem Szefa ABW. Co do zasady AW swoje działania prowadzi poza granicami kraju. Kierunki działań AW określa Prezes Rady Ministrów. Na jego ręce też Szef AW na 3 miesiące przed końcem roku przekazuje do zatwierdzenia plan działań na kolejny rok oraz coroczne sprawozdanie z działalności.

Szefa AW, podobnie jak ABW, powołuje i odwołuje premier, po uzyskaniu opinii Prezydenta RP, Kolegium ds. Służb Specjalnych oraz sejmowej Komisji ds. Służb Specjalnych. Prezes Rady Ministrów powołuje również zastępców szefa na wniosek tego ostatniego, po zasięgnięciu opinii sejmowej Komisji ds. Służb Specjalnych. Szef AW jest centralnym organem administracji rządowej podległym bezpośrednio premierowi.

Funkcjonariusze AW wykonują czynności operacyjno – rozpoznawcze i analityczno – informacyjne. Funkcjonariusze AW nie otrzymali uprawnień dochodzeniowo – śledczych, co świadczy o typowo informacyjnej roli nowej służby. Nie posiadają uprawnień śledczych w przeciwieństwie do funkcjonariuszy ABW. Funkcjonariusze AW mogą korzystać z pomocy osobowych źródeł informacji oraz z dokumentów legalizacyjnych. Ustawa w tym zakresie wprowadziła ograniczenie polegające na tym, że zabronione jest wykorzystywanie byłych współpracowników komunistycznych służb specjalnych. Wg danych z 2009 r. Agencja

Bezpieczeństwa Wewnętrznego liczyła 5490 etatów a Agencja Wywiadu odpowiednio – 1034 etaty³⁴³.

4.1.3. Powołanie Centralnego Biura Antykorupcyjnego

W roku 2005 po wygranych przez Prawo i Sprawiedliwość wyborach parlamentarnych ugrupowanie to podjęło decyzję o likwidacji Wojskowych Służb Informacyjnych (WSI), które zostały ostatecznie zniesione ustawą z dnia 30 września 2006 roku³⁴⁴. Wraz z likwidacją WSI zostały powołane dwie inne, wojskowe służby specjalne: Służba Kontrwywiadu Wojskowego i Służba Wywiadu Wojskowego³⁴⁵. Jednak najważniejszą zmianą w systemie służb specjalnych w roku 2006 było powołanie Centralnego Biura Antykorupcyjnego³⁴⁶, jako drugiej po Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego służby specjalnej, której funkcjonariusze posiadają uprawnienia dochodzeniowo – śledcze. Biuro zajmuje się walką z korupcją w życiu politycznym i gospodarczym, w szczególności w administracji państwowej i samorządowej, a także zwalczaniem przestępstw godzących w ekonomiczne interesy państwa. „Walka z korupcją” była jednym z najważniejszych haseł odwołującego się do idei IV RP Prawa i Sprawiedliwości. Budowana od roku 2006 przez PIS służba już w swoim założeniu miała stanowić rodzaj „nad służby”. Twórca CBA Mariusz Kamiński po uchwaleniu ustawy powołującej biuro zapowiedział, że funkcjonariusze CBA będą zarabiać „wyraźnie więcej” niż w innych służbach mundurowych. „Stawiamy na wysoko wykwalifikowanych funkcjonariuszy, o bardzo ekskluzywnych czasami kwalifikacjach”³⁴⁷ – podkreślał Kamiński.

CBA od momentu powstania wzbudzało liczne kontrowersje. Pojawiały się głosy, iż biuro tak naprawdę nie będzie walczyło z korupcją, lecz stanie się partyjną służbą specjalną³⁴⁸. Wątpliwości zgłaszali nie tylko politycy, ale również przedstawiciele Fundacji Helsińskiej jak np. prof. Zbigniew Hołda, który w jednym z wywiadów wprost stwierdził,

³⁴³ M. Henzler, *Etaty i budżety służb specjalnych*, Polityka 26.10.2009, <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/1500287,1,etaty-i-budzety-sluzb-specjalnych.read?page=226&moduleId=4677>, (dostęp: 6.11.2018).

³⁴⁴ Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r., Przepisy wprowadzające ustawę o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego oraz ustawę o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego, (Dz.U.2006.104.711), <https://www.prawo.pl/akty/dz-u-2006-104-711,17282925.html>, (dostęp: 06.07.2021).

³⁴⁵ Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego, (Dz.U. 2006 nr 104 poz. 709), <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20061040709/T/D20060709L.pdf>, (dostęp: 06.07.2021).

³⁴⁶ Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, (Dz.U. 2006 nr 104 poz. 708), <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20061040708/T/D20060708L.pdf>, (dostęp: 06.07.2021).

³⁴⁷ *Sejm powołał Centralne Biuro Antykorupcyjne*, „Wprost” 12.05.2006, <https://www.wprost.pl/kraj/90231/sejm-powolal-centralne-biuro-antykorupcyjne.html>, (dostęp: 07.07.2021).

³⁴⁸ Por. R. Walenciak, *Osma służba Kamińskiego*, „Przeгляд” 2006, nr 3, s. 14, <https://www.tygodnikprzeгляд.pl/osma-sluzba-kaminskiego/>, (dostęp: 06.07.2021).

iż CBA „nie jest instytucją niezbędną”³⁴⁹, gdyż podobną rolę pełnią już powołane wcześniej „formacje policyjne”³⁵⁰. I rzeczywiście w chwili uchwalenia Ustawy o CBA walkę z korupcją w Polsce prowadziło wiele wyspecjalizowanych służb i organów administracji rządowej, wśród których wymienić należy między innymi: Policję, Straż Graniczną, Służbę Celną, Inspekcję Kontroli Skarbowej, Generalnego Inspektora Informacji Finansowej, Urząd Zamówień Publicznych, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Najwyższą Izbę Kontroli. W wymienionych instytucjach powołano specjalne zespoły, wydziały lub departamenty, których zadaniem było podejmowanie działań antykorupcyjnych³⁵¹. Dziennikarze wskazywali również na przykłady innych rozwiązań organizacyjnych w zakresie walki z korupcją w Unii Europejskiej. Chodziło o wskazanie, iż instytucjonalna walka z przestępstwami korupcyjnymi nie musi się odbywać przy pomocy stworzonej wyłącznie w tym celu „służby specjalnej”. Wskazywano na Francję, gdzie działał w ramach Ministerstwa Sprawiedliwości Centralny Urząd ds. Przeciwdziałania Korupcji (Le Service Central de Prévention de la Corruption – SCPC)³⁵². „Ustanowienie takiego urzędu we Francji świadczy – jak pisał T. Lenarczyk – o przekonaniu Francuzów o niemożliwości zwalczania korupcji tylko przy pomocy środków legislacyjnych i przy udziale już istniejących organów odpowiadających za politykę bezpieczeństwa wewnętrznego państwa”³⁵³.

Francuski urząd ma charakter administracyjny i nie stanowi konkurencji dla policji. Urząd może prowadzić śledztwa, ale mają one inny charakter niż te prowadzone przez policję. W ich ramach nie można przesłuchiwać obywateli ani urzędników. SCPC zajmuje się gromadzeniem informacji niezbędnych do wykrywania i przeciwdziałania korupcji. Główne zadania urzędu to: profesjonalne doradztwo, gromadzenie informacji i wydawanie rekomendacji. Doradztwo skierowane jest do władz sądowniczych, ministrów i prefektów, sądów administracyjnych, pochodzących z wyborów funkcjonariuszy sprawujących władzę wykonawczą, instytucji kontrolnych, komisji administracyjnych oraz biegłych rewidentów. Z kolei celem gromadzenia danych przez SCPC jest dokonywanie analiz systemu pod kątem zagrożeń korupcyjnych. Urząd nie bada poszczególnych spraw korupcyjnych. Rekomendacje sporządzane przez urząd mają zwykle formę raportów rocznych, kierowanych do premiera

³⁴⁹ *Sejm powołał Centralne Biuro Antykorupcyjne*, „Wprost” 12.05.2006, <https://www.wprost.pl/kraj/90231/sejm-powolal-centralne-biuro-antykorypcyjne.html>, (dostęp: 07.07.2021).

³⁵⁰ *Ibidem*.

³⁵¹ Por. T. Lenarczyk, *CBA: Nowa służba specjalna*, *Interia Biznes* 16.03.2006, <https://biznes.interia.pl/gospodarka/news-cba-nowa-sluzba-specjalna,nId,3527184>, (dostęp: 07.07.2021).

³⁵² *Ibidem*.

³⁵³ *Ibidem*.

i ministra sprawiedliwości³⁵⁴. Wątpliwości dotyczące powołania służby specjalnej do walki z korupcją w Polsce wyrażała również ówczesna dyrektor Programu Przeciw Korupcji Fundacji im. Stefana Batorego Grażyna Kopińska, która w swoich wypowiedziach podkreślała wagę działań prewencyjnych i edukacji w rzeczywistym zapobieganiu korupcji³⁵⁵.

Biuro jednak powstało, a ustawa o jego powołaniu miał bardzo szerokie poparcie polityczne w Sejmie. Za było 354 posłów, 20 wstrzymujących się. I tylko 43 przeciw. Jak z perspektywy ocenił ten fakt Jacek Żakowski, był to „może najbardziej wyrazisty ze znanych mi przykładów największej słabości każdej demokracji: grozy bezmyślnej jednomyślności, czyli owczego pędu”³⁵⁶. W dalszej części artykułu J. Żakowski stwierdza: „radyczna parlamentarna większość stawiała sprawę ostro: popierasz CBA czy korupcję?”³⁵⁷. Ustawa o powołaniu CBA była więc uchwalana, zdaniem publicysty, w warunkach ostrego szantażu politycznego. Już wówczas, jak pisze Żakowski, „zastrzeżenia budził brak kontroli i zbyt daleko idące uprawnienia”³⁵⁸ nowej służby. Z kolei w publikacjach naukowych, których autorzy starają się podsumować działalność CBA, zwraca się uwagę na fakt częstego podważania przez sądy metod stosowanych przez biuro³⁵⁹.

Przestępstwa korupcyjne nie wyczerpują imponującego katalogu czynów zabronionych, których sprawców może ścigać CBA na podstawie art. 2, ust. 1 ustawy. Do zadań CBA należy ponadto rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego (łapownictwo, przekroczenie uprawnień, niedopełnienie obowiązków), wymiarowi sprawiedliwości, porządkowi publicznemu, wiarygodności dokumentów, obrotowi gospodarczemu, obrotowi pieniędzmi i papierami wartościowymi, jeżeli pozostają w związku z korupcją lub działalnością godzącą w interesy ekonomiczne państwa. CBA zajmuje się również zwalczaniem przestępstw przeciwko finansowaniu partii politycznych, obowiązkom podatkowym i rozliczeniom z tytułu dotacji i subwencji, zasadom rywalizacji sportowej, obrotowi lekami, środkami spożywczymi w związku z korupcją. Poza tym jednym z zadań biura jest ujawnianie i przeciwdziałanie

³⁵⁴ Por. Antykorupcja. Edukacyjny portal o antykorupcji, <https://www.antykorupcja.gov.pl/ak/instytucje-antykorupcy/wyspecjalizowane/na-swiecie/1892,FRANCJA-Service-Central-de-Prevention-de-la-Corruption.html>, (dostęp: 07.07.2021).

³⁵⁵ Ibidem.

³⁵⁶ J. Żakowski, *Dlaczego powstało CBA?*, „Wprost” 13.01.2013, <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/1534623,1,dlaczego-powstalo-cba.read>, (dostęp: 07.07.2021).

³⁵⁷ Ibidem.

³⁵⁸ Ibidem.

³⁵⁹ B. Węgrzynowski, *Analiza działalności Centralnego Biura Antykorupcyjnego w latach 2007–2009*, „Colloquium Nauk Humanistycznych i Społecznych Kwartalnik” 2/2014, s. 66, <http://yadda.icm.edu.pl/yadda/element/bwmeta1.element.desklight-cb1546b5-b07f-49d6-8bf3-8b69a343dc4f>, (dostęp: 07.07.2021).

przypadkom nieprzestrzegania przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne oraz ujawnianie przypadków nieprzestrzegania określonych przepisami prawa procedur podejmowania i realizacji decyzji w przedmiocie: prywatyzacji i komercjalizacji, wsparcia finansowego, udzielania zamówień publicznych, rozporządzania mieniem jednostek lub przedsiębiorców, a także kontrola prawidłowości realizacji umów dotyczących partnerstwa publiczno – prywatnego. Jednym z ostatnich, choć wcale nie najmniej ważnym zadaniem biura wymienionym w ustawie jest kontrola prawidłowości i prawdziwości oświadczeń majątkowych lub oświadczeń o prowadzeniu działalności gospodarczej osób pełniących funkcje publiczne³⁶⁰.

Politycy Prawa i Sprawiedliwości od momentu powołania CBA przykładają do jego działalności wielką wagę. Współczesnym przykładem tego zjawiska są paradoksalnie zmiany organizacyjne w ramach struktur Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego dokonane w roku 2018, które polegały na zmniejszeniu liczby delegatur terenowych tej służby z piętnastu do pięciu³⁶¹, przy zachowaniu wszystkich delegatur terenowych CBA. Rzecznik ministra spraw wewnętrznych Stanisław Żaryn twierdził, iż „zmiany te miały charakter porządkowy”³⁶². Tłumaczył, iż „cele zmian są ściśle związane ze sposobem zarządzania agencją”³⁶³. I dalej: „Chodzi o to, by centralizować niektóre działania związane z obsługą i działaniami. Chodzi choćby o zakupy i zamówienia, które będą realizowane w pięciu delegaturach oraz w centrali. Z kolei w wydziałach zamiejscowych kładziony jest nacisk na działania związane z obowiązkami ABW. Zwiększa to efektywność i usprawnia strukturę”³⁶⁴. Jednak każdy, kto zna pragmatykę działania służb specjalnych wie, że taka struktura wydłuża proces decyzyjny, ponieważ decyzje podejmowane przez dotychczasowych dyrektorów delegatur obecnie muszą spłynąć z wydziałów zamiejscowych do jednej z pięciu delegatur a dopiero z każdej z tych pięciu delegatur trafiają do centrali. Powody zmian były więc inne. Z jednej strony chodziło o zwolnienie pozostających jeszcze w służbie funkcjonariuszy ABW, którzy rozpoczęli karierę przed rokiem 1990, co przyznał sam rzecznik szefa MSW, z drugiej zaś celem tych działań było

³⁶⁰ Por. art. 2 Ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, (Dz.U. 2006 nr 104 poz. 708), <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20061040708/T/D20060708L.pdf>, (dostęp: 06.07.2021).

³⁶¹ Por. Zarządzenie Nr 163 Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 września 2018 r. w sprawie nadania statutu Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, (M.P. z 2018 r. poz. 927), <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WMP20180000927/O/M20180927.pdf>, (dostęp: 06.07.2021).

³⁶² *Reorganizacja służb specjalnych. Spóźniona dekomunizacja w ABW ma wreszcie nastąpić?*, Radio WNET, 28 września 2017, <https://wnet.fm/2017/09/28/reorganizacja-sluzb-specjalnych-spozniona-dekomunizacja-abw-wreszcie-nastapic/>, (dostęp: 06.07.2021).

³⁶³ *Ibidem*.

³⁶⁴ *Ibidem*.

ograniczenie możliwości ABW w terenie, co w efekcie przyczyniło się pośrednio do zwiększenia roli delegatur CBA³⁶⁵.

Znaczenie CBA w polskim systemie politycznym jest bardzo duże, głównie ze względu na fakt, iż w zakresie zadań biura znajdują się takie zagadnienia jak np. korupcja osób publicznych, zwalczanie przestępstw przeciwko finansowaniu partii politycznych oraz kontrola prawidłowości i prawdziwości oświadczeń majątkowych lub oświadczeń o prowadzeniu działalności gospodarczej osób pełniących funkcje publiczne. Nawet gdyby CBA nie miało innych zadań, to już te wymienione wyżej dają tej służbie właściwie nieograniczone możliwości gromadzenia informacji operacyjnych o dowolnym polityku. CBA ma więc największy potencjał do destabilizacji systemu politycznego ze wszystkich polskich służb specjalnych. Dobrym przykładem mogą tu służyć działania CBA kierowanego wówczas przez czynnego polityka PIS Mariusza Kamińskiego w ramach tzw. afery gruntowej, która wybuchła latem 2007³⁶⁶, doprowadzając do dymisji wiceprezesa Rady Ministrów i ministra rolnictwa Andrzeja Leppera 9 lipca 2007. Afera również doprowadziła do rozpadu rządzącej wówczas koalicji PiS, LPR i Samoobrony RP. W dniu 6 października 2009 w związku z tą sprawą prokurator Prokuratury Okręgowej w Rzeszowie postawił szefowi CBA Mariuszowi Kamińskiemu zarzuty m.in. nielegalnych działań operacyjnych CBA, przekroczenia uprawnień i popełnienia przestępstw przeciwko wiarygodności dokumentów. W marcu 2015 r. Sąd Rejonowy dla Warszawy – Śródmieścia skazał Kamińskiego na 3 lata więzienia oraz na 10 lat zakazu zajmowania stanowisk publicznych. Poza M. Kamińskim na kary po 2,5 roku skazano członków kierownictwa CBA – Grzegorza Postka i Krzysztofa Brendela. Jest to jedna z wielu afer, które mogą spowodować nieco odłożone w czasie sprzężenie zwrotne. Jest wielce prawdopodobne, że gdy zmieni się sytuacja polityczna, a więc w praktyce większość rządkowa, która wspiera tę służbę, dojdzie do jej likwidacji lub głębokiej reorganizacji. Pierwszym zwiastunem może być powstały w 2013 roku projekt ustawy o likwidacji CBA złożony do łaski marszałkowskiej przez grupę posłów lewicy w dniu 31 stycznia 2013 r. Zgodnie z drukiem

³⁶⁵ W skład struktury CBA wchodzi 12 delegatur terenowych w Białymstoku, Bydgoszczy, Gdańsku, Katowicach, Krakowie, Lublinie, Łodzi, Poznaniu, Rzeszowie, Szczecinie, Warszawie i we Wrocławiu, por. Oficjalna strona CBA, <https://cba.gov.pl/pl/o-cba/struktura/351,struktura.html>, (dostęp: 06.07.2021).

³⁶⁶ Biznesmeni Piotr R. i Andrzej K. twierdzili, że za pieniądze są w stanie odrolnić każdą działkę w Polsce. Wówczas podstawieni przez CBA agenci przeprowadzili prowokację – wręczyli im tzw. kontrolowaną łapówkę w zamian za odrolnienie działki na Mazurach. Biznesmenów oskarżono o płatną protekcję w kierowanym wówczas przez wicepremiera Andrzeja Leppera resorcie rolnictwa i podjęcie się za niemal 3 mln zł pośrednictwa w odrolnieniu działki na Mazurach. –Czym była „afera gruntowa”? Przypominamy, TVP Info 30.03.2016, <https://www.tvp.info/24659472/czym-byla-afera-gruntowa>, (dostęp: 08.07.2021).

sejmowym do prac nad projektem został upoważniony poseł Grzegorz Napieralski (SLD)³⁶⁷. Takie zapowiedzi pojawiły również ze strony największej partii opozycyjnej – Platformy Obywatelskiej w roku 2016³⁶⁸.

Posłowie wnioskodawcy w roku 2013 podnosili, iż CBA jako instytucja została „bardzo szybko uznana za nieprzystającą do rozwiązań przyjętych w pozostałych państwach europejskich”³⁶⁹. Posłowie powoływali się m.in. na analizę Celiny Nowak, która w swojej monografii pisała: „Podsumowując, ze wszystkich wskazanych powodów można uznać, że w świetle przepisów omówionej ustawy, utworzenie CBA w obecnie proponowanym kształcie zdaje się stanowić krok wstecz w stosunku do tendencji światowych, pod wpływem których państwa odchodzą od zwalczania korupcji w drodze represji karnej i skupiają się przede wszystkim na działaniach prewencyjnych. Można się obawiać, że CBA będzie stanowiło nie tyle instrument służący zwalczaniu korupcji, ile organ do kontroli osób pełniących funkcje publiczne wyposażony w szczególne uprawnienia, o szczególnym statusie służby specjalnej”³⁷⁰. Ponadto posłowie zarzucili, iż w ustawie o CBA znalazła się zbyt szeroka definicja korupcji, co dało funkcjonariuszom CBA dowolność w interpretowaniu tego pojęcia. Wątpliwości w tym zakresie podnoszone już były w 2006 roku przez Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu³⁷¹. Kolejną wątpliwą kwestią, która budziła poważne zastrzeżenia posłów był bardzo szeroki zakres uprawnień funkcjonariuszy CBA, które zbyt szeroko ingerują w prawa i wolności obywatelskie. Ponadto posłowie stwierdzili, iż „przepisy ustawy o CBA praktycznie nie gwarantują dostępu opinii publicznej do chociażby statystycznych informacji o działalności Biura”³⁷², co w praktyce uniemożliwia społeczną kontrolę tej instytucji. Można więc stwierdzić, iż CBA zostało zbudowane w oparciu o priorytet bezpieczeństwa, tajności działań i zachowania

³⁶⁷ Projekt Ustawy o likwidacji Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Druk nr 1440, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/7BD4B6DAE82A168AC1257B880033CF10/%24File/1440.pdf>, (dostęp: 27.01.2022).

³⁶⁸ Por. M. Fabisiak, *PO chce zlikwidować CBA i IPN. Szef Instytutu Pamięci Narodowej odpowiada na atak Grzegorza Schetyny*, WP Wiadomości 03.10.2016, <https://wiadomosci.wp.pl/po-chce-zlikwidowac-cba-i-ipn-szef-instytutu-pamieci-narodowej-odpowiada-na-atak-grzegorza-schetyny-6043645156742273a>, (dostęp: 08.07.2021).

³⁶⁹ Projekt Ustawy o likwidacji Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Druk nr 1440, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/7BD4B6DAE82A168AC1257B880033CF10/%24File/1440.pdf>, (dostęp: 27.01.2022).

³⁷⁰ C. Nowak, *Korupcja w polskim prawie karnym na tle uregulowań międzynarodowych*, Wydawnictwo CH Beck, Warszawa 2008, s. 444.

³⁷¹ Por. P. Radziejewicz, *Opinia w sprawie zgodności z Konstytucją niektórych przepisów projektu ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym*, „Zeszyty Prawnicze Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu”, 2(10) IV–VI 2006, s. 71–88, [https://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/BE4424468C040DEEC12575160044F002/\\$file/zp-10%5B1%5D.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/BE4424468C040DEEC12575160044F002/$file/zp-10%5B1%5D.pdf), (dostęp: 27.01.2022).

³⁷² Projekt Ustawy o likwidacji Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Druk nr 1440, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/7BD4B6DAE82A168AC1257B880033CF10/%24File/1440.pdf>, (dostęp: 27.01.2022).

tajemnicy, które zostały postawione ponad inne obszary takie jak prawa i wolności obywatelskie. Z kolei działalność CBA została oparta na elastycznych przepisach prawnych, które dają jego funkcjonariuszom znaczną autonomię w określaniu tego, co jest przestępstwem a co nie jest. Wszystkie te wyznaczniki można odnaleźć w typologii zaproponowanej przez Jorge A. Tapia – Valdesa. Kryteria te pozwalają określić CBA jako typ służby występujący w „państwie narodowego bezpieczeństwa”, które jest bliskie poliarchii, ale cechuje go formalizm, niski pluralizm i brak konsensusu.

Podsumowując można stwierdzić, iż po zmianach przeprowadzonych w roku 2006 i paradoksalnie po likwidacji WSI, w Polsce funkcjonuje pięć instytucji określanych w polskim porządku prawnym jako „służby specjalne”. Są to: Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencja Wywiadu, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Służba Wywiadu Wojskowego oraz Służba Kontrwywiadu Wojskowego. Mimo więc słabości instytucjonalnej kontroli nad służbami specjalnymi, politycy zwiększyli od roku 1990 liczbę służb specjalnych z 2 do 5 dzisiaj. Zwiększanie samej liczby służb specjalnych to nie jedyny problem polskiego systemu politycznego. Rośnie również liczba organizacji, które nie są określane jako służby specjalne i nie podlegają w związku z tym kontroli instytucji powołanych do nadzoru nad służbami specjalnymi. Chodzi w tym przypadku o proces wyposażania kolejnych służb państwowych w uprawnienia operacyjno – rozpoznawcze. Do tego rodzaju instytucji należy Krajowa Administracja Skarbowa³⁷³, Służba Ochrony Państwa³⁷⁴ (następczyni zlikwidowanego Biura Ochrony Rządu) czy też Straż Marszałkowska³⁷⁵, chociaż w tym ostatnim przypadku uprawnienia zostały sformułowane nie wprost. Straż Marszałkowska może mianowicie przy ochronie obiektów i terenów Kancelarii Sejmu używać urządzeń służących do rejestracji obrazu i dźwięku, wykrywać urządzenia podsłuchowe gromadzić i przetwarzać informacje mogące mieć wpływ na realizację zadań, co oznacza możliwość przetwarzania danych uzyskanych w drodze czynności operacyjno – rozpoznawczych przez inne służby³⁷⁶.

Nawiązując do koncepcji systemowej G. Almonda służby specjalne w systemie politycznym stanowią element tzw. „legalnej siły”. Nie jest to ten sam rodzaj możliwości wywierania przymusu fizycznego jak ma to miejsce w przypadku sił zbrojnych, które wyposażone w nowoczesne systemy broni są w stanie wprowadzić stan wojenny lub okupować

³⁷³ Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. 2016 poz. 1947), art. 113 ust.2., <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20160001947/U/D20161947Lj.pdf>, (dostęp: 22.08.2021).

³⁷⁴ Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa (Dz.U. 2018 poz. 138), art. 19 ust.1., <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20180000138/T/D20180138L.pdf>, (dostęp 22.08.2021).

³⁷⁵ Ustawa z dnia 26 stycznia 2018 r. o Straży Marszałkowskiej (Dz. U. 2018 poz. 729), art. 2, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20180000729/U/D20180729Lj.pdf>, (dostęp: 22.08.2021).

³⁷⁶ P. Niemczyk, *Szósta rano. Kto puka?*, op. cit. s. 170.

dane terytorium, aby wymuszać określone zachowanie. W przypadku służb specjalnych ową „legalną siłę” stanowi m.in. sprawczość procesowa wynikająca z posiadania przez część polskich służb uprawnień dochodzeniowo – śledczych. Mam tu na myśli historyczny Urząd Ochrony Państwa, obecną Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Centralne Biuro Antykorupcyjne. Właśnie o możliwość politycznego dysponowania tą siłą toczy się rywalizacja pomiędzy poszczególnymi aktorami politycznymi. Cele tej rywalizacji są różne w zależności od intencji i wartości prezentowanych przez dane ugrupowanie. Z jednej strony jest to zabezpieczenie własnej partii przed zagrożeniem związanym z możliwością użycia służb wobec jej członków ze strony konkurencji politycznej, z drugiej zaś możliwość instrumentalnego wykorzystania służb w walce politycznej. Z punktu widzenia optyki systemowej schemat zmian w służbach specjalnych w Polsce wygląda w ten sposób, iż zwycięskie ugrupowania jednostronnie przeprowadza zmiany bądź strukturalne, bądź kadrowe lub też jedne i drugie na raz. Decyzje partii rządzącej są traktowane przez ugrupowania opozycyjne jako negatywne sygnały na wejściach do systemu politycznego i powodują w nim konflikt. Te dysfunkcyjne przepływy stanowią to, co powoduje zmiany we wzorcach działania i strukturach systemu politycznego. Funkcjonujące w systemie politycznym podmioty nawet, jeśli nie miały w swoich programach przeprowadzenia zmian w służbach specjalnych, czując zagrożenie zmieniają swoje nastawienie. Innymi słowy partie opozycyjne czują się zagrożone i dążą do przywrócenia równowagi w systemie, pod którym to pojęciem zwykle rozumie się przejście służb specjalnych po wygranych wyborach. Najbardziej jaskrawymi przykładami są tu zmiany dokonane w służbach specjalnych przez SLD w roku 2002, które w wypowiedziach polityków lewicy stanowiły odpowiedź na to, co wcześniej w służbach robił rząd AWS, czy budowa przez PIS *de facto* własnej służby specjalnej – CBA. W warunkach polskiej demokracji, która biorąc pod uwagę model służb specjalnych zachowujący wzorce sowieckie, nigdy do końca skonsolidowana nie była, a po 2015 roku zdecydowanie osuwa się w stronę demokracji nieskonsolidowanej, służby specjalne i ich funkcjonariusze nie mogły nawet zbliżyć się do modelu służb opisanego przez Jorge A. Tapia – Valdesa jako tożsamy z poliarchią. Również duża część funkcjonariuszy służb nie uniknęła uwikłania politycznego.

4.2. Zakres uprawnień polskich służb specjalnych

Polskie służby specjalne posiadają uprawnienia dochodzeniowo – śledcze i to właśnie posiadanie tych uprawnień, jak już podkreśliłem, jest tą cechą, która najbardziej odróżnia polskie służby od większości zachodnich służb wywiadowczych. Obecnie uprawnienia tego

rodzaju przysługują funkcjonariuszom Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Centralnego Biura Antykorupcyjnego.

Po likwidacji UOP w roku 2002 i powołaniu w jego miejsce Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ABW) i Agencji Wywiadu (AW), uprawnienia dochodzeniowo – śledcze dla ABW zostały utrzymane. Agencja zyskała również uprawnienia do wykonywania czynności analityczno – informacyjnych w celu przetwarzania informacji istotnych dla ochrony bezpieczeństwa państwa i jego porządku konstytucyjnego³⁷⁷. Przyznanie tych uprawnień wydaje się logiczne ze względu na zadania agencji, w ramach których znajduje się „uzyskiwanie, analizowanie, przetwarzanie i przekazywanie właściwym organom informacji mogących mieć istotne znaczenie dla ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i jego porządku konstytucyjnego”³⁷⁸. Również funkcjonariuszom agencji, podobnie jak to było w przypadku UOP, przysługują w zakresie właściwości ABW uprawnienia procesowe policjantów, wynikające z przepisów Kodeksu postępowania karnego.

Ustawa o ABW nie zwiększyła w sposób istotny uprawnień jej funkcjonariuszy. Jednak nastąpił inny proces, który miał zasadnicze znaczenie dla roli i uprawnień służb specjalnych w polskim systemie politycznym. W roku 2016 został znowelizowany Kodeks postępowania karnego. Do kodeksu wprowadzono art. 168 a o treści: „Dowodu nie można uznać za niedopuszczalny wyłącznie na tej podstawie, że został uzyskany z naruszeniem przepisów postępowania lub za pomocą czynu zabronionego, o którym mowa w art. 1 § 1 Kodeksu karnego, chyba że dowód został uzyskany w związku z pełnieniem przez funkcjonariusza publicznego obowiązków służbowych, w wyniku: zabójstwa, umyślnego spowodowania uszczerbku na zdrowiu lub pozbawienia wolności”³⁷⁹. W praktyce więc przepis ten pozwala na wykorzystywanie w postępowaniu karnym dowodów, które zostały zdobyte nielegalnie. W przypadku służb specjalnych mogą to być dowody zdobyte w wyniku prowadzenia działań operacyjno – rozpoznawczych. Mogą to być dowody uzyskane np. w wyniku nielegalnych podsłuchów, przeszukań, prowokacji, ale także nieludzkiego i poniżającego traktowania, pod warunkiem oczywiście, iż „nie spowoduje to uszczerbku na zdrowiu”³⁸⁰. W jaki sposób można w przypadku czynności operacyjno – rozpoznawczych, które nigdy nie zostały ustawowo

³⁷⁷ Dz.U. 2002 nr 74 poz. 676 z późn. zm. art. 21.

³⁷⁸ Dz.U. 2002 nr 74 poz. 676 z późn. zm. art. 4.1.

³⁷⁹ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego, Dz.U. 1997 nr 89 poz. 555 z późn. zm., <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19970890555/U/D19970555Lj.pdf>, (dostęp: 12.07.2021).

³⁸⁰ Por. *Raport „Osiodłać Pegaza”, Przestrzeganie praw obywatelskich w działalności służb specjalnych – założenia reformy*, Adam Bodnar, Tomasz Borkowski, Jacek Cichocki, Wojciech Klicki, Piotr Kładowczny, Adam Rapacki, Zuzanna Rudzińska – Bluszcz, Fundacja Panoptykon wrzesień 2019, https://panoptykon.org/sites/default/files/osiodlac_pegaza_-_jak_powinien_wygladac_nadzor_nad_sluzbami._raport_ekspertow.pdf, (dostęp: 12.07.2021).

uregulowane i pozostają wyłącznie pod kontrolą szefa danej służby, mieć pewność w procesie karnym, że dowód nie został sfingowany np. że dany przedmiot nie został wcześniej podrzucony oskarżonemu? Takiej pewności nikt nie może mieć. W polskich warunkach przy praktycznie nieistniejącej kontroli demokratycznej nad działalnością służb specjalnych, jedynym ograniczeniem dla czynności operacyjno – rozpoznawczych jest pomysłowość i sprawność funkcjonariuszy danej służby. Z punktu widzenia demokratycznego państwa prawa przyjęcie tych rozwiązań oddala polską demokrację od zachodnich demokracji liberalnych, w których dowody zdobyte w wyniku nielegalnych działań policji lub innych służb nie mogą być podstawą do wydania przez sąd wyroku skazującego.

Nowe regulacje w Kodeksie postępowania karnego stwarzają ogromne pole do nadużyć, zwłaszcza w kontekście możliwości, jakie posiadają służby specjalne. Przepis ten, co prawda został zaskarżony do Trybunału Konstytucyjnego przez Rzecznika Praw Obywatelskich, jednak ostatecznie wniosek został wycofany ze względu na uczestnictwo w rozpatrywaniu sprawy sędziów, którzy zdaniem RPO, zostali wadliwie powołani. Niektóre sądy jak np. Sąd Apelacyjny we Wrocławiu, powołując się na Konstytucję RP, odmówiły stosowania wyżej wymienionych przepisów³⁸¹. Kwestie nowelizacji Kodeksu postępowania karnego zostały poruszone m.in. w raporcie fundacji Panoptykon pt. *Osiodłać Pegaza* i w końcowych obserwacjach Komitetu przeciw Torturom ONZ z 5 sierpnia 2019 r. Komitet wezwał do uchylecia art. 168 a k.p.k.³⁸².

Jednak zmiany w Kodeksie postępowania karnego to nie jedyne zmiany w ostatnich latach, które w sposób bardzo wyraźny zwiększają uprawnienia i możliwości służb specjalnych, zwłaszcza tych wyposażonych w uprawnienia dochodzeniowo – śledcze. Kolejne możliwości w tym zakresie daje art. 9 Ustawy o działaniach antyterrorystycznych³⁸³. Zgodnie z tym przepisem: „W celu rozpoznawania, zapobiegania lub zwalczania przestępstw o charakterze terrorystycznym Szef ABW może zarządzić wobec osoby niebędącej obywatelem Rzeczypospolitej Polskiej, w stosunku do której istnieje obawa co do możliwości prowadzenia przez nią działalności terrorystycznej, na okres nie dłuższy niż 3 miesiące, niejawnie prowadzenie czynności polegających na:

³⁸¹ Por. II Aka 213/16, [http://orzeczenia.wroclaw.sa.gov.pl/content/\\$N/155000000001006_II_AKa_000213_2016_Uz_2017-04-27_002](http://orzeczenia.wroclaw.sa.gov.pl/content/$N/155000000001006_II_AKa_000213_2016_Uz_2017-04-27_002), (dostęp: 12.07.2021).

³⁸² K. Sobczak, *Komitet ONZ: Tortury wciąż w Polsce obecne, a prawa człowieka zagrożone*, Prawo.pl 13.08.2019, <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/tortury-wciaz-w-polsce-obecne-raport-komitetu-onz,457934.html>, (dostęp: 12.07.2021).

³⁸³ Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych, Dz.U. 2016 poz. 904, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20160000904/U/D20160904Lj.pdf>, (dostęp: 12.07.2021).

- 1) uzyskiwaniu i utrwalaniu treści rozmów prowadzonych przy użyciu środków technicznych, w tym za pomocą sieci telekomunikacyjnych;
- 2) uzyskiwaniu i utrwalaniu obrazu lub dźwięku osób z pomieszczeń, środków transportu lub miejsc innych niż miejsca publiczne;
- 3) uzyskiwaniu i utrwalaniu treści korespondencji, w tym korespondencji prowadzonej za pomocą środków komunikacji elektronicznej;
- 4) uzyskiwaniu i utrwalaniu danych zawartych na informatycznych nośnikach danych, telekomunikacyjnych urządzeniach końcowych, systemach informatycznych i teleinformatycznych;
- 5) uzyskiwaniu dostępu i kontroli zawartości przesyłek³⁸⁴.

Należy zaznaczyć, iż czynności te Szef ABW może zarządzić bez konieczności uzyskania zgody Prokuratora Generalnego i właściwego sądu. Jak piszą autorzy raportu Fundacji Panoptykon, takie działanie „stanowi wyłom w ogólnej zasadzie, zgodnie z którą każdy z podmiotów uprawnionych do prowadzenia kontroli operacyjnej musi przed jej rozpoczęciem (w wyjątkowych sytuacjach – po jej rozpoczęciu) uzyskać zgodę dwóch zewnętrznych względem siebie instytucji. Naszym zdaniem możliwość ta stanowi ogromne pole do nadużyć³⁸⁵. Równocześnie takie rozwiązanie wydaje się sprzeczne z art. 47, 49 i 51 Konstytucji RP, która zapewnia każdemu, niezależnie od obywatelstwa, prawo do prywatności, tajemnicy korespondencji i autonomii informacyjnej³⁸⁶. Zarządzenie, o którym mowa wyżej Szef ABW na podstawie art. 9.4 ustawy ma niezwłocznie przekazać wraz z uzasadnieniem Ministrowi Koordynatorowi Służb Specjalnych, jeżeli został powołany, oraz Prokuratorowi Generalnemu. Prokurator Generalny może nakazać zaprzestanie tych czynności. Kontrola sądowa pojawia się dopiero w przypadku wniosku o przedłużenie zarządzonej kontroli operacyjnej. „Takie ukształtowanie statusu prawnego obywateli polskich i cudzoziemców w zakresie pozyskiwania informacji o nich musi budzić poważne wątpliwości co do ich zgodności z postanowieniami Konstytucji RP, a także umowami międzynarodowymi, których Polska jest stroną. W pierwszym rzędzie z Konwencją o ochronie praw człowieka

³⁸⁴ Dz.U. 2016 poz. 904 z późn. zm. art. 9.

³⁸⁵ Raport „Osiodłać Pegaza”, *Przestrzeganie praw obywatelskich w działalności służb specjalnych – założenia reformy*, op. cyt., s. 35., https://panoptykon.org/sites/default/files/osiodlac_pegaza_-_jak_powinien_wygladac_nadzor_nad_sluzbami._raport_ekspertow.pdf, (dostęp: 12.07.2021).

³⁸⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r., Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483, <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19970780483/U/D19970483Lj.pdf>, (dostęp: 12.07.2021).

i podstawowych wolności, Traktatem o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz Kartą praw podstawowych Unii Europejskiej”³⁸⁷.

Przepisy nowej ustawy zostały zastosowane już w sierpniu 2016 r. w trakcie Światowych Dni Młodzieży, kiedy na ich podstawie został zatrzymany a następnie wydany z Polski obywatel Austrii. Na temat wydalonego wiadomo jedynie, iż przeszedł na islam i zamierzał wyjechać do Syrii. Komendant główny Policji Jarosław Szymczyk wypowiadając się na temat zatrzymania cudzoziemca stwierdził jedynie, że „jego zachowanie i rozmowy z bliskimi wskazywały na to, że jego intencje mogą być nie do końca związane ze Światowymi Dniami Młodzieży”³⁸⁸. Lakoniczność tych informacji wskazuje, że Policja otrzymała informacje operacyjne od służb austriackich. Wydalona osoba nie dokonała żadnego czynu zabronionego, a zatrzymana i wydalona z Polski została niejako prewencyjnie. W tego rodzaju przepisach następuje pomieszanie pojęć. Do czynności procesowych wprowadza się wyniki działań operacyjno – rozpoznawczych, które nie zostały uprzednio zwaloryzowane procesowo, a więc zobiektywizowane. Rodzi to podstawowe zagrożenie polegające na oddaniu decyzji np. o pozbawieniu kogoś wolności w ręce funkcjonariuszy, którzy nie są w tej sprawie kontrolowani przez podmioty zewnętrzne i mogą tej władzy nadużywać.

Jeszcze większe uprawnienia Szefowi ABW daje art. 26 Ustawy o działaniach antyterrorystycznych, który stanowi, iż: „W przypadku podejrzenia popełnienia przestępstwa o charakterze terrorystycznym, jeżeli wymaga tego dobro postępowania przygotowawczego, postanowienie o przedstawieniu zarzutów można sporządzić na podstawie informacji uzyskanych w wyniku czynności operacyjno – rozpoznawczych, w tym czynności, o których mowa w art. 9”³⁸⁹. Uzyskane w ten sposób informacje mogą stanowić również podstawę do wystąpienia do prokuratora z wnioskiem o tymczasowe aresztowanie. W efekcie tymczasowe aresztowanie może nastąpić na podstawie notatki sporządzonej przez funkcjonariusza ze spotkania z osobowym źródłem informacji, które nie zostanie ujawnione w aktach sprawy. Sprowadza się to więc do tego, że można zostać aresztowanym na podstawie anonimowego donosu. Równocześnie należy podkreślić, iż stosowanie art. 26 nie ogranicza się do kategorii osób podejrzanych „niebędącej obywatelem Rzeczypospolitej Polskiej”. Z kolei art. 26 ust. 2 przywołanej ustawy wskazuje, iż „samoistną przesłanką zastosowania tymczasowego

³⁸⁷ P.K. Marszałek, *Normy prawne regulujące działania antyterrorystyczne*, „Bezpieczeństwo” nr 2/2017, s. 36, https://repozytorium.ka.edu.pl/bitstream/handle/11315/19665/MARSZALEK_Normy%20prawne%20regulujace%20dzialania%20antyterrorystyczne_2017.pdf?sequence=1&isAllowed=y, (dostęp: 19.12.2021).

³⁸⁸ *ŚDM: Austriak wydany z Polski na mocy ustawy antyterrorystycznej*, Infosecurity 24, 3.08.2016, <https://infosecurity24.pl/sdm-austriak-wydany-z-polski-na-mocy-ustawy-antyterrorystycznej>, (dostęp: 01.02.2022).

³⁸⁹ Dz.U. 2016 poz. 904 z późn. zm. art. 26.

aresztowania jest uprawdopodobnienie popełnienia, usiłowania lub przygotowania do popełnienia przestępstwa o charakterze terrorystycznym”³⁹⁰. Treść tego przepisu wskazuje wyraźnie na odstępstwo od zasady, iż podstawą zatrzymania jest „uzasadnione podejrzenie popełnienia czynu zabronionego, czyli że istnieją dowody wskazujące na to, że dany czyn miał miejsce oraz że dana osoba jest sprawcą czynu zabronionego. W miejsce obiektywizmu procesowego w ocenie istniejących faktów i materialnych dowodów wprowadza się domniemanie. Jak stwierdzają autorzy raportu Fundacji Panoptykon: „Użyte w art. 26 ust. 2 ustawy o działaniach antyterrorystycznych pojęcie „uprawdopodobnienia” popełnienia, usiłowania lub przygotowania do popełnienia przestępstwa o charakterze terrorystycznym ma charakter niedookreślony. Z regulacji tej nie wynika bowiem jednoznacznie, kto i w jakiej sytuacji może zostać poddany przewidzianym w nim ograniczeniom, co z kolei oznacza, że jest on na tyle nieprecyzyjny, że nie jest możliwe przeprowadzenie jego jednolitej wykładni, a co za tym idzie nie jest możliwe jego jednolite stosowanie. Dodatkowo wprowadzenie możliwości tymczasowego aresztowania na okres 14 dni wyłącznie na podstawie „uprawdopodobnienia” popełnienia, usiłowania lub przygotowania przestępstwa (czyli w praktyce np. anonimowej notatki sporządzonej w ABW) budzi skojarzenia z niechlubną praktyką tzw. „aresztów wydobywczych”³⁹¹. Uwaga na temat aresztów wydobywczych jest w pełni uzasadniona, jednak można sobie wyobrazić jeszcze gorsze scenariusze. Można wykreować zupełnie dowolną sprawę, spreparować dokumentację operacyjną i zastraszać kogoś, aby np. zmusić go do współpracy ze służbami specjalnymi.

Ustawa już na poziomie projektu budziła poważne wątpliwości. W swoim stanowisku z 19 maja 2016 roku Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał, że „hasło walki z terroryzmem nie może jednocześnie oznaczać nieuzasadnionej i nieproporcjonalnej ingerencji w prawa i wolności człowieka – zarówno obywateli RP, jak i cudzoziemców znajdujących się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej. I z tego punktu widzenia rządowy projekt budzi poważne wątpliwości”³⁹². Ustawę skrytykowała również Amnesty International: „Ustawa antyterrorystyczna, nad którą głosowanie odbędzie się w tym tygodniu w Senacie, skupia w rękach Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ABW) olbrzymią władzę, praktycznie bez jakiegokolwiek niezależnego mechanizmu kontroli, który mógłby zapewnić odpowiedzialność

³⁹⁰ Dz.U. 2016 poz. 904 z późn. zm. art. 26 ust. 2.

³⁹¹ *Raport „Osiodłac Pegaza”, Przestrzeganie praw obywatelskich w działalności służb specjalnych – założenia reformy*, op. cyt., s. 36., https://panoptykon.org/sites/default/files/osiodlac_pegaza_-_jak_powinien_wygladac_nadzor_nad_sluzbami._raport_ekspertow.pdf, (dostęp: 12.07.2021).

³⁹² Projekt ustawy o działaniach antyterrorystycznych – opinia RPO, 19.05.2016, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/projekt-ustawy-o-dzialaniach-antyterrorystycznych-opinia-rpo>, (dostęp: 19.12.2021).

za możliwe nadużycia. Nowa ustawa zawiera przepisy, które niosą ryzyko łamania prawa do wolności, prywatności, wolności słowa, stowarzyszania, zrzeszania się i wolności od dyskryminacji”³⁹³. Ustawa została przyjęta głównie głosami Prawa i Sprawiedliwości: za głosowało 249 posłów, przeciw było 173, wstrzymało się od głosu 10. Nie uzyskały poparcia poprawki Platformy Obywatelskiej i Nowoczesnej, aby wprowadzić nadzór sądowy nad kontrolą operacyjną cudzoziemców³⁹⁴.

Uprawnienia ABW w zakresie inwigilacji poszerzyła również Ustawa z dnia 15 stycznia 2016 r. o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw nazywana „ustawą inwigilacyjną”, która dotyczy kilkunastu ustaw regulujących działania: Policji, Straży Granicznej, Żandarmerii Wojskowej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu, a także Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Służby Celnej i kontroli skarbowej. Nowela dotyczy kontroli operacyjnej oraz uzyskiwania danych telekomunikacyjnych przez służby specjalne. Dane telekomunikacyjne to m.in. informacje, czyj jest numer telefonu komórkowego, wykazy połączeń, dane o lokalizacji telefonu oraz numer IP komputera. W dotychczasowych przepisach służby musiały każdorazowo występować pisemnie o dane telekomunikacyjne. Nowela wprowadziła obowiązek dla operatorów telekomunikacyjnych zorganizowania bezpiecznego połączenia internetowego w celu uzyskiwania tych danych „on line”. Dane, które w ocenie prokuratora nie będą miały znaczenia dla postępowania karnego, miały podlegać niezwłocznemu zniszczeniu. Właściwy sąd okręgowy będzie miał prawo do kontroli post factum pozyskiwania przez służby danych telekomunikacyjnych, pocztowych i internetowych. Szefowie służb raz na pół roku są zobowiązani przekazywać do sądu odpowiednie sprawozdania. Sąd, zgodnie z przepisami, ma możliwość zapoznać się z materiałami uzasadniającymi udostępnienie danych³⁹⁵.

Przyjęta nowela wzbudziła falę krytyki. Zarzucono jej, że sądowa kontrola pobierania danych nie będzie realna, sąd nie będzie miał narzędzi do żądania od służb określonych czynności w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości. Wątpliwości budził brak informacji dla obywateli, że byli inwigilowani. Jednak największym problemem stała się kwestia tajemnic zawodowych, na które służby mogły się natknąć w trakcie czynności związanych z kontrolą

³⁹³ *Ustawa antyterrorystyczna daje służbom bezpieczeństwa niekontrolowaną władzę*, Amnesty International 15.06.2016, <https://amnesty.org.pl/ustawa-antyterrorystyczna-daje-sluzbom-bezpieczenstwa-niekontrolowana-wladze/>, (dostęp: 19.12.2021).

³⁹⁴ *Blokowanie internetu i rejestracja kart kart prepaid. To musisz wiedzieć o ustawie antyterrorystycznej*, TVN24 12 czerwca 2016, <https://tvn24.pl/biznes/z-kraju/ustawa-antyterrorystyczna-wszystko-co-musisz-wiedziec-ra651802-4474447>, (dostęp: 19.12.2021).

³⁹⁵ Dz.U. 2016 poz. 147, art. 28a ust 3.

operacyjną, a zwłaszcza tajemnica adwokacka (obrończa) i tajemnica spowiedzi. Z tego względu wprowadzono art. 15 h³⁹⁶, który nakazywał zniszczenie tego rodzaju informacji. W tym ostatnim punkcie wątpliwości zgłosiła Helsińska Fundacja Praw Człowieka, stawiając pytanie: "Na jakiej podstawie funkcjonariusz służb po zapoznaniu się ze stenogramem jakiegoś podsłuchu ustali, że dana rozmowa zawiera tylko tajemnicę adwokacką, a nie obrończą?"³⁹⁷. I dalej: „prawo do obrony zaczyna się, gdy organa ścigania zaczynają konkretne czynności przeciw jednostce w celu pociągnięcia jej do odpowiedzialności karnej, a działania operacyjne służb trwają jeszcze przed wszczęciem śledztwa”³⁹⁸. Poza tym do projektu zgłosiły uwagi następujące instytucje:

1. Rzecznik praw obywatelskich Adam Bondar uznał część zapisów za niezgodne z konstytucją. Rzecznik poddał w wątpliwość m.in. przedłużanie czasu kontroli operacyjnej do 18 miesięcy i możliwość stosowania jej przy wszystkich przestępstwach ściganych z oskarżenia publicznego (nawet tych mniej groźnych). Według RPO powinna istnieć uprzednia kontrola pobierania billingów.
2. Główny inspektor ochrony danych osobowych Edyta Bielak – Jomaa stwierdziła, że nowe przepisy nie stwarzają wystarczających gwarancji ochrony prywatności i tajemnicy komunikowania się obywateli.
3. Biuro Analiz Sejmowych przekazało swoją ocenę na etapie prac legislacyjnych. Wg biura projekt nie spełnia wymogów wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE, który wskazał, że służby mogą pobierać billingi tylko przy „wystarczająco poważnych”³⁹⁹ przestępstwach. Pracownicy biura stwierdzili, iż TSUE uznał „za nieuzasadnioną ingerencję w prawa podstawowe brak uprzedniej kontroli sądu lub niezależnego organu nad pobieraniem billingów”⁴⁰⁰.
4. Helsińska Fundacja Praw Człowieka wskazała, że „nie stworzono systemu niezależnej kontroli nad służbami”⁴⁰¹.
5. Przedstawiciele prawnicowego Klubu Jagiellońskiego zauważyli, iż „najniebezpieczniejszym novum jest zignorowanie wątpliwości konstytucyjnych, co do

³⁹⁶ Dz.U. 2016 poz. 147, art. 15 h.

³⁹⁷ *Co mogą służby specjalne: Wchodzi w życie "ustawa inwigilacyjna"*, „Dziennik Gazeta Prawna” 7 lutego 2016, <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/921582,co-moga-sluzby-specjalne-ustawa-inwigilacyjna-ustawa-o-policji.html>, (dostęp: 19.12.2021).

³⁹⁸ Ibidem.

³⁹⁹ Ibidem.

⁴⁰⁰ Ibidem.

⁴⁰¹ Ibidem.

gromadzenia danych geolokalizacyjnych i internetowych oraz pominięcie obowiązku poinformowania obywatela o tego rodzaju działaniach⁴⁰².

Jednak najbardziej rozbudowane uprawnienia spośród polskich służb specjalnych posiada Centralne Biuro Antykorupcyjne. Jego funkcjonariusze w granicach zadań biura wykonują:

- „1) czynności operacyjno – rozpoznawcze w celu zapobiegania popełnieniu przestępstw, ich rozpoznania i wykrywania oraz – jeżeli istnieje uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa – czynności dochodzeniowo – śledcze w celu ścigania sprawców przestępstw;
- 2) czynności kontrolne w celu ujawniania przypadków korupcji w instytucjach państwowych i samorządzie terytorialnym oraz nadużyć osób pełniących funkcje publiczne, a także działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa;
- 3) czynności operacyjno – rozpoznawcze i analityczno – informacyjne w celu uzyskiwania i przetwarzania informacji istotnych dla zwalczania korupcji w instytucjach państwowych i samorządzie terytorialnym oraz działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa”⁴⁰³.

Jak się wydaje opisane wyżej zmiany wprowadzone art. 168 a w Kodeksie postępowania karnego w największym stopniu wychodzą naprzeciw potrzebom CBA, gdyż to właśnie biuro często stosowało w postępowaniach karnych dowody, które „zostały uzyskane z naruszeniem przepisów postępowania lub za pomocą czynu zabronionego”. Tak było chociażby w „aferze gruntowej”, czy też w przywołanym postępowaniu sądowym o sygnaturze II Aka 213/16, gdzie sąd podniósł następujący problem, „czy wykorzystanie dowodów, które są wynikiem prowokacji ze strony osoby współpracującej z CBA jest zgodne z rzetelnym, sprawiedliwym procesem – art. 6 ust.1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, ratyfikowanej przez Polskę (Dz. U. 1993, Nr 61, poz. 284)”⁴⁰⁴. Sąd uznał, że nie i że w tym przypadku doszło do naruszenia normy prawa konstytucyjnego. Działania CBA w obu tych sprawach wskazują, iż kierownictwo tej instytucji albo nigdy nie rozumiało różnicy pomiędzy „infiltracją” a „podżeganiem”, albo też świadomie tę wiedzę odrzucało. Infiltracja bowiem ma charakter biernego uczestniczenia w działaniach przestępczych, skupia się na gromadzeniu informacji o tych działaniach, natomiast nie wywiera stymulującego wpływu na ich przebieg. "Podżeganie" pojawia się, gdy funkcjonariusze nie ograniczają się do śledzenia działań przestępczych w zasadniczo bierny sposób, ale wywierają taki wpływ na te działania, że zachęcają do popełnienia przestępstwa,

⁴⁰² Ibidem.

⁴⁰³ Dz.U. 2006 nr 104 poz. 708 z późn. zm. art. 13.1.

⁴⁰⁴ Zob. II Aka 213/16, [http://orzeczenia.wroclaw.sa.gov.pl/content/\\$N/155000000001006_II_AKa_000213_2016_Uz_2017-04-27_002](http://orzeczenia.wroclaw.sa.gov.pl/content/$N/155000000001006_II_AKa_000213_2016_Uz_2017-04-27_002), (dostęp: 12.07.2021).

które bez tej zachęty nie doszłoby do skutku⁴⁰⁵. Polskie służby specjalne zostały wyposażone w uprawnienia dochodzeniowo – śledcze, ich funkcjonariusze w granicach właściwości rzeczowej każdej ze służb posiadają uprawnienia procesowe policjantów, dodatkowo służby prowadzą działania operacyjno – rozpoznawcze, które są poza wszelką cywilną, demokratyczną kontrolą i nie zostały uporządkowane w formie ustawy. Wszystkie te cechy lokują polskie służby specjalne poza modelami służb państw demokratycznych. Dodatkowo jeszcze działania niektórych aktorów systemu politycznego powodują trudności w ocenie, czy służby działają w granicach prawa, głównie ze względu na takie zmiany przepisów, które nie mieszczą się w kanonie systemu prawnego demokratycznego państwa prawa jak np. zmiany w Kodeksie postępowania karnego czy przepisy Ustawy o działaniach antyterrorystycznych.

4.3. Nowe zadania służb specjalnych

Wyposażenie służb specjalnych w nowe zadania, uprawnienia i możliwości techniczne można wiązać z reakcją aktorów politycznych na sygnały pojawiające się na wyjściach z systemu związane z jednej strony z otoczeniem międzynarodowym, z drugiej zaś z „żądaniemi” płynącymi np. z systemu społecznego w przypadku np. konieczności zwalczania korupcji. Nowe zadania służb specjalnych wynikają głównie ze zmieniających się obiektywnie zagrożeń, nowych rodzajów przestępczości oraz zmiany metod stosowanych przez obce służby specjalne, organizacje terrorystyczne czy grupy przestępczości zorganizowanej. Rozwój techniki ma również ogromny wpływ na metody stosowane przez służby specjalne i ich możliwości. Jednak są obszary działania państwa, gdzie rola służb specjalnych nie jest oczywista a nadanie służbom specjalnym szerokich uprawnień w tych dziedzinach powoduje jeszcze większą koncentrację wrażliwych danych o obywatelach w bazach informacyjnych służb, co stanowić z kolei może zagrożenie dla wartości systemu demokratycznego, a szczególnie praw i wolności obywatelskich. Chodzi tu o szerokie uprawnienia nadane Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w ramach dwóch obszarów: ochrony informacji niejawnych i cyberbezpieczeństwie. Są to dwa ogromne zagadnienia, których obsługę instytucjonalnie można było rozwiązać zupełnie inaczej, tak jak np. w Czechach, gdzie oba te obszary znalazły się poza bezpośrednią kontrolą służb specjalnych. Decyzje podjęte w tych obszarach tylko z pozoru wyglądają na czysto techniczne. Można by uznać, że chodziło jedynie o umieszczenie w systemie administracji publicznej funkcji, które zapewniłyby realizację odpowiednich zadań.

⁴⁰⁵ Szerzej zob. L. Garlicki, *Aktualne orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, w: L. Gardocki, J. Godyń, M. Hudzik, L. Paprzycki (red.), *Orzecznictwo sądowe w sprawach karnych. Aspekty europejskie i unijne*, Warszawa 2008, s. 27–32.

Jednak efektem wyboru podjętego przez polskie elity polityczne jest bardzo znaczące poszerzenie możliwości informacyjnych służb specjalnych, których demokratyczna kontrola w polskim systemie politycznym jest iluzoryczna. Służby zyskały wgląd w informacje zawarte w ankietach bezpieczeństwa osób zajmujących zwykle ważne stanowiska w świecie polityki, administracji i często biznesu. Z kolei uczynienie z ABW rządowego CERT daje właściwie nieograniczone możliwości zdobywania informacji w systemach informatycznych.

4.3.1. Ochrona informacji niejawnych

Jednym z warunków przyjęcia Polski do NATO była zmiana obowiązującej od 1982 r. ustawy o tajemnicy państwowej i służbowej⁴⁰⁶. W styczniu 1999 r. Sejm RP przyjął ustawę o ochronie informacji niejawnych, która diametralnie zmieniała system pojęciowy dot. ochrony tajemnic państwa⁴⁰⁷. Ustawa nadal dzieliła tajemnice na państwowe („ściśle tajne” i „tajne”) i służbowe („poufne” i „zastrzeżone”), zawierała jednak katalog informacji objętych tajemnicą „ściśle tajne” oraz „tajne” oraz opisywała tryb uzyskiwania dostępu do tajemnic. Wprowadzała również pojęcie „służby ochrony państwa”. Dokument zawierał wiele nieścisłości i błędów prawnych, m.in. w 2001 r. jedną z noweli wprowadzono możliwość realizacji postępowania odwoławczego i skargowego w przypadku odmowy wydanie osobie sprawdzanej poświadczenia bezpieczeństwa lub jego cofnięcia, a kolejną nowelą (z 2005 r.) – możliwość zawieszenia i umorzenia postępowania. Po dwudziestu trzech nowelizacjach, w sierpniu 2010 r., parlament uchwalił nową – obowiązującą do dziś – ustawę o ochronie informacji niejawnych⁴⁰⁸.

Nowa ustawa wprowadziła kilka zasadniczych i szereg pomniejszych zmian. Uznano, iż najważniejszym organem odpowiedzialnym za system ochrony informacji niejawnych w kraju jest Szef ABW (wcześniej ABW i SKW były podmiotami równoległymi). Po pierwsze, Szef ABW pełni funkcję krajowej władzy bezpieczeństwa, czyli nadzoruje system ochrony informacji niejawnych w stosunkach RP z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi. Po drugie, ABW nadzoruje funkcjonowanie systemu ochrony informacji niejawnych we wszystkich krajowych jednostkach organizacyjnych, z wyłączeniem jednostek

⁴⁰⁶ Ustawa z dnia 14 grudnia 1982 r. o ochronie tajemnicy państwowej i służbowej, Dz.U. 1982 nr 40 poz. 271, <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19820400271/O/D19820271.pdf>, (dostęp: 31.10.2019).

⁴⁰⁷ Ustawa z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych, Dz.U. 1999 nr 11 poz. 95, <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19990110095/T/D19990095L.pdf>, (dostęp: 31.10.2019).

⁴⁰⁸ Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych, Dz.U. z 2019 r., poz. 742, <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20101821228/U/D20101228Lj.pdf>, (dostęp: 31.10.2019).

podległych i nadzorowanych przez MON oraz ataszatów i żołnierzy w służbie czynnej, które nadzoruje SKW.

Nowa ustawa nie zmieniła żadnych zasad związanych ze strukturalnym nadzorem nad systemem ochrony informacji niejawnych. Nadzór nad systemem posiadają służby specjalne – ABW i SKW, przy czym – jak już wspomniano wyżej – Szef ABW pełni funkcję krajowej władzy bezpieczeństwa. Na podstawie art. 10 ust. 1 Ustawy o ochronie informacji niejawnych z dnia 5 sierpnia 2010 (Dz.U. 2010 nr 182 poz. 1228), zwanej dalej Ustawą za nadzór nad systemem ochrony informacji niejawnych w Polsce odpowiada Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ABW) i Służba Kontrwywiadu Wojskowego (SKW). Każda z tych instytucji działa w jednostkach organizacyjnych pozostających w ich właściwości. W odróżnieniu do poprzedniej Ustawy w tym zakresie⁴⁰⁹ obecnie, zgodnie z art.11 ust.1, Szef ABW pełni funkcję krajowej władzy bezpieczeństwa. Obie wymienione w cytowanej Ustawie instytucje są służbami specjalnymi w myśl art. 11 Ustawy o ABW i AW⁴¹⁰. Niejako przy okazji wykonywania obowiązków w zakresie ochrony informacji niejawnych służby specjalne gromadzą ogromne ilości wiedzy dot. tysięcy osób i podmiotów. „Zasadniczy problem polega na tym, że praktycznie nikt nie kontroluje służb w tym zakresie i nie możemy mieć pewności, iż zgromadzona wiedza nie jest wykorzystywana do innych celów niż ochrona informacji niejawnych. Należy pamiętać, iż służby specjalne mają wiele innych zadań i przy ich realizacji istnieje pokusa „skorzystania” z wiedzy, którą gromadzą w ramach nadzoru nad systemem ochrony informacji niejawnych”⁴¹¹. W wielu krajach kwestie ochrony informacji niejawnych zostały wyprowadzone poza system służb specjalnych. Zadania te pełnią powołane w tym celu cywilne urzędy administracji:

- Narodowy Urząd Bezpieczeństwa (NBU), działający na Słowacji;
- Narodowy Rejestr Informacji Niejawnych (ORNISS), funkcjonujący w Rumunii;
- Narodowa Władza Bezpieczeństwa (ANS), w Belgii.

Za kwestie bezpieczeństwa informacji niejawnych w Czechach odpowiada Narodowy Urząd Bezpieczeństwa (Národní bezpečnostní úřad – NBU) i od roku 2017 Urząd ds. Bezpieczeństwa Cybernetycznego i Informatycznego (Národní úřad pro kybernetickou

⁴⁰⁹ Ustawa z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. 1999 nr 11 poz. 95), <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19990110095>, (dostęp: 13.11.2019).

⁴¹⁰ Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz.U. 2002 nr 74 poz. 676), <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20020740676>, (dostęp: 13.11.2019).

⁴¹¹ C. Rybak, *Jak uniemożliwić służbom zawłaszczenie systemu ochrony tajemnic państwa?*, Portal InfoSecurity 24, 15.08.2019 r., <https://infosecurity24.pl/sluzby-specjalne/jak-uniemozliwic-sluzbom-zawlaszczenie-systemu-ochrony-tajemnic-panstwa>, (dostęp: 09.02.2022).

a informační bezpečnost –NÚKIB)⁴¹² w zakresie informacji niejawnych w systemach teleinformatycznych. Mimo swej nazwy żaden z tych urzędów nie jest służbą specjalną. „Fakt, że NBU od chwili powołania w roku 1998 nie został zaliczony do służb bezpieczeństwa, jest związany z tym, iż celem ustawodawcy przy powołaniu urzędu, było aby z powodu złych doświadczeń związanych z działalnością w tym zakresie Korpusu Bezpieczeństwa Narodowego z czasów dyktatury komunistycznej, gwarantem ochrony informacji niejawnych w Republice Czeskiej był organ o cywilnym charakterze”⁴¹³. Oba urzędy podlegają kontroli parlamentu.

W Polsce zgodnie z art. 10. ust. 1 Ustawy o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. 2010 nr 182 poz. 1228) ABW i SKW, nadzorują funkcjonowanie systemu ochrony informacji niejawnych w jednostkach organizacyjnych pozostających w ich właściwości. Wykonując swoje zadania w tym zakresie wymienione służby:

1. prowadzą kontrolę ochrony informacji niejawnych i przestrzegania przepisów obowiązujących w tym zakresie;
2. realizują zadania w zakresie bezpieczeństwa systemów teleinformatycznych;
3. prowadzą postępowania sprawdzające, kontrolne postępowania sprawdzające oraz postępowania bezpieczeństwa przemysłowego;
4. zapewniają ochronę informacji niejawnych wymienianych między Polską a innymi państwami lub organizacjami międzynarodowymi;
5. prowadzą doradztwo i szkolenia w zakresie ochrony informacji niejawnych.

Polska Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego jest nadzorowana przez Prezesa Rady Ministrów, który zgodnie z art. 13 ust.1 Ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu⁴¹⁴ określa kierunki działania służby. Premier jest również przewodniczącym działającego przy Radzie Ministrów Kolegium ds. Służb Specjalnych. Kolegium jest właściwe m.in. w sprawach ochrony informacji niejawnych. Nadzorem nad służbami specjalnymi zajmuje się także minister – członek Rady Ministrów właściwy do spraw koordynowania działalności służb specjalnych, jeżeli został

⁴¹² Urząd ds. Bezpieczeństwa Cybernetycznego i Informatycznego został powołany 1 sierpnia 2017 roku na podstawie Ustawy nr 205/2017 o bezpieczeństwie cybernetycznym i stanowi główną czeską instytucję w zakresie certyfikacji systemów informatycznych i teleinformatycznych oraz ochrony kryptograficznej.

⁴¹³ Ivan Pavelka, *Institucionální zajištění ochrany utajovaných informací v ČR*, file:///C:/Users/User/Downloads/SP3-18_-_Pavelka.pdf, (dostęp: 02.05.2020).

⁴¹⁴ Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz.U. 2002 nr 74 poz. 676), <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20020740676>, (dostęp: 03.12.2019).

wyznaczony przez Prezesa Rady Ministrów. Ze strony Sejmu pracę służb specjalnych kontroluje Komisja ds. Służb Specjalnych działająca na podstawie Regulaminu Sejmu⁴¹⁵.

W Polsce kontrolę systemu ochrony informacji niejawnych wykonują ABW i SKW. Każda z tych służb w zakresie swojej właściwości. Kontrola stanu zabezpieczenia informacji niejawnych, obejmuje badanie prawidłowości:

- przetwarzania informacji niejawnych (m.in. poprzez porównanie stanu faktycznego ze stanem ewidencyjnym dokumentów, udostępnianie, przechowywanie, wytwarzanie, oznaczanie, informacji niejawnych);
- organizacji ochrony informacji niejawnych (m.in. kwestie związane z umocowaniem pełnomocnika ochrony w strukturze organizacyjnej podmiotu kontrolowanego, analiza zapisów dokumentacji odnoszącej się do organizacji ochrony informacji niejawnych, w tym plan ochrony, protokoły kontroli, instrukcje odnoszące się do obiegu informacji „zastrzeżonych” i „poufnych”);
- prowadzenia szkoleń w zakresie ochrony informacji niejawnych (dokumentacja potwierdzająca fakt prowadzenia szkoleń);
- prowadzenia postępowań sprawdzających. (poza postępowaniami, o których mowa w art. 23 ust. 5 Ustawy);
- ochrony informacji niejawnych w systemach teleinformatycznych (ogłędziny systemów teleinformatycznych, weryfikacja zapisów dokumentacji bezpieczeństwa teleinformatycznego);
- stosowanie środków bezpieczeństwa fizycznego w odniesieniu do informacji niejawnych (ogłędziny stref ochronnych, uzasadnienie przyznania punktów w analizie poziomu zagrożeń, metodologia doboru środków bezpieczeństwa fizycznego, certyfikaty wydane urządzeniom i wyposażeniu wykorzystywanym do ochrony informacji niejawnych)⁴¹⁶.

ABW i SKW prowadzi kontrole planowe, których podstawą jest roczny plan, zatwierdzony przez szefa każdej ze służb po uzyskaniu opinii Kolegium ds. Służb Specjalnych oraz kontrole doraźne. Te ostatnie nie są ujęte w planie i są wykonywane na podstawie zarządzenia szefa służby. Podstawą do kontroli doraźnych jest uzyskanie informacji wskazujących na istotne zagrożenia dla systemu ochrony informacji niejawnych.

⁴¹⁵ Załącznik do uchwały Sejmu RP z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu RP (tekst jednolity M.P. 2012 poz. 32 z późn. zm.), <http://www.sejm.gov.pl/prawo/regulamin/kon7.htm>, (dostęp: 24.11.2019).

⁴¹⁶ Na podstawie materiałów szkoleniowych ABW dla kandydatów na pełnomocnika ochrony oraz jego zastępcę, Wydanie ABW, 2017.

Zgodnie z Ustawą o ochronie informacji niejawnych postępowania sprawdzające dzieli się na zwykłe (do klauzuli „poufne”) i poszerzone („tajne” i „ściśle tajne”). Polska Ustawa OIN reguluje kwestie postępowań odwoławczych i skargowych od decyzji ABW i SKW w sprawach związanych z poświadczeniami bezpieczeństwa. Odwołanie, zgodnie z art. 35 ust. 1 Ustawy, wnosi się do Prezesa Rady Ministrów za pośrednictwem podmiotu, który przeprowadził postępowanie w terminie 14 dni od dnia doręczenia osobie sprawdzanej decyzji. W przypadku zwykłego postępowania sprawdzającego prowadzonego przez pełnomocnika ochrony, odwołanie wnosi się do Szefa ABW lub SKW. Osobie sprawdzanej przysługuje również, na podstawie art. 38 ust.1, prawo do wniesienia skargi na decyzję organu odwoławczego do sądu administracyjnego.

Ustawa o ochronie informacji niejawnych instytucjonalnie nadała Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego wymiar Krajowej Władzy Bezpieczeństwa. W związku z tym ABW posiada uprawnienia kontrolne, uprawnienia do certyfikacji systemów informatycznych i możliwość gromadzenia bardzo wrażliwych danych na temat osób na wysokich stanowiskach w administracji i gospodarce. ABW poza tym, że pozostała jedną ze służb specjalnych, to na podstawie UOIN stała się równoległym organem, przed którym toczą się postępowania administracyjne np. o wydanie poświadczenia bezpieczeństwa.

W państwach demokratycznych nie powinno się gromadzić zbyt wielu informacji o obywatelach w jednym miejscu, zwłaszcza gdy takim miejscem są służby specjalne, gdzie przy ogromie zadań zawsze istnieje pokusa, żeby te informacje użyć do innych niż ustawowe celów. Drogą niekoncentrowania informacji poszły takie kraje jak: Czechy, Słowacja, Rumunia czy Belgia. Warto w tym miejscu przytoczyć słowa byłego Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, dr Wojciecha Wiewiórowskiego, który w jednym z wywiadów stwierdził: „Pamiętajmy, że art. 51 Konstytucji RP wprost stanowi, że władza publiczna nie może gromadzić innych informacji niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym. Nie ma zatem prawa zbierać informacji które mogą być jej „przydatne”, „potrzebne”, „logiczne” czy „ekonomicznie opłacalne”. Może pozyskiwać tylko te, które są „niezbędne”. Owa „niezbędność” będzie wyznacznikiem zarówno zakresu pozyskiwanych danych, jak i kręgu osób uprawnionych do dostępu do nich”⁴¹⁷. Aktualne rozwiązania prawne w zakresie ochrony informacji niejawnych rodzą ryzyko nadużywania przez służby „dominującej pozycji w tej sferze do limitowania dostępu do działalności związanej z możliwością przetwarzania informacji niejawnych arbitralnie wybranym osobom i podmiotom, według własnego uznania,

⁴¹⁷ M. Maj, *Politycy są kreatywni, jeśli chodzi o zbieranie naszych danych – wywiad z GIODO*, „Dziennik Internautów” 04.06.2013, file:///C:/Users/User/Downloads/4633.pdf, (dostęp: 09.02.2022).

często kierując się pozamerytorycznymi lub wręcz partykularnymi celami, w tym politycznymi”⁴¹⁸. Można uznać, iż nadana służbom specjalnym możliwość arbitralnego decydowania o tym, komu przyznać lub odebrać uprawnienia w zakresie ochrony informacji niejawnych, obok wymienionych wyżej uprawnień dochodzeniowo – śledczych, stanowi również element funkcjonującej w systemie politycznym „legalnej siły”. Decyzje służb specjalnych w tym zakresie przekładają się bezpośrednio na kariery polityczne, urzędnicze oraz na możliwości biznesowe. W tym ostatnim zakresie wykraczają nawet poza system polityczny dotykając systemu ekonomicznego.

4.3.2. Bezpieczeństwo cybernetyczne

Uprawnienia Szefa ABW wynikające z ustawy o ochronie informacji niejawnych, to nie jedyne kompetencje nadane temu urzędowi na mocy innej, niż kompetencyjna, ustawy. Szef ABW zyskał bardzo szerokie kompetencje na podstawie Ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa⁴¹⁹. W Polsce do zarządzania ryzykiem na poziomie krajowym, realizacji zadań na rzecz przeciwdziałania zagrożeniom cybernetycznym o charakterze ponadsektorowym i transgranicznym, obsługi zgłoszonych incydentów, zgodnie z art. 26 Ustawy o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa, zostały powołane krajowe zespoły reagowania na incydenty bezpieczeństwa komputerowego (CSIRT): CSIRT Ministerstwa Obrony Narodowej, CSIRT NASK (Naukowa i Akademicka Sieć Komputerowa) i CSIRT GOV (zespół rządowy). Zespoły te mają współpracować ze sobą, z organami właściwymi do spraw cyberbezpieczeństwa, ministrem właściwym do spraw informatyzacji oraz pełnomocnikiem rządu do spraw cyberbezpieczeństwa. CSIRT GOV jest prowadzone przez Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

Prowadzenie zespołu CSIRT GOV to nie jedyne zadanie ABW w zakresie bezpieczeństwa cybernetycznego. Inne zadania w tym zakresie znalazły się w ustawie kompetencyjnej. Do cyberbezpieczeństwa odnoszą się również zapisy art. 5 ust. 2 a Ustawy o ABW i AW, który stanowi, iż do zadań ABW należy: „rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie zagrożeń godzących w bezpieczeństwo, istotnych z punktu widzenia ciągłości funkcjonowania państwa systemów teleinformatycznych organów administracji publicznej lub systemu sieci teleinformatycznych objętych jednolitym wykazem obiektów, instalacji,

⁴¹⁸ C. Rybak, *Jak uniemożliwić...*, op. cit., <https://infosecurity24.pl/sluzby-specjalne/jak-uniemozliwic-sluzbom-zawlaszczenie-systemu-ochrony-tajemnic-panstwa>, (dostęp: 09.02.2022).

⁴¹⁹ Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa (Dz.U. 2018 poz. 1560), <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20180001560/O/D20181560.pdf>, (dostęp: 23.02.2021).

urządzeń i usług wchodzących w skład infrastruktury krytycznej, a także systemów teleinformatycznych właścicieli i posiadaczy obiektów, instalacji lub urządzeń infrastruktury krytycznej, o których mowa w art. 5b ust. 7 pkt 1 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U.z 2018 r. poz. 1401 i 1560)”⁴²⁰.

Z kolei Ustawą o krajowy systemie cyberbezpieczeństwa wprowadzono do Ustawy o ABW i AW art. 32 a, na podstawie którego w podmiotach administracji publicznej i wchodzących w skład infrastruktury krytycznej został stworzony system wczesnego ostrzegania w celu zapobiegania atakom terrorystycznym. Na podstawie tego artykułu ABW ma prawo w wyżej wymienionych podmiotach prowadzić „oceny bezpieczeństwa”. Mają być one prowadzone zgodnie z ustalonym planem, ale także doraźnie. Sposób prowadzenia tych czynności przez ABW został wskazany w ust. 4 i 8 art. 32 a:

„4. Ocena bezpieczeństwa polega na przeprowadzeniu testów bezpieczeństwa systemu teleinformatycznego w celu identyfikacji podatności, przez które rozumie się słabość zasobu lub zabezpieczenia systemu teleinformatycznego, która może zostać wykorzystana przez zagrożenie, wpływających na integralność, poufność, rozliczalność i dostępność tego systemu”⁴²¹.

„Podstawowa różnica – jak napisał Piotr Niemczyk – między testem penetracyjnym realizowanym przez firmę informatyczną na rzecz przedsiębiorcy, a „oceną bezpieczeństwa” dokonywaną przez ABW jest taka, że ta pierwsza odbywa się na zamówienie, czyli za wiedzą i zgodą firmy, zaś ta druga na podstawie harmonogramu, albo wręcz doraźnie, na podstawie przesłanek znanych często wyłącznie ABW”⁴²². Ważne jest również to, że wykonywana ocena przez ABW ma być dokonywana w sposób najmniej dotkliwy dla operatora, ale – jak wskazał Niemczyk – nie zostało dokładnie określone, co to właściwie znaczy. Jak dalej zauważa Niemczyk: „podmiot, który ma być poddany kontroli, nie ma żadnych środków prawnych, by na przykład odwołać się do sądu, gdy nie da się uzgodnić z ABW terminu czy zakresu kontroli”⁴²³.

I dalej:

„A można sobie przecież wyobrazić, że dany operator świadczy jednocześnie usługi na rzecz administracji publicznej i na przykład kancelarii adwokackiej, która może sobie zdecydowanie

⁴²⁰ Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz.U. 2002 nr 74 poz. 676), <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20020740676/U/D20020676Lj.pdf>, (dostęp: 23.02.2021).

⁴²¹ Ustawa o ABW oraz AW, art. 32 a ust. 4.

⁴²² P. Niemczyk, *Szósta rano kto puka. Jak Ojczyzna Solidarności Zmienia Się W Państwo Policyjne*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2018, s. 128.

⁴²³ *Ibidem*, s. 129.

nie życzyć, aby systemy IT ją obsługujące podlegały testom ABW (co oznaczać może na przykład dostęp do historii logowań, adresów IP klientów, a nawet „outsourcingowych” baz danych)”⁴²⁴. Trudno nie zgodzić się z tymi uwagami, zwłaszcza w kontekście zmian w Kodeksie postępowania karnego (omówiony wcześniej art. 168 a kpk), które w praktyce pozwalają na wykorzystywanie w postępowaniu karnym dowodów, które zostały zdobyte nielegalnie.

Głównym zadaniem zespołu CSIRT GOV, tworzonego przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, jest koordynacja incydentów zgłaszanych przez organy władzy publicznej, w tym m.in. organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa oraz sądy i trybunały, Zakład Ubezpieczeń Społecznych i zarządzane przez niego fundusze oraz Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i fundusze zarządzane przez prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, Narodowy Fundusz Zdrowia, jednostki podległe premierowi lub przez niego nadzorowane, Narodowy Bank Polski, Bank Gospodarstwa Krajowego, niektóre obiekty infrastruktury krytycznej. Ustawa o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa, która czyni z Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego rządowy zespół CERT, zgodnie z nomenklaturą unijnej Dyrektywy NIS⁴²⁵, daje więc Agencji wgląd do systemów informatycznych takich instytucji kontrolnych jak sądy, prokuratura czy też Najwyższa Izba Kontroli oraz systemów bankowych. Z punktu widzenia tworzenia stabilnej i skonsolidowanej demokracji omówione zakresy uprawnień polskich służb specjalnych są przynajmniej wątpliwe.

Zupełnie inaczej wygląda sytuacja pod tym względem w Republice Czeskiej. Od 2017 roku za kwestie cyberbezpieczeństwa odpowiada tam Narodowy Urząd ds. Bezpieczeństwa Cybernetycznego i Informatycznego (Národní úřad pro kybernetickou a informační bezpečnost – NÚKIB). Urząd został powołany 1 sierpnia 2017 roku na podstawie Ustawy nr 205/2017 o bezpieczeństwie cybernetycznym⁴²⁶. NÚKIB jest obecnie centralnym organem administracji ds. bezpieczeństwa cybernetycznego w tym również w zakresie ochrony informacji niejawnych w systemach informatycznych i teleinformatycznych oraz w zakresie ochrony kryptograficznej. Urząd funkcjonuje poza systemem czeskich służb specjalnych. NÚKIB stanowi rządowy zespół

⁴²⁴ Ibidem, s. 129.

⁴²⁵ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1148 z dnia 6 lipca 2016 r. w sprawie środków na rzecz wysokiego wspólnego poziomu bezpieczeństwa sieci i systemów informatycznych na terytorium Unii, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016L1148&from=PL>, (dostęp: 23.02.2021).

⁴²⁶ Zákon č. 205/2017 Sb., Zákon, kterým se mění zákon č. 181/2014 Sb., o kybernetické bezpečnosti a o změně souvisejících zákonů (zákon o kybernetické bezpečnosti), ve znění zákona č. 104/2017 Sb., a některé další zákony, <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2017-205>, (dostęp: 09.05.2019).

CERT Republiki Czeskiej i w ramach swojej działalności współpracuje z zagranicznymi zespołami CERT oraz CSIRT. Urząd na podstawie § 24a Ustawy o bezpieczeństwie cybernetycznym⁴²⁷ podlega kontroli Izby Poselskiej, która w tym celu powołuje odpowiedni organ kontrolny w postaci komisji. Komisja składa się z co najmniej 7 członków. Izba tak ustala skład komisji, aby był w niej reprezentowany każdy klub poselski.

⁴²⁷ Zákon o kybernetické bezpečnosti a o změně souvisejících zákonů (zákon o kybernetické bezpečnosti), Zákon č. 181/2014 Sb., <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2014-181>, (dostęp: 21.08.2019).

Rozdział 5. Pozycja i rola służb specjalnych w strukturze władzy wykonawczej i administracji państwowej w ramach polskiego systemu politycznego

5.1. Polityczna kontrola nad służbami – aspekty funkcjonalne i dysfunkcjonalne

Jak napisał Robert Jarvis „bez dobrych służb wywiadowczych państwo miota się na ślepo, albo pozwala urosnąć zagrożeniom bez podejmowania przeciwdziałania”⁴²⁸. Brak odpowiednich, skutecznych służb wywiadowczych powoduje, że państwo nie może zrozumieć swojego otoczenia i właściwie ocenić zamierzeń i planów swoich przeciwników. Można zaryzykować stwierdzenie, że „wywiad i służby wywiadowcze są równocześnie niezbędne dla demokracji i stanowią dla niej zagrożenie⁴²⁹”. Ze swej natury działania służb specjalnych są objęte tajemnicą, podobnie jak stosowane przez te instytucje metody gromadzenia i analizy informacji. Służby specjalne dla swojej skuteczności wymagają również pewnej autonomii. To właśnie tajemnica i autonomia służb stanowi egzystencjalne zagrożenie dla ustroju demokratycznego opartego na otwartości, swobodnym przepływie informacji, nieskrępowanej dyskusji i prawach człowieka. Cechy te, nierozdzielnie ze sobą związane i warunkujące skuteczność podejmowanych działań, stanowią zasadniczą przeszkodę i trudność w procesie nadzoru i kontroli służb specjalnych ze strony czynników politycznych. Trudności te w każdym ustroju politycznym generują nieufność polityków. Demokracja nie jest tu wyjątkiem. W systemach totalitarnych znanych w historii nieufność kierownictwa politycznego często prowadziła do fizycznej eliminacji kadr kierowniczych służb specjalnych, przykładem może tu być historia czystek stalinowskich w dawnym ZSRR. Nieufność decydentów w tzw. dojrzałych demokracjach może prowadzić do tworzenia nieformalnych organizacji lub innych struktur politycznych niejako na tyłach służb specjalnych, które realizują zlecone zadania polityczne i którym w swoim mniemaniu politycy mogą ufać. R. Jarvis podaje przykład Francji oraz Stanów Zjednoczonych pod rządami prezydenta Richarda Nixona⁴³⁰, który aby zapewnić sobie reelekcję założył organizację pod nazwą Komitet Reeleksji Prezydenta. Oficjalnie organizacja zajmowała się wspieraniem kampanii, jednak nieoficjalnie jej członkowie przeprowadzali różne nielegalne operacje. Najważniejszą z nich była próba instalacji aparatury podsłuchowej

⁴²⁸ R. Jervis, *Foreward. Intelligence, Civil– Intelligence Relations, and Democracy*, w: T.C. Bruneau, S.C. Boraz (red.), *Reforming Intelligence, Obstacles to Democratic Control and Effectiveness*, University of Texas Press, Austin 2007, s. 7.

⁴²⁹ Ibidem, s. 7.

⁴³⁰ Ibidem, s. 8.

w siedzibie Partii Demokratycznej w Waszyngtonie, która doprowadziła następnie do skandalu politycznego znanego później jako „afera Watergate”.

W państwach demokratycznych, których demokracja jest w trakcie konsolidacji, nieufność decydentów do służb zwykle prowadzi do ich upolitycznienia. Najbardziej widocznym przejawem tego procesu są częste zmiany personalne na wysokich szczeblach hierarchii służb specjalnych, zwykle połączone ze zmianami organizacyjnymi i legislacyjnymi. Zmiany personalne tłumaczy się koniecznością przeprowadzenia reorganizacji, której deklarowanym celem bywa właśnie chęć odpolitycznienia służb i zwiększenie ich efektywności. Częstym symptomem upolitycznienia są masowe czystki kadrowe wśród funkcjonariuszy służb. Jest to swoisty paradoks, iż pod hasłami odpolitycznienia służb specjalnych dokonuje się ich upolitycznienie a właściwie upartyjnienie.

Nieco inaczej problem upolitycznienia wygląda w tzw. dojrzałych demokracjach, w których służby dysponują jednak pewną autonomią a struktury i przepisy nie z zmieniają się tak często. W koncepcji Hansa Borna, która odnosi się do demokracji liberalnej, upolitycznienie służb następuje wówczas, gdy:

- służby specjalne służą interesom decydentów politycznych, a nie tworzeniu polityki (np. wspieranie rządowej kampanii strachu w czasie elekcji);
- administracja jest gotowa zmieniać raporty wywiadu;
- zespoły wywiadowcze są tworzone dla szczególnych celów politycznych;
- funkcjonariusze wywiadu i ich dyrektorzy są wskazywani według klucza politycznego i posiadają związki z partiami politycznymi;
- brakuje lub jest słabo rozwinięty system kontroli i równowagi między różnymi segmentami władzy wykonawczej, co prowadzi do sytuacji, w której jeden z nich może zdominować służby wywiadowcze⁴³¹. Więcej o strategiach upolitycznienia oraz konkretnych przypadkach napiszę w 3 części niniejszej pracy.

Materializacji wymienionych wyżej zagrożeń dla demokracji ze strony służb specjalnych ma zapobiec skuteczna cywilna kontrola nad tymi instytucjami ze strony władzy wykonawczej, parlamentu i sądownictwa, która zagwarantuje, że służby specjalne będą wykorzystywane wyłącznie w interesie narodowym⁴³² lub w interesie państwa jako całościowo

⁴³¹ H. Born, *Toward Effective Democratic Oversight of Intelligence Services: Lessons Learned from Comparing National Practises*, „The Quarterly Journal” 2004, v. III, nr 4, s. 3., https://www.jstor.org/stable/pdf/26323059.pdf?ab_segments=0%252Fbasic_search_solr_cloud%252Fcontrol&refid=excelsior%3Ab24affc033df06d8bf45e07259edd665, (dostęp: 30.01.2021).

⁴³² *Report on the democratic oversight of the security services, Adopted by the Venice Commission at its 71st Plenary Session*, s. 9–10, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2015\)010-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2015)010-e), (dostęp: 30.01.2021).

rozumianej organizacji politycznej. W naukach prawnych kontrola to „ustalenie istniejącego stanu rzeczy oraz stanu pożądanego określanego przez odpowiednie normy, a następnie ich porównanie, zaznaczenie różnic i sformułowanie zaleceń w celu usunięcia niepożądanych zjawisk”⁴³³. Nadzór natomiast to stałe, bieżące monitorowanie podległej lub podporządkowanej jednostki z równoczesnym wydawaniem odpowiednich decyzji, których celem jest usprawnienie i udoskonalenie działań nadzorowanej jednostki. Nadzór to kontrola i uprawnienia zarządcze w zakresie wpływu na organizację nadzorowaną⁴³⁴. Kontrola polityczna, jak pisze Sławomir Zalewski, wiąże się z rozciągnięciem pełnej władzy nad instytucjami, które służą ochronie państwa, jego ważnych interesów, w tym zapewnienie bezpieczeństwa: „O ile o kontroli służb specjalnych mówimy w sensie szerszym – obejmującym oddziaływanie polityczne i społeczne, o tyle nadzór nad służbami to instrument państwa demokratycznego, wynikający z ich podporządkowania organom władzy cywilnej. Celem nadzorcy jest zapewnienie efektywności funkcjonowania służb w określonych warunkach politycznych i prawnych tak, aby zapewniały wsparcie polityki państwa”⁴³⁵. Rozwiązania w zakresie praktycznych metod sprawowania kontroli politycznej nad służbami specjalnymi wynikają z kultury politycznej danego kraju, przyjętych wartości politycznych przez elity, historii, a także etapu, na jakim znajduje się demokracja. Można jednak przyjąć pewne uniwersalne wartości, jakimi powinna się kierować władza polityczna w zakresie demokratycznej kontroli nad służbami specjalnymi, wyznaczając tym instytucjom równocześnie odpowiednie standardy działania.

W Polsce czynności kontrolne wobec administracji są dokonywane przez szereg organów, które można podzielić na organy kontroli zewnętrznej i organy kontroli wewnętrznej. Wśród organów kontroli zewnętrznej (państwowej) można wyróżnić: kontrolę parlamentarną, kontrolę Prezydenta RP, kontrolę Najwyższej Izby Kontroli, kontrolę Rzecznika Praw Obywatelskich, kontrolę Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, kontrolę prokuratorską i kontrolę Państwowej Inspekcji Pracy. Podstawowym gwarantem praworządności są sądy powszechne, sądy administracyjne i trybunały. Działalność tych podmiotów jest gwarantem prawidłowego funkcjonowania państwa, ponieważ orzeczenia

⁴³³ E. Ochendowski, *Postępowanie administracyjne*, Wydawnictwo Comer, Toruń 1996, s. 13–14.

⁴³⁴ M. Wierzbowski, *Prawo administracyjne*, LexisNexis, Warszawa 2011, s. 101.

⁴³⁵ S. Zalewski, *Ewolucja modelu polskich służb specjalnych 1990–2002*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2002, s. 53.

sądów modyfikują czynności prawne administracji poprzez ich całkowitą zmianę albo uchylene w całości bądź części⁴³⁶.

Służby specjalne w warunkach demokratycznego państwa prawa oraz w ramach odpowiedniego trybu kontroli i nadzoru powinny:

- dostarczać skutecznych informacji wywiadowczych niezbędnych dla bezpieczeństwa państwa;
- funkcjonować w odpowiednich ramach prawnych, w których można działać zgodnie z rządami prawa, gdzie uznaje prawa człowieka i podstawowe wolności obywateli;
- posiadać skuteczny system zarządzania, zapewniający odpowiedzialny kierunek i poszanowanie praworządności;
- ponosić rzeczywistą odpowiedzialność przed prezydentem, premierem lub ministrami, którzy są odpowiedzialni przed parlamentem;
- być otwartym na wewnętrzną i zewnętrzną kontrolę oraz na nadzór parlamentarny, aby zapewnić, że nie nadużywają swoich uprawnień i że ich uprawnienia nie są nadużywane przez rząd⁴³⁷.

W polskim systemie politycznym po reformach służb specjalnych przeprowadzonych w latach 1996, 2002 oraz 2006 główną i decydującą rolę w procesie kontroli i nadzoru nad cywilnymi służbami specjalnymi odgrywa Prezes Rady Ministrów. Rola Prezydenta RP w systemie kontroli cywilnych służb specjalnych ma charakter bardzo ogólny i raczej symboliczny. Kompetencje głowy państwa związane są raczej z wykonywaniem generalnej kontroli wobec Rady Ministrów, Sił Zbrojnych RP oraz innych organów i instytucji państwa⁴³⁸. Prezydent RP mimo posiadanych szerokich kompetencji w większości przypadków jest związany wnioskiem danego organu, co powoduje, iż zakres jego samodzielnej władzy jest raczej ograniczony⁴³⁹. W zakresie kontroli cywilnych służb specjalnych Prezydent RP m.in. opiniuje wytyczne premiera kierowane do szefów służb specjalnych, deleguje swojego przedstawiciela do Kolegium do Spraw Służb Specjalnych, wyraża własną opinię w zakresie

⁴³⁶ E. Kubas, *System kontroli administracji publicznej w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego” nr 84/2014, s. 69, <https://repozytorium.ur.edu.pl/bitstream/handle/item/861/Kubas.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, (dostęp: 24.08.2021).

⁴³⁷ *Intelligence practice and democratic oversight – a practitioner's view*, Occasional paper no. 3, DCAF Intelligence Working Group, Geneva 2003, s. 64., https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/op03_intelligence-practice.pdf, (dostęp: 02.02.2021).

⁴³⁸ Por. P. Swoboda, *Wywiad i kontrwywiad w Polsce w procesie przemian systemowych (1989–2007)*, Awalon, Kraków 2016, s. 330–335.

⁴³⁹ M. Bożek, M. Czurek, M. Karpiuk, J. Kostrubiec, *Służby specjalne w strukturze władz publicznych. Zagadnienia prawnoustrojowe*, Wydawnictwo Wolters Kluwer S.A., Warszawa 2011, s. 150–153.

odwoływania i powoływania szefów służb i ma prawo uzyskiwać informacje od szefów służb mogące mieć istotne znaczenie dla bezpieczeństwa państwa. Kompetencje Prezydenta RP „są raczej natury informacyjnej”⁴⁴⁰. Prezydent nie stanowi mocnego ogniwa kontroli cywilnych służb specjalnych, chociaż jego pozycja wobec służb wojskowych jest silniejsza, co zapewne wynika z jego specjalnej pozycji w odniesieniu do sił zbrojnych, jaką gwarantuje mu konstytucja. Taka konstrukcja uprawnień Prezydenta stanowi kolejny przykład pewnego paradoksu wpisanego w konstytucję, polegającego na tym, iż Prezydent dysponuje silną demokratyczną legitymacją do sprawowania władzy pochodzącą z wyborów powszechnych, ale realnie tej władzy nie wykonuje. Również w przypadku służb specjalnych konstrukcja Urzędu Prezydenta RP nie jest funkcjonalna.

Źródłem uprawnień premiera w tym zakresie są ustawy kompetencyjne dotyczące służb specjalnych, które stanowią o podległości wobec premiera Szefów Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ABW) oraz Agencji Wywiadu (AW). Podporządkowanie Prezesowi Rady Ministrów Szefów ABW i AW wynika z zapisów art. 3 ust.2 Ustawy o ABW i AW⁴⁴¹. W przypadku Centralnego Biura Antykorupcyjnego (CBA) przepisy stanowią o nadzorze szefa rządu nad tą służbą. Stosunek podporządkowania Szefa CBA wobec premiera reguluje art. 5 ust. 2 ustawy o CBA⁴⁴². Poza ustawami kompetencyjnymi uprawnienia nadzorcze premiera wobec cywilnych służb specjalnych wynikają z art. 33 a ust.1 ustawy o działach administracji rządowej⁴⁴³. Na podstawie przepisów ustaw kompetencyjnych służb oraz ustawy o działach administracji rządowej premier ma szerokie uprawnienia, na które składa się grupa środków pozwalających mu na ukierunkowanie, a także organizację pracy i współdziałania służb specjalnych oraz ich ocenę⁴⁴⁴. Uprawnienia Prezesa Rady Ministrów w odniesieniu do poszczególnych służb specjalnych są bardzo szerokie i zostały drobiazgowo opisane w poszczególnych ustawach⁴⁴⁵. Premier jest odpowiedzialny za wytyczanie kierunków działania cywilnych służb specjalnych, nadaje statut ABW, AW i CBA określający strukturę

⁴⁴⁰ D. Laskowski, *Polskie służby specjalne*, Wyd. FNCE, Poznań 2017, s. 135.

⁴⁴¹ Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz.U. 2002 nr 74 poz. 676), <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20020740676>, (dostęp: 02.02.2021).

⁴⁴² Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz.U. 2006 nr 104 poz. 708), <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20061040708/T/D20060708L.pdf>, (dostęp: 02.02.2021).

⁴⁴³ Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (tekst jednolity: Dz.U z 2016 r., poz. 543), <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20160000543/U/D20160543Lj.pdf>, (dostęp: 02.02.2021).

⁴⁴⁴ M. Bożek, *Nadzór Prezesa Rady Ministrów nad służbami specjalnymi i sposoby jego realizacji w świetle obowiązującego ustawodawstwa*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 3, s. 34, <https://orka.sejm.gov.pl/przegląd.nsf/0/6B09F97D4B51BB47C12579370043F8F7/%24File/ps98.pdf>, (dostęp: 02.02.2021).

⁴⁴⁵ Por. Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego..., art. 7,8,12,13,14,20,22 a; Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym..., art. 2,5,6,11,12.

wewnętrznych tych służb, powołuje i odwołuje Szefów ABW i AW i powołuje na czteroletnią kadencję i odwołuje Szefa CBA. Uprawnienia szefa rządu sięgają nawet tak szczegółowych kwestii jak stopnie oficerskie funkcjonariuszy oraz ich udział w zarządach, radach nadzorczych lub komisjach rewizyjnych spółek prawa handlowego.

Wśród uprawnień Prezesa Rady Ministrów zwraca uwagę jednobrzmiący w ustawach o ABW i AW oraz CBA zapis dot. wyrażania zgody przez premiera na korzystanie przez ABW lub AW z tajnej współpracy z nadawcami lub redaktorami naczelnymi, dziennikarzami lub osobami prowadzącymi działalność wydawniczą. Zapis ten stanowi kontratyp do art. 37.1 ustawy o ABW i AW i art. 26.1. ustawy o CBA, który stanowi, że Agencje nie mogą przy wykonywaniu swoich zadań korzystać z tajnej współpracy: posłów i senatorów; osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, o których mowa w art. 2 ustawy z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (Dz. U. z 2019 r. poz. 152 i 1820); dyrektorów generalnych w ministerstwach, urzędach centralnych lub urzędach wojewódzkich; sędziów, asesorów sądowych, prokuratorów, adwokatów i radców prawnych; członków rady nadzorczej, członków zarządu oraz dyrektorów programów „Telewizji Polskiej – Spółka Akcyjna” i „Polskiego Radia – Spółka Akcyjna”, a także dyrektorów terenowych oddziałów „Telewizji Polskiej – Spółka Akcyjna”; dyrektora generalnego, dyrektorów biur oraz kierowników oddziałów regionalnych „Polskiej Agencji Prasowej – Spółka Akcyjna”; nadawców w rozumieniu art. 4 pkt 5 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz. U. z 2019 r. poz. 361, 643, 1495 i 1655); redaktorów naczelnych, dziennikarzy lub osób prowadzących działalność wydawniczą, o których mowa w ustawie z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe (Dz. U. z 2018 r. poz. 1914); rektorów; członków Rady Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Polskiej Komisji Akredytacyjnej i Rady Doskonałości Naukowej⁴⁴⁶.

Potencjalnym efektem powyższych zapisów ustawowych jest możliwość zaangażowania premiera wprost w działania operacyjno – rozpoznawcze prowadzone przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencję Wywiadu i Centralne Biuro Antykorupcyjne. Działania takie wiązałyby się z ingerencją w same podstawy ładu demokratycznego, do których należy przecież wolność prasy. Wskazany przykład jedynie potwierdza panujące w literaturze przedmiotu i w analizach instytucji europejskich przekonanie, iż rząd – władza wykonawcza nie jest najwłaściwszym wykonawcą kontroli cywilnej nad służbami specjalnymi. Dzieje się tak, „ponieważ departamenty rządowe są

⁴⁴⁶ Por. Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego..., art. 37, Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym..., art. 26.

zarówno „nadzorcami”, jak i „konsumentami” danych wywiadowczych” i wobec tego „nie można ich postrzegać jako „zewnętrznej” kontroli nad agencją bezpieczeństwa”⁴⁴⁷. We wskazanym przykładzie potencjalnego zaangażowania premiera w działania operacyjno – rozpoznawcze, swego rodzaju wentylem bezpieczeństwa jest możliwość scedowania przez szefa rządu swoich uprawnień w tym zakresie na Ministra Koordynatora Służb Specjalnych.

Podstawową przeszkodą w skutecznym, osobistym nadzorze premiera nad bieżącą pracą służb specjalnych może być brak czasu wynikający z konieczności kierowania całością prac rządu. W polskim systemie politycznym szef rządu może swoje uprawnienia nadzorcze nad służbami specjalnymi przekazać Ministrowi Koordynatorowi. Innym organem wspierającym Prezesa Rady Ministrów w tym zakresie jest Kolegium ds. Służb Specjalnych. W warunkach polskiej demokracji⁴⁴⁸, w której przedstawiciele elit politycznych cechuje szczególna wzajemna nieufność, oba ciała polityczne tzn. Minister Koordynator i kolegium chyba nie dają rządzącym wystarczających gwarancji wpływu na sytuację w służbach specjalnych. Każdy z premierów dąży do zmian na stanowiskach szefów służb specjalnych. Gwarancji pozostania na stanowisku po zmianie władzy nie daje również kadencyjność Szefa CBA. Przy czym zmiana szefa wywołuje zwykle cały proces zmian kadrowych schodzący w dół hierarchii danej służby. W wielu demokracjach świata czynnikiem ograniczającym ryzyko upolitycznienia służb i minimalizowanie różnych negatywnych zjawisk w służbach specjalnych jest ulokowanie na poziomie rządowym wyspecjalizowanej instytucji w postaci inspektora generalnego, który stanowi swego rodzaju kontrolę wewnętrzną. Podobne instytucje występują w USA, Australii, RPA, Bośni i Hercegowinie⁴⁴⁹. Dobrym przykładem takiego rozwiązania jest instytucja inspektora generalnego w amerykańskiej Centralnej Agencji Wywiadowczej (CIA). Inspektor generalny posiada swój personel i zajmuje się w ramach CIA działaniami kontrolnymi i śledczymi. O wykrytych nieprawidłowościach informuje dyrektora CIA (DCIA) i komisję ds. służb specjalnych (intelligence committees). Zajmuje się również

⁴⁴⁷ *Report on the democratic oversight of the security services*, Adopted by the Venice Commission at its 71st Plenary Session, s. 23, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2015\)010-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2015)010-e), (dostęp: 30.01.2021).

⁴⁴⁸ Polska jest w tym zakresie wyjątkowo trudnym przypadkiem. Do roku 2015 można mówić o niemal pełnym skonsolidowaniu polskiej demokracji, co potwierdzały także raporty organizacji międzynarodowych. Po przejęciu władzy przez PiS wiele się zmieniło. Mamy tu na pewno odwrót od demokracji, chociaż w trakcie pierwszej kadencji tego ugrupowania w latach 2005–2007 władza była bardzo skuteczna i stabilna. Burzyła jednak demokratyczne standardy. Zob. Raporty roczne V–Dem i Freedom House. Omawiam dokładniej te kwestie zarysowując kontekst systemu politycznego w części trzeciej.

⁴⁴⁹ P. Gill, M. Phytian, *Intelligence in Insecure World*, Polity Press, Camrige 2012, s. 282–283.

wdrażaniem działań naprawczych. W Stanach Zjednoczonych inspektora generalnego w Centralnej Agencji Wywiadowczej mianuje Prezydent USA za zgodą Senatu⁴⁵⁰.

5.2. Najważniejsze koncepcje reorganizacji służb specjalnych formułowane przez polskie partie polityczne

W tym podrozdziale skupiłem się w dużej mierze na propozycjach, projektach i koncepcjach reformy służb, w mniejszym zaś na tym, jakie były style działania danej partii w stosunku do służb, kiedy była u władzy. Chciałem w ten sposób możliwie szeroko opisać często słuszne w założeniach projekty reformy i zderzyć je z praktyką polityczną. Innymi słowy, odpowiedzieć na pytanie, co w praktyce rządzenia pozostało ze słusznych, projektowanych często przez ekspertów rozwiązań strukturalno – funkcjonalnych. Przyjęte po uzyskaniu władzy rozwiązania przez poszczególne partie rządzące w jakimś sensie zdradzały ich stosunek do demokracji, czego wyraźnym przykładem może być rezygnacja przez SLD z propozycji zwiększenia uprawnień Sejmowej Komisji ds. Służb Specjalnych, o czym niżej.

W polskim systemie politycznym największą aktywność wobec służb specjalnych wykazały dwie partie polityczne: Sojusz Lewicy Demokratycznej i Prawo i Sprawiedliwość. Z zupełnie odmiennych powodów. Sojusz Lewicy Demokratycznej przeprowadził w roku 1996 reformę centrum administracyjno – gospodarczego rządu. Efektem tej reformy było wyłączenie Urzędu Ochrony Państwa ze struktur Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i podporządkowanie tej służby bezpośrednio Prezesowi Rady Ministrów. Szef Urzędu Ochrony Państwa stał się centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach bezpieczeństwa i porządku konstytucyjnego⁴⁵¹. Zmiany były spowodowane tzw. „sprawą Olina”, w wyniku której podał się do dymisji dotychczasowy premier Józef Oleksy oskarżony przez służby specjalne o szpiegostwo na rzecz Rosji. Jak pisze Sławomir Zalewski, podporządkowanie służb bezpośrednio premierowi „sprzyjało ugruntowaniu odrębności cywilnych służb specjalnych względem służb wojskowych oraz innych służb bezpieczeństwa państwa”⁴⁵². W roku 1996 zostało powołane Kolegium do Spraw Służb Specjalnych, a także powstała możliwość wyznaczania przez premiera Ministra Koordynatora Służb Specjalnych. Służby cywilne i wojskowe zostały wyposażone w nowe, istotne uprawnienia na mocy ustawy o ochronie

⁴⁵⁰ Por. <https://www.antykorupcja.gov.pl/ak/czy-wiesz-ze/7249,Inspektor-Generalny-w-CIA.html>, (dostęp: 04.02.2021).

⁴⁵¹ D. Rowicka, *Służby specjalne – nadzór i kontrola*, w: J. Czapska, J. Widacki (red.) *Bezpieczny obywatel – bezpieczne państwo*, Wydawnictwo KUL, Lublin 1998, s. 108.

⁴⁵² S. Zalewski, *Służby specjalne w państwie demokratycznym*, op. cit., s. 47.

informacji niejawnych z 22 stycznia 1999 roku. Chociaż wydarzenia związane ze sprawą J. Oleksego stanowiły swego rodzaju katalizator zmian w służbach specjalnych, należy stwierdzić, iż jeden z głównych podmiotów tworzących lewicową koalicję SLD tj. Socjaldemokracja Rzeczypospolitej Polskiej (SdRP) już w swoim programie politycznym z roku 1990 odnosił się wprost do służb specjalnych. „Uważamy – pisali autorzy deklaracji – że konieczne jest stworzenie instytucjonalnych gwarancji, które skutecznie zapobiegłyby upolitycznieniu służb specjalnych państwa i wykorzystaniu ich dla partykularnych interesów politycznych”⁴⁵³. Akapit poświęcony służbom został umieszczony w punkcie dotyczącym demokratycznego państwa prawa i samorządnego społeczeństwa. SdRP od momentu swojego powstania opowiadało się za stworzeniem demokratycznego państwa prawa, w którym wszystkie organy polityczne działają na podstawie prawa, w którym respektowane są prawa człowieka i ograniczona do minimum ingerencja państwa w sferę wolności osobistych obywateli. Działania polegające na wyprowadzeniu cywilnych służb specjalnych poza struktury MSW w Polsce były spóźnione w stosunku np. do Czechosłowacji o kilka lat.

O ile reformy SLD prowadzone w 1996 roku mogły mieć związek z tzw. aferą Olina, to kolejna wielka reforma służb specjalnych w Polsce, w której brał udział Sojusz Lewicy Demokratycznej w roku 2002 mogły stanowić odłożone w czasie sprzężenie zwrotne wobec głębokich mian kadrowych, jakich w 1997 roku dokonał w służbach rząd Akcji Wyborczej Solidarność. W roku 2002 w wyniku reformy powołano dwie nowe, cywilne służby specjalne: Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencję Wywiadu. Sojusz Lewicy Demokratycznej przygotowywał zmiany w służbach specjalnych już od roku 1998, kiedy zorganizowane zostało przez Klub Parlamentarny SLD seminarium pt. *Demokratyczna kontrola nad służbami specjalnymi – czy istnieje obecnie w Polsce?* W trakcie seminarium ówczesny przewodniczący SLD Leszek Miller wyraził zaniepokojenie angażowaniem służb specjalnych do bieżących działań politycznych. Zdaniem Leszka Millera o takich praktykach ze strony rządzącej wówczas Akcji Wyborczej Solidarność (AWS) miały świadczyć m.in. zmiany kadrowe w UOP polegające na zwalnianiu z pracy oficerów wywodzących się z komunistycznej Służby Bezpieczeństwa. Według różnych danych w okresie 1997 – 1998 po objęciu rządów przez AWS zwolniono ze służby ok. 1400 funkcjonariuszy⁴⁵⁴.

⁴⁵³ Por. *Program Socjaldemokracji Rzeczypospolitej Polskiej, Deklaracja Socjaldemokracji Rzeczypospolitej Polskiej uchwalona przez Kongres Założycielski w dniu 28 stycznia 1990 roku*, web.archive.org/web/19980209102935/http://sdrp.org.pl/program.htm, (dostęp: 27.05.2020).

⁴⁵⁴ W. Fehler, *Sektor bezpieczeństwa wewnętrznego – mechanizmy i praktyka zmian*, „Doctrina. Studia społeczno-polityczne”, s. 76, https://repozytorium.uph.edu.pl/bitstream/handle/11331/128/Fehler.Włodzimierz_Sektor_bezpieczenstwa_wewn_etrznego.pdf?sequence=6, (dostęp: 18.05.2020).

Negatywna ocena funkcjonowania służb specjalnych doprowadziła do powołania w roku 2000 przez SLD Zespołu ds. Cywilnej i Demokratycznej Kontroli Służb Specjalnych, działającego w ramach Rady Krajowej SLD we współpracy z Instytutem Problemów Bezpieczeństwa – Fundacją Naukową. Zespół składał się z emerytowanych funkcjonariuszy Urzędu Ochrony Państwa i Wojskowych Służb Informacyjnych, którzy w trakcie służby zajmowali stanowiska kierownicze oraz dysponowali doświadczeniem w pracy operacyjnej, a także cywilnych ekspertów w zakresie bezpieczeństwa współpracujących z SLD. Zespół posługiwał się metodą analizowania ankiet, które zostały rozesłane w środowisku byłych funkcjonariuszy służb. Pracami zespołu kierował Zbigniew Siemiątkowski. Efektem prac zespołu było przedstawienie w roku 2001 obszernego raportu ze swoich prac pn. *Opcja 2001. Przyszłość polskich służb specjalnych*.

W dokumencie tym na początku zaprezentowano propozycje programowe SLD dotyczące reformy służb specjalnych. Sojusz negatywnie ocenił m.in.:

- model funkcjonowania służb składających się z Urzędu Ochrony Państwa i Wojskowych Służb Informacyjnych, uznając go za przestarzały;
- metody cywilnej kontroli ze strony Komisji ds. Służb Specjalnych;
- kompromitację stanowiska Ministra Koordynatora Służb Specjalnych;
- fakt, iż projektowane jako miejsce dialogu pomiędzy rządem, Prezydentem a opozycją, Kolegium do Spraw Służb Specjalnych, nie spełniło swoich zadań i uległo kompromitacji.

W związku z postawioną diagnozą zaproponowano działania radykalne polegające na likwidacji UOP i WSI, które miały być zastąpione przez nowy wywiad centralny i agencję bezpieczeństwa wewnętrznego oraz „przywrócenie demokratycznych zasad nadzoru i koordynacji służb specjalnych na szczeblu centralnym”⁴⁵⁵.

W dokumencie programowym SLD znalazły się również inne szczegółowe postulaty takie jak:

1. Wzmocnienie roli sejmowej Komisji ds. Służb Specjalnych poprzez nadanie jej uprawnień śledczych.
2. Obowiązkowe wyznaczanie na przewodniczącego komisji członka opozycji.
3. Powołanie Komitetu Bezpieczeństwa Narodowego Rady Ministrów przy jednoczesnej likwidacji Komitetu Spraw Obronnych RM. Komitet miał pełnić zadania nadzoru, koordynacji i organizacji współdziałania służb specjalnych z administracją rządową oraz innymi służbami bezpieczeństwa i porządku publicznego.

⁴⁵⁵ *Opcja 2001. Przyszłość polskich służb specjalnych*, Instytut Problemów Bezpieczeństwa – Fundacja Naukowa, Warszawa 2001, s. 7.

4. Utworzenie „wspólnoty informacyjnej”, która miała powstać przy Komitecie. Wspólnota miała stanowić międzyresortową płaszczyznę koordynacji pionów informacyjno – analitycznych poszczególnych ministerstw oraz innych kluczowych dla bezpieczeństwa państwa urzędów. Wspólnota miała funkcjonować jako stały podkomitet Rady Ministrów. W skład wspólnoty mieli wchodzić podsekretarze stanu z instytucji związanych z bezpieczeństwem i polityką zagraniczną. Wspólnota miała w założeniu być uprawniona do przekazywania kierownictwu państwa jednolitej informacji wywiadowczej.

5. Kolegium ds. Służb Specjalnych, którego przewodniczącym jest premier, w którego skład mieli wchodzić przedstawiciele Prezydenta RP i opozycji, miało być organem kontrolującym i autoryzującym działania operacyjne służb specjalnych.

SLD w swoim programie podkreślało postulat apolityczności kadr służb specjalnych. Nowe służby miały zrezygnować z wojskowej hierarchii stopni służbowych. Uzasadnieniem tego wniosku był fakt, że w większości cywilnych służb państw zachodnich taka hierarchia nie występuje. Praca funkcjonariuszy miała być regulowana ustawą wzorowaną na brytyjskiej ustawie o służbie cywilnej. Nowe regulacje miały dać gwarancję apolityczności, stabilizacji i profesjonalizmu kadr służb specjalnych.

Wiele miejsca w dokumencie zostało poświęcone budowie cywilnego wywiadu. Agencja Wywiadu miała być służbą analityczno – informacyjną, która wykonywałaby działania operacyjno – rozpoznawcze poza terytorium RP. Agencja miała mieć ustawowe ograniczenia w zakresie prowadzenia działań operacyjnych na terenie kraju. Zakres zadań agencji miał obejmować ochronę zagranicznych przedstawicielstw RP przed zagrożeniami terrorystycznymi i działalnością obcych wywiadów. Projekt SLD zakładał, iż demokratyczna, efektywna kontrola wywiadu będzie obejmowała również finanse tej instytucji. Zatwierdzenie z kolei operacji zagranicznych będzie wymagało opinii sejmowej Komisji ds. Służb Specjalnych i zgody Prezydenta RP. Struktura organizacyjna nowej służby miała łączyć wywiad cywilny z zadaniami wywiadu wojskowego, stąd postulat połączenia Zarządu Wywiadu UOP z Zarządem Wywiadu WSI. Nowy wywiad miał odpowiadać za powstanie wspólnoty informacyjnej rządu. Szefem wywiadu miał być polityk powoływany na 3 – letnią kadencję przez Prezesa Rady Ministrów, w porozumieniu z Prezydentem RP i po zasięgnięciu opinii sejmowej Komisji ds. Służb Specjalnych oraz po konsultacji z liderem opozycji parlamentarnej. W założeniach taki wybór szefa służby miał znowu paradoksalnie gwarantować jego apolityczność, chociaż szefem miał być cały czas polityk.

W zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa projekt zakładał powołanie nowej agencji bezpieczeństwa wewnętrznego. Agencja miała być powołana ustawą jako centralny

organ administracji państwowej właściwy w sprawach bezpieczeństwa wewnętrznego i ochrony porządku konstytucyjnego. Agencja miała podlegać bezpośrednio Prezesowi Rady Ministrów, który powoływałby szefa na 3 – letnią kadencję, w porozumieniu z Prezydentem RP, po zasięgnięciu opinii sejmowej Komisji ds. Służb Specjalnych i po konsultacji z liderem opozycji parlamentarnej. W założeniach taki sposób powołania szefa agencji miał gwarantować stabilizację kadrową. Zadania agencji miały się koncentrować na wykrywaniu i zwalczaniu najcięższych przestępstw przeciwko państwu, czyli przeciw porządkowi konstytucyjnemu, suwerenności, tajemnicom państwowym, interesom ekonomicznym, politycznym i wojskowym. Agencja miała się również zajmować przestępczością zorganizowaną i korupcyjną. Realizacja tych zadań była związana z koniecznością działania w strukturach agencji pionu śledczego, który współpracowałby z prokuraturą. Agencja miała mieć ustawowo zagwarantowany dostęp do funkcjonujących w kraju baz danych, również do podatkowej i danych bankowych.

Opcja 2001 stanowiła najbardziej całościowy, analityczny dokument partyjny prezentujący w sposób kompleksowy planowaną reformę służb specjalnych Polski po 1989 roku. Autorzy dokumentu zawarli w nim z jednej strony rozdziały poświęcone teoretycznym rozważaniom na temat modelu funkcjonowania służb specjalnych w państwach demokratycznych ze szczególnym uwzględnieniem nadzoru, kontroli, kierowania i koordynacji działań służb, z drugiej zaś przedstawili swoją diagnozę sytuacji w polskich służbach specjalnych oraz rekomendacje dotyczące poprawy ich stanu. Publikacja zawiera również szczegółowe projekty planowanych nowych służb tj. służby wywiadu i agencji bezpieczeństwa wewnętrznego. Na każdy z tych projektów składają się dokładnie opisane punkty dotyczące: celów i zadań nowych agencji, metod ich pracy, struktury i kadr.

Wartościom, które powinny kształtować nowe służby, został poświęcony rozdział pt. „Nadzór nad służbami specjalnymi jako szczególna funkcja państwa demokratycznego”. Autorzy dokumentu wskazali, iż „w demokracji dobrem najbardziej chronionym są prawa i wolności obywatelskie”⁴⁵⁶. Państwo powinno zapewnić skuteczny nadzór zwłaszcza nad całą sferą działań niejawnych prowadzonych przez służby specjalne. Jednocześnie brak kontroli i nadzoru ze strony demokratycznie wybranych władz państwa nad działalnością służb mógł prowadzić do licznych zagrożeń, wśród których wymieniono: „nieuzasadniony wpływ na mechanizmy kreowania władzy publicznej, zagrożenia dla swobód i praw obywateli,

⁴⁵⁶ *Opcja 2001*, op. cit., s.19.

pozaprawną ingerencję w procedury podejmowania decyzji w państwie, kreowanie partykularnych interesów służb (jako „quasi ośrodka decyzyjnego” w państwie)”⁴⁵⁷.

W *Opcji 2001* powołano się również na europejskie standardy w dziedzinie nadzoru nad służbami, do których należy kontrola parlamentarna traktowana jako „jedna z zasad podziału i równoważenia władz”⁴⁵⁸. I dalej autorzy piszą: „aby tajne służby nie zagroziły społeczeństwu obywatelskiemu muszą być podporządkowane zasadzie państwa prawnego oraz muszą ponosić publiczną odpowiedzialność za swoje działania – tak jak wszystkie urzędy publiczne. Nie mogą również odmawiać informacji o swoich działaniach (...)”⁴⁵⁹.

System cywilnej kontroli nad służbami specjalnymi został szczegółowo opisany w rozdziale III tej części. Zdaniem autorów, aby system parlamentarnej kontroli mógł być skuteczny, władza ustawodawcza musi mieć zapewniony dostęp do informacji na temat działalności służb. Powinna również mieć wpływ na nominacje szefów służb oraz kontrolować ich budżet. W dokumencie poddano pod rozagę następujące rozwiązania organizacyjne i prawne mające na celu zapobieżenie politycznemu wykorzystywaniu służb specjalnych:

1. Powrót do wiodącej roli Kolegium ds. Służb Specjalnych, które brałoby czynny udział w stawianiu zadań służbom. Nowa rola kolegium miała wynikać z faktu, iż miało to być ciało kolegialne z udziałem przedstawicieli opozycji.
2. Zaangażowanie do kontroli nad służbami sejmowych komisji ds. służb specjalnych i obronności. Komisje miałyby się stać instrumentami szybkiego reagowania na wszelkie sygnały o nieprawidłowościach w służbach. Autorzy dokumentu proponowali, aby szefem sejmowej Komisji ds. Służb Specjalnych nie mógł być „poseł uczestniczący w koalicji rządzącej lub członek ugrupowania sprawującego władzę”⁴⁶⁰. Natomiast kwestia wyposażenia komisji w uprawnienia śledcze pozostała do dalszej dyskusji.
3. W kolegium i w komisjach powinni zasiadać przedstawiciele opozycji.
4. Przyjęcie zasady, że wszystkie decyzje, których implikacje w obszarze polityki, bezpieczeństwa, obronności byłyby poważne, podejmowane pomiędzy szefem danej służby, premierem i Prezydentem RP są komunikowane Kolegium ds. Służb Specjalnych i komisji sejmowej ds. służb.

⁴⁵⁷ Ibidem, s. 18–19.

⁴⁵⁸ *Opcja 2001*, op. cit., s. 23.

⁴⁵⁹ Ibidem, s. 23–24.

⁴⁶⁰ Ibidem, op. cit., s. 44.

5. Nałożenie na szefów służb obowiązku informowania przewodniczących sejmowych komisji ds. służb i obronności o wszczęciu procedur wobec ważnych urzędników państwowych oraz związanych z wykryciem kontaktów takiej osoby z rezydentami obcych wywiadów.
6. Wprowadzenie zakazu wprowadzania osobowych źródeł informacji w legalne struktury polityczne.
7. Zakaz wprowadzania do służb pracowników organizacji politycznych delegowanych przez organizacje polityczne.
8. Zakaz powoływania przy szefie danej służby grup operacyjnych wyposażonych w specjalne uprawnienia w zakresie dostępu do materiałów gromadzonych przez daną służbę.

W *Opcji 2001* znajduje się ponadto postulat przeniesienia uprawnień decyzyjnych w zakresie zgody na stosowanie techniki operacyjnej z urzędu Prokuratora Generalnego do sądu⁴⁶¹. W założeniu zmiana ta miała w sposób bardziej skuteczny zapobiegać nadużyciom tego środka. Zadania służbom mieli przydzielać politycy, aby uniknąć sytuacji, w której służby realizują własne zadania. Zmianie miała również ulec filozofia konstruowania budżetu. Pieniądze miały „iść za zadaniem”. Takie podejście miało spowodować z jednej strony zaprzestanie praktyki mechanicznego finansowania struktur służb, z drugiej miało dać możliwości jeszcze większej kontroli finansów ze strony Komisji ds. Służb Specjalnych, gdzie miał być szczegółowo rozpatrywany budżet danej służby.

Kandydatów na stanowiska szefów służb miał mianować premier po konsultacji z sejmową Komisją ds. Służb Specjalnych oraz po konsultacji z liderem opozycji i aprobacie ze strony Prezydenta RP. Kierownictwo służb miało być cywilne, mianowane na 3 – letnią kadencję. Zdaniem autorów projektu funkcja Ministra Koordynatora ds. Służb Specjalnych nie spełniła swoich zadań, ponieważ „jeden człowiek nie jest w stanie kontrolować budżetu, procedur, przestrzegania demokratycznych reguł i jeszcze koordynować działania, tak, aby poszczególne służby nie goniły za tym samym cieniem i nie inspirowały tego samego agenta”⁴⁶².

Bardzo ważną kwestią omawianą przy okazji koncepcji nowej agencji bezpieczeństwa wewnętrznego było pozostawienie lub pozbawienie tej organizacji uprawnień śledczych. Autorzy opracowania przytoczyli wiele argumentów za pozostawieniem takich uprawnień m.in. fachowość funkcjonariuszy pionu śledczego UOP, konieczność konsultacji w sprawach o zastosowanie techniki operacyjnej i w sprawach kontrwywiadowczych. Ostateczna konkluzja była taka, że „możliwe jest wyposażenie nowej agencji bezpieczeństwa wewnętrznego

⁴⁶¹ *Opcja 2001*, op. cit., s. 39.

⁴⁶² *Ibidem*, s. 43.

w ograniczonym zakresie w uprawnienia śledcze⁴⁶³. Jednocześnie postulowano wzmocnienie nadzoru prokuratorskiego nad procedurami śledczymi prowadzonymi przez nową służbę. Ważne jest również, iż w strukturze planowanej agencji miało działać biuro ds. walki z korupcją. SLD nie planowało powoływania nowej służby w tym zakresie.

Zbigniew Siemiątkowski wspominając po latach proces tworzenia w roku 2002 nowych służb stwierdził: „Państwo demokratyczne powołuje służby do ochrony swoich wartości. Tymi wartościami są: suwerenność, niepodległość, demokracja, wolność i wszystko to, z czego demokracja słynie. Jednocześnie służbom, jako jedynym w państwie, do obrony tych wartości dano narzędzia, które nie są rodem z tego systemu, czyli z systemu wartości, którym mają służyć”⁴⁶⁴. Trudno się nie zgodzić z tym stwierdzeniem, służby specjalne często działają na granicy prawa, głęboko ingerują w wolności obywatelskie a w przypadku służb wywiadowczych wykonują swoje zadania wprost łamiąc prawo międzynarodowe i prawa kraju, w którym prowadzą swoje operacje. W skrajnych przypadkach wywiady takich państw jak Stany Zjednoczone, Federacja Rosyjska, Francja, Wielka Brytania czy Izrael zajmują się np. fizyczną likwidacją członków organizacji terrorystycznych.

Spośród zapowiadanych przez SLD rozwiązań instytucjonalnych wiele nie weszło w życie. Nie udało się m.in.: przekształcić nowo powołanych agencji w organizacje typowo cywilne, bez wojskowej hierarchii i stopni wojskowych, Kolegium ds. Służb Specjalnych nie stało się organem kontrolującym działalność operacyjną służb specjalnych, odstąpiono od zasady kadencyjności szefów służb, nie zlikwidowano w tamtym czasie WSI, nie zwiększono uprawnień sejmowej komisji ds. służb specjalnych, jak również nie wprowadzono zasady, że jej przewodniczącym jest polityk spoza koalicji rządzącej. Przyjęte po objęciu władzy przez SLD rozwiązania budziły wiele krytyki różnych środowisk. Krytykowano zwłaszcza obsadzenie przez czynnych polityków stanowisk szefów służb, zarzucając SLD upolitycznienie służb⁴⁶⁵ oraz zwolnienia funkcjonariuszy.

Po przejęciu władzy przez SLD w wyniku wygranych przez to ugrupowanie wyborów parlamentarnych z dnia 19 października 2001 r. nowy koalicyjny rząd utworzony przez koalicję SLD, Unii Pracy i Polskiego Stronnictwa Ludowego rozpoczął wdrażanie reformy służb specjalnych. Reforma rozpoczęła się od głębokich zmian kadrowych w służbach. W wyniku

⁴⁶³ Ibidem, s. 71.

⁴⁶⁴ *Służby specjalne demokratycznego państwa. Cywilne służby specjalne III RP – próba bilansu*, „Wydanie Specjalne Przeglądu Bezpieczeństwa Wewnętrznego”, 5.12.2011, <https://www.zbfsop.pl/archiwum/index.php/archiwum/642-wydspec-prz-bezpwewn.html>, (dostęp: 20.05.2020).

⁴⁶⁵ M.in.: prof. Jan Widacki, red. Janina Paradowska, red. Mariusz Janicki „Polityka”, red. Anna Marszałek „Rzeczypospolita.

przeprowadzonej reorganizacji w roku 2002 z nowo powołanej ABW i AW zwolniono około 500 funkcjonariuszy wywodzących się z generacji osób przyjętych po 1990 r., w tym dużą część kadry kierowniczej UOP z lat 1997 – 2001⁴⁶⁶. Duże zmiany kadrowe spowodowały, iż „przeciwnicy forsowanej przez Sojusz Lewicy Demokratycznej reformy twierdzili, że tak naprawdę chodzi o uzyskanie kontroli i obsadzenie ważnych stanowisk w służbach „swoimi” ludźmi”⁴⁶⁷. Kolejnym punktem krytyki było pozostawienie Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego uprawnień dochodzeniowo – śledczych. Z. Siemiątkowski tłumaczył pozostawienie uprawnień śledczych w nowych służbach następująco: „Zwyciężył pogląd, że odbiłoby się to na efektywności państwa w zwalczaniu przestępstw gospodarczych. Powstałoby puste pole po rozwiązanych jednostkach, które zdobyły już znaczne doświadczenie w walce z przestępczością wymierzoną w ekonomiczne interesy państwa. Uważano, że aktywów dawnego UOP i jego w tym zakresie doświadczeń nie potrafiłaby zagospodarować policja”⁴⁶⁸.

Jan Widacki z kolei napisał: „Służby powinny prowadzić działania operacyjne, rozpoznawcze. Jeżeli stwierdzą popełnienie przestępstwa, to ich obowiązkiem musi być przekazanie sprawy policji i prokuraturze. Wywiad i kontrwywiad powinny być służbą informacyjną, nie śledczą. Wtedy nie byłoby kolizji z kompetencjami policji i wreszcie funkcjonariusze kontrwywiadu nie byłiby wykorzystywani do celów spektakularno – politycznych”⁴⁶⁹. Zdecydowanie można się zgodzić z powyższym poglądem. Sam fakt posiadania przez służby specjalne uprawnień dochodzeniowo – śledczych w naturalny sposób rodzi wśród polityków pokusę użycia ich np. w celu przeprowadzenia głośnych medialnie zatrzymań osób podejrzewanych o różnego typu przestępstwa. Akcje takie często są później wykorzystywane propagandowo, bo np. stanowią publiczny dowód na walkę danego ugrupowania z korupcją czy też innym zagrożeniem. Należy dodać, iż podobne działania policji nie wzbudzają takiego zainteresowania medialnego. Wykorzystywanie służb wyposażonych w tego rodzaju uprawnienia często kończy się źle dla polityków, którzy ulegają pokusom wykorzystania służb w swoich celach, czego najlepszym przykładem jest sprawa zatrzymania przez UOP w 2002 roku szefa PKN Orlen Andrzeja Modrzejewskiego („Orlengate”). W 2013

⁴⁶⁶ G. Małecki, *Reforma służb mundurowych z perspektywy 15 lat*, portal-mundurowy.pl, 12 maj 2017, <http://promilitaria21.home.pl/autoinstalator/joomla/aktualnosci-i-prawo/item/4834-12-v-reforma-sluzb-specjalnych-z-perspektywy-15-lat>, (dostęp: 6.11.2018).

⁴⁶⁷ M. Gałka, *Reformy służb specjalnych III RP, Polityka wewnętrzna i obronność*, „Poliarchia” 1/2003, s. 177, <https://www.uj.edu.pl/documents/123362602/764f75cc-4e9e-48ac-b5e1-7d0ac484b89e>, (dostęp: 20.05.2020).

⁴⁶⁸ Z. Siemiątkowski, *Kształtowanie się systemu...*, op. cit., s. 167.

⁴⁶⁹ J. Widacki, *Służby nie rozliczą się same*, „Gazeta Wyborcza” 2002, nr 89, s. 17.

za nadużycie uprawnień podczas aresztowania Modrzejewskiego zostali skazani były szef UOP Zbigniew Siemiątkowski oraz płk UOP Ryszard Bieszyński.

W literaturze przedmiotu dominuje pogląd, iż istotną cechą reformy wprowadzonej przez SLD w roku 2002 było wzmocnienie cywilnej kontroli nad służbami specjalnymi, które było wynikiem zwiększenia zakresu zadań Kolegium ds. Służb Specjalnych oraz decyzji o powołaniu osób spoza służb na stanowiska ich szefów⁴⁷⁰. Zwiększono również nadzór nad działalnością służb ze strony władzy wykonawczej. Największe uprawnienia w stosunku do służb specjalnych zyskał premier. Dodatkowo uprawnienia te uległy poszerzeniu po wprowadzeniu rozporządzenia, na mocy którego mógł on zlecać kancelarii Prezesa Rady Ministrów przeprowadzenie kontroli w ABW⁴⁷¹.

Chociaż zespół pod przewodnictwem Zbigniewa Siemiątkowskiego został sformowany w dużej mierze przez weteranów b. Służby Bezpieczeństwa, zwolnionych w latach 1997 – 2001 ze służby w UOP⁴⁷², to jednak dokonano dzięki jego pracy „pierwszego wyłomu w modelu postkomunistycznym (będącym w praktyce kontynuacją dostosowanego do nowego ustroju modelu sprzed 1990 r.) i wprowadzono pierwszy krok w kierunku modelu brytyjskiego. Jego istotą w ujęciu funkcjonalnym jest rozdzielenie funkcji informacyjnej (a zatem i zadań oraz uprawnień) służb wywiadowczych od ich funkcji egzekucyjnej – represyjnej, pozostającej wyłączną kompetencją służb policyjnych (law enforcement agencies)”⁴⁷³. Z całą pewnością jednak nie udało się zrealizować najważniejszego systemowo postulatu z programu SLD tj. większego zaangażowania opozycji w udział w ciałach kolegialnych nadzorujących podsystem służb specjalnych takich jak kolegium i sejmowa komisja. W tej ostatniej, według propozycji SLD, opozycja miała mieć swojego przewodniczącego. Realizacja tych postulatów miałyby ogromny, pozytywny wpływ na profesjonalizację służby i zapobieżenie różnego rodzaju naciskom politycznym, które w prostej linii w minionych latach prowadziły do politycznego uwikłania funkcjonariuszy służb i instrumentalnego wykorzystania tych organizacji przez aktorów politycznych do działań często sprzecznych z prawem.

Z kolei najważniejszymi działaniami Prawa i Sprawiedliwości w zakresie systemu służb specjalnych było rozwiązanie w roku 2006 Wojskowych Służb Informacyjnych oraz

⁴⁷⁰ P. Swoboda, *Ugrupowania rządzące a służby specjalne w okresie transformacji systemowej*, w: K. Łabędzia (red.), *Transformacja systemowa w Polsce – wybrane aspekty*, Księgarnia Akademicka, Kraków 2012, s. 80.

⁴⁷¹ Zob. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu przeprowadzania kontroli przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów, Dz.U.03.146.1414.

⁴⁷² G. Małecki, *Reforma...*, op. cit., s. 3.

⁴⁷³ G. Małecki, *Reforma...*, op. cit., s. 3.

utworzenie w połowie 2006 roku Centralnego Biura Antykorupcyjnego⁴⁷⁴ jako głównej służby antykorupcyjnej. Służba ta na początku swojej działalności dublowała a następnie przejęła część zadań ABW oraz Policji. W uzasadnieniu do ustawy wnioskodawcy napisali m.in., iż „współczesnym państwie demokratycznym korupcja jest poważnym zagrożeniem ładu instytucjonalnego”⁴⁷⁵. I dalej: „W warunkach skorumpowanej rzeczywistości, ten absolutny fundament demokracji politycznej, zastępuje hasło: „Dla przyjaciół wszystko, dla wrogów nic, a dla obcych prawo”⁴⁷⁶. W uzasadnieniu znajduje się również powołanie na konieczność realizacji postanowień Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji, przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 31 października 2003 r. Do wyżej cytowanego uzasadnienia odniosła się Fundacja Batorego, która w swoim raporcie stwierdziła, że „uzasadniając potrzebę powołania CBA, wskazywano na zapisy Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji, jednak instytucja, którą stworzono, ma niewiele wspólnego z treścią Konwencji”⁴⁷⁷. W raporcie stwierdzono, iż Polska już zrealizowała zapisy art. 36 Konwencji dot. utworzenia lub wydzielenia w istniejących organach ścigania jednostek do zwalczania przestępstw korupcyjnych poprzez stworzenie w komendach wojewódzkich policji Wydziałów do Walki z Korupcją. Polska natomiast nie wywiązała się ze zobowiązania, o którym mowa w art. 6 Konwencji, tj. wzmocnienia działań prewencyjnych od strony instytucjonalnej. Jak napisali autorzy raportu: „CBA tylko teoretycznie i jedynie sygnałnie ma wśród swych zadań wprowadzanie prewencji antykorupcyjnej. W praktyce jest służbą specjalną, wykonującą te same zadania, co Wydziały do Walki z Korupcją czy częściowo Centralne Biuro Śledcze, ale znacznie drożej i przy użyciu kontrowersyjnych narzędzi, takich jak tzw. prowokacja policyjna”⁴⁷⁸. Pierwszym szefem CBA został polityk Prawa i Sprawiedliwości Mariusz Kamiński.

W roku 2013 również rządząca wówczas Platforma Obywatelska planowała przeprowadzenie reformy służb specjalnych. Założenia reformy zostały przygotowane w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych pod kierownictwem ministra Bartłomieja Sienkiewicza. Główną zmianą, jeśli chodzi o Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencję Wywiadu,

⁴⁷⁴ Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz.U. 2006 nr 104 poz. 708), <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20061040708/U/D20060708Lj.pdf>, (dostęp: 06.02.2021).

⁴⁷⁵ Uzasadnienie do Ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz.U. 2006 nr 104 poz. 708), http://orka.sejm.gov.pl/proc5.nsf/projekty/275_p.htm, (dostęp: 06.02.2021).

⁴⁷⁶ Ibidem, http://orka.sejm.gov.pl/proc5.nsf/projekty/275_p.htm, (dostęp: 06.02.2021).

⁴⁷⁷ Fundacja Batorego, *Jak walczyć z korupcją? Zasady tworzenia i wdrażania strategii antykorupcyjnej dla Polski*, Warszawa 2010, https://www.batory.org.pl/doc/Jak_walczyc_zkor.pdf, (dostęp: 06.02.2021).

⁴⁷⁸ Ibidem, https://www.batory.org.pl/doc/Jak_walczyc_zkor.pdf, (dostęp: 06.02.2021).

miało być, oprócz rozdzielenia ustaw, odmienne podporządkowanie tych służb⁴⁷⁹. AW miała pozostać w nadzorze Prezesa Rady Ministrów, zaś ABW miała przejść pod nadzór ministra spraw wewnętrznych. Po zmianach pod nadzorem premiera miało pozostać również Centralne Biuro Antykorupcyjne. Miała zostać również wzmocniona pozycja szefa MON wobec służb kontrwywiadu (SKW) i wywiadu wojskowego (SWW). Zgodnie z rządowymi projektami podział kompetencji między służbami miał być bardziej precyzyjny. ABW miała stać się służbą w większym stopniu analityczną niż prowadzącą postępowania i miała się specjalizować we wczesnym rozpoznawaniu zagrożeń, przeciwdziałaniu terroryzmowi, ochronie informacji niejawnych oraz w kontrwywiadzie. ABW miała się również nadal zajmować przestępstwami przeciw interesom ekonomicznym państwa, jednak tylko tym, które rodziły zagrożenia uszczerbku dla Skarbu Państwa wysokości od 16 mln zł. ABW miała być nadal służbą zajmującą się zagrożeniami godzącymi w niepodległość, suwerenność, międzynarodową pozycję i nienaruszalność terytorium państwa. Odpowiadać miała m.in. za zwalczanie szpiegostwa, kontrwywiad elektroniczny i radiokontrwywiad. W związku z tymi zadaniami w projekcie ustawy ABW pozostały uprawnienia dochodzeniowo – śledcze⁴⁸⁰. Z kolei zadania Agencji Wywiadu miały się w zasadzie nie zmienić. Jedyną nowością miało być np. umożliwienie, w ramach wykonywania zadań AW na terytorium Polski, realizację czynności operacyjno – rozpoznawczych również za pośrednictwem SKW, a nie tylko ABW – jak dotychczas.

Przestępstwami gospodarczymi w mniejszej skali, sprawami narkotykowymi i przestępczością zorganizowaną miała zajmować się Policja. Sprawy korupcyjne z ABW miały trafić do Centralnego Biura Antykorupcyjnego, które planowane było jako wiodąca służba, odpowiedzialna za ściganie najpoważniejszych, zagrażających państwu przestępstw korupcyjnych⁴⁸¹. Reforma PO pozostała jedynie w sferze projektów. Było to prawdopodobnie związane z powołaniem nowego rządu pod kierownictwem premier Ewy Kopacz. W ramach nowej Rady Ministrów powołano ministra koordynatora służb specjalnych, którym został Jacek Cichocki⁴⁸². Propozycje te wносиły niewiele nowego w podsystemie służb specjalnych

⁴⁷⁹ Uzasadnienie do zmian w Ustawie o ABW i AW, file:///C:/Users/User/Downloads/Uzasadnienie_-_OSR_-_AW.pdf, (dostęp: 19.08.2021).

⁴⁸⁰ Por. Projekt Ustawy o ABW z dn. 1.08.2013, https://panoptykon.org/sites/default/files/projekt_ustawa_o_abw_20.08.2013.pdf, (dostęp: 19.08.2021).

⁴⁸¹ NIK: *obecne prawo ogranicza nadzór nad służbami specjalnymi*, Prawo.pl 26.08.2014, <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/nik-obecne-prawo-ogranicza-nadzor-nad-sluzbami-specjalnymi,57448.html>, (dostęp: 19.08.2021).

⁴⁸² *Cichocki koordynatorem służb specjalnych. Zastąpi Sienkiewicza*, TVP Info 24.09.2014, <https://www.tvpparlament.pl/aktualnosci/cichocki-koordynatorem-sluzb-specjalnych-zastapi-sienkiewicza/16974408>, (dostęp: 19.08.2021).

a momentami cofały ich rozwój do początku lat 90. XX wieku, jak chociażby pomysł podporządkowania ABW ministrowi spraw wewnętrznych. Dużą lukę w tych propozycjach stanowił również brak pomysłów dotyczących demokratycznej kontroli i nadzoru nad służbami.

Ze względu na fakt, iż zmiany w roku 2002 w służbach specjalnych przeprowadzone przez Sojusz Lewicy Demokratycznej oraz okoliczności tych zmian są dość szczegółowo opisane w literaturze, mogą one stanowić doskonały przykład dokonywania konwersji żądań wewnątrzsystemowych „withinputs” na język systemu, w tym przypadku na język aktów prawnych. Wewnętrzni aktorzy, czyli zespół byłych funkcjonariuszy służb specjalnych pod kierownictwem czynnego polityka – Z. Siemiątkowskiego, uzyskał wpływ na procesy decyzyjne i zaproponował głębokie zmiany w podsystemie służb specjalnych. Interesujące są tu również wykazane różnice pomiędzy pierwotnym „wkładem” a ostatecznym efektem w formie gotowej ustawy kompetencyjnej. Pierwotny kształt reformy oparty na wartościach, którymi kierowały się zachodnie demokracje liberalne w tworzeniu swoich podsystemów służb specjalnych, został przefiltrowany przez system partyjny i partia rządząca zmieniła proporcje pomiędzy wartościami a rzeczywistymi celami politycznymi, na korzyść tych ostatnich, rezygnując z wielu prodemokratycznych rozwiązań jak np. stała kontrola opozycji nad parlamentarną komisją ds. służb specjalnych.

Podobna sytuacja miała miejsce w przypadku Platformy Obywatelskiej. Jej program dotyczący służb specjalnych został sformułowany przez wewnętrznych aktorów, czyli zespół programowy, którego koordynatorem był Bronisław Komorowski. Jednak żądania wewnątrzsystemowe nie zostały przełożone na język aktów prawnych, ponieważ PO nie przygotowała np. ustawy nadającej Komisji ds. Służb Specjalnych uprawnienia śledcze⁴⁸³. W kolejnych latach władzy PO ośrodek dokonujący konwersji żądań wewnątrzsystemowych „withinputs” na język systemu w zakresie służb specjalnych przesunął się do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, gdzie była przygotowywana głęboka reforma podsystemu służb specjalnych przez ministra Bartłomieja Sienkiewicza, która nie doszła do skutku. Wszystkie te zaniechania, z których najważniejsza z punktu widzenia demokratycznej kontroli politycznej nad działalnością służb specjalnych wydaje się właśnie rezygnacja z postulatu poszerzenia uprawnień sejmowej Komisji Służb Specjalnych o uprawnienia śledcze, można różnie szeregować w klasyfikacji niedecyzji politycznych. Wydaje się jednak, że opisane zaniechania wyczerpują znamiona decyzji omisyjnej, która „stanowi strategiczne, a więc względnie trwale,

⁴⁸³ Postulujemy wprowadzenie skutecznej kontroli parlamentarnej nad służbami specjalnymi poprzez nadanie Sejmowej Komisji ds. Służb Specjalnych uprawnień śledczych, Program wyborczy PO Polska zasługuje na cud gospodarczy, <https://mamprawowiedziec.pl/file/14512>, (dostęp: 04.02.2021).

zaniechanie podjęcia ogólnej decyzji proceduralnej o tym, że w ogóle kiedyś należy podjąć decyzję w danej sprawie. Politycy dostrzegają problem, rozpoczyna się więc proces konwersji bodźca, ale zostaje on zablokowany już na samym początku⁴⁸⁴. Jednak niedecyzje polityczne również niosą określone skutki, w tym wypadku, jak już pisałem wcześniej, zaniechania Platformy Obywatelskiej zostały wykorzystane przez siły spoza koalicji rządzącej a być może przez aktorów międzynarodowych do zdestabilizowania polskiego systemu politycznego, czego materializacją była afera podsłuchowa. I nie mogło być inaczej, ponieważ jak pisze Z. Pietraś: „Proces decyzyjny trwa nieustannie, a poszczególne decyzje wzajemnie na siebie wpływają. Podjęcie niedecyzji oznacza więc, że rzeczywistość stanowiąc będzie funkcję decyzji podjętych wcześniej lub decyzji podejmowanych przez inne ośrodki decyzyjne. W pierwszym przypadku wystąpi nieadekwatność, wynikająca z niedostosowania treści postanowień do nowego stanu rzeczywistości, a w drugim przypadku kontrolę nad rzeczywistością przejmie inny ośrodek decyzyjny. Z tych powodów zaniechanie bardzo często staje się błędem politycznym⁴⁸⁵”.

Reformom służb specjalnych towarzyszą więc często górnolotne uzasadnienia, odwołujące się do najwyższych wartości takich jak np. demokracja, cywilna kontrola na służbami specjalnymi, prawa i wolności obywatelskie i równoważenie władz. Często rozmaite projekty przedstawiciele partii politycznych uzasadniają również przyjętymi w innych krajach rozwiązaniami lub międzynarodowymi konwencjami. Prawdopodobnie w jakimś stopniu jest to prawda, ale na pierwszym planie dla każdej partii rządzącej stoją praktyczne cele polityczne. Rzeczywistym powodem reformy centrum administracyjnego przeprowadzonej przez SLD w roku 1996 była chęć uzyskania wpływu na służby specjalne, ponieważ „działający od 1993 r. rząd, wyłoniony z parlamentarnej koalicji Sojuszu Lewicy Demokratycznej i Polskiego Stronnictwa Ludowego w myśl przepisów tzw. małej konstytucji był pozbawiony realnych instrumentów kontroli nad służbami specjalnymi⁴⁸⁶”, które były ulokowane w „prezydenckim” MSW. Równocześnie jednak koalicja ta rozpoczęła prace nad powołaniem sejmowej Komisji ds. Służb Specjalnych, stworzyła Kolegium ds. Służb Specjalnych oraz stanowisko Ministra Koordynatora.

⁴⁸⁴ Z.J. Pietraś, *Decydowanie polityczne*, op. cit., s. 152.

⁴⁸⁵ *Ibidem*, s. 156.

⁴⁸⁶ T. Kuć, *Analiza funkcjonalności systemu kontroli i nadzoru nad służbami specjalnymi w Polsce*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” Nr 16, Warszawa 2017, s. 196, <https://www.abw.gov.pl/pl/pbw/publikacje/przeglad-bezpieczenstwa-8/1323,Przegląd-Bezpieczenstwa-Wewnetrznego-nr-16-9-2017.html>, (dostęp: 04.02.2021).

Reforma przeprowadzona przez SLD w roku 2002 nastąpiła po rządach Akcji Wyborczej Solidarność, która usunęła ze służb specjalnych ok. 1400 funkcjonariuszy przyjmując w ich miejsce nowych ludzi. Kierownictwo SLD wielokrotnie krytykowało te działania i prawdopodobnie u podstaw reformy leżała chęć „odzyskania” służb specjalnych, ale niejako przy okazji poddano działania służb specjalnych kontroli sądowej. Powołanie przez Prawo i Sprawiedliwość nowej służby specjalnej w postaci CBA wynikało prawdopodobnie z głębokiej, wielokrotnie deklarowanej publicznie nieufności polityków tej formacji do instytucji III RP.

Podsumowując można stwierdzić, że rzeczywisty stosunek klasy politycznej do służb specjalnych najlepiej oddaje jednak scena z filmu Jacka Kurskiego *Nocna zmiana*: „5 czerwca 1992 r., przed posiedzeniem Sejmu, na którym Waldemar Pawlak ma zostać powołany na premiera, uczestnicy "nocnej zmiany" spotykają się ponownie. Napięcie już opadło, są uśmiechnięci i odprężeni. Pawlak: – Potem po powołaniu składam podziękowanie. Sytuacja jest dramatyczna, wniosek o MSW, MON. I czyszczę sobie UOP. I tutaj mam wolną rękę, Panie Prezydencie?”⁴⁸⁷. W kulturze politycznej opartej na tak głębokiej, wzajemnej nieufności i braku wspólnych wartości klasy politycznej nie ma miejsca na autonomiczność służb specjalnych, czy w ogóle na autonomię instytucji a nieformalnym i rzeczywistym instrumentem kontroli i nadzoru jest obsadzanie stanowisk kierowniczych ludźmi związanymi w taki, czy inny sposób z partią rządzącą lub wprost czynnymi politykami oraz głębokie zmiany kadrowe. Innym sposobem uzyskania kontroli politycznej nad służbami specjalnymi jest budowanie od podstaw własnych instytucji, których skład osobowy jest od początku kontrolowany politycznie, czego przykładem jest CBA.

Analizując przygotowania do wprowadzania reform służb specjalnych przez poszczególne partie polityczne można stwierdzić przede wszystkim podstawowy fakt, iż były one przygotowywane przez jednolite zespoły partyjne. Partie nie szukały dla proponowanych przez siebie zmian szerszego konsensusu politycznego. Odnosząc tę sytuację do teorii aktywnego społeczeństwa Amitaia Etzioniego, która podkreśla w systemie politycznym rolę dwóch czynników: kontroli oraz stopnia konsensusu społecznego, można postawić wniosek, iż w polskim systemie politycznym dominuje czynnik kontroli. Konsensus w koncepcji Etzioniego trzeba dynamicznie wytwarzać ciągle od nowa, więc jest to proces trudny. Aktywne społeczeństwa muszą się wysoko lokować w zakresie obu wskaźników tj. kontroli i konsensusu. Kiedy w ramach systemu społecznego dominuje kontrola, społeczeństwo jest

⁴⁸⁷ J. Kurski, *Nocna zmiana*, <https://www.youtube.com/watch?v=3b1K6zCM2n8>, (dostęp: 08.02.2021).

przesterowane⁴⁸⁸. W praktyce polskiego systemu politycznego, kiedy dany podmiot polityczny traci władzę a więc kontrolę, zmiany przez niego wprowadzone są odwracane. W przypadku służb specjalnych służbę się albo likwiduje albo nie zmieniając jej szyldu, przeprowadza się głębokie zmiany kadrowe. Relację pomiędzy partią rządzącą a służbami specjalnymi w trakcie opracowywania i implementacji reform można uznać za jednostronną, nie jest to interakcja w znaczeniu, jaki temu terminowi nadawali teoretycy metody systemowej w politologii.

5.3. Polityczni szefowie służb

Z punktu widzenia przepisów regulujących pracę służb specjalnych ich szefowie są centralnymi organami administracji państwowej. Tego rodzaju organy w administracji państwowej są najczęściej powoływane przez Prezesa Rady Ministrów. Wszyscy szefowie służb specjalnych są w związku z tym powoływani przez premiera i premier nadzoruje szefów wszystkich cywilnych służb specjalnych. Należałoby tu poczynić rozróżnienie pomiędzy centralnymi organami administracji państwowej a organami naczelnymi. Te ostatnie są usytuowane wyżej w hierarchii administracji rządowej. Zwykle organy centralne są im podporządkowane. Rozróżnienie to sięga jednak znacznie dalej. W przypadku organów naczelnych takich jak premier i ministrowie następuje swego rodzaju przenikanie pól polityki i administracji. Organy te z jednej strony pełnią funkcje administracyjne, z drugiej zaś polityczne. „W ujęciu modelowym podporządkowane im centralne organy administracji nie uczestniczą w rządzeniu i są powoływane wyłącznie do administrowania”⁴⁸⁹. Jeśli więc organy centralne są powołane do administrowania, to kandydaci na stanowiska w tych organach powinni się charakteryzować neutralnością polityczną. Jest to szczególnie ważne w przypadku szefów służb specjalnych, którzy przecież zostali przez ustawodawcę wyposażeni w bardzo szerokie kompetencje, wykraczające daleko poza skuteczne i efektywne administrowanie podległymi służbami. Słusznie zauważa M. Kolaszyński pisząc: „Zgodnie z obowiązującym ustawodawstwem stanowiska szefów służb specjalnych są przygotowane dla neutralnych politycznie fachowców”⁴⁹⁰. Należałoby dodać również, iż mianowanie na stanowisko szefa służby czynnego polityka psuje przyjęty w krajach demokratycznych model cywilnego nadzoru nad służbami specjalnymi, w którym merytoryczny, kompetentny fachowiec ze środowiska służb jako szef jest nadzorowany przez polityków.

⁴⁸⁸ Por. A. Entzoni, *The Active Society*, Free Press, New York 1968, s. 466.

⁴⁸⁹ M. Kolaszyński, *Kto rządzi w polskich służbach specjalnych*, Komentarz KBN 2020, nr 7, s.2, <http://www.zbn.inp.uj.edu.pl/documents/92718966/141790378/Kolaszy%C5%84ski+M.+25.03.2020+-+K62/6f2a717b-f61d-45f3-bee5-9a2fd7e1b852>, (dostęp: 18.02.2020).

⁴⁹⁰ Ibidem, s. 2.

Jednak praktyka obsady stanowisk szefów służb pozostaje daleka od teoretycznych założeń i idealistycznych postulatów. Począwszy od roku 1990 na stanowiska szefów służb specjalnych powoływano zarówno czynnych polityków, jak również doświadczonych funkcjonariuszy z wieloletnim stażem. Badacze doszukując się w tych procesach pewnych stałych czynników wskazywali na „zmienną polityczną koncepcję odnoszącą się do kwestii, czy szefowie służb specjalnych powinni być neutralnymi politycznie profesjonalistami, czy politykami zarządzającymi tymi instytucjami zgodnie z priorytetami rządu”⁴⁹¹. Trudno się jednak zgodzić z tym poglądem. Patrząc historycznie można stwierdzić, iż niezależnie od tego, czy szefem danej służby był funkcjonariusz, czy polityk to i tak realizował on w służbach politykę danego ugrupowania. Jedyna różnica polegała na tym, że zwykle do czynnego polityka w roli szefa służby jego koledzy polityczni mieli większe zaufanie. Najważniejsze reformy służb specjalnych przeprowadzali właśnie politycy na stanowiskach szefów służb. Jest to w pewnym sensie oczywiste. Sprawny, apolityczny fachowiec nie może zaplanować reformy, bo trzeba ją następnie przegłosować w parlamencie. On mógłby co najwyżej ją przeprowadzić. Wystarczy w tym kontekście wspomnieć Zbigniewa Siemiątkowskiego, który jako ostatni szef Urzędu Ochrony Państwa w roku 2002 przeprowadził likwidację tej służby oraz głębokie zmiany kadrowe wśród jego funkcjonariuszy, zwalniając około 500 z nich. Osłabianie kadrowe zarządzanej przez siebie instytucji i to w momencie ataku terrorystycznego na USA raczej nie mieści się w logice pragmatycznego zarządzania służbą powołaną m.in. do walki z terroryzmem, ale doskonale wpisuje się w logikę politycznego instrumentalizowania służb. Innym przykładem może służyć Mariusz Kamiński, pierwszy szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego, który jako czynny polityk doprowadził do realizacji sztandarowego projektu partii rządzącej w walce z korupcją, jakim było zorganizowanie struktur Centralnego Biura Antykorupcyjnego, które w kolejnych latach było wykorzystywane do walki politycznej, o czym szerzej piszę w części trzeciej. Jednak zadania typowo polityczne realizowali również wieloletni funkcjonariusze służb jak np. Zbigniew Nowek, który jako szef Urzędu Ochrony Państwa w latach 1998 – 2001, doprowadził do odejścia z tej instytucji ok. 1400 funkcjonariuszy⁴⁹². Postępowanie to z punktu widzenia sprawności, funkcjonalności oraz profesjonalizmu służby nie ma uzasadnienia, zwłaszcza że byli to funkcjonariusze, którzy pozytywnie przeszli weryfikację po 1989 roku i mogli np. szkolić swoich następców. Jednak działanie to całkowicie mieści się w logice politycznej ówczesnie rządzącej Akcji Wyborczej Solidarność, która dążyła do eliminacji z życia politycznego osób kojarzonych z poprzednim

⁴⁹¹ Ibidem, s.2.

⁴⁹² W. Fehler, *Sektor bezpieczeństwa wewnętrznego...*, op. cit. , s. 76.

systemem politycznym. Stąd też „zasada apolityczności funkcjonariuszy (żołnierzy) cywilnych i wojskowych służb specjalnych przez wielu uważana jest za fikcję”⁴⁹³. Należy się również zgodzić z poglądem, że „każdy szef stojący na czele tych służb ma bezpośrednią styczność z polityką i najczęściej wykonuje zadania zlecone przez swoją opcję polityczną, która wyznaczyła go na to stanowisko”⁴⁹⁴. To kolejne potwierdzenie, że apolityczność to raczej jeden z aspektów tego, co polityczne, a nie cecha zjawisk niepowiązanych z polityką.

W polskim systemie politycznym zmierzającym po roku 2015 w stronę nieskonsolidowanej demokracji, opartym na głębokiej wzajemnej nieufności elit politycznych i braku autonomicznych instytucji, w zasadzie nie może być inaczej. Formalna pozycja szefów służb specjalnych opisana w ustawach kompetencyjnych i w ustawie o ochronie informacji niejawnych zaprojektowana dla apolitycznych fachowców, w rzeczywistości stanowi jedynie niewypełnioną treścią formę. Uprawnienia szefów służb są rozbudowane i dalece wykraczają poza sam proces kierowania służbami specjalnymi, dając możliwości ich wykorzystania w ramach różnego rodzaju konfliktów politycznych. Trudno więc, aby partie polityczne obsadzały te stanowiska osobami, do których nie miałyby zaufania.

W ramach rzeczywistych mechanizmów politycznych można wskazać nieformalną gradację szefów służb. Bez wątplenia najważniejszym z nich jest Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Szef ABW zgodnie z Ustawą o ABW i AW stanowi głównego dysponenta informacji na temat działalności kierowanej przez siebie instytucji wobec takich instytucji jak sejmowa Komisja do Spraw Służb Specjalnych, sądy i prokuratury. Jego władza w zakresie dysponowania informacjami na temat działań agencji oraz roli w nich poszczególnych funkcjonariuszy rozciąga się na obecnych i byłych pracowników tej służby, funkcjonariuszy zlikwidowanego Urzędu Ochrony Państwa oraz aktualne i były osobowe źródła informacji wymienionych służb. Szef ABW ma prawo odmówić zwolnienia danego funkcjonariusza z obowiązku zachowania tajemnicy służbowej w każdym z postępowań prowadzonych przed innymi instytucjami. Ponadto stanowi on krajową władzę bezpieczeństwa na podstawie ustawy o ochronie informacji niejawnych.

Od decyzji Szefa ABW zależy przyznawanie poświadczeń bezpieczeństwa dla najważniejszych urzędników oraz polityków w Polsce, w tym również dla członków sejmowej Komisji do Spraw Służb Specjalnych. Poza osobowymi poświadczeniami bezpieczeństwa Szef ABW podejmuje decyzje w sprawie certyfikatów bezpieczeństwa przemysłowego. Od jego decyzji zależą więc losy wielu firm, którym posiadanie takiego certyfikatu daje możliwość

⁴⁹³ A. Żebrowski, *Ewolucja polskich służb...*, op. cit., s. 306.

⁴⁹⁴ *Ibidem*, s. 306.

brania udziału np. w przetargach. Wydawanie poświadczeń i certyfikatów w praktyce jest poza kontrolą sądową, gdyż sądy ograniczają się jedynie do kontroli postępowań prowadzonych przez ABW w zakresie zachowania wymogów formalnych. Nawet jeśli ktoś, komu odmówiono wydania poświadczenia lub wydane cofnięto „wygra” w sądzie, to i tak jego sprawa wraca do ponownego rozpatrzenia przez ABW.

Szef ABW może również na podstawie ustawy o ochronie informacji niejawnych wszcząć postępowanie kontrolne wobec osoby, której wydano certyfikat. Osoba taka automatycznie traci dostęp do informacji niejawnych, gdyż dobro tych informacji ma pierwszeństwo przed każdym innym dobrem chronionym. Zwykle taka osoba traci zajmowane stanowisko. Tak było w przypadku byłego szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego Pawła Wojtunika.⁴⁹⁵ W 2015 roku szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego Piotr Pogonowski podjął decyzję o cofnięciu P. Wojtunikowi certyfikatu bezpieczeństwa, czyli dostępu do informacji niejawnych. Podstawą tej decyzji było „uzasadnione podejrzenie”, że P. Wojtunik mógł ujawnić tajne informacje. Należy dodać, iż P. Wojtunik jako szef CBA był chroniony przed odwołaniem kadencyjnością swojego urzędu. Działanie P. Pogonowskiego jako szefa ABW, którego decyzja nie znalazła akceptacji sądu, wpisuje się w model postępowania innych szefów służb, działających z pobudek politycznych. Prawdopodobnie był on realizatorem politycznej decyzji o „odwołaniu” P. Wojtunika, której w żaden inny sposób nie można było wykonać.

Przywołana powyżej „bezpośrednia styczność z polityką” szefa danej służby specjalnej i „wykonywanie zadań zleconych przez swoją opcję polityczną” ma również bezpośredni wpływ na inne wpisane w ustawę kompetencyjną zabezpieczenia apolityczności danej służby. Chodzi przede wszystkim o możliwość egzekwowania przez funkcjonariuszy np. ABW swoich praw związanych z możliwością odmowy wykonania polecenia, które dany funkcjonariusz uznaje za złamanie prawa. Zgodnie z art. 79 ustawy o ABW i AW „funkcjonariusz jest obowiązany odmówić wykonania rozkazu lub polecenia przełożonego, jeśli wykonanie rozkazu lub polecenia łączyłoby się z popełnieniem przestępstwa” o odmowie wykonania rozkazu lub polecenia funkcjonariusz melduje Szefowi właściwej Agencji z pominięciem drogi służbowej⁴⁹⁶. ABW i inne służby stanowią organizacje zorganizowane hierarchicznie. Jeśli przełożony coś zleca funkcjonariuszowi, to na dany rozkaz czy polecenie zwykle jest zgoda

⁴⁹⁵ P. Halicki, *Wojtunik wygrał w sądzie. Jest wyrok w sprawie cofnięcia mu certyfikatów bezpieczeństwa*, Onet 19.02.2020, <https://wiadomosci.onet.pl/warszawa/wojtunik-wygral-w-sadzie-jest-wyrok-w-sprawie-cofniecia-mu-certyfikatow/rbqxfrl>, (dostęp: 25.02.2020).

⁴⁹⁶ Art. 79 Ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o ABW i AW, op. cit., <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20020740676/U/D20020676Lj.pdf>, (dostęp: 23.02.2021).

podmiotów decyzyjnych usytuowanych wyżej w hierarchii. Komu więc funkcjonariusz ma przekazać meldunek o niewykonaniu rozkazu?

Kolejną ważną politycznie służbą specjalną jest Centralne Biuro Antykorupcyjne, które już dawno przestało być służbą wyłącznie antykorupcyjną. Katalog przestępstw ściganych przez CBA uległ znacznemu rozszerzeniu i objął „zwalczanie działalności godzącej w ekonomiczne interesy państwa”⁴⁹⁷. Funkcjonariusze biura posiadają uprawnienia operacyjno – rozpoznawcze, ale należy tu podkreślić, iż są to uprawnienia w zakresie zapobiegania określonym przestępstwom oraz odrębnie opisane w ustawie czynności operacyjno – rozpoznawcze i analityczno – informacyjne „w celu uzyskiwania i przetwarzania informacji istotnych dla zwalczania korupcji w instytucjach państwowych i samorządzie terytorialnym oraz działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa”⁴⁹⁸. Wynika z tych zapisów, iż CBA ma prawo np. pozyskiwać osobowe źródła informacji w instytucjach państwowych i samorządzie. Ponadto funkcjonariusze biura wykonują czynności dochodzeniowo – śledcze oraz kontrolne. I właśnie uprawnienia do prowadzenia postępowań kontrolnych oświadczeń majątkowych polityków, samorządowców czy sędziów stanowią o wartości politycznej dla partii rządzącej Szefa CBA. Wszczęcie postępowania kontrolnego przez CBA jest zawsze dużym wydarzeniem medialnym. Wystarczy przypomnieć chociażby kontrolę oświadczeń majątkowych byłego rzecznika Krajowej Rady Sądownictwa i sędziego Sądu Okręgowego w Krakowie Waldemara Żurka w 2017 roku⁴⁹⁹. Szef CBA podobnie jak Szef ABW stanowi głównego dysponenta informacji na temat działalności kierowanej przez siebie służby wobec takich instytucji jak sejmowa Komisja do Spraw Służb Specjalnych, sądy i prokuratury oraz obecni i byli funkcjonariusze tej służby, a także osoby, które udzielają lub udzielały tej służbie informacji.

Z punktu widzenia polskiego systemu politycznego najmniej istotny jest Szef Agencji Wywiadu, chociaż nie było tak zawsze. Przed zmianami wprowadzonymi w roku 2002 przez Sojusz Lewicy Demokratycznej, które polegały na wyprowadzeniu wywiadu ze struktur Urzędu Ochrony Państwa i uczynieniu z tego departamentu samodzielnej służby, wywiad mógł być wykorzystywany politycznie. Informacje Zarządu Wywiadu UOP uzyskane przez Mariana Zacharskiego stały się podstawą do wybuchu tzw. „afery Olina”, w której ówczesny premier

⁴⁹⁷ Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz.U. 2006 nr 104 poz. 708), <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20061040708/U/D20060708Lj.pdf>, (dostęp: 25.02.2021).

⁴⁹⁸ Por. Art. 13 Ustawy o CBA, (Dz.U. 2006 nr 104 poz. 708).

⁴⁹⁹ Wirtualna Polska, *CBA zakończyło kontrolę oświadczeń majątkowych Waldemara Żurka. Znamy szczegóły*, <https://wiadomosci.wp.pl/cba-zakonczylo-kontrolę-oswiadczen-majatkowych-waldemara-zurka-znamy-szczegóły-6297068405626497a>, (dostęp: 25.02.2021).

RP Józef Oleksy (SLD) został oskarżony o szpiegostwo na rzecz służb specjalnych ZSRR a później Rosji, o czym piszę szeroko w 3 części tej pracy.

Szef służby specjalnej ulokowany jest na styku systemu politycznego i podsystemu służb specjalnych. Przez niego przechodzą żądania aktorów systemu dotyczące reform służb specjalnych, zmian kadrowych w służbach specjalnych i wykorzystywania służb do akcji politycznych (np. zatrzymanie polityka opozycji w celu postawienia mu zarzutów, tak jakby nie można go było wezwać do prokuratury). O ile żądania dot. reform służb są szefowi przekazywane zwykle w formie aktów prawnych, to pozostałe rodzaje żądań muszą być przekazywane w innej formie, ponieważ w przestrzeni publicznej zwykle nie funkcjonują pisemne, formalne polecenia dotyczące szerokich zmian kadrowych ze wskazaniem, jaką grupę funkcjonariuszy należy zwolnić, podobnie jak brak jest formalnych poleceń dot. organizacji głośnego medialnie zatrzymania tej czy innej osoby. Jednak szefowie służb, wskazani zwykle przez partię rządzącą, zwalniają pewne grupy funkcjonariuszy, co jest najczęściej poprzedzone kampaniami medialnymi. Kampanie medialne, wywiady polityków, którzy wskazują, kogo ze służb należy wyeliminować z takiego lub innego powodu stanowią jedyny ślad politycznych powodów tych decyzji. O ile jakieś ślady dot. politycznych poleceń w zakresie zmian kadrowych można odnaleźć, to trudno szukać politycznych żądań aktorów systemu politycznego dot. głośnych medialnie zatrzymań prowadzonych przez służby specjalne. Te ostatnie żądania przetwarzane przez szefa danej służby w formie własnych decyzji komunikowanych podległym funkcjonariuszom w połączeniu z okresowymi głębokimi zmianami kadrowymi powodują upolitycznienie i destabilizację służb. Zdestabilizowane, upolitycznione, pozbawione autonomii oraz pamięci instytucjonalnej służby, z których sukcesywnie usuwa się doświadczonych funkcjonariuszy, stają się dysfunkcjonalne i powodują destabilizację systemu politycznego. Błędy popełniane przez służby w konkretnych przypadkach, afery wykrywane przez media, również dzięki przeciekom z samych służb, odbijają się szerokim echem i uderzają w polityków. Po każdej kolejnej zmianie politycznej, kolejna partia rządząca, czując zagrożenie ze strony służb, stara się uzyskać na nie jeszcze większy wpływ. Ponieważ politycy nie mają zaufania do konstytucyjnych instytucji kontrolnych, jedyną możliwość uzyskania wpływów w służbach widzą w wymianie kadrowej. Proces ten powtarza się za każdym razem po zmianie władzy. Należy tu dodać, że pomysł z kadencyjnością jednego z szefów służb, zupełnie się nie sprawdził, ponieważ w polskim systemie politycznym nie ma miejsca na autonomię instytucji a zawsze znajdzie się sposób, żeby szefa odwołać.

5.4. Minister Koordynator Służb Specjalnych

W polskim systemie politycznym organem, który formalnie ma szczególne znaczenie w wykonywaniu politycznego nadzoru nad służbami specjalnymi jest Minister Koordynator⁵⁰⁰. Minister ten po raz pierwszy został powołany w styczniu 1997 roku na podstawie art. 33 ust. 1 pkt 1 ustawy o Radzie Ministrów w związku z reformą centrum administracyjnego⁵⁰¹. Pierwszym ministrem koordynatorem został mianowany Zbigniew Siemiątkowski (Sojusz Lewicy Demokratycznej). Kompetencje ministra zostały sformułowane w Rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 1997 r.⁵⁰². Poza zadaniami planistycznymi takimi jak: przedkładanie projektów założeń w zakresie polityki bezpieczeństwa państwa i jego porządku konstytucyjnego, czy projektów ustaw i rozporządzeń oraz ocen stanu bezpieczeństwa państwa do zadań ministra należały również czynności związane z wykonywaniem nadzoru nad służbami specjalnymi. W § 2 pkt 2 zadania w tym zakresie sformułowano następująco:

„ 2) wykonywanie z upoważnienia Prezesa RM czynności wynikających ze sprawowanej przez Prezesa RM funkcji nadzoru nad działalnością Szefa Urzędu Ochrony Państwa (poprzednika obecnej Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego) oraz związanych z odpowiedzialnością za działalność służb specjalnych, w tym:

- a) przygotowywanie projektu wytycznych Prezesa RM w sprawie działalności służb specjalnych,
- b) sprawowanie bieżącego nadzoru i koordynowanie działań służb specjalnych oraz podejmowanych w celu ochrony bezpieczeństwa państwa działań Policji, Straży Granicznej, Żandarmerii Wojskowej i innych jednostek,
- c) przygotowywanie opinii o kandydatach na stanowiska Szefów Urzędu Ochrony Państwa, Szefa Wojskowych Służb Informacyjnych i ich zastępców,
- d) przygotowywanie oceny stanu realizacji wytycznych Prezesa RM w sprawie działalności służb specjalnych,
- e) wykonywanie i nadzorowanie zadań i misji specjalnych w dziedzinie bezpieczeństwa państwa, wyznaczonych przez Prezesa RM,

⁵⁰⁰ Nie wszyscy premierzy po 1996 roku podejmowali decyzję o powołaniu ministra koordynatora. W rządzie Leszka Millera i Marka Belki zrezygnowano z powołania takiego urzędnika.

⁵⁰¹ Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (tekst jednolity: Dz.U. z 2012 r. poz. 392, ze zm.), <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20120000392/U/D20120392Lj.pdf>, (dostęp: 04.02.2021).

⁵⁰² Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 1997 r. w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działania Ministra – członka Rady Ministrów Zbigniewa Siemiątkowskiego (Dz.U. 1997 nr 5 poz. 27), <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19970050027/O/D19970027.pdf>, (dostęp: 04.02.2021).

f) reprezentowanie Prezesa RM w kontaktach międzynarodowych związanych z działalnością służb specjalnych”⁵⁰³.

Wykreowanie funkcji Ministra Koordynatora od początku wywoływało wiele kontrowersji i wątpliwości. Krytyka dotyczyła głównie dwóch aspektów: statusu prawnego ministra oraz zakresu jego działalności. Z prawnego punktu widzenia nie było jasne, czy przekazanie ministrowi przez premiera uprawnień związanych ze sprawowaniem bieżącego nadzoru nad działaniami służb specjalnych nie narusza ustawowej zasady bezpośredniej podległości Szefa UOP Prezesowi Rady Ministrów. Z kolei wpisana w zadania ministra koordynacja działań służb specjalnych (również Wojskowych Służb Informacyjnych) była interpretowana jako wchodzenie w kompetencje ministra obrony narodowej, czy jak w przypadku Policji – ministra spraw wewnętrznych. „Wskazywano, że została zintegrowana funkcja koordynacji i nadzoru w odniesieniu do wszystkich służb, działających w systemie bezpieczeństwa państwa, co okazało się nieskuteczne”⁵⁰⁴. Rozwiązanie to było dysfunkcyjne, ponieważ Minister Koordynator nadzorował służby różne w zakresie swojej działalności, funkcji, formalnego podporządkowania, znacząco różniące się np. siatką płac funkcjonariuszy, budżetem oraz tradycjami. W ciągu kolejnych lat funkcjonowania instytucji Ministra Koordynatora utrwaliła się praktyka przypisywania różnych kompetencji nie do samego stanowiska, ale do osoby konkretnego polityka pełniącego to stanowisko. Było to swego rodzaju imienne upoważnienie do wykonywania określonych uprawnień. Formalnie więc znaczenie instytucjonalne Ministra Koordynatora nie było wielkie, jednak faktyczne wpływy związane były głównie z samą postacią ministra oraz jego politycznymi związkami z innymi politykami obozu rządzącego. Można więc postawić tezę, iż wymiar *de iure* stanowiska Ministra Koordynatora mógł wskazywać na polityczną słabość, natomiast wymiar polityczny *de facto*, na coś zupełnie innego. Oba te wymiary w skonsolidowanej demokracji powinny być w miarę kompatybilne, jednak w przypadku polskiego systemu politycznego było inaczej, co może świadczyć o słabości polskiej demokracji.

W związku ze sprawowaniem nadzoru zgodnie z § 4 rozporządzenia minister mógł żądać od służb specjalnych niezbędnych informacji, w szczególności w zakresie: planowania budżetu i jego wykonania, współdziałania służb specjalnych z partnerami zagranicznymi,

⁵⁰³ Ibidem.

⁵⁰⁴ S. Zalewski, *Kontrola służb...*, op. cit., s. 71.

w tym innymi służbami specjalnymi, planowanych działań mających istotne znaczenie dla bezpieczeństwa państwa, zasad i trybu realizacji zadań służbowych i polityki kadrowej⁵⁰⁵.

W rozporządzeniu mowa jest o ogólnym nadzorze nad służbami specjalnymi. Brakuje w nim konkretnych rozwiązań w zakresie prowadzenia kontroli działalności służb specjalnych. Nie ma również mowy o tym, z jakiego aparatu urzędniczego mógłby korzystać Minister Koordynator w celu realizacji swoich zadań. W tym zakresie niewiele zmieniła przeprowadzona w roku 1997 zmiana na tym stanowisku. Kolejny minister koordynator Janusz Pałubicki (Akcja Wyborcza Solidarność), zgodnie z rozporządzeniem kompetencyjnym⁵⁰⁶, również nie posiadał możliwości realnej kontroli służb specjalnych. Rozporządzenie premiera w tym zakresie zawierało jedynie sformułowania dot. ogólnego nadzoru, formułowania ocen i przygotowywania projektów.

Zasadnicza zmiana w zakresie kompetencji Ministra Koordynatora nastąpiła dopiero w latach 2006 – 2007, kiedy koordynatorem został Zbigniew Wassermann (Prawo i Sprawiedliwość). Do zadań ministra w zakresie nadzoru i kontroli nad cywilnymi służbami specjalnymi należało wówczas m.in:

- wykonywanie czynności wynikających ze sprawowanej przez Prezesa Rady Ministrów funkcji nadzoru nad działalnością Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu oraz Centralnego Biura Antykorupcyjnego, z wyłączeniem nadzoru procesowego określonego w odrębnych przepisach;
- żądanie od Szefów Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu oraz Centralnego Biura Antykorupcyjnego informacji, dokumentów i sprawozdań dotyczących poszczególnej sprawy albo rodzaju spraw;
- wnioskowanie do Prezesa Rady Ministrów o zastosowanie środków nadzoru, określonych w ustawach, wynikających z odpowiedzialności za działania służb specjalnych i organów;
- prowadzenie postępowań kontrolnych realizacji zadań służb specjalnych oraz ich współdziałania z organami, o których mowa w § 2 pkt 3, w dziedzinie ochrony bezpieczeństwa państwa;
- rozpatrywanie w imieniu Prezesa Rady Ministrów skarg na działalność służb specjalnych⁵⁰⁷.

⁵⁰⁵ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 1997 r. w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działania Ministra – członka Rady Ministrów Zbigniewa Siemiątkowskiego (Dz.U. 1997 nr 5 poz. 27), <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19970050027/O/D19970027.pdf>, (dostęp: 04.02.2021).

⁵⁰⁶ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 listopada 1997 r. w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działania Ministra – członka Rady Ministrów Janusza Pałubickiego (Dz.U. 1997 nr 136 poz. 924), <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19971360924/O/D19970924.pdf>, (dostęp: 04.02.2021).

⁵⁰⁷ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 3 sierpnia 2006 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra – członka Rady Ministrów – Koordynatora Służb Specjalnych, Zbigniewa Wassermana, (Dz.U. 2006 nr

Minister Koordynator mógł żądać od służb specjalnych informacji, dokumentów i sprawozdań dotyczących w szczególności:

- 1) planowania budżetu oraz jego wykonania;
- 2) planowania działań mających istotne znaczenie dla bezpieczeństwa państwa;
- 3) zasad i trybu realizacji zadań służbowych;
- 4) akt postępowań karnych;
- 5) akt czynności operacyjnych;
- 6) polityki kadrowej⁵⁰⁸.

Kluczowe dla skuteczności kontroli służb specjalnych były zapisy dotyczące możliwości żądania przez Ministra Koordynatora akt czynności operacyjnych, co potencjalnie znacząco zwiększało realne możliwości kontrolne i nadzorcze ministra. Rozporządzenie wprowadzało również rozwiązania praktyczne dotyczące sposobów realizacji zadań przez ministra, który mógł powoływać rady i zespoły pomocnicze w sprawach należących do zakresu swojego działania, a także miał możliwość zlecenia sporządzania ekspertyz i innych opracowań. Obsługę ministra zapewniała Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. Słabością tych rozwiązań był brak ustanowienia stałego aparatu urzędniczego, który stanowiłby instytucjonalne wsparcie w działalności Ministra Koordynatora.

Po wygranych przez Platformę Obywatelską (PO) w roku 2007 wyborach parlamentarnych premier Donald Tusk na krótki okres powołał Pawła Grasia na stanowisko ministra koordynatora. Pozycja prawna tego organu nie została jasno sprecyzowana⁵⁰⁹. Głównym zadaniem koordynatora było przeprowadzenie kontroli działalności poprzednika. Zgodnie z programem wyborczym Platformy Obywatelskiej⁵¹⁰ w styczniu 2008 roku zostało zlikwidowane stanowisko Ministra Koordynatora jako fikcyjne. Jednak, gdy się spojrzy na tę instytucję z punktu widzenia słabości demokratycznej państwa, to instytucja Ministra Koordynatora wcale nie jest tak fikcyjna. Zazwyczaj koordynatorami zostawali bardzo zaufani politycy blisko związani z premierem. Można założyć, że w sprawnym, demokratycznym państwie taka instytucja nie jest potrzebna, bo służby są dobrze zorganizowane i sprawnie

141 poz. 998), <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20061410998/O/D20060998.pdf>, (dostęp: 04.02.2021).

⁵⁰⁸ Ibidem.

⁵⁰⁹ T. Kuć, *Analiza funkcjonalności...*, op. cit., s. 196.

⁵¹⁰ Konieczne jest zwolnienie premiera od odpowiedzialności za służby specjalne, gdyż nie ma on fizycznych możliwości kontrolowania ich działań. Planujemy likwidację fikcyjnego stanowiska ministra koordynatora służb specjalnych. Zastąpi go sekretarz stanu w kancelarii premiera odpowiedzialny za koordynację wymiany informacji pomiędzy służbami i pracą analityczną na szczeblu rządu. Postulujemy wprowadzenie skutecznej kontroli parlamentarnej nad służbami specjalnymi poprzez nadanie Sejmowej Komisji ds. Służb Specjalnych uprawnień śledczych. *Program wyborczy PO Polska zasługuje na cud gospodarczy*, <https://mamprawowiedziec.pl/file/14512>, (dostęp: 04.02.2021).

zarządzane oraz podlegają skutecznej kontroli parlamentarnej, natomiast w demokracji nieskonsolidowanej taka instytucja umożliwi polityczne „przypilnowanie” spraw. Jest więc ona fikcyjna jedynie z punktu widzenia sprawnie działającej demokracji. a więc takiej, w ramach której istnieje jedynie polityczna, a nie partyjna kontrola nad służbami.

Równocześnie likwidacji stanowiska ministra, zgodnie z programem Platformy Obywatelskiej, miało towarzyszyć wyposażenie parlamentarnej komisji ds. kontroli służb specjalnych w uprawnienia śledcze, co nigdy nie nastąpiło. Politycy PO zamiast poszukiwać przyczyn niskiej skuteczności nadzoru ze strony Ministra Koordynatora poprzez np. analizę problemów w funkcjonalności tej instytucji związanych np. z brakiem aparatu wykonawczego ministra, zdecydowali się na krok radykalny, czyli likwidację tej instytucji. W kolejnym kroku premier zdecydował o objęciu działalności służb specjalnych osobistym nadzorem a zadania związane z koordynacją ich działalności przekazał sekretarzowi Kolegium do Spraw Służb Specjalnych – Jackowi Cichockiemu. Można więc powiedzieć, iż premier rozdzielił szerokie kompetencje Ministra Koordynatora, których ten według polityków PO nie był w stanie skutecznie wykonywać, pomiędzy siebie i sekretarza kolegium. Wynikało to zapewne z tego, że PO z założenia nie interesowała się służbami tak, jak np. PiS. W pewnym sensie brak nadzoru ze strony Ministra Koordynatora można rozpatrywać w kategoriach depolityzacji tego nadzoru, chociaż w przypadku PO, partii, która nie poświęcała służbom należytej uwagi, możemy mówić raczej o pozornej depolityzacji, która z powodu niskiej jakości politycznego nadzoru nad służbami w praktyce sprawiła, że służby stały się niezależne, ale w takim sensie, że zaczynały działać niejako samowystarczalnie. PiS upolitycznił wprost służby, czyli je uzależnił od siebie, ale PO sprawiła, że służby zaczęły działać bez większej kontroli, co w praktyce ułatwiło później aferę podsłuchową, wobec której PO i nadzorowane przez nią służby, łącznie z prokuraturą, okazały się bezradne. Premier i sekretarz kolegium zajmowali się sprawami najbardziej istotnymi, do których należał bez wątpienia nadzór nad szefami służb, natomiast szefowie na bieżąco nadzorowali służby i kierowali ich pracą. Jednak, jak już wspominałem wybuch afery podsłuchowej, dyskwalifikuje ten nadzór jako zupełnie nieskuteczny. Decyzję o niepowołaniu Ministra Koordynatora i późniejsze przesuwanie jego kompetencji pomiędzy poszczególnymi urzędnikami należy rozpatrywać łącznie z zaniechaniem realizacji jednego z postulatów programowych Platformy Obywatelskiej, jakim była rezygnacja z wyposażenia Sejmowej Komisji Służb Specjalnych (KSS) w uprawnienie komisji śledczej. O decyzji PO w sprawie KSS piszę wcześniej, więc w tym miejscu skupię się na kwestii Ministra Koordynatora. Decyzję w tej sprawie, podobnie jak w przypadku zaniechania uprawnień śledczych dla KSS, można rozpatrywać w kategoriach niedecyzji

politycznych. Warto w tym miejscu odpowiedzieć na pytanie, czy to zaniechanie stanowiło błąd polityczny? Można przecież stwierdzić, że konstrukcja Urzędu Ministra Koordynatora obarczona była wieloma sprzecznościami, była spersonalizowana i nieskuteczna, jednak z drugiej strony niepowołanie Ministra Koordynatora skutkowało utrwaleniem się w odbiorze społecznym obrazu PO jako ugrupowania lekceważącego kwestię nadzoru nad służbami specjalnymi a to mogło zachęcić siły dążące do destabilizacji polskiego systemu politycznego do działania.

W listopadzie 2011 J. Cichocki został powołany na stanowisko ministra spraw wewnętrznych. Na stanowisku szefa MSW nadal wykonywał obowiązki związane z koordynacją działalności służb specjalnych. W dniu 24 listopada 2011 premier przekazał ministrowi Cichockiemu swoje uprawnienia w zakresie nadzoru nad służbami specjalnymi⁵¹¹. Z rozporządzenia premiera wynika, iż minister Cichocki posiadał bardzo szerokie uprawnienia w zakresie koordynacji, nadzoru i kontroli tak cywilnych jak i wojskowych służb specjalnych. Minister mógł m.in.: żądać od szefów służb specjalnych informacji związanych z planowaniem i wykonywaniem powierzonych im zadań, zapoznawać się z informacjami mogącymi mieć istotne znaczenie dla bezpieczeństwa i międzynarodowej pozycji Rzeczypospolitej Polskiej przekazanymi przez służby specjalne oraz informacjami Centralnego Biura Antykorupcyjnego w zakresie działalności analitycznej dotyczącej zjawisk występujących w obszarze jego właściwości⁵¹². Szef MSW stał się więc *de facto* ministrem koordynatorem służb specjalnych.

Obsługę administracyjną ministra zapewniała Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. Włączenie nadzoru nad służbami specjalnymi cywilnymi i wojskowymi w kompetencje ministra spraw wewnętrznych stanowiło sytuację bez precedensu. Nie był to nawet powrót do sytuacji sprzed reformy centrum administracyjnego w roku 1996, kiedy w strukturach MSW funkcjonował Urząd Ochrony Państwa. Efektem decyzji premiera był *de facto* powrót do sytuacji z roku 1990, kiedy to Szef Urzędu Ochrony Państwa podlegał ministrowi spraw wewnętrznych. Trudno tu również stawiać pytania o możliwości efektywnego działania ministra J. Cichockiego w zakresie kontroli służb specjalnych, ponieważ ze względu na liczbę nadzorowanych instytucji było to raczej zadanie niemożliwe do wykonania, zwłaszcza że minister J. Cichocki nie scedował swoich kompetencji na któregoś z wiceministrów. W tym kontekście można postawić tezę, że polska demokracja nie była skonsolidowana nawet

⁵¹¹ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Jacka Cichockiego – Ministra Spraw Wewnętrznych – w zakresie koordynacji służb specjalnych (Dz.U. 2011 nr 254 poz. 1524), <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20112541524/O/D20111524.pdf>, (dostęp: 04.02.2021).

⁵¹² Ibidem.

w czasach rządów PO. Przy czym nie chodzi o to (albo przynajmniej nie tylko o to), że służby i nadzór nad nimi były źle zorganizowane. Chodzi o to, że demokracja jest nieskonsolidowana, bo m.in. służb nie udało się sensownie zorganizować. To ważne stwierdzenie, bo pokazuje, że za czasów rządów PO wcale nie było lepiej ze służbami, tylko inaczej źle a określając to bardziej precyzyjnie – dysfunkcjonalne tendencje w systemie nadal zachodziły.

Po rekonstrukcji rządu w roku 2013 rozwiązania dotyczące koordynacji pracy służb specjalnych i nadzoru nad nimi nie uległy zmianie i pozostały przypisane do nowego ministra spraw wewnętrznych Bartłomieja Sienkiewicza⁵¹³. Również w roku 2014 po powołaniu nowego rządu model nadzoru władzy wykonawczej nad służbami specjalnymi nie uległ zmianie. Rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 września 2014 r. uprawnienia Prezesa Rady Ministrów w zakresie nadzoru nad służbami specjalnymi zostały ponownie sędowane na szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów – Jacka Cichońskiego⁵¹⁴.

Znaczące zmiany w zakresie kontroli i nadzoru nad służbami specjalnymi nastąpiły po wygranych przez Prawo i Sprawiedliwość wyborach w roku 2015. Nowym ministrem koordynatorem służb specjalnych został Mariusz Kamiński. Nowe rozporządzenie kompetencyjne stanowiło powrót do koncepcji z lat 2006 –2007, które jednak zostały rozwinięte. W zakresie zadań ministra leżało m.in.:

- sprawowanie nadzoru i kontroli działalności służb specjalnych;
- badanie, ocenianie i monitorowanie poprawności realizacji przez służby specjalne zadań określonych w przepisach prawa, wytycznych, planach i programach;
- dokonywanie oceny stopnia realizacji rocznych planów działalności służb specjalnych oraz formułowanie wniosków i rekomendacji wynikających z tej oceny;
- wyznaczanie standardów i minimalnych wymagań w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi i mieniem w służbach specjalnych;
- analizowanie i dokonywanie oceny działań podejmowanych przez:

a) Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Służbę Kontrwywiadu Wojskowego w zakresie nadzoru funkcjonowania systemu ochrony informacji niejawnych, o którym mowa

⁵¹³ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 lutego 2013 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Bartłomieja Sienkiewicza – Ministra Spraw Wewnętrznych – w zakresie koordynacji służb specjalnych (Dz.U. 2013 poz. 272), <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20130000272/O/D20130272.pdf>, (dostęp: 04.02.2021).

⁵¹⁴ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 września 2014 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra – Członka Rady Ministrów Jacka Cichońskiego w zakresie koordynacji służb specjalnych (Dz.U. z 2014 poz. 1276), <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20140001276/O/D20141276.pdf>, (dostęp: 04.02.2021).

w art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. Nr 182, poz. 1228 oraz z 2015 r. poz. 21 i 1224),

b) Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w zakresie wykonywania funkcji krajowej władzy bezpieczeństwa, o której mowa w art. 11 ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych;

– rozpatrywanie skarg na działalność służb specjalnych⁵¹⁵.

Wśród uprawnień nadanych ministrowi M. Kamińskiemu zwracają uwagę sformułowane bardzo precyzyjnie zadania dotyczące nadzoru nad działalnością Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Służby Kontrwywiadu Wojskowego związane z funkcjonowaniem tych instytucji w ramach przepisów o ochronie informacji niejawnych. Uprawnienia te wyraźnie odróżniają zakres kompetencji ministra M. Kamińskiego od poprzednich koordynatorów. Wynika to przede wszystkim z faktu, iż od pewnego czasu możliwość wydawania poświadczeń bezpieczeństwa przez służby lub ich niewydawania, możliwość wszczynania postępowań kontrolnych, których podstawowym efektem jest natychmiastowy brak dostępu danej osoby do informacji niejawnych skutkujący np. niemożnością objęcia określonej funkcji czy posady, stały się w polskim systemie politycznym elementem prowadzenia polityki kadrowej i elementem walki politycznej. Jest to kolejny przykład wskazujący na to, jak już na poziomie zorganizowania służb poszczególne rozwiązania są niedopracowane i czynią służby podatnymi na polityczne naciski a zarazem umożliwiają służbom realną ingerencję w system polityczny. Nie służy to na pewno konsolidowaniu demokracji. Zapisy odnoszące się do Ustawy o ochronie informacji niejawnych zostały powtórzone w związku ze wskazaniem zakresu kontroli prowadzonej przez ministra w służbach specjalnych, co świadczy o dużej wadze dla środowiska politycznego Prawa i Sprawiedliwości tego zagadnienia. Minister może prowadzić „kontrolę prawidłowości realizacji postępowań sprawdzających, kontrolnych postępowań sprawdzających oraz postępowań bezpieczeństwa przemysłowego”. Poza wymienionymi zadaniami Ministra Koordynatora na uwagę zasługuje punkt dający koordynatorowi możliwość bezpośredniego zarządzania zasobami ludzkimi służb. Minister Z. Wassermann mógł „żądać od służb specjalnych informacji, dokumentów i sprawozdań dotyczących w szczególności polityki

⁵¹⁵ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra – Członka Rady Ministrów Mariusza Kamińskiego – Koordynatora Służb Specjalnych (Dz.U. 2015 poz. 1921), <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20150001921/O/D20151921.pdf>, (dostęp: 04.02.2021).

kadrowej”, natomiast minister M. Kamiński „może wyznaczać standardy i minimalne wymagania” w tym zakresie.

W rozporządzeniu poza wyżej wymienionymi punktami znajduje się § 3, w którym wprost zostały wymienione obowiązki ministra w zakresie kontroli służb specjalnych. Do zadań tych należało:

- „ 1) przeprowadzanie kontroli w służbach specjalnych na zasadach i w trybie określonych w ustawie z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. Nr 185, poz. 1092);
- 2) przeprowadzanie kontroli prawidłowości realizacji postępowań sprawdzających, kontrolnych postępowań sprawdzających oraz postępowań bezpieczeństwa przemysłowego na zasadach i w trybie określonych w art. 12 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych;
- 3) analizowanie i dokonywanie oceny stosowania przez służby specjalne uprawnień umożliwiających ingerencję w prawa i wolności człowieka i obywatela, w szczególności w drodze uprawnień określonych w art. 27–29 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, art. 31–33 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego i art. 17–19 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym”⁵¹⁶.

Do realizacji wyżej wymienionych zadań rozporządzenie wyposażyło Ministra Koordynatora w bardzo szerokie uprawnienia. Minister zgodnie z przepisami ma prawo do: żądania informacji i opinii służb specjalnych, żądania informacji dotyczących planowania budżetu i jego wykonywania oraz polityki kadrowej prowadzonej w poszczególnych służbach specjalnych, żądania niejawnych dokumentów w każdej z poszczególnych spraw, wydawania służbom wiążących wytycznych i poleceń, wydawania w niektórych sprawach decyzji, zapoznawania się z informacjami ważnymi dla bezpieczeństwa państwa i występowania do członków Rady Ministrów oraz organów administracji rządowej o przedstawienie informacji niezbędnych w sprawach nadzoru, kontroli i koordynacji działalności służb specjalnych⁵¹⁷.

⁵¹⁶ Ibidem.

⁵¹⁷ Por. § 6 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra – Członka Rady Ministrów Mariusza Kamińskiego – Koordynatora Służb Specjalnych (Dz.U. 2015 poz. 1921), <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20150001921/O/D20151921.pdf>, (dostęp: 04.02.2021).

Jednocześnie w rozporządzeniu nie został powołany aparat urzędniczy, który byłby dedykowany do obsługi ministra w formie np. Urzędu Ministra Koordynatora. Obsługę ministra miała prowadzić Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.

W większości rozporządzeń dot. powołania Ministra Koordynatora znalazły się następujące wspólne elementy:

1. Rozporządzenie kompetencyjne odnosiło się personalnie do konkretnego polityka wymienionego z imienia i nazwiska.
2. Rozporządzenie nadawało Ministrowi Koordynatorowi upoważnienie do koordynowania pracy również wojskowych służb specjalnych.
3. Czy to w ogólnych, czy bardziej szczegółowo opisanych sformułowaniach rozporządzenie upoważniało ministra do koordynowania pracy, nadzoru i kontroli służb specjalnych.
4. W części rozporządzeń wskazano, że minister może uzyskać dostęp do poszczególnych akt operacyjnych prowadzonych przez służby,
5. W części rozporządzeń wskazano, iż Minister Koordynator może żądać od służb specjalnych informacji, dokumentów i sprawozdań dotyczących polityki kadrowej.

Wskazane wyżej uprawnienia Ministra Koordynatora rodzą wiele problemów w zakresie zarządzania służbami. Sformułowanie rozporządzenia kompetencyjnego Ministra Koordynatora jako *de facto* osobistego zakresu obowiązków danego polityka wskazuje na to, że Minister Koordynator nie był nigdy w polskim systemie politycznym traktowany jako stały element instytucjonalny w zakresie nadzoru i kontroli służb specjalnych. Rozszerzenie zakresu zadań Ministra Koordynatora na służby wojskowe funkcjonalnie prowadzi do stałego systemowego konfliktu pomiędzy nim a ministrem obrony narodowej (zaznaczyć należy, iż obaj są równorzędnymi ministrami pod względem rangi). Ponadto w systemie politycznym głównym zadaniem Ministra Koordynatora było zdjęcie części obowiązków z premiera, równocześnie minister nie ma rangi premiera i znajduje się poza systemem służb specjalnych, co samo w sobie jest dysfunkcjonalne. Minister jako polityk umocowany poza systemem służb specjalnych nie może pełnić obowiązków kontroli wewnętrznej w służbach specjalnych. Kolejnym problemem w funkcjonowaniu tego urzędu jest to, że Minister Koordynator może uzyskiwać materiały od służb specjalnych, ale nie może mieć pewności, że otrzymał komplet materiałów. Minister nie został wyposażony w stały aparat urzędniczy. Nie może więc wysłać zespołu kontrolnego do danej instytucji, który na miejscu zebrałby wymagane do kontroli materiały. W rozporządzeniach brakuje uprawnień dla Ministra Koordynatora np. do wzywania poszczególnych funkcjonariuszy do przekazywania wyjaśnień ministrowi w sprawach, które budzą jego wątpliwości. Zupełnie odrębną sprawą jest czasowa możliwość szczegółowego

badania przez Ministra Koordynatora spraw prowadzonych przez pięć służb specjalnych. Dodatkowo żadne z rozporządzeń kompetencyjnych nie przewidywało powołania urzędu Ministra Koordynatora i przydzielenia odpowiedniej liczby urzędników obsługujących jego działania. Jedynym wyjątkiem było rozporządzenie dot. ministra Z. Wassermanna, które dawało mu możliwość powoływania rad i zespołów pomocniczych w sprawach należących do zakresu jego działania. Minister miał także możliwość zlecania sporządzania ekspertyz i innych opracowań. Jednak również w tym przypadku ewentualne działania ministra mogły mieć jedynie charakter doraźny. Poza tym wyposażenie Ministra Koordynatora w możliwość ingerowania w politykę kadrową w służbach specjalnych kryjące się pod sformułowaniem o możliwości „żądania informacji dotyczących planowania budżetu i jego wykonywania oraz polityki kadrowej prowadzonej w poszczególnych służbach specjalnych” może stanowić dodatkowe zabezpieczenie polityczne przed działaniami szefa danej służby, które Minister Koordynator uznałby za niezgodne z interesem partii rządzącej, jednak równocześnie godzi we władzę szefa służby.

Od chwili powołania Urzędu Ministra Koordynatora poszczególne partie polityczne konstruowały bardzo różne modele funkcjonowania tego urzędu. Za czasów rządów SLD–PSL Minister Koordynator posiadał ogólne uprawnienia do nadzoru, kontroli i koordynacji służb specjalnych, ale już wówczas pojawiły się zapisy dające mu możliwość uzyskiwania informacji na temat polityki kadrowej w służbach. Podobnie było w okresie rządów koalicji AWS – UW. Zasadnicza zmiana modelu nastąpiła w czasie pierwszych rządów PIS w roku 2005. Minister Koordynator uzyskał wówczas możliwość „żądania” od szefów służb dokumentów dot. poszczególnych spraw prowadzonych przez służby, w tym akt postępowań karnych, akt czynności operacyjnych i dokumentów dot. polityki kadrowej. Mógł również prowadzić postępowania kontrolne w służbach i rozpatrywać skargi na działania służb. Model zaproponowany przez PIS był modelem aktywnego nadzoru i rzeczywistej kontroli. Model ten został zupełnie zanegowany przez Platformę Obywatelską, która w pewnym momencie zlikwidowała stanowisko Ministra Koordynatora, przypisując zadania i uprawnienia ministra kolejno do stanowiska Sekretarza Kolegium ds. Służb Specjalnych, szefa MSW, Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Takie działanie było prawdopodobnie związane z faktem deprecjonowania i właściwie lekceważenia tego stanowiska jako fikcyjnego w Programie Wyborczym PO. Kolejna zasadnicza zmiana modelu nastąpiła w roku 2015 po dojściu do władzy PIS. Minister Koordynator zyskał zupełnie nowe uprawnienia w zakresie kontroli czynności służb prowadzonych w ramach ochrony informacji niejawnych. Minister Koordynator zyskał w ten sposób właściwie wpływ na politykę kadrową całego państwa,

ponieważ na bardzo wielu stanowiskach nie można pracować bez posiadania poświadczenia bezpieczeństwa wydanego przez służby. W modelu stworzonym przez PIS minister zyskał prawo do „żądania” informacji i dokumentów dot. polityki kadrowej i dokumentów poszczególnych spraw. Jednak największą zmianą w zakresie modelu wykonywania urzędu jest fakt, iż minister zyskał możliwość bezpośredniej ingerencji w funkcjonowanie poszczególnych służb, ponieważ ma prawo wydawania służbom wiążących wytycznych i poleceń oraz wydawania w niektórych sprawach decyzji.

Podsumowując można stwierdzić, iż funkcjonowanie Ministra Koordynatora w systemie koordynacji, nadzoru i kontroli cywilnej nad służbami specjalnymi stanowi z jednej strony rozwiązanie w dużej mierze nieefektywne i źle zaprojektowane, z drugiej zaś może rodzić wiele sporów kompetencyjnych z innymi elementami systemu. W opinii Z. Siemiątkowskiego, „dotychczasowe doświadczenia z funkcjonowaniem ministra – koordynatora dowodzą, że z powodu niedostatecznego określenia prawnych instrumentów koordynacji i nadzoru, pozostających w gestii tego ministra jego rola była dość ograniczona, a rzeczywista rola kontrolna nad szefami służb słaba”⁵¹⁸. W polskich warunkach Minister Koordynator stanowi *de facto* kolejną linię kontroli politycznej, może nie tyle nawet politycznej, co upolitycznionej, czy wręcz upartyjnionej nad służbami specjalnymi po mianowanych w wyniku politycznych uzgodnień szefach służb specjalnych. Zarazem Minister Koordynator stanowi podmiot ulokowany na zewnątrz podsystemu służb specjalnych. Analizując jego rolę z punktu widzenia optyki systemowej, należy stwierdzić, iż instytucjonalnie nigdy nie stanowił on struktury politycznej, która inicjowałaby lub procedowała wejścia do systemu i konwertowałaby je w wyjścia. Innymi słowy Minister Koordynator na poziomie formalnym nie stanowił podmiotu, który by agregował, łączył i konwertował żądania wchodzące do systemu w polityki, zasady i regulacje, które są stosowane i egzekwowane w ramach np. reformy służb specjalnych. Tak było do czasu powołania na to stanowisko polityka PIS Mariusza Kamińskiego, którego bliskie związki polityczne i personalne z prezesem partii rządzącej sprawiły, że *de facto* zyskał on o wiele większe wpływy w ramach podsystemu służb specjalnych niż jego poprzednicy. Na jego przykładzie najlepiej widać różnicę w polskim systemie politycznym pomiędzy sytuacją *de iure* i *de facto*. Taka sytuacja jest być może funkcjonalna z punktu widzenia partii rządzącej, jednak zupełnie dysfunkcyjna systemowo. W jego przypadku sytuacja wygląda o tyle inaczej, iż był on pierwszym ministrem koordynatorem, w którego otoczeniu zostały w roku 2017 sformułowane

⁵¹⁸ Z. Siemiątkowski, *Kształtowanie się systemu...*, op. cit., s. 160.

założenia szerokiej reformy służb specjalnych, jednak wynikało to z jego pozycji politycznej w PIS a nie z wagi urzędu, jaki pełnił. Mamy tu więc do czynienia z polityczną personalizacją pozycji ministra, a nie z formalnie umocowaną w systemie rolą.

Powodów dysfunkcyjności tej instytucji jest kilka, z których moim zdaniem najważniejszy jest ten, iż przez większość okresu swojego istnienia była ona traktowana jako pomocnicza i niesamodzielna wobec premiera, który niósł główną odpowiedzialność za służby. Minister bez własnego ministerstwa, trochę jak sekretarz Prezesa Rady Ministrów, nie mógł być traktowany poważnie, chociażby dlatego, iż wpływ jego decyzji w systemie politycznym był minimalny. Minister ulokowany pomiędzy premierem a szefem danej służby specjalnej był nawet informacyjnie zależny od tego ostatniego. Szef służby posiadający osobiste relacje z premierem zawsze mógł pominąć Ministra Koordynatora. Instytucjonalna słabość objawiała się również w tym, iż każdorazowo zakres działania ministra był imiennie ustalany personalnie dla każdej z osób pełniących tę funkcję, był zmienny i zależny od pozycji politycznej danej osoby we własnym ugrupowaniu. Nie budowało to systemowej stabilności tego urzędu, a w rezultacie również służb. Ta niestabilność była z kolei cały czas powiązana z niestabilnością polskiej demokracji.

5.5. Kolegium ds. Służb Specjalnych

Kolejnym formalnym organem w zakresie nadzoru nad służbami specjalnymi jest Kolegium do Spraw Służb Specjalnych powołane na mocy znowelizowanej ustawy o Urzędzie Ochrony Państwa z 8 sierpnia 1996 r.⁵¹⁹ Kolegium zostało powołane jako „organ opiniotwórczy – doradczy w sprawach programowania, nadzoru i koordynowania działań Urzędu Ochrony Państwa i Wojskowych Służb Informacyjnych, zwanych dalej „służbami specjalnymi”, oraz podejmowanych dla ochrony bezpieczeństwa państwa działań Policji, Straży Granicznej i Żandarmerii Wojskowej”⁵²⁰.

W skład kolegium wchodził: Prezes Rady Ministrów (przewodniczący) oraz członkowie: Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, Minister Spraw Zagranicznych, Minister Obrony Narodowej, Szef Urzędu Ochrony Państwa, Sekretarz Komitetu Obrony Kraju, Przewodniczący Stałego Komitetu Rady Ministrów, właściwego w sprawach

⁵¹⁹ Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zmianie niektórych ustaw normujących funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej (Dz.U. 1996 nr 106 poz. 496), <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19961060496/U/D19960496Lj.pdf>, (dostęp: 06.02.2021).

⁵²⁰ Ibidem, <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19961060496/U/D19960496Lj.pdf>, (dostęp: 06.02.2021).

zewnątrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa państwa. W skład kolegium swojego przedstawiciela mógł delegować Prezydent. W pracach kolegium uczestniczył sekretarz kolegium powoływany i odwoływany przez Prezesa Rady Ministrów. Prezes Rady Ministrów mógł zapraszać do udziału w posiedzeniach Kolegium przewodniczących właściwych komisji sejmowych⁵²¹.

Do zadań kolegium należało w szczególności formułowanie ocen lub wyrażanie opinii w sprawach: powoływania i odwoływania Szefa Urzędu Ochrony Państwa oraz Szefa Inspektoratu Wojskowych Służb Informacyjnych, wytyczania kierunków i planów działania służb specjalnych, szczegółowych projektów budżetów Urzędu Ochrony Państwa i Wojskowych Służb Informacyjnych, przed rozpatrzeniem ich przez Radę Ministrów, tworzenia oraz zmian centralnych planów ochrony organów i instytucji państwowych oraz gospodarki narodowej, wykonywania przez służby specjalne powierzonych im zadań zgodnie z kierunkami i planami działania tych służb, koordynacji działań służb specjalnych z Żandarmerią Wojskową, Policją, Strażą Graniczną oraz ich współdziałania w dziedzinie ochrony i bezpieczeństwa państwa, współdziałania organów państwowych ze służbami specjalnymi⁵²².

Uprawnienia kolegium nie ograniczały się więc do służb specjalnych, ale „obejmowało ogół organów podejmujących działania na rzecz bezpieczeństwa państwa oraz uprawnionych do realizacji czynności operacyjno – rozpoznawczych”⁵²³. Kolegium zostało powołane przez rząd Sojuszu Lewicy Demokratycznej (SLD), podobnie zresztą jak instytucja Ministra Koordynatora Służb Specjalnych, jako reakcja tego środowiska politycznego na tzw. aferę Olina. Chodziło również o to, żeby dostęp do służb miały także środowiska opozycyjne, a więc, żeby przynajmniej w części osłabić możliwości prezydenckiej ingerencji w zakresie tzw. resortów siłowych. Afera Olina wybuchła pod koniec grudnia 1995 roku, kiedy to minister spraw wewnętrznych Andrzej Milczanowski oskarżył z trybuny sejmowej ówczesnego premiera Józefa Oleksego o współpracę z rezydentami rosyjskich służb specjalnych (KGB) Władimirem Ałganowem i Grigorijem Jakimiszyinem. Po wszczęciu przez prokuraturę wojskową śledztwa w tej sprawie Józef Oleksy podał się do dymisji. Do tej afery i roli w niej polskich służb specjalnych odniósł się w roku 1997 ówczesny minister Zbigniew

⁵²¹ Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zmianie niektórych ustaw normujących funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej (Dz.U. 1996 nr 106 poz. 496), <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19961060496/U/D19960496Lj.pdf>, (dostęp: 06.02.2021).

⁵²² Ibidem, <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19961060496/U/D19960496Lj.pdf>, (dostęp: 06.02.2021).

⁵²³ T. Kuć, *Analiza funkcjonalności systemu kontroli...*, op. cit., s. 199.

Siemiątkowski wyrażając w swoim wystąpieniu, jak się zdaje, ocenę polityczną tej sprawy podzielaną przez całe środowisko SLD: „Sprawą, która jest faktycznie bez precedensu, jest to, że u schyłku 1995 r. w trakcie trwania ówczesnej kampanii prezydenckiej część służb specjalnych, a może bardziej precyzyjnie – niektórzy funkcjonariusze tych służb nie zachowali zasady obiektywizmu, apolityczności, zasady, która kazałaby im nie mieszać się w procesy mające wtedy miejsce. I na tym polegało całe nieszczęście”⁵²⁴. Zbigniew Siemiątkowski w swoim wystąpieniu zaprezentował również planowaną rolę w systemie politycznym nowo powołanych instytucji: Ministra Koordynatora i Kolegium ds. Służb Specjalnych: „Urząd ministra koordynatora i Kolegium do Spraw Służb Specjalnych jest tym miejscem, gdzie te strategiczne cele (chodzi o wyznaczone przez premiera cele służb specjalnych – dopisek mój W.G.) są przekładane na język operacyjnych poleceń, z realizacji których to poleceń Urząd Ochrony Państwa i Wojskowe Służby Informacyjne są rozliczane”⁵²⁵.

I dalej:

„W moim przekonaniu – kontynuował Siemiątkowski – sam fakt, że w Kolegium do Spraw Służb Specjalnych znajdują się i przedstawiciele prezydenta, w osobach Szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego i osobistego delegata, i przewodniczący czterech wyspecjalizowanych komisji sejmowych – obrony, spraw wewnętrznych, spraw zagranicznych i do spraw służb specjalnych – daje gwarancję, że po przemieszaniu jakby tych struktur nad służbami specjalnymi będzie istniała specjalna kuratela, specjalne ciało, które będzie i rozliczało, i kontrolowało, i formułowało zadania, cele, czego do tej pory nie było”⁵²⁶.

Z perspektywy lat można ocenić, iż nadzieje wyrażane przez Z. Siemiątkowskiego raczej się nie spełniły. Istnienie Kolegium ds. Służb Specjalnych nie zapobiegło żadnej z afer, w które po roku 1997 były uwikłane służby specjalne.

Podmiotowy obszar zainteresowania kolegium nie został ograniczony jedynie do kryterium podejmowania przez daną służbę czynności operacyjno – rozpoznawczych, ale obejmował także organy ukierunkowane na ochronę bezpieczeństwa państwa w wielu jego aspektach⁵²⁷. Skład kolegium oraz zakres działania tej instytucji w wyniku zmian zachodzących w latach 1996 – 2006 w systemie służb specjalnych ulegał zmianom.

⁵²⁴ Por. Sprawozdanie Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych, Komisji do Spraw Służb Specjalnych, Komisji Obrony Narodowej oraz Komisji Ustawodawczej o poselskim projekcie uchwały w sprawie rządowego raportu o działaniach na rzecz odbudowy struktur bezpieczeństwa państwa polskiego (druki nr 1722 i 1980), <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata2.nsf/main/0E7E7B16>, (dostęp: 18.08.2021).

⁵²⁵ Ibidem, <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata2.nsf/main/0E7E7B16>, (dostęp: 18.08.2021).

⁵²⁶ Ibidem, <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata2.nsf/main/0E7E7B16>, (dostęp: 18.08.2021).

⁵²⁷ S. Zalewski, *Cywilna kontrola służb specjalnych w Polsce*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Wydanie specjalne”, Warszawa 2010, s. 112.

Tabela 1. Kolegium do Spraw Służb Specjalnych – zakres działania⁵²⁸

Kolegium w latach 1997 –2001	Kolegium w latach 2002 –2005	Kolegium po roku 2006
Programowanie, nadzór i koordynacja działań Urzędu Ochrony Państwa i Wojskowych Służb Informacyjnych, czyli ustawowych „służb specjalnych” oraz podejmowanie dla ochrony bezpieczeństwa państwa działań Policji, Straży Granicznej i Żandarmerii Wojskowej.	Programowanie, nadzór i koordynacja działań ABW, AW i WSI, czyli ustawowych „służb specjalnych” oraz podejmowanie dla ochrony bezpieczeństwa państwa działań Policji, Straży Granicznej i Żandarmerii Wojskowej, Biura Ochrony Rządu, Inspekcji Celnej, organów celnych urzędów skarbowych, organów kontroli skarbowej, organów informacji finansowej oraz organów rozpoznania Sił Zbrojnych RP	Programowanie, nadzór i koordynacja działań ABW, AW, SWW, SKW i CBA, czyli ustawowych „służb specjalnych” oraz podejmowanie dla ochrony bezpieczeństwa państwa działań Policji, Straży Granicznej i Żandarmerii Wojskowej, Biura Ochrony Rządu, Służby Celnej, organów celnych, urzędów skarbowych, organów kontroli skarbowej, organów informacji finansowej oraz organów rozpoznania Sił Zbrojnych RP

Zródło: Ustawa o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu z 24 maja 2002 r. (DZ.U. nr 74 poz. 676 ze zm.) Ustawa z 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa, (DZ. U. z 1990 r. nr 30 poz. 18 ze zm.)

Zmiany zakresu działania kolegium w ciągu kolejnych lat związane były głównie ze zwiększaniem liczby służb i instytucji zaangażowanych w działania na rzecz bezpieczeństwa państwa. Po reformie w roku 2002 została powołana Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencja Wywiadu, w roku 2006 po likwidacji Wojskowych służb Informacyjnych powołano Służbę Wywiadu Wojskowego i Służbę Kontrwywiadu Wojskowego, a także Centralne Biuro Antykorupcyjne.

Obecnie kolegium działa na podstawie ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu oraz rozporządzenia Rady Ministrów⁵²⁹. Główny zakres działalności kolegium jest skoncentrowany na wspieraniu Rady Ministrów w procesie wyznaczania kierunków działań służb specjalnych. Ważnym zagadnieniem są działania

⁵²⁸ Ibidem, s. 111.

⁵²⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 lipca 2002 r. w sprawie szczegółowego trybu i zasad funkcjonowania Kolegium do Spraw Służb Specjalnych oraz zakresu czynności sekretarza tego Kolegium (Dz.U. 2002 nr 103 poz. 929), <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20021030929/O/D20020929.pdf>, (dostęp: 06.02.2021).

kolegium w zakresie ochrony informacji niejawnych. Kolegium przejęło tu kompetencje działającego do 2011 r. Komitetu Ochrony Informacji Niejawnych. Jednocześnie szefowie służb specjalnych zostali wyłączeni ze składu kolegium. W zakresie, w którym działał Komitet Ochrony Informacji Niejawnych, kolegium spełnia rolę doradczą. Kolegium wyraża swoje stanowisko w postaci ocen i opinii. Ostateczne stanowisko zawsze jest uzgadniane. Jeśli członkowie Kolegium nie mogą uzgodnić stanowisk, przeprowadzane jest głosowanie.

W zakresie funkcji nadzorczych i kontrolnych kolegium posiada uprawnienia do formułowania ocen i opinii dotyczących: kierunków i planów działania służb specjalnych, szczegółowych projektów budżetów służb specjalnych, wykonywania przez służby specjalne powierzonych im zadań zgodnie z kierunkami i planami działania tych służb i rocznych sprawozdań przedstawianych przez szefów z działalności podległych im służb specjalnych. Biorąc pod uwagę doradczy charakter prac kolegium uprawnienia te mają charakter miękkie i nie są związane z ingerencją w działalność służb specjalnych w celu np. wprowadzenia działań korygujących czy naprawczych.

Oceniając systemową funkcjonalność działalności kolegium warto odnieść się wprost do regulujących jego pracę i skład przepisów. Zgodnie z art. 12 Ustawy o ABW i AW do zadań kolegium należy „formułowanie ocen lub wyrażanie opinii” w sprawach, których imponujący katalog dotyczy głównie szczegółowej problematyki pracy służb specjalnych i wykonywanych przez te służby zadań związanych z ochroną informacji niejawnych. Formułowaniem ww. ocen i opinii zajmuje się zespół, w którego skład wchodzi urzędnicy, którzy na co dzień nie zajmują się pracą służb specjalnych tacy jak: Minister Spraw Wewnętrznych, Minister Spraw Zagranicznych, Minister Finansów i Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego. Spośród członków kolegium jedynie Minister Obrony Narodowej i minister – członek Rady Ministrów właściwy do spraw koordynowania działalności służb specjalnych posiadają jakieś kompetencje do zajmowania się tymi tematami. Równocześnie członkami kolegium nie są szefowie poszczególnych służb specjalnych. Wydaje się więc, że w konstrukcji tego podmiotu nastąpiło pewne pomieszenie, bo albo podmiot ten w obecnym kształcie powinien pełnić rolę Rady Bezpieczeństwa Państwa i powinien mieć w związku z tym rozszerzony zakres działania na zagadnienia związane z wszystkimi aspektami bezpieczeństwa kraju, albo też powinno się zmienić skład kolegium.

Podstawowe instytucje w zakresie kontroli, nadzoru, koordynacji oraz opiniowania działań służb specjalnych takie jak Minister Koordynator Służb Specjalnych oraz Kolegium do Spraw Służb Specjalnych zostały powołane przez Sojusz Lewicy Demokratycznej w konkretnych warunkach politycznych w roku 1996 po wielkiej traumie, jaką dla tego

środowiska była tzw. sprawa Olina. Instytucje te miały za zadanie zagwarantowanie dostępu części władzy wykonawczej, jaką był premier do informacji i decyzji dotyczących służb specjalnych, które z powodu istnienia wówczas tzw. resortów prezydenckich znalazły się pod bezpośrednim wpływem Prezydenta. Już sama konstrukcja *de iure* tych instytucji obarczona była licznymi wewnętrznymi sprzecznościami. W miarę upływu czasu i dokonywanych zmian legislacyjnych sprzeczności te się tylko pogłębiały. Obecnie żadna z tych instytucji, podobnie jak instytucje szefów służb nie służy demokratycznej kontroli politycznej nad służbami specjalnymi, rozumianej jako ochrona systemu demokratycznego przed nielegalnymi działaniami służb specjalnych, ponieważ pogłębiająca się nieufność aktorów politycznych w polskim systemie politycznym, wynikająca po części z braku wspólnych demokratycznych wartości, nie prowadzi do wypracowywania wspólnych stanowisk w zakresie skutecznej, rzeczywistej kontroli nad służbami. Postulowaną często apolityczność służb specjalnych w polskim systemie politycznym mogłoby zagwarantować jedynie większy, rzeczywisty udział przedstawicieli opozycji w tego typu instytucjach kontrolnych a to wymagałoby zasadniczych zmian w kulturze politycznej. Biorąc powyższe pod uwagę można stwierdzić, iż obecnie szefowie służb, Minister Koordynator i Kolegium ds. Służb Specjalnych w różnym stopniu stanowią rodzaj partyjnej kontroli nad działaniami służb specjalnych, która daje właściwe nieograniczone możliwości upolityczniania służb i wciągania ich do walki politycznej. Chęci zmiany w tym zakresie nie widać również w programach politycznych partii rządzących.

Rozdział 6. Kontrola działalności służb specjalnych ze strony organów ustawodawczych i sędowniczych oraz organizacji pozarządowych

Tematem tego rozdziału jest przede wszystkim rola parlamentu w kontroli nad działalnością służb specjalnych w Polsce z jej wszystkim ograniczeniami wynikającymi ze stanu prawnego oraz rzeczywistych działań aktorów politycznych oraz funkcjonariuszy służb specjalnych na tle rozwiązań funkcjonujących w innych krajach. W rozdziale opisuję również możliwości kontroli działań służb ze strony wymiaru sprawiedliwości, zwłaszcza sądów oraz instytucji społeczeństwa obywatelskiego i związane z tym ograniczenia strukturalno – funkcjonalne. Jednym z ważniejszych wątków tych rozważań są także interakcje, sprzężenia zwrotne pomiędzy systemem politycznym a wymiarem sprawiedliwości w kontekście rozstrzygnięć sądowych dotyczących np. prowadzonych przez partie rządzące reform służb specjalnych.

6.1. Kontrola parlamentarna nad służbami specjalnymi

„Prawdziwie demokratyczna kontrola musi obejmować odpowiedzialność przed demokratycznie wybranymi przedstawicielami – czyli parlamentem”⁵³⁰. Kontrola parlamentarna w odniesieniu do służb specjalnych w krajach demokratycznych jest realizowana na różne sposoby, jednak najczęściej jest to parlamentarna komisja lub komisje ds. nadzoru nad służbami specjalnymi. W niektórych przypadkach w pracach komisji uczestniczą powołani przez komisję eksperci lub też parlament powołuje komitet nadzoru, w którego skład wchodzi mianowani przez parlament eksperci w zakresie wywiadu i bezpieczeństwa. Szczegółowe rozwiązania w tym zakresie obrazuje poniższa tabela.

Tabela 2. Typy parlamentarnych komisji nadzoru wywiadowczych w demokracjach

Rodzaj parlamentarnej komisji nadzoru	Kraj
Nie ma parlamentarnej komisji nadzoru wywiadu, ale działa parlamentarny komitet nadzoru wywiadu składający się z ekspertów w celu zapewnienia nadzoru nad służbami wywiadowczymi; członkowie są mianowani przez parlament; sprawozdania komisji są przekazywane parlamentowi	Norwegia
Parlamentarna komisja nadzoru wywiadu. Parlament posiada również do swojej dyspozycji niezależną komisję ekspertów powołaną przez parlament, która składa sprawozdania parlamentowi.	Belgia

⁵³⁰ DCAF *Intelligence Working Group, Intelligence practice and democratic oversight – a practitioner's view*, Geneva, 2003, s. 46, https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/op03_intelligence-practice.pdf, (dostęp: 08.02.2021).

Parlamentarna komisja nadzoru wywiadu z udziałem ekspertów	Holandia
Nie jedna, ale kilka parlamentarnych komisji nadzoru służb wywiadowczych: wywiad krajowy, zagraniczny i wojskowy	Niemcy, USA, Rumunia
Komisje śledcze powoływane ad hoc	Niemiecki parlament, Komisja śledcza

Źródło: Hans Born and Ian Leigh, *Democratic Accountability of Intelligence Services*, DCAF, Genewa 2007, https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/PP19_Born_Leigh.pdf, (dostęp: 08.02.20210)

Odnosząc się do powyższej tabeli, można stwierdzić, iż kompetencje komisji nadzorczych w poszczególnych krajach są zróżnicowane. W parlamencie niemieckim Bundestagu działają dwie komisje kontrolne. Pierwsza z nich zajmuje się kontrolą Federalnego Biura Ochrony Konstytucji (Bundesamt für Verfassungsschutz – BfV), Wojskowej Służby Kontrwywiadu (Militärischen Abschirmdienstes – MAD) i Federalnej Służby Wywiadu (Bundesnachrichtendienst – BND). Komisja ta ma prawo „zażądać od rządu federalnego i władz urzędów wymienionych w § 1 (BfV, MAD, BND) przekazania akt lub innych dokumentów znajdujących się pod ich opieką, w tym oryginału, jeśli to konieczne, oraz przekazania danych przechowywanych w aktach. Komisja powinna mieć zapewniony dostęp do wszystkich urzędów, o których mowa w § 1, przez cały czas”⁵³¹. Komisja może również żądać osobistego stawiennictwa wskazanych przedstawicieli służb specjalnych. Stanowisko przewodniczącego komisji jest rotacyjne, na rok obejmują je przedstawiciele partii tworzących większość rządową, na zmianę z przedstawicielami opozycji.

Inną komisją kontrolną niemieckiego parlamentu jest tzw. Komisja G10. Jej nazwa pochodzi od art. 10 Konstytucji Republiki Federalnej Niemiec, w którym przewidziano prawną możliwość ograniczenia tajemnicy telekomunikacji oraz korespondencji poprzez stosowanie kontroli operacyjnej i kontroli korespondencji. Do kompetencji Komisji G10 należy opiniowanie wniosków służb specjalnych o zastosowanie posłuchu telefonicznego oraz kontroli korespondencji i *de iure* wydawanie na nie zgody oraz weryfikacja sposobu wykorzystywania przez służby danych uzyskanych w trakcie eksploatacji środków techniki, a także analiza faktycznych wyników ich zastosowania⁵³².

⁵³¹ Gesetz über die parlamentarische Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit des Bundes (Kontrollgremiumgesetz – PKGrG), <https://www.gesetze-im-internet.de/pkgrg/BJNR234610009.html>, (dostęp: 08.02.2021).

⁵³² J. Gawryszewski, *Służby specjalne w Republice Federalnej Niemiec*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2012, nr 6, s. 16., <https://www.abw.gov.pl/pl/pbw/publikacje/przegląd-bezpieczenstw-7/827,Przegląd-Bezpieczenstwa-Wewnetrznego-nr-6-4-2012.html>, (dostęp: 08.02.2021).

W Stanach Zjednoczonych funkcjonujące w Kongresie komisje nadzoru wywiadu „muszą być powiadomione z wyprzedzeniem o specjalnych operacjach wywiadowczych”⁵³³. Wzmocnieniem funkcji kontrolnych komisji parlamentu ds. kontroli służb specjalnych w USA jest instytucja tzw. sygnalisty. W 1998 roku weszła w życie ustawa Intelligence Community Whistleblower Protection Act, która ustanowiła procedury, za pomocą których pracownicy agencji wywiadowczych mogą zgłaszać skargi lub pilne problemy. Zanim jednak zgłoszą sprawę komisji parlamentu, muszą wyczerpać ścieżkę w ramach służb specjalnych. Jeśli kierownictwo danej służby nie podjęło żadnych działań w określonym czasie, sygnalista może zawiadomić komisję parlamentarną, jednak nawet wtedy sygnalista musi postępować z informacjami zgodnie z odpowiednimi procedurami bezpieczeństwa⁵³⁴.

W Czechach Izba Poselska powołuje komisję parlamentarną ds. kontroli danej służby. W Ustawie nr 325 z 5 września 2017⁵³⁵, która zmieniła Ustawę nr 153/1994 Sb. o służbach informacyjnych Republiki Czeskiej, komisja parlamentarna może wykonywać kontrolę w zakresie zgodności działania służby z prawem oraz określonych ustawowo kompetencji służby, ze szczególnym uwzględnieniem kontroli w zakresie naruszania przez daną służbę podstawowych praw i wolności obywatelskich. W myśl § 12 pkt. 3 Ustawy 325/2017 Sb. komisja parlamentarna ds. kontroli danej służby informacyjnej może obecnie zlecić kontrolę tej służby organowi niezależnej kontroli służb informacyjnych Republiki Czeskiej. Zgodnie z ustawą wymieniona instytucja kontrolna podczas wykonywania swoich funkcji może żądać od służb informacyjnych przekazania potrzebnych informacji i dokumentów⁵³⁶. Członkiem organu kontrolnego może być tylko osoba posiadająca obywatelstwo czeskie, która osiągnęła wiek 40 lat i posiada wykształcenie wyższe prawnicze oraz poświadczenie bezpieczeństwa do informacji o klauzuli „ściśle tajne”.

⁵³³ Hans Born and Ian Leigh, *Democratic Accountability of Intelligence Services*, DCAF, Genewa 2007, s. 11, https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/PP19_Born_Leigh.pdf, (dostęp: 08.02.2021).

⁵³⁴ Por. DCAF Intelligence Working Group, *Intelligence practice and democratic oversight...*, op. cit., s. 46.

⁵³⁵ Zákon, kterým se mění zákon č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách České republiky, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, Zákon č. 325/2017 Sb., <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2017-325>, (dostęp: 03.05.2020)

⁵³⁶ Jedynym ograniczeniem jest zakaz przekazywania przez służbę informacji, które by: udaremniły cel prowadzonej operacji, jednak taka informacji nie może być przekazana tylko za zgodą premiera, ujawniły tożsamości funkcjonariuszy służby wykonujących działania operacyjne, ujawniły tożsamość osobowych źródeł informacji, zagroziły innym osobom, których bezpieczeństwo jest w ważnym interesie służby bądź naruszyły uzgodnienia z obcą służbą specjalną w zakresie nieprzekazywania tajnych informacji otrzymanych od danej służby.

Kontrolę nad służbami specjalnymi w Polsce sprawuje parlament. Wynika to w sposób ogólny z Konstytucji RP, która nadaje Sejmowi w art. 95 ust. 2 prawo do kontroli władzy wykonawczej⁵³⁷ oraz z ustaw kompetencyjnych powołujących poszczególne służby specjalne, zgodnie z którymi działalność szefów służb podlega „kontrolni Sejmu”. Należy jednak zauważyć, iż „w omawianych ustawach kompetencyjnych nie zostały uregulowane zasady, środki i procedury tej kontroli”⁵³⁸. Jest to więc kolejna luka w regulacjach systemu politycznego, która potencjalnie osłabia funkcjonalność podsystemu służb.

Pierwszą instytucją kontrolną polskiego parlamentu w zakresie nadzoru nad służbami specjalnymi była podkomisja stała do spraw kontroli nad służbami specjalnymi powołana przez Sejm X kadencji w 1991 roku. Ranga tej instytucji kontrolnej była więc niska. Jednym z efektów prac podkomisji było sformułowanie postulatu dotyczącego potrzeby powołania stałej komisji sejmowej jako optymalnego narzędzia kontroli Sejmu nad służbami specjalnymi⁵³⁹. Inicjatywa powołania komisji została zgłoszona 22 listopada 1994 roku do Prezydium Sejmu przez grupę posłów SLD i PSL, jednak oprotestował ją ówczesny szef UOP Gromosław Czempiński oraz minister spraw wewnętrznych Andrzej Milczanowski⁵⁴⁰. Uzasadnieniem protestu ówczesnego szefa była obawa przed dekonspiracją zainteresowań operacyjnych wywiadu i kontrwywiadu⁵⁴¹. Powodem presji, jaką wywierali politycy SLD i PSL na powstanie komisji był fakt, iż funkcjonujący wówczas rząd koalicyjny tworzony przez te ugrupowania był pozbawiony realnej możliwości kontroli służb specjalnych, ponieważ służby były podporządkowane ministrom działającym w konstytucyjnej formule tzw. resortów prezydenckich. Powołanie sejmowej komisji do Spraw Służb Specjalnych dawało koalicji rządowej możliwość osiągnięcia pośredniego wpływu – przez koalicyjnych posłów wchodzących w skład komisji – na funkcjonowanie specsłużb⁵⁴².

⁵³⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483), <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19970780483/U/D19970483Lj.pdf>, (dostęp: 10.02.2021).

⁵³⁸ Por. M. Bożek, *Kontrola parlamentarna służb specjalnych w Polsce*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 1, s. 10–11., <https://orka.sejm.gov.pl/przeglاد.nsf/0/9E8E380C0178A1FCC12579C3002E9828/%24File/ps108.pdf>, (dostęp: 10.02.2021).

⁵³⁹ S. Zalewski, *Służby specjalne: programowanie, nadzór, koordynacja*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2003, s. 7.

⁵⁴⁰ M. Kolaszyński, *Status ustrojowy polskich...*, op. cit., s. 210.

⁵⁴¹ Z. Siemiątkowski, *Kształtowanie się systemu...*, op. cit., s.157.

⁵⁴² A. Mróz, H. Pajdała, *Komisja do Spraw Służb Specjalnych – uwagi na tle dotychczasowego funkcjonowania*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 5, s. 74., <https://orka.sejm.gov.pl/przeglاد.nsf/0/922608EBCC7A9620C12579370043F938/%24File/ps64.pdf>, (dostęp: 10.02.2021).

Komisja ostatecznie została powołana uchwałą z dnia 20 lipca 1995 roku. Działalność komisji została opisana w Regulaminie Sejmu⁵⁴³, szczególnie w jego rozdziale 12. Jednak ze względu na fakt, iż jej istnienie zostało wskazane w innych ustawach, status prawny Komisji do Spraw Służb Specjalnych (KSS) jest o wiele bardziej złożony niż innych komisji sejmowych, zwłaszcza tych, które nie mają rozbudowanego ustawowego zakotwiczenia⁵⁴⁴. Z powodu swojego specjalnego charakteru, związanego z posiadanymi uprawnieniami wobec podmiotów zewnętrznych oraz możliwością wydawania decyzji o charakterze definitywnym i ostatecznym, uprawnione jest określenie KSS mianem szczególnego organu Sejmu posiadającego kompetencje zewnętrzne⁵⁴⁵. Ze względu na swoje zadania, których cała izba nie może wykonywać ze względów formalnych wynikających z ustawy o ochronie informacji niejawnych, w swej istocie komisja zastępuje cały Sejm, który nie może zmienić lub skorygować jej stanowiska, co w przypadku innych komisji jest regułą⁵⁴⁶. Ujawnienie informacji objętych klauzulą tajności tak dużemu gremium jak Sejm wcześniej, czy później groziłoby bowiem upublicznieniem tych informacji.

W związku z działalnością Komisji do Spraw Służb Specjalnych należałoby zwrócić uwagę na trzy aspekty związane z problematyką jej składu:

- liczbę posłów zasiadających w komisji, radykalnie różną od innych komisji sejmowych;
- postulat odzwierciedlenia w składzie komisji składu politycznego Sejmu, co wiąże się z problemem zgłaszania i wyboru kandydatów do składu komisji;
- zdolność poszczególnych posłów do zasiadania w komisji w związku z wymogami określonymi w ustawie o ochronie informacji niejawnych.

Regulamin Sejmu w art. 137 ust. 1 ustanowił górną granicę liczebności komisji sejmowej na poziomie siedmiu posłów. Zgodnie z art. 137 ust. 2 do Sejmu należy ustalenie konkretnej liczby posłów, która ma brać udział w pracach komisji. W praktyce liczba posłów w KSS zmieniała się w kolejnych kadencjach Sejmu. W latach 1995 – 1997 komisja liczyła 7 członków. W kolejnej kadencji latach 1997 – 2001 liczba ta spadła do 5, co wyjątkowo utrzymało się w początkach IV kadencji (2001 – 2005). Jednak już w styczniu 2002 r. liczbę tę

⁵⁴³ Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 stycznia 2012 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. 2012 poz. 32), <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WMP20120000032/U/M20120032Lj.pdf>, (dostęp: 10.02.2021).

⁵⁴⁴ P. Czarny, *Sejmowa Komisja do spraw Służb Specjalnych*, „Przegląd Sejmowy”, 2008, nr 3, s. 99, <https://orka.sejm.gov.pl/przegląd.nsf/0/2DECA57A29AFF928C12579370043F90A/%24File/ps86.pdf>, (dostęp: 10.02.2021).

⁵⁴⁵ J. Szymanek, *Organy parlamentarne właściwe w sprawach bezpieczeństwa i porządku publicznego*, w: M. Paździor, B. Szmulik (red.), *Instytucje bezpieczeństwa narodowego*, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2012, s.43.

⁵⁴⁶ P. Czarny, *Sejmowa Komisja do spraw Służb Specjalnych...*, op. cit., s. 100.

dość radykalnie podniesiono do 9. Tak było również w latach 2005 – 2007. W VI kadencji (2007 – 2011) liczebność komisji wynosiła 7 osób. W VII kadencji (od 2012 r.) zwiększono liczbę członków do dziewięciu⁵⁴⁷. Tolerancja w zakresie liczby posłów ma w założeniu sprzyjać odzwierciedleniu składu politycznego Sejmu. Marszałek Sejmu przyjmuje zgłoszenia kandydatów na członków komisji od przewodniczących klubów poselskich lub grupy co najmniej 35 posłów. Wybór członków komisji jest dokonywany spośród kandydujących posłów w głosowaniu łącznym izby⁵⁴⁸. Zgodnie z art. 137 ust. 4 Regulaminu Sejmu, wybór członków komisji następuje na wniosek Prezydium Sejmu po uzyskaniu opinii Konwentu Seniorów. W związku z tym, iż zgodnie z praktyką sejmową, stanowisko marszałka zwykle pełni poseł reprezentujący ugrupowanie, które osiągnęło najwyższy wynik wyborczy, a stanowiska wicemarszałków przedstawiciele klubów koalicyjnych i opozycyjnych, to w praktyce sytuacja taka daje marszałkowi Sejmu możliwość weryfikacji kandydatów do KSS poprzez niezgłoszenie ich do głosowania. Taka sytuacja miała miejsce w przypadku posła Antoniego Macierewicza w roku 2013⁵⁴⁹. Jeżeli jeszcze weźmie się pod uwagę fakt, iż na podstawie art. 138, 139 Regulaminu Sejmu, uchwały KSS są podejmowane bezwzględną większością głosów przy obecności co najmniej połowy członków oraz fakt, iż jej posiedzenia mają charakter niejawnny, to „uprawniony wydaje się wniosek o ograniczonym wpływie posłów opozycji na ostateczne wyniki pracy kontrolnej tego sejmowego organu”⁵⁵⁰. W latach 2005 – 2007 za rządów koalicji PIS – Samoobrona – Liga Polskich Rodzin, kiedy trwała V kadencja Sejmu KSS liczyła 9 posłów, z czego posłów opozycyjnych było 4. W VI kadencji Sejmu w latach 2007 – 2011 KSS tworzyło 7 posłów, z czego 3 należących do partii opozycyjnych. Na koniec VII kadencji Sejmu (lata 2011 – 2015), kiedy rządziła koalicja PO – PSL komisja liczyła 9 członków, z czego 4 należało do partii poza koalicją rządzącą. W latach 2015 – 2019 w trakcie VIII kadencji Sejmu i rządów PIS komisja liczyła 7 członków, z czego 3 należało do opozycji⁵⁵¹. Dodatkowo przed VIII kadencją Sejmu zwyczajowo przewodnictwo komisji było rotacyjne. Przewodniczący na zmianę z opozycji i partii rządzącej zmieniał się co pół roku. W trakcie kadencji VIII przewodniczącym bez przerw był poseł partii rządzącej – PIS. Liczbowa przewaga w komisji posłów ugrupowania rządzącego w połączeniu z odejściem od utrwalonego

⁵⁴⁷ S. Zalewski, *Kontrola służb...*, op. cit., s. 105.

⁵⁴⁸ J. Szymanek, *Organy parlamentarne właściwe w sprawach bezpieczeństwa...*, op. cit., s. 46.

⁵⁴⁹ Onet Wiadomości, *"Nie" dla Macierewicza w komisji ds. służb specjalnych*, <https://wiadomosci.onet.pl/kraj/nie-dla-macierewicza-w-komisji-ds-sluzb-specjalnych/36jsr>, (dostęp: 11.02.2021).

⁵⁵⁰ T. Kuć, *Analiza funkcjonalności systemu kontroli i nadzoru...*, op. cit., s. 205.

⁵⁵¹ Komisja do Spraw Służb Specjalnych (KSS), https://www.sejm.gov.pl/komisje/www_kss.htm, (dostęp: 11.02.2021)

zwyczaju rotacyjnej zmiany przewodniczącego realnie przyczyniły się do upadku znaczenia komisji w systemie kontroli i nadzoru nad służbami specjalnymi.

Innym istotnym ograniczeniem możliwości kontrolnych komisji jest dość osobliwa sytuacja polegająca na tym, iż co prawda skład komisji wybiera Sejm, to jednak w praktyce nie ma możliwości wykonywania funkcji członka KSS bez posiadania poświadczenia bezpieczeństwa, które wydaje szef jednej z nadzorowanych przez komisję służb specjalnych tj. Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Hipotetycznie Szef ABW może odmówić wydania takiego poświadczenia danemu posłowi i tym samym mieć możliwość wpływu na skład osobowy komisji. Wskutek tej potencjalnej zależności do prac w tej komisji delegowani są najczęściej parlamentarzyści, którzy już wcześniej posiadali takie poświadczenie⁵⁵².

Dotychczas nie są znane przypadki odmowy wydania poświadczenia posłowi sejmowej Komisji do Spraw Służb Specjalnych, jednak w ostatnich latach pojawiły się dwa przypadki posłów, wobec których publicznie zgłaszano wątpliwości dotyczące spełniania przez nich warunków, które decydują o przyznaniu przez ABW poświadczenia bezpieczeństwa uprawniającego do dostępu do informacji oznaczonych klauzulą „ściśle tajne”. W roku 2012 dziennik „Rzeczpospolita” ujawnił, że poseł Ruchu Palikota, członek sejmowej Komisji do Spraw Służb Specjalnych Artur Dębski otrzymał od ABW poświadczenie bezpieczeństwa osobowego do klauzuli „ściśle tajne”, pomimo iż ciążyły w tym czasie na nim prokuratorskie zarzuty związane z popełnieniem przestępstw gospodarczych. W tej sprawie interpelację do Prezesa Rady Ministrów składali posłowie PIS – Beata Mazurek i Marek Opióła⁵⁵³. Drugim przypadkiem tego typu była sprawa posła PIS Stanisława Pięty, o którego romansie szeroko w roku 2018 rozpisywała się prasa. Wobec tego posła po informacjach medialnych ABW wszczęła postępowanie kontrolne⁵⁵⁴. Postępowanie prowadzone przez ABW nie doprowadziło do odebrania posłowi certyfikatu⁵⁵⁵, jednak poseł został zawieszony w prawach członka PIS i odwołany z komisji śledczej ds. Amber Gold oraz Komisji ds. Służb Specjalnych⁵⁵⁶. Analiza materiałów prasowych wskazuje, iż w przypadku obu posłów mogły istnieć przesłanki do

⁵⁵² M. Kolaszyński, *Status ustrojowy polskich służb...*, op. cit., s. 214.

⁵⁵³ Por. Interpelacja nr 7653 do prezesa Rady Ministrów w sprawie nieodpowiedzialnych działań ABW, <https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=22C5F662>, (dostęp: 19.08.2021).

⁵⁵⁴ *Koszmar posła Stanisława Pięty. Po aferze z kochanką kolejne kłopoty*, „Super Ekspres” 2018–06–07, <https://www.se.pl/wiadomosci/polityka/abw-przeswietla-posla-piete-aa-Uk2M-WSFm-XTiR.html>, (dostęp: 19.08.2021).

⁵⁵⁵ P. Kalisz, *Pięcie seks–afera nie zaszkodziła. Służby specjalne wciąż ufają wiarołomnemu posłowi*, na Temat 17.09.2018, <https://natemat.pl/249333,abw-nie-cofnelo-poslowi-piecie-dostepu-do-informacji-tajnych>, (dostęp: 19.08.2021).

⁵⁵⁶ *Mimo skandalu, poseł Pięta nie stracił certyfikatu bezpieczeństwa. Zasiada też w komisjach*, „Wprost” 17.09.2018, <https://www.wprost.pl/kraj/10153582/mimo-skandalu-posel-pieta-nie-stracil-certyfikatu-bezpieczenstwa-zasiada-tez-w-komisjach.html>, (dostęp: 19.08.2021).

wydania przez ABW decyzji o odebraniu certyfikatu. Jednak, jak się zdaje, w obu przypadkach kluczowa może być rola ówczesnych szefów ABW i ich związków politycznych z partią, która w danym czasie pełniła władzę. W roku 2012 szefem agencji był powołany przez premiera Donalda Tuska (PO) gen. Krzysztof Bondaryk, natomiast w roku 2018 stanowisko szefa ABW piastował związany z PIS Piotr Pogonowski. Decyzja o odebraniu certyfikatu posłowi negatywnie rzutowałaby na partię rządzącą i mogła rodzić kolejne niewygodne pytania o nadzór nad służbami specjalnymi, które wydają certyfikaty osobom uwikłanym w łamanie prawa, czy skandale obyczajowe.

Przedmiotowy zakres działalności KSS jest określony w załączniku do Regulaminu Sejmu. Może on być klasyfikowany w trzech zasadniczych obszarach: legislacyjnym, opiniodawczym i kontrolnym⁵⁵⁷. W zakresie działania KSS związanym z legislacją Regulamin Sejmu wskazuje następujące zadania:

- opiniowanie projektów ustaw, rozporządzeń, zarządzeń oraz innych aktów normatywnych dotyczących służb specjalnych, w tym regulujących działalność tych służb;
- opiniowanie projektu budżetu w zakresie dotyczącym służb specjalnych.

W obszarze opiniodawczym można wymienić:

- opiniowanie wniosków w sprawie powołania i odwołania poszczególnych osób na stanowiska szefów służb specjalnych i ich zastępców;
- opiniowanie kierunków działań i rozpatrywanie corocznych sprawozdań szefów służb specjalnych.

W zakresie realizacji uprawnień kontrolnych KSS wykonuje zadania związane z:

- rozpatrywaniem corocznego sprawozdania z wykonania budżetu służb specjalnych oraz innych informacji finansowych służb specjalnych;
- zapoznawaniem się z informacjami służb specjalnych o szczególnie istotnych wydarzeniach z ich działalności, w tym dotyczących podejrzeń występowania nieprawidłowości w ich funkcjonowaniu oraz podejrzeń naruszenia przez nie prawa, przez dostęp i wgląd do informacji, materiałów i dokumentów uzyskanych w wyniku wykonywania ustawowych zadań, zgodnie z ustawą o ochronie informacji niejawnych oraz ustaw regulujących działalność służb specjalnych;
- oceną współdziałania służb specjalnych z innymi organami, służbami oraz instytucjami uprawnionymi do wykonywania czynności operacyjno – rozpoznawczych w zakresie działań podejmowanych przez nie na rzecz bezpieczeństwa państwa;

⁵⁵⁷ P. Radziejewicz, *Upewnienia, środki działania oraz prawne podstawy funkcjonowania sejmowej Komisji do Spraw Służb Specjalnych*, „Przegląd Legislacyjny” 2006, nr 2, s.29.

- oceną współdziałania służb specjalnych z siłami zbrojnymi, organami administracji rządowej, organami ścigania i innymi instytucjami państwowymi i jednostkami samorządu terytorialnego oraz właściwymi organami i służbami specjalnymi innych państw;
- oceną ochrony informacji niejawnych oraz badaniem skarg dotyczących działalności służb specjalnych⁵⁵⁸.

Oceniając praktyczną stronę działalności komisji można przytoczyć fragmenty analizy sporządzonej przez think tank Fundacja Instytut Bezpieczeństwa i Strategii. Analiza odnosi się do pracy komisji w trakcie VIII kadencji Sejmu i obejmuje lata 2015 – 2019. W analizie czytamy: „W upływającej kadencji KSS wydała 134 opinie i 10 dezyderatów. Zdecydowana większość opinii – około 100 – nie zawiera żadnej treści merytorycznej i ogranicza się do stwierdzenia „komisja postanowiła pozytywnie zaopiniować...”. Na drugim miejscu pod względem liczebności znajdują się opinie niejawne. Na trzecim te, które postulują zwiększenie budżetów poszczególnych służb specjalnych. Można też wskazać kilka opinii odnoszących się do projektów aktów normatywnych. Dodatkowo KSS nie wypracowała żadnego jawnego raportu o stanie służb specjalnych i nadzoru nad nimi, który mógłby zainicjować debatę na ten temat. W wielu państwach Unii Europejskiej normą jest obowiązek publikowania rocznych raportów ze swojej działalności. Często są to obszerne dokumenty. Na tym polu KSS VIII kadencji podtrzymała praktykę niepublikowania raportów ze swojej działalności, co sprawia, że trudno recenzować szerzej jej prace”⁵⁵⁹.

Analizując przepisy dot. KSS, warto zwrócić uwagę na punkt dający możliwość zapoznawania się komisji z informacjami służb specjalnych, w którym dano komisji wgląd w informacje, materiały i dokumenty uzyskane w wyniku wykonywania ustawowych zadań służb, ale jednocześnie wprowadzono warunek, iż musi się to odbywać zgodnie z ustawą o ochronie informacji niejawnych oraz ustaw regulujących działalność służb specjalnych. Teoretycznie więc komisja ma prawo żądać od szefów służb dostępu do dokumentów związanych w wykonywaniem czynności operacyjno – rozpoznawczych, ale w związku z powołaniem na ustawy kompetencyjne, to szefowie poszczególnych służb decydują, które informacje przekażą komisji. Rozstrzygający jest tu art. 39 ustawy o ABW oraz AW i analogiczne artykuły w innych ustawach (art. 28 ust. 1 ustawy o CBA; art. 43 ust. 1 ustawy o SKW oraz SWW), na podstawie którego szef służby może zezwalać byłym lub obecnym

⁵⁵⁸ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r, załącznik – Przedmiotowy zakres działania komisji sejmowych, pkt 2.

⁵⁵⁹ M. Kolaszyński, *Sejmowa Komisja do Spraw Służb Specjalnych w latach 2015–2019*, Fundacja Instytut Bezpieczeństwa i Strategii, <https://fibus.pl/zagadnienia/sejmowa-komisja-do-spraw-sluzb-specjalnych-w-latach-2015-2019/>, (dostęp: 19.08.2021).

funkcjonariuszom i pracownikom oraz osobom udzielającym pomocy służbom na udzielanie informacji niejawnych określonej osobie lub instytucji.

Prof. Paweł Sarnecki, prawnik związany przez wiele lat z Biurem Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, udzielając odpowiedzi na pytanie: „czy Komisja do Spraw Służb Specjalnych, realizując zadania wynikające z art. 3 ust. 3 ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (dalej: ABW) i Agencji Wywiadu (dalej: AW) oraz badając skargi na działalność służb specjalnych może żądać od Szefów ABW, AW i Wojskowych Służb Informacyjnych (dalej: WSI) akt dokumentujących podjęte przez służby specjalne działanie (w tym działanie operacyjno – rozpoznawcze) oraz uzyskane w ich toku informacje?”⁵⁶⁰ Udzielił w swojej opinii następującej odpowiedzi: „Komisji ds. Służb Specjalnych nie przysługuje roszczenie do bezwzględnego dostępu do każdej dokumentacji prowadzonej przez służby specjalne i może spotkać się w tym zakresie z odmową. W takiej sytuacji przysługuje jej możliwość skierowania do Prezesa Rady Ministrów, któremu „bezpośrednio podlegają” Szefowie ABW i AW (art. 3 ust. 2 ustawy o ABW i AW), dezyderatu (art.159 regulaminu Sejmu). W świetle tego przepisu ustawy o ABW i AW, Prezes Rady Ministrów jest uprawniony do nakazania zmiany stanowiska i udostępnienia żądanych akt Komisji ds. Służb Specjalnych”⁵⁶¹. Również zapisy w ustawach kompetencyjnych mówiące o poddaniu szefów służb specjalnych kontroli Sejmu, biorąc pod uwagę brak określenia zasad i trybu tej kontroli, „mają charakter wyłącznie symboliczny”⁵⁶². Teoretycznie Sejm może doprowadzić do dymisji szefa danej służby, jednak w praktyce posłowie ugrupowań rządzących nie udzielają poparcia takim wnioskom, „ponieważ te osoby tworzą zaplecze polityczne rządu”⁵⁶³.

Najpoważniejszą próbą kompleksowej regulacji zagadnień związanych z kontrolą nad służbami specjalnymi było opracowanie przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych w październiku 2013 roku projektu ustawy o Komisji Kontroli Służb Specjalnych. Ustawa miała na celu: wprowadzenie do polskiego porządku prawnego rozwiązań, które zakładały kontrolę zgodności z przepisami wykonywanych przez służby specjalne czynności operacyjno – rozpoznawczych w aspekcie przestrzegania praw i swobód obywatelskich, wprowadzenie kontroli przetwarzania przez służby danych osobowych i danych telekomunikacyjnych oraz wzmocnienie ochrony praw obywatelskich poprzez stworzenie możliwości badania skarg na

⁵⁶⁰ P. Sarnecki, *Dostęp do akt dokumentujących działania podjęte przez służby specjalne*, w: W. Odrowąż-Sypniewski (red.), *Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych*. Tom 2, Wydawnictwo Sejmowe Kancelarii Sejmu, Warszawa 2010, s. 128.

⁵⁶¹ Ibidem, s. 130.

⁵⁶² T. Kuć, *Analiza funkcjonalności systemu kontroli...*, op. cit., s. 206.

⁵⁶³ M. Bożek, *Służby specjalne poza kontrolą Sejmu*, <https://www.salon24.pl/u/ojczyznamaoja/322458,sluzby-specjalne-pozza-kontrola-sejmu>, (dostęp: 11.02.2021).

działalność służb specjalnych przez projektowany niezależny organ, który byłby wyposażony w szerokie uprawnienia kontrolne⁵⁶⁴. Projekt zakładał utrzymanie kontroli ze strony Sejmowej Komisji do Spraw Służb Specjalnych, ale oprócz niej miała być powołany odrębny organ kontrolny – Komisja Kontroli Służb Specjalnych, która miała się zajmować głównie kontrolą legalności wykonywanych przez służby czynności operacyjno – rozpoznawczych. Niezależność tej nowo powołanej komisji miał gwarantować wybór jej członków przez Sejm spośród kandydatów zgłoszonych przez wymienione w ustawie instytucje państwowe. Członkami komisji miały być osoby posiadające wyższe wykształcenie prawnicze i minimum 10 – letni staż pracy w organach wymiaru sprawiedliwości, kontroli państwowej i ochrony praw człowieka. Przewodniczącym komisji miał być z założenia sędzia z co najmniej dziesięcioletnim stażem sędziowskim w zakresie prawa karnego lub administracyjnego. Komisja miała prowadzić kontrolę w służbach na wniosek innych organów państwa. Jednak projekt ten nie doczekał się realizacji. Projekt nie został skierowany do Sejmu z powodu wątpliwości konstytucyjnych. Jak wynika z informacji przekazanych w maju 2014 roku przez ministra spraw wewnętrznych Bartłomieja Sienkiewicza, problem w projekcie ustawy stanowiło m.in. o dopracowanie kwestii związanych z relacjami między nowym organem, a sejmową Komisją ds. Służb Specjalnych⁵⁶⁵. Ostatecznie prace nad reformą systemu służb specjalnych autorstwa PO ustały po zmianie rządu we wrześniu 2014 roku.

Podsumowując rolę w systemie kontroli i nadzoru nad służbami specjalnymi sejmowej Komisji do Spraw Służb Specjalnych można stwierdzić, iż:

- skład i działalność komisji są zależne od dobrej woli większości sejmowej tworzącej zaplecze polityczne dla rządu, co „znacząco ogranicza możliwości niezależnego nadzoru”⁵⁶⁶;
- udział poszczególnych posłów w pracach komisji jest zależny od decyzji Szefa ABW, który zgodnie z ustawą o ochronie informacji niejawnych, wydaje poświadczenia bezpieczeństwa;
- przekazanie komisji materiałów i udzielenie informacji komisji jest każdorazowo zależne od szefa danej służby specjalnej;
- kontrola sejmu nad służbami specjalnymi w związku z faktem, iż nie został uregulowany jej tryb ma charakter symboliczny;

⁵⁶⁴ Por. D. Laskowski, *Polskie służby specjalne*, op. cit., s. 155–159.

⁵⁶⁵ NIK: *obecne prawo ogranicza nadzór nad służbami specjalnymi*, Prawo.pl 26.08.2014, <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/nik-obecne-prawo-ogranicza-nadzor-nad-sluzbami-specjalnymi,57448.html>, (dostęp: 19.08.2021).

⁵⁶⁶ A. Bodnar, T. Borkowski, J. Cichocki, W. Klicki, P. Kładoczny, A. Rapacki, Z. Rudzińska-Bluszcz, *„OSIODŁAĆ PEGAZA” Przestrzeganie praw obywatelskich w działalności służb specjalnych – założenia reformy wrzesień 2019*, s. 7, https://panoptykon.org/sites/default/files/osiodlac_pegaza_-_jak_powinien_wygladac_nadzor_nad_sluzbami._raport_ekspertow.pdf, (dostęp: 20.08.2021).

– nie bez znaczenia jest fakt, iż szefowie służb specjalnych stanowią polityczne zaplecze rządu i w zasadzie są nieusuwalni bez zgody większości sejmowej.

Niestety w polskim systemie politycznym nie udało się wprowadzić słusznych postulatów zawartych w programie reformy służb zaproponowanym przez SLD w roku 2002 tj. przyznania KSS uprawnień śledczych i wyznaczenia na jej przewodniczącego członka partii opozycyjnej. Jak piszą A. Bodnar, T. Borkowski, J. Cichocki, W. Klicki, P. Kładoczny, A. Rapacki, Z. Rudzińska – Bluszcz, autorzy raportu *Osiodłać pegaza* z roku 2019, w rozdziale „Przestrzeganie praw obywatelskich w działalności służb specjalnych – założenia reformy”: „W odróżnieniu od innych państw demokratycznych w Polsce nigdy *de facto* nie dokończono procesu budowania nowoczesnych służb specjalnych. Brakującym elementem jest niezależny organ, który sprawowałby nadzór nad nimi. Obecnie nadzór ten jest fragmentaryczny i nie pozwala na skuteczne, bezstronne i niezależne od polityki weryfikowanie działalności służb specjalnych”⁵⁶⁷.

Sejmowa Komisja ds. Służb Specjalnych jako instytucja stanowi część systemu politycznego. Jednocześnie nie stanowi samodzielnego podmiotu politycznego. Można tu postawić pytanie czy Sejm jako organ stanowi samodzielny podmiot polityczny, skoro o wszystkim decydują i tak wąskie gremia partyjne a głosowania stanowią jedynie formalność, ale nie jest to tematem niniejszej pracy. Stanowisko komisji w każdej sprawie dotyczącej służb specjalnych to stanowisko partii rządzącej. Prawdopodobnie dlatego komisja nie tworzy uzasadnień do swoich opinii w sprawie powołania lub odwołania szefów czy też zastępców szefów służb. Nie zdarzyło się również, aby komisja odrzuciła projekt reformy danej służby. Mechanizmy wpisane w pracę komisji nie wymuszają osiągnięcia szerszego konsensusu politycznego, o którym pisał A. Etzioni. Wobec powyższego trudno sobie nawet wyobrazić, że komisja miałaby tworzyć „jawne raporty o stanie służb specjalnych i nadzorze nad nimi, które mogłyby zainicjować debatę na ten temat”, jak by tego chcieli eksperci. Skoro reformy służb projektują wąskie zespoły partyjne a ubocznym, jeśli nie głównym, nigdzie niedeklarowanym, celem reform jest eliminacja poprzedniego układu w służbach, to jak taka debata miałaby wyglądać. Służby specjalne oczywiście nie stanowią jedyne pola polityki, gdzie trudno by było znaleźć przykład merytorycznej debaty na jakiś temat.

Uprawnienia kontrolne KSS w porównaniu z komisjami parlamentarnymi ds. kontroli i nadzoru służb specjalnych w Niemczech czy USA nie mają charakteru profilaktycznego i w zasadniczy sposób są ograniczone kompetencjami do zwalniania z tajemnicy, które posiadają

⁵⁶⁷Ibidem, s. 7.

szeffowie służb specjalnych zgodnie z ustawą o ochronie informacji niejawnych oraz ustaw regulujących działalność służb specjalnych. Komisja w przeciwieństwie do np. niemieckiej Komisji G 10 nie ma również żadnych uprawnień decyzyjnych w sprawie wniosków służb specjalnych o zastosowanie środków technicznych ani też uprawnień amerykańskiej komisji nadzorczej Kongresu, która *de facto* decyduje o przeprowadzeniu najważniejszych tajnych operacji wywiadu. Działalność komisji nie zapobiegła dotychczas żadnej z afer z udziałem służb specjalnych.

6.2. Kontrola sądowa

Głównym przedmiotem kontroli władzy sądowniczej nad służbami specjalnymi jest sprawdzanie zgodności z obowiązującymi przepisami tajnych działań służb specjalnych, w tym szczególnie podejmowanych przez służby czynności operacyjno – rozpoznawczych w kontekście zagrożenia, jakie te działania mogą nieść dla wolności i praw jednostki. „W tym procesie, oprócz obserwacji i stwierdzenia stanu rzeczywistego występuje element władczego wkraczania w wykonywanie czynności operacyjno – rozpoznawczych i dochodzeniowo – śledczych cywilnych i wojskowych służb specjalnych”⁵⁶⁸. Organami władzy sądowniczej, które są odpowiedzialne za kontrolę cywilnych służb specjalnych są sądy powszechne, sądy administracyjne i Trybunał Konstytucyjny. Każda z tych instytucji wypełnia swoje obowiązki kontrolne w innym zakresie. Równocześnie należy stwierdzić, iż kontrola władzy sądowniczej nad służbami specjalnymi posiada jedno zasadnicze ograniczenie, wynikające z faktu, iż zgodnie z Konstytucją RP, władza sądownicza jest powołana jedynie do oceny prawidłowości stanowienia i stosowania prawa oraz do podejmowania w tym zakresie prawnie wiążących rozstrzygnięć⁵⁶⁹.

W literaturze przedmiotu wskazuje się na dwie podstawowe przesłanki kontroli czynności operacyjno – rozpoznawczych przez sądy powszechne. Pierwszą z nich jest zagrożenie zbyt głębokiej ingerencji funkcjonariuszy służb specjalnych w konstytucyjnie zagwarantowane prawa i wolności obywatelskie. Ochrona sądowa w tym zakresie ma zapobiegać nadużywaniu uprawnień przez służby specjalne, aby narzędzia te nie stanowiły zagrożenia dla wolności. „Zgodnie z drugą przesłanką czynności operacyjno – rozpoznawcze umożliwiają szeroki wpływ na funkcjonowanie państwa”⁵⁷⁰ – pisze M. Kolaszyński i dodaje, iż „celem kontroli jest stanie na straży apolityczności służb uprawnionych do ich

⁵⁶⁸ A. Żebrowski, *Ewolucja polskich służb...*, op. cit., s. 216.

⁵⁶⁹ A. Wasilewski, *Władza sądownicza w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Państwo i Prawo” 1998, nr 7, s.5.
⁵⁷⁰ M. Kolaszyński, *Status ustrojowy polskich służb...*, op. cit., s. 227.

stosowania”⁵⁷¹. Wynikałoby z tego, iż władza sądownicza niejako chroni służby przed upolitycznieniem. Trudno zgodzić się z tym poglądem, głównie ze względu na niską skuteczność takiej ochrony w świetle faktycznego dostępu sądu do informacji w sprawach, w których podejmuje on decyzje. Ponownie mamy tu więc przykład rozmijania się sfery *de iure* i *de facto*. Samo rozwiązanie wydaje się słuszne (pytanie, czy jest dobrze zaprojektowane), ale mamy do czynienia z jego omijaniem. Niemniej jednak efektywna kontrola sądowa może stanowić narzędzie ochrony przed wykorzystaniem służb specjalnych do walki z legalną opozycją⁵⁷². Sądy stoją również na straży przestrzegania prawa w ogóle, co poza aspektami politycznymi, wiąże się z ochroną obywateli przed nadużywaniem władzy przez służby specjalne w kontekście czynów kryminalnych. Przykłady działania sądów w tym zakresie umieszczono w trzeciej części niniejszej pracy.

Nie wszystkie jednak czynności operacyjno – rozpoznawcze pozostają pod kontrolą sądu. Spośród nich tylko tzw. kontrola operacyjna⁵⁷³ od czasu wejścia w życie Ustawy o ABW i AW w roku 2002 pozostaje w gestii decyzji sądu. Do roku 1996 decyzje w sprawie zastosowania tego środka podejmował Minister Spraw Wewnętrznych, od 1996 Szef Urzędu Ochrony Państwa. Jediną formą kontroli w zakresie zasadności podjęcia kontroli operacyjnej była konieczność uzyskania zgody Prokuratora Generalnego. Obecnie (rok 2022) służby specjalne mogą korzystać z kontroli operacyjnej po uzyskaniu postanowienia sądu na wniosek szefa danej służby złożony po uzyskaniu zgody Prokuratora Generalnego. Wnioski w tej sprawie rozpatruje Sąd Okręgowy w Warszawie. Sąd podejmując decyzję w tej sprawie zapoznaje się z treścią wniosku oraz z uzasadnieniem dotyczącym kontroli operacyjnej. Dokumenty te są przygotowane przez funkcjonariuszy służb specjalnych. Na temat jakości kontroli sądowej w tym zakresie wypowiedział się m.in. poseł jednej z minionych kadencji Jan Widacki, który stwierdził, że „do tej pory obowiązki związane z kontrolą operacyjną sądy traktowały jako zajęcie uboczne i ewidentnie drugoplanowe”⁵⁷⁴. Poseł proponował również

⁵⁷¹ Ibidem, s.227.

⁵⁷² Por. A. Wills, *Parliamentary oversight of security and intelligence agencies in the european union*, European Parliament, Brussels, 2011, s. 86, file:///C:/Users/User/Documents/źródła%20do%20rozdziału%202/study_en%20Wills%20Parliamentary%20oversight%20of%20security.pdf, (dostęp: 12.02.2021).

⁵⁷³ Kontrola operacyjna to jedna z metod pracy operacyjnej, polegająca na kontrolowaniu treści korespondencji oraz zawartości przesyłek i zastosowaniu techniki operacyjnej, tj. podsłuchu telefonicznego oraz różnego typu podglądów. Zastosowanie tych środków regulują art. 27 ust.6 ustawy o ABW i AW; art. 5 ustawy o CBA; art. 31 ust. 4 ustawy o SKW oraz SWW.

⁵⁷⁴ Zob. Sprawozdanie stenograficzne z 65. Posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 28 kwietnia 2010, Sejm RP, Kadencja VI, Warszawa 2010, s. 39, [http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter6.nsf/0/F7CEF0781BCE0344C12577130074AD8B/\\$file/65_a_ksiazka.pdf](http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter6.nsf/0/F7CEF0781BCE0344C12577130074AD8B/$file/65_a_ksiazka.pdf), (dostęp: 12.02.2021).

zmiany systemowe, które uczyniłyby w tym zakresie kontrolę sądową bardziej realną: „zapewnienie realnej kontroli wymaga stworzenia szerszych rozwiązań systemowych – reorganizacji sądów i utworzenia w sądach okręgowych odrębnych wydziałów do spraw kontroli nad czynnościami operacyjno – rozpoznawczymi. Sędziowie zatrudnieni w tych wydziałach nie prowadziliby spraw karnych, lecz jedynie zajmowałiby się kontrolą nad postępowaniami karnymi i czynnościami operacyjno – rozpoznawczymi”⁵⁷⁵. Poseł Jan Widacki zwrócił również uwagę na rzecz bardzo istotną, że statystyka zastosowanych przez służby specjalne kontroli operacyjnych nie jest zestawiana ze statystyką wykrytych przestępstw, w których zastosowano tę metodę pracy operacyjnej, a dopiero takie zestawienie mogłoby dać odpowiedź na pytanie o efektywność stosowania tego środka i być może rodzić pytania o rzeczywiste przyczyny jego zastosowania. Z analizy słów J. Widackiego wynika, że gdyby różnice pomiędzy liczbą zastosowanych kontroli operacyjnych a liczbą wykrytych przestępstw byłyby duże, oznaczałoby to, że służby stosują tę metodę w innych celach np. informacyjnych i mijają się z prawdą w pisanych uzasadnieniach.

Odrębną kwestię stanowią uprawnienia szefów służb specjalnych, które mogą być wykorzystywane na etapie postępowań prowadzonych przez prokuraturę. Art. 39 Ustawy o ABW i AW daje tylko Szefowi Agencji prawo zwalniania funkcjonariuszy ABW z obowiązku zachowania tajemnicy w związku z udzielaniem informacji innym instytucjom, w tym prokuraturze. Szef ABW ma takie uprawnienia również wobec b. funkcjonariuszy UOP i osób udzielających pomocy ABW. Szef ABW nie może zastosować tego przepisu jedynie w przypadku żądania prokuratora lub sądu, kiedy nastąpił czyn zabroniony, stanowiący zbrodnię lub występki, którego skutkiem jest śmierć. Ale nawet wtedy szef służby może odmówić zwolnienia funkcjonariusza z tajemnicy. Wówczas przekazuje materiały związane z odmową i swoje wyjaśnienie Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego. W praktyce więc Szef ABW może sparaliżować każde śledztwo. Analogiczny przepis znajduje się w Ustawie o CBA (art. 28 Ustawy o CBA).

Szefowie służb specjalnych jako centralne organy administracji państwowej podlegają również kontroli sądów administracyjnych. W literaturze przedmiotu dominuje pogląd, iż kontrola sądowa nad działaniami ABW wynikająca z przepisów Ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 o ochronie informacji niejawnych⁵⁷⁶ oraz z art. 16 Kodeksu postępowania

⁵⁷⁵ Zob. Sprawozdanie stenograficzne z 65. Posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 28 kwietnia 2010..., op. cit. s. 39.

⁵⁷⁶ Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. 2010 nr 182 poz. 1228), <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20101821228/U/D20101228Lj.pdf>, (dostęp: 12.02.2021).

administracyjnego⁵⁷⁷ gwarantuje drogę skargową do sądu administracyjnego w zakresie spraw związanych z wydawaniem poświadczeń bezpieczeństwa⁵⁷⁸. Oczywiście od strony formalnej jest to prawda. Na podstawie art. 38 UOIN skarga przysługuje każdemu w razie odmowy wydania przez ABW i SKW poświadczenia bezpieczeństwa, po wyczerpaniu drogi odwoławczej do Prezesa Rady Ministrów. Postępowanie przed sądem administracyjnym w takiej sprawie zasadniczo różni się od standardowych postępowań w sprawie innych decyzji administracyjnych. Rozpoznanie skargi następuje w trakcie posiedzenia niejawnego. Strona skarżąca nie może wziąć udziału w postępowaniu. Nawet w przypadku uchylenia negatywnej decyzji Prezesa Rady Ministrów nie następuje automatyczne przyznanie certyfikatu osobie skarżącej. Wyrok oznacza jedynie konieczność dalszego prowadzenia postępowania przez służby specjalne i nie przesądza o jego wyniku. Wyrok sądu administracyjnego nie może bowiem zastępować rozstrzygnięcia organu administracji publicznej⁵⁷⁹. Ponadto dotychczasowa praktyka sądów administracyjnych wskazuje, że sądy nie oceniają merytorycznie zgromadzonej dokumentacji a jedynie legalność procedur, czyli prowadzą „formalną kontrolę zachowania ustawowych wymagań związanych ze stosowaną procedurą sprawdzającą”⁵⁸⁰. Przykładem sprawy związanej z odebraniem przez ABW poświadczenia bezpieczeństwa jest postępowanie dotyczące b. szefa CBA Pawła Wojtunika. W roku 2015 odebrano mu certyfikat, co zmusiło go do rezygnacji z zajmowanej funkcji. P. Wojtunik odwołał się od tej decyzji do premier Beaty Szydło, która decyzję o odebraniu poświadczenia podtrzymała. W roku 2018 były szef CBA zwrócił się o uchylenie decyzji premier B. Szydło do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, który wydał w tej sprawie cztery wyroki oddalające skargi P. Wojtunika. Sprawa trafiła do Najwyższego Sądu Administracyjnego, który w lipcu 2019 roku uchylił zaskarżony wyrok. Paweł Wojtunik wygrał sprawę przed NSA, ale nie oznacza to, że automatycznie certyfikat został mu przywrócony. Nikt również nie przywrócił go na stanowisko Szefa CBA⁵⁸¹.

W praktyce Ustawa o ochronie informacji niejawnych daje Szefowi ABW poza możliwością odmowy wydania poświadczenia bezpieczeństwa, również możliwość odebrania

⁵⁷⁷ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 1960 nr 30 poz. 168), <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19600300168/U/D19600168Lj.pdf>, (dostęp: 12.02.2021).

⁵⁷⁸ Zob. T. Szewc, *Ochrona informacji niejawnych: komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2007, s. 219–220.

⁵⁷⁹ B. Iwaszko, *Ochrona informacji niejawnych w praktyce*, Pressom, Wrocław 2012, s.78.

⁵⁸⁰ M. Kolaszyński, *Status ustrojowy polskich służb...*, op. cit., s. 231. Więcej na ten temat: B. Iwaszko, *Ochrona informacji niejawnych w praktyce*, Pressom, Wrocław 2012, 3.7 Postępowanie skargowe, s. 76–78.

⁵⁸¹ *Decyzja o pozbawieniu byłego szefa CBA certyfikatów bezpieczeństwa uchylona*, InfoSecurity 24, 16.03.2021, <https://infosecurity24.pl/decyzja-o-pozbawieniu-bylego-szefa-cba-certyfikatow-bezpieczenstwa-uchylona>, (dostęp: 20.08.2021).

już wydanego certyfikatu. Na podstawie art. 33 ustawy można wszcząć postępowanie kontrolne. Z chwilą wszczęcia tego postępowania osoba nie może być dopuszczona do informacji niejawnych, co często oznacza, iż nie może wykonywać swoich obowiązków zawodowych lub pełnić funkcji politycznej. Czynności kontrolne powinny być rzetelnie udokumentowane i skończyć się przed upływem 6 miesięcy od daty wszczęcia postępowania. Postępowanie można przedłużyć o kolejne 6 miesięcy. Jeśli postępowanie nie zostanie zakończone przed upływem 12 miesięcy od daty rozpoczęcia, postępowanie takie zostaje umorzone. Biorąc powyższe terminy pod uwagę można sobie wyobrazić sytuację, że po upływie 11 miesięcy postępowanie kontrolne wobec danej osoby kończy się decyzją o cofnięciu certyfikatu. Osoba negatywnie zweryfikowana odwołuje się do Prezesa Rady Ministrów a później do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. Po kolejnych miesiącach sąd nakazuje ponowne przeprowadzenie postępowania, które znowu trwa minimum 6 miesięcy. W sumie daje to kilka lat. W tym czasie dana osoba nie może mieć dostępu do informacji niejawnych i nie może wykonywać swoich obowiązków zawodowych. W ten sposób można eliminować przeciwników politycznych. Przytoczony przykład doskonale pokazuje, jak ważne jest dla każdej partii rządzącej obsadzenie stanowiska Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. A zarazem jak wadliwe z demokratycznego punktu widzenia są niektóre rozwiązania już na poziomie formalnym.

Ostatnią sądowniczą instytucją kontrolną jest Trybunał Konstytucyjny, którego głównym zadaniem w polskim systemie politycznym jest badanie zgodności stanowionego przez Sejm prawa z Konstytucją RP. Innym zadaniem Trybunału jest wskazywanie luk i niezgodności w przepisach i przekazywanie informacji na ten temat organom stanowiącym prawo. Trybunał bada również zgodność przepisów regulujących pracę służb specjalnych z Konstytucją RP. Wypowiedzi trybunału na temat przepisów regulujących funkcjonowanie często prowadziły do zmian w tych regulacjach. Przykładem może tu być Wyrok z 20 kwietnia 2004 roku⁵⁸², w którym trybunał zakwestionował m.in. przepisy art. 230 ust. 1 i 7 Ustawy o ABW i AW pozwalające na zwolnienie ze służby około 500 funkcjonariuszy. Do innych istotnych kwestii należało zakwestionowanie przez trybunał trybu powoływania Wspólnoty Informacyjnej Rządu, co stanowiło jeden z istotnych elementów reformy SLD. Wspólnota miała stanowić forum wymiany informacji o najpoważniejszych zagrożeniach dla bezpieczeństwa państwa. Zakwestionowanie przepisów doprowadziło do likwidacji tej

⁵⁸² Sygn. akt K 45/02, <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20041091159/T/D20041159TK.pdf>, (dostęp: 12.02.2021).

instytucji w roku 2002. Trybunał *de facto* w tej sprawie pełnił rolę korygującą reformy służb specjalnych przeprowadzone przez SLD⁵⁸³.

Jak już stwierdziłem wyżej, biorąc pod uwagę optykę systemową, sądy pełnią funkcję strażnika „posłuszeństwa wobec prawa i regulacji” ze strony aktorów systemu politycznego. Szczególnie ważna rola w tym zakresie, zgodnie z Konstytucją RP, przypada Trybunałowi Konstytucyjnemu. Równocześnie trybunał spotyka się w swojej praktyce z mechanizmem sprzężenia zwrotnego ze strony poszczególnych sił politycznych, które w wyniku jego prac musiały np. zmienić założenia wprowadzanych reform służb specjalnych, czy też całkowicie lub częściowo wycofać się z wprowadzanych zmian. Rodzaj tego sprzężenia jest różny w zależności od tego, jakie wnioski z pracy trybunału wyciągają dla swojej działalności poszczególne środowiska polityczne i jaki jest ich stosunek do instytucji demokracji liberalnej. W przypadku reformy służb specjalnych SLD z roku 2002 było to wycofanie się z dużej części reformy a nawet częściowe odwrócenie jej skutków. W przypadku innych sił politycznych takich jak np. PIS sprzężenie zwrotne objawiło się w dążeniach do zmiany charakteru działalności samego trybunału w relacji do projektów tej partii, czego efektem było np. wycofanie w dniu 9.04.2018 roku wniosku o zbadanie zgodności z Konstytucją art. 168 a (tzw. owoców zatrutego drzewa – dopuszczania przed sądem dowodów zdobytych nielegalnie przez służby specjalne) przez Rzecznika Praw Obywatelskich z powodu zmiany składu TK oraz zasiadania w nim osób nieuprawnionych do orzekania⁵⁸⁴.

6.3.Kontrola prokuratury

Prokuratura posiada znaczącą rolę w kontroli administracji publicznej. W zakresie kontroli służb specjalnych rola prokuratury jest skupiona w nadzorze nad czynnościami operacyjno – rozpoznawczymi. W tym zakresie można wyróżnić kilka grup czynności:

- kontrola operacyjna (udział w procesie udzielenia zgody przez sąd na prowadzenie kontroli operacyjnej, jej przedłużenie, udział w posiedzeniach sądu, uzyskiwanie materiałów z określonych czynności oraz informacji o ich zniszczeniu, prowadzenie rejestru);
- zakup kontrolowany i przesyłka niejawnie nadzorowana (prokurator wyraża zgodę na zarządzenie czynności przez szefa określonej służby, otrzymuje również materiały uzyskane w toku wykonywania tej czynności);

⁵⁸³ S. Zalewski, *Kontrola służb...*, op. cit., s. 137.

⁵⁸⁴ RPO wycofał z Trybunału Konstytucyjnego wniosek ws. „owoców zatrutego drzewa”, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-wycofal-z-trybunalu-konstytucyjnego-wniosek-ws-owocow-zatrutego-drzewa>”, (dostęp: 22.08.2021).

- uzyskiwanie danych telekomunikacyjnych, które mają znaczenie dla postępowania karnego;
- czynności związane z uzyskiwaniem informacji objętych tajemnicą bankową i innych informacji instytucji finansowych (prokurator wyraża zgodę na wnioskowanie przez służbę o odroczenie obowiązku poinformowania osób, których dane dotyczą z uwagi na dobro czynności operacyjno – rozpoznawczych).

Prokurator prowadzi kontrolę czynności operacyjno – rozpoznawczych zgodnie z następującymi kryteriami: faktyczne podstawy tych czynności, legalność, prawidłowość i efektywność. Przykładem działalności kontrolnej prokuratury wobec działań służb specjalnych jest śledztwo w sprawie tajnych więzień CIA w Polsce. W 2008 roku prokuratura rozpoczęła śledztwo, dotyczące kwestii, czy była zgoda polskich władz na ulokowanie w Polsce tajnych więzień CIA w latach 2002 – 2003 i czy polscy politycy nie przekroczyli uprawnień, godząc się na tortury, jakim mieli być poddawani podejrzewani o terroryzm. W marcu 2012 r. „Gazeta Wyborcza” poinformowała, że Prokuratura Apelacyjna w Warszawie postawiła zarzut w sprawie tajnych więzień CIA byłemu szefowi Agencji Wywiadu Zbigniewowi Siemiątkowskiemu. Według „GW”, chodziło o przekroczenie uprawnień oraz naruszenie międzynarodowego prawa poprzez „bezprawne pozbawienie wolności” i „stosowanie kar cielesnych” wobec jeńców wojennych⁵⁸⁵.

Podsumowując można powiedzieć, że kontrola prokuratorska ma charakter zewnętrzny wobec służb specjalnych, z drugiej jednak strony prokuratorzy są częścią wymiaru sprawiedliwości działającą jako instrument władzy wykonawczej, więc nie stanowią wobec służb specjalnych kontroli zewnątrzadministracyjnej. Można stwierdzić, iż prokuratura i szefowie służb specjalnych funkcjonują w ramach jednego układu politycznego i podlegają władzy partii rządzącej, co najlepiej pokazały decyzje polityczne PIS wobec sądownictwa i upolitycznienie prokuratury po roku 2015.

6.4. Instytucje społeczeństwa obywatelskiego a działanie służb

Do najważniejszych instytucji w zakresie ochrony praw człowieka i wolności obywatelskich w polskim systemie politycznym należy Rzecznik Praw Obywatelskich. Na podstawie art. 208 ust. 1 Konstytucji RP „Rzecznik Praw Obywatelskich stoi na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji oraz w innych aktach

⁵⁸⁵ *Tajne więzienia CIA w Polsce*, WP Wiadomości, <https://wiadomosci.wp.pl/tajne-wiezienia-cia-w-polsce-6034417292838017c>, (dostęp: 20.08.2021)

normatywnych”⁵⁸⁶. Swoje obowiązki RPO wykonuje poprzez monitorowanie, kontrolowanie i sprawdzanie działalności administracji państwowej w zakresie ewentualnego naruszania praw i wolności obywateli. Na podstawie swoich badań legalności działań organów administracji rzecznik przygotowuje wystąpienia, interwencje oraz informacje roczne. Rzecznik w ramach swojej działalności ma do dyspozycji biuro. W skład biura wchodzi 17 statutowych jednostek organizacyjnych⁵⁸⁷, w tym Wydział do Spraw Żołnierzy i Funkcjonariuszy. Ponadto rzecznik współpracuje z organizacjami pozarządowymi. Rzecznik powoływany jest przez Sejm bezwzględną większością głosów na 5 – letnią kadencję, na wniosek marszałka bądź grupy co najmniej 35 posłów. Do wyboru konieczna jest zgoda Senatu⁵⁸⁸. Jak piszą H. Born, A. Willis: „Najczęstsza interakcja między instytucjami rzecznika a społecznością wywiadowczą to rozpatrywanie skarg składanych przez obywateli na służby wywiadowcze”⁵⁸⁹. Interwencje RPO odbywają się na kilka sposobów. Rzecznik kieruje pisma do szefów służb z prośbą o wyjaśnienia w zakresie uzyskanych informacji na temat nieprawidłowości w służbach lub zdarzeń, w które służby były zaangażowane. Pisma te prawdopodobnie wywołują efekt polegający na tym, że wzmacnia się świadomość funkcjonariuszy w zakresie osobistej odpowiedzialności prawnej za podejmowane decyzje i działania. Poza tym rzecznik przekazuje swoje opinie do projektów ustaw, nad którymi pracuje parlament, albo też sam składa skargi lub przystępuje do skarg składanych przez organizacje pozarządowe do Trybunału Konstytucyjnego lub innych sądów. RPO nie wykonuje więc kontroli służb rozumianej jako uzyskiwanie dostępu do materiałów wytworzonych przez służby specjalne, przesłuchiwanie funkcjonariuszy służb i żądanie wyjaśnień w poszczególnych sprawach. Wydaje się, iż największe efekty w pracy RPO dotyczącej służb specjalnych przynosi jego działalność polegająca na kierowaniu skarg sądowych. Interwencje RPO w tym zakresie w Trybunale Konstytucyjnym przyniosły pewne efekty, o czym piszę poniżej.

W zakresie kontroli rzecznika nad działalnością służb specjalnych jego działania można opisać w dwóch aspektach. Z jednej strony jest to aktywność skierowana na ochronę praw funkcjonariuszy służb, z drugiej zaś to wszystkie kwestie związane z naruszaniem praw i wolności obywatelskich w związku z działalnością służb specjalnych. Odbicie tych

⁵⁸⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r., Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483, <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19970780483/U/D19970483Lj.pdf>, (dostęp: 12.07.2021)

⁵⁸⁷ Oficjalna strona RPO, <https://www.rpo.gov.pl/content/biuro-rpo>, (dostęp: 15.02.2021).

⁵⁸⁸ Por. T. Godlewski, *Polski system polityczny*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2005, s. 209.

⁵⁸⁹ H. Born, A. Willis, *Overseeing Intelligence Services*, DCAF, Genewa 2012, s. 13, https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/Born_Wills_Intelligence_oversight_TK_EN_0.pdf, (dostęp: 15.02.2012).

zainteresowań rzecznika można odnaleźć m.in. w strukturze Informacji rocznej RPO, który to dokument zawiera dwa stałe punkty poświęcone funkcjonariuszom: Ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy służb publicznych oraz Bezpieczeństwo obywateli. Uprawnienia Policji i innych służb mundurowych. W tym pierwszym wymiarze można wskazać następujące tematy: nieprawidłowości podczas rozwiązywania stosunku służbowego funkcjonariuszy ABW⁵⁹⁰, ograniczenie w zakresie możliwości ustanowienia obrońcy w postępowaniu dyscyplinarnym w stosunku do funkcjonariuszy ABW⁵⁹¹ czy też brak przepisów wykonawczych regulujących sposób naliczania ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop wypoczynkowy funkcjonariuszy ABW i AW⁵⁹².

W zakresie ochrony praw i wolności obywatelskich rzecznik w latach ubiegłych najczęściej zajmował się kwestiami związanymi z dostępem służb specjalnych do bilingów obywateli⁵⁹³ oraz zasadami stosowania przez służby kontroli operacyjnej. Szczegółowe zbadanie przez RPO problematyki stosowania podsłuchów telefonicznych przez służby specjalne miało miejsce już w roku 1996, czyli w okresie przed uchwaleniem Konstytucji RP. Rzecznik zwrócił się wówczas do kilku ministrów m.in.: sprawiedliwości, spraw wewnętrznych, obrony narodowej i łączności o przekazanie informacji w tej sprawie. W sprawozdaniu RPO wskazał swoje wątpliwości dotyczące m.in.: braku konstytucyjnych gwarancji kontroli korespondencji, zbyt wąskiej regulacji ustawowej instytucji podsłuchu telefonicznego, połączonej z jego uregulowaniem w wielu aktach prawnych niższego rzędu, stosowanie niejawnych aktów normatywnych niższego rzędu przy określaniu zasad wykorzystania podsłuchu telefonicznego⁵⁹⁴. Zauważyć należy, iż zagadnienia kontroli operacyjnej znajdują się w stałym zainteresowaniu RPO⁵⁹⁵. Poza wymienionymi tematami RPO

⁵⁹⁰ Informacja Rzecznika Praw Obywatelskich za rok 2003, s.337–443, <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Informacja%20Rzecznika%20Praw%20Obywatelskich%20za%20rok%202003.pdf>, (dostęp: 15.02.2021).

⁵⁹¹ Informacja Rzecznika Praw Obywatelskich za rok 2008, s. 442–443, <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Biuletyn%20RPO%20-%20Źródła%20nr%201%20-%20Informacja%20o%20działalności%20Rzecznika%20Praw%20Obywatelskich%20w%20roku%202008%20oraz%20o%20stanie%20przestrzegania%20wolności%20i%20praw%20człowieka%20i%20obywatela.pdf>, (dostęp: 15.02.2021).

⁵⁹² Informacja Rzecznika Praw Obywatelskich za rok 2010, s.302, <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Informacja%20o%20działalności%20Rzecznika%20Praw%20Obywatelskich%20w%20roku%202010%20oraz%20o%20stanie%20przestrzegania%20wolności%20i%20praw%20człowieka%20i%20obywatela.pdf>, (dostęp: 15.02.2021).

⁵⁹³ Informacja Rzecznika Praw Obywatelskich za rok 2011, s. 62–63, <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Biuletyn%20Rzecznika%20Praw%20obywatelskich%202012%20nr%201%20Źródła.pdf>, (dostęp: 15.02.2021).

⁵⁹⁴ Por. Sprawozdanie Rzecznik Praw Obywatelskich za okres 8 maja 1996 do 7 maja 1997, s. 65–67, <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Informacja%20roczna%201996-1997.pdf>, (dostęp: 15.02.2021).

⁵⁹⁵ O problematyce kontroli operacyjnej zob. Informacja Rzecznik Praw Obywatelskich za rok 2006, s. 64–66, <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Informacja%20Rzecznika%20Praw%20Obywatelskich%20za%20rok%202006.pdf>, Informacja Rzecznik Praw Obywatelskich za rok 2008, op. cit., s.108, . Informacja Rzecznik Praw

zajmował się takimi problemami jak: uprawnienia funkcjonariuszy służb specjalnych do stosowania przymusu bezpośredniego⁵⁹⁶ oraz kwestie kontroli osobistej oraz przeszukiwania pojazdów⁵⁹⁷.

Jak już wspominałem, dotychczasowa działalność kontrolna RPO w zakresie aktywności służb specjalnych przyniosła wymierne efekty, chociażby w formie rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego. W roku 1999 RPO zwracał się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności art. 42 ust. 1 Ustawy z dnia 22 stycznia 1999 roku o ochronie informacji niejawnych z Konstytucją RP. Artykuł ten pozbawiał osobę sprawdzaną prawa do zaskarżenia decyzji o niewydaniu poświadczenia bezpieczeństwa⁵⁹⁸. Trybunał Konstytucyjny uznał ten przepis jako niekonstytucyjny⁵⁹⁹.

W roku 2011 RPO wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie niekonstytucyjności niektórych przepisów dotyczących kontroli operacyjnej i gromadzenia danych teled adresowych⁶⁰⁰. RPO stwierdził w trakcie badania, iż zaskarżone przepisy nie precyzują celu gromadzenia danych, nie wskazują kategorii osób, w stosunku do których niezbędne jest respektowanie ich tajemnicy zawodowej. Ponadto „warunkiem uzyskania dostępu do danych telekomunikacyjnych nie jest wyczerpanie innych, mniej ingerujących w sferę praw lub wolności obywatelskich możliwości pozyskania niezbędnych informacji. Pozyskiwanie w tym trybie danych nie podlega zewnętrznej formie kontroli. Istotną część danych telekomunikacyjnych gromadzonych przez służby nie podlega zniszczeniu także wtedy, gdy dane te okazały się nieprzydatne z punktu widzenia realizowanych zadań”⁶⁰¹. Rzecznik zwrócił się m. in. o zbadanie zgodności art. 28 ust. 1 pkt 1 ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu z art. 49 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.). Przywołany artykuł Ustawy o ABW brzmiał następująco:

Obywatelskich za rok 2010, op. cit., s. 87, . Informacja Rzecznika Praw Obywatelskich za rok 2011, op. cit., s. 71–72.

⁵⁹⁶ Informacja Rzecznika Praw Obywatelskich za rok 2010, op. cit., s.62.

⁵⁹⁷ Informacja Rzecznika Praw Obywatelskich za rok 2012, s. 70–71, <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Biuletyn%20Rzecznika%20Praw%20obywatelskich%202013%2C%20nr%201%20Źródła.pdf>, (dostęp: 15.02.2021).

⁵⁹⁸ Informacja Rzecznika Praw Obywatelskich za rok 1999, s. 26, <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Informacja%20Rzecznika%20Praw%20Obywatelskich%20za%20rok%201999.pdf>, (dostęp: 21.08.2021).

⁵⁹⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 maja 2000 r. K 21/99, <https://sip.lex.pl/orzeczenia-i-pisma-urzedowe/orzeczenia-sadow/k-21-99-wyrok-trybunalu-konstytucyjnego-520134026>, (dostęp: 21.08.2021).

⁶⁰⁰ Por. Wyrok trybunału konstytucyjnego z dnia 30 lipca 2014 r. (k 23/11) dotyczący kontroli operacyjnej stosowanej przez służby Policjne i ochrony państwa, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20140001055/O/D20141055.pdf>, (dostęp: 15.02.2021).

⁶⁰¹ Informacja Rzecznika Praw Obywatelskich za rok 2011, s. 63.

„Art. 28.

1. Obowiązek uzyskania zgody sądu, o której mowa w art. 27 ust. 1, nie dotyczy informacji niezbędnych do realizacji przez ABW zadań określonych w art. 5 ust. 1, w postaci danych:

1) identyfikacyjnych abonenta oraz dotyczących faktu, okoliczności i rodzaju połączenia lub prób uzyskania połączenia między określonymi zakończeniami sieci telekomunikacyjnej⁶⁰².

W wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 lipca 2014 r. (k 23/11) Trybunał stwierdził, że art. 28 ust. 1 pkt 1 ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, przez to, że nie przewiduje niezależnej kontroli udostępniania danych telekomunikacyjnych, o których mowa w art. 180 c i art. 180 d ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (Dz. U. z 2014 r. poz. 243), są niezgodne z art. 47 i art. 49 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Interwencja RPO odniosła skutek i do Ustawy o ABW wprowadzono art. 28 a w brzmieniu: „Kontrolę nad uzyskiwaniem przez ABW danych telekomunikacyjnych, pocztowych lub internetowych sprawuje Sąd Okręgowy w Warszawie”⁶⁰³.

Odrębną grupę interwencji rzecznika stanowi kwestia opóźnień w realizowaniu ustawowej delegacji do wydawania aktów wykonawczych. W roku 2012 rzecznik zwrócił się do Prezesa Rady Ministrów z pismem, w którym wskazał na niewydanie na podstawie art.23 ust. 15 Ustawy o CBA rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie określenia sposobów przetwarzania danych (m.in. informacji stanowiących tajemnicę bankową) ⁶⁰⁴. Takie rozporządzenie zostało wydane z datą 6 maja 2013⁶⁰⁵.

Rzecznik Praw Obywatelskich bardzo często interweniuje po powzięciu informacji na temat nieprawidłowości w służbach specjalnych, czy też zagrożeń związanych z działalnością w sferze bezpieczeństwa polskich i obcych służb na podstawie doniesień prasowych.

⁶⁰² Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz.U. 2002 nr 74 poz. 676), tekst ogłoszony, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20020740676/O/D20020676.pdf>, (dostęp: 21.08.2021).

⁶⁰³ Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz.U. 2002 nr 74 poz. 676), tekst ujednolicony, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20020740676/U/D20020676Lj.pdf>, (dostęp: 21.08.2021).

⁶⁰⁴ Pismo RPO z dnia 8.10.2012, sygn. RPO – 583307 – I/12/KMŁ, <https://bip.brpo.gov.pl/sprawy-generalne/pdf/2008/02/583307/1674749.pdf>, (dostęp: 21.08.2021).

⁶⁰⁵ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 maja 2013 r. w sprawie przetwarzania przez Centralne Biuro Antykorupcyjne informacji i danych stanowiących tajemnicę bankową oraz informacji dotyczących umów o rachunek papierów wartościowych, umów o rachunek pieniężny, umów ubezpieczenia lub innych umów dotyczących obrotu instrumentami finansowymi (Dz.U.2013.572), <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/przetwarzanie-przez-centralne-biuro-antykorupcyjne-informacji-i-danych-17990379>, (dostęp: 21.08.2021).

Najbardziej znanym przykładem jest publiczne, pisemne zwrócenie się RPO w roku 2008 do premiera o udzielenie wyjaśnień w związku ze sprawą „tajnych więzień CIA” w Polsce⁶⁰⁶ oraz mniej znana sprawa inwigilacji internautów w ramach amerykańskiego programu PRISM, prowadzonego przez Narodową Agencję Bezpieczeństwa (NSA) i Federalne Biuro Śledcze (FBI)⁶⁰⁷. Podejrzenia, że w Polsce mogły być tajne więzienia CIA przedstawiła publicznie w 2005 roku organizacja Human Rights Watch. Według tej organizacji więzienie miało być usytuowane się na terenie szkoły wywiadu w Kiejkutach lub w pobliżu wojskowego lotniska w Szymanach na Mazurach. Po ujawnieniu tych informacji polscy politycy ze wszystkich opcji zaprzeczali tym doniesieniom. Informacjami na temat tajnych więzień CIA w Polsce zainteresował się Europejski Trybunał Praw Człowieka i Parlament Europejski, którego europosłowie badali tą sprawę. Z kolei PRISM to tajny program szpiegowski, który działa od 2007 roku. Program umożliwia wywiadowi USA dostęp do danych zgromadzonych na serwerach największych przedsiębiorstw internetowych, jak również gromadzenie tych danych na własny użytek. Głównym źródłem informacji na temat tego programu był Edward Snowden. Były funkcjonariusz NSA, który ujawnił wiele tajemnic amerykańskich służb wywiadowczych⁶⁰⁸.

Innym przykładem jest interwencja RPO w sprawie zatrzymania w dniu 30. 08.2007 r. przez funkcjonariuszy ABW byłego prokuratora krajowego i byłego szefa MSW Janusza Kaczmarka, byłego komendanta Policji Konrada Kornatowskiego oraz prezesa PZU Jaromira Netzla w tzw. aferze gruntowej. RPO zwrócił się w tej sprawie z pismem do Prokuratury Krajowej z prośbą o poinformowanie go powodach, przesłankach i okolicznościach zatrzymania tych osób oraz o przedstawienie informacji, jakie środki przymusu bezpośredniego zostały wykorzystane.

W roku 2018 RPO przystąpił do sprawy fundacji ePaństwo, która toczyła się przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w związku z odmową przez Szefa ABW udostępnienia informacji na temat liczby oraz adresów publikacji zablokowanych treści przez ABW w internecie. Zdaniem RPO, „zaskarżony wyrok prowadzi do naruszenia prawa dostępu do informacji publicznej, co uniemożliwia dokonanie społecznej kontroli działań służb

⁶⁰⁶ Wystąpienie RPO do Prezesa Rady Ministrów w sprawie zweryfikowania informacji o przewożeniu przez terytorium Polski i przetrzymywaniu na terenie kraju oraz poddawaniu torturom osób – członków terrorystycznej organizacji Al – Kaida – 30 czerwca 2008 r, <https://www.rpo.gov.pl/pliki/12149079480.pdf>, (dostęp: 15.02.2021).

⁶⁰⁷ Informacja Rzecznika Praw Obywatelskich za rok 2013, op. cit., s.72, <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Informacja%20roczna%20RPO%202013.pdf>, (dostęp: 15.02.2021).

⁶⁰⁸ M. Chrobot, *Program PRISM. Amerykańskie służby mają internet na podsłuchu?*, „Komputer Świat” 7.06.2013, <https://www.komputerswiat.pl/artykuly/redakcyjne/program-prism-amerykanskie-sluzby-maja-internet-na-podsluchu/xlqq8b1>, (dostęp: 20.08.2021).

specjalnych. W ocenie rzecznika niezwykle istotne jest natomiast, aby zapewnić transparentność działań służb specjalnych, w szczególności podejmowanych na podstawie przepisów ustawy o ABW, zmienionych ustawą o działaniach antyterrorystycznych, co do której nadal istnieją poważne wątpliwości natury konstytucyjnej. Swoje wątpliwości odnośnie tej ustawy rzecznik wyrażał we wniosku skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 35/16⁶⁰⁹.

Opisane wyżej działania RPO nie wyczerpują wszystkich aspektów jego aktywności. Działalność RPO spotyka się z różnymi reakcjami aktorów politycznych. Stosunek do tego urzędu w dużej mierze warunkowany jest przynależnością partyjną. Dobrym przykładem w tym zakresie jest dyskusja, jak odbyła się 21.05.2021 r. w Sejmie na zakończenie kadencji Adama Bodnara, który pełnił funkcję RPO w latach 2015 – 2021. Krzysztof Lipiec (w imieniu PIS) zarzucił RPO zbyt mocne angażowanie się w spór polityczny. Podsumował, że klub PiS przyjmuje informację RPO do wiadomości, choć nie zgadza się z wieloma działaniami RPO i z jego zaniechaniami. Z kolei posłowie opozycyjni Koalicji Obywatelskiej (KO), Koalicji Polskiej (KP), Lewicy i Polski – 2050 dziękowali RPO za pracę. Poseł Michał Szczerba (KO) wskazał, że informacja RPO jest lustrem dla władz. Mówi im, jak jest. Jest też receptą na kryzys. Krytyczne stanowisko wobec działania RPO wyraziła Konfederacja⁶¹⁰.

Skuteczność działalności RPO w polskim systemie politycznym związana jest przede wszystkim z osobą rzecznika, jego osobistymi cechami i poglądami a także autorytetem. W przypadku przeforsowania przez większość sejmową na stanowisko RPO osoby nie posiadającej takich przymiotów, jak dotychczasowi rzecznicy, działalność kontrolna tego organu może zostać poważnie ograniczona a nawet sparaliżowana. Można również postawić wniosek, iż skuteczność interwencji Rzecznika Praw Obywatelskich w dużej mierze zależy od składu i postawy Trybunału Konstytucyjnego.

Próby kontroli służb specjalnych podejmują również organizacje pozarządowe. Najbardziej znaną w tym zakresie w Polsce jest Fundacja Panoptikon, której mottem jest kontrolowanie kontrolujących. Jednym ze stałych tematów obecnych na stronie internetowej fundacji są służby. Fundacja powstała w roku 2009 z inicjatywy grupy zaangażowanych prawników. Organizacja skupia się na takich działaniach jak np. zwracanie się do

⁶⁰⁹ RPO przystępuje do sprawy Fundacji ePaństwo przeciw ABW przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-przystepuje-do-sprawy-fundacji-epanstwo-z-abw-przed-SNA>, (dostęp: 04.12.2021).

⁶¹⁰ RPO przedstawia Sejmowi informację o swej działalności w 2020 r. i stanie przestrzegania praw i wolności, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-Adam-Bodnar-sejm-informacja-2020-r-stance-przestrzegania-praw-i-wolnosc>, (dostęp: 04.12.2021).

poszczególnych służb z wnioskami o przekazanie informacji na tematy związane z wykorzystywaniem przez te instytucje instrumentów służących do inwigilacji. Fundacja pytała Szefa ABW m.in. o częstotliwość korzystania przez tą służbę z uprawnień do podsłuchiwanie cudzoziemców bez zgody sądu i zdalnego dostępu do wszystkich możliwych systemów monitoringu i baz danych, zarządzanie podsłuchu podejrzanego o terroryzm cudzoziemca bez konieczności uzyskania zgody sądu na podstawie ustawy antyterrorystycznej, czy korzystanie przez służby specjalne z bilingów. W roku 2016 organizacja stanęła w obronie irackiego studenta Ameera Alkhawlany'ego, wobec którego ABW chciała rozpocząć procedurę deportacji do ogarniętego wojną Iraku. Fundacja w tej sprawie zwróciła się m.in. do Komisji do Spraw Służb Specjalnych⁶¹¹.

Należy dodać, iż kierowanie skarg i wniosków do Rzecznika Praw Obywatelskich, sądów i innych instytucji kontrolnych w sprawach o uzyskanie dostępu do informacji służb specjalnych jest podstawową taktyką stosowaną przez Panoptikon. W niektórych przypadkach działania fundacji przynoszą efekty i sądy nakazują szefom służb ponowne rozpatrywanie wniosków tej organizacji. Z całą pewnością można stwierdzić, iż podstawowym warunkiem skuteczności działań fundacji jest fakt, iż tworzą ją zaangażowani prawnicy. Z drugiej jednak strony ustawy kompetencyjne służb specjalnych, szczególne uprawnienia szefów służb w zakresie dystrybucji informacji oraz Ustawa o ochronie informacji niejawnych skutecznie blokują większość inicjatyw organizacji pozarządowych. Poza Fundacją Panoptikon służbami specjalnymi zajmuje się również Fundacja Batorego, która publikuje tzw. oceny procesów tworzenia rządowych projektów ustaw. W ramach tych ocen fundacja zajmowała się m.in. Ustawą antyterrorystyczną.

O jakimś rodzaju kontroli służb specjalnych można mówić również w przypadku portali internetowych prowadzonych przez byłych funkcjonariuszy służb specjalnych oraz przez niezależnych ekspertów w zakresie bezpieczeństwa. Do pierwszej grupy należy niewątpliwie portal O Służbach⁶¹², gdzie swoje opinie publikują m.in.: były zastępca szefa ABW Paweł Białek, Tomasz Borkowski, były zastępca dyrektora Biura Analiz i Informacji UOP, Wojciech Brochwicz, były dyrektor w UOP czy Piotr Niemczyk były zastępca dyrektora Departamentu Wywiadu UOP. Jeden z artykułów, który się ukazał na portalu autorstwa Piotra

⁶¹¹ Por. *Czy ABW karze za odmowę współpracy? Sprawa Ameera Alkhawlany'ego*, <https://panoptikon.org/wiadomosc/czy-abw-karze-za-odmowe-wspolpracy-sprawa-ameera-alkhawlanyego>, (dostęp: 16.02.2021).

⁶¹² Por. *O Służbach*, <https://osluzbach.pl>, (dostęp: 21.08.2021).

Niemczyka dotyczył optymalnej struktury służb specjalnych⁶¹³. Drugą grupę reprezentuje think tank Fundacja Instytut Bezpieczeństwa i Strategii⁶¹⁴.

Wydaje się, iż jednym z najbardziej skutecznych i niezależnych politycznie ogniw kontroli nad służbami specjalnymi są wolne media. Gwarancją skuteczności i wiarygodności mediów jest chroniona przez art. 14 i 54 Konstytucji RP oraz art. 10 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności – tajemnica dziennikarska. Europejski Trybunał Praw Człowieka uznaje tajemnicę dziennikarską i związaną z nią ochronę źródeł informacji za jedno z podstawowych fundamentów ochrony prasy. Zgodnie z art. 12 ust. 1 pkt 2 i art. 15 ust. 2 ustawy – Prawo prasowe, tajemnica dziennikarska obejmuje dane umożliwiające identyfikację autora materiału prasowego, listu do redakcji lub innego materiału o tym charakterze, jak również innych osób udzielających informacji opublikowanych albo przekazanych do opublikowania, jeżeli osoby te zastrzegły nieujawnianie powyższych danych⁶¹⁵. Zwolnić z tajemnicy dziennikarskiej może na podstawie art. 180 § 2 Kodeksu postępowania karnego jedynie sąd. Ograniczenie tajemnicy dziennikarskiej stanowi art. 16. 1 prawa prasowego, na podstawie którego można zwolnić dziennikarza z tajemnicy. Wymieniony artykuł odsyła w swej treści do art. 240 kodeksu karnego, który wymienia przypadki zwolnienia dziennikarza z obowiązku zachowania tajemnicy⁶¹⁶.

Dzięki wolnym mediom opinia publiczna poznała np. ukrywane w chwili swojego powstawania plany powołania w roku 2017 z inicjatywy Prawa i Sprawiedliwość nowej Agencji Bezpieczeństwa Narodowego, która w założeniu projektodawców miała powstać z połączenia ABW i Agencji Wywiadu. Szerzej o tym piszę w części trzeciej. Warto zastanowić się nad rolą w systemie politycznym wolnych mediów, które często określa się jako „czwartą władzę”. Jednak już na samym początku tych rozważań należy wprowadzić rozróżnienie na

⁶¹³ P. Niemczyk, *Im gorzej tym lepiej i inne proste recepty na uzdrowienie służb specjalnych*, <https://osluzbach.pl/2021/06/29/niemczyk-im-gorzej-tym-lepiej-i-inne-proste-recepty-na-uzdrowienie-sluzb-specjalnych/>, (dostęp: 21.08.2021).

⁶¹⁴ Por. Fundacja Instytut Bezpieczeństwa i Strategii, <https://fibis.pl>, (dostęp: 21.08.2021).

⁶¹⁵ Por. Ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe (Dz.U. 1984 nr 5 poz. 24), <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19840050024/U/D19840024Lj.pdf>, (dostęp: 15.02.2021).

⁶¹⁶ Art. 240. KK Karalne niezawiadomienie o czynie zabronionym, § 1. Kto, mając wiarygodną wiadomość o karalnym przygotowaniu albo usiłowaniu lub dokonaniu czynu zabronionego określonego w art. 118 ludobójstwo, art. 118a udział w masowym zamachu, art 120–124, art. 127 zamach stanu, art. 128 zamach na organ konstytucyjny RP, art. 130 szpiegostwo, art. 134 zamach na życie Prezydenta RP, art. 140 zamach na jednostkę sił zbrojnych RP, obiekt albo urządzenie o znaczeniu obronnym, art. 148 zabójstwo, art. 156 spowodowanie ciężkiego uszczerbku na zdrowiu, art. 163 sprowadzenie katastrofy, art. 166 piractwo, art. 189 pozbawienie człowieka wolności, art. 197 zgwałcenie lub wymuszenie czynności seksualnej § 3 lub 4, art. 198 seksualne wykorzystanie bezradności lub niepoczytalności innej osoby, art. 200 obcowanie płciowe z osobą małoletnią lub doprowadzenie jej do poddania się czynnościom seksualnym, art. 252 wzięcie lub przetrzymywanie zakładnika lub przestępstwa o charakterze terrorystycznym, nie zawiadamia niezwłocznie organu powołanego do ścigania przestępstw, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3.

media publiczne i media prywatne. Praktyka ostatnich lat wskazuje, iż media publiczne w polskim systemie politycznym stały się częścią maszyny propagandowej partii rządzącej i nie zachowały swojej autonomii. Media prywatne w optyce systemowej w zasadzie zawsze pełniły funkcję swego rodzaju strażnika „posłuszeństwa wobec prawa i regulacji”, ujawniając różnego rodzaju afery, w które uwikłane były służby specjalne. K. Deutsch, porównał system polityczny do systemu nerwowego w społeczeństwie. Idąc tym tropem, można postawić wniosek, iż wolne, prywatne media, ale także takie stowarzyszenia jak Panoptikon, pełnią rolę ważnych węzłów (kluczowych komórek) regulujących przepływy informacji w tym nadrzędnym układzie. Ich praca przyczynia się do optymalizacji działania systemu politycznego i optymalizacji działania samych służb specjalnych. Sprzężenie zwrotne pomiędzy mediami a systemem politycznym i podsystemem służb specjalnych ma charakter pośredni. Media nie posiadają bezpośredniej władzy politycznej, jednak informacje na temat nieprawidłowości w służbach są wykorzystywane przez np. Rzecznika Praw Obywatelskich czy też prokuraturę.

Podsumowując tę część można postawić tezę, iż polska demokracja w latach 1989 – 2018 nie zbudowała rzeczywistego, skutecznego systemu kontroli politycznej nad służbami specjalnymi. Takiego systemu nie ma po stronie władzy wykonawczej, jak również po stronie władzy ustawodawczej. Formalna konstrukcja instytucji kontroli i nadzoru nad służbami specjalnymi po stronie egzekutywy jest pełna wewnętrznych sprzeczności i w praktyce jest wykorzystywana do pełnienia partyjnego nadzoru nad działalnością służb specjalnych. Nie jest to nadzór w rozumieniu zachodnich procedur demokratycznych, które mają chronić system polityczny przed nielegalnymi działaniami służb, które mogłyby zagrozić demokracji. Z kolei uprawnienia parlamentarnej Komisji ds. Służb Specjalnych są dalece niewystarczające a wpływ opozycji na jej prace można określić jako marginalny i zależny od dobrej woli ugrupowania rządzącego. W praktyce jedyny skuteczny element kontroli działalności służb specjalnych w Polsce, który chroni prawa i wolności obywatelskie, to w różnym stopniu działania niezawisłych sądów i niezależnych mediów.

CZEŚĆ III

INSTRUMENTALIZACJA POLITYCZNA POLSKICH SŁUŻB SPECJALNYCH A PROCES ZMIAN SYSTEMU POLITYCZNEGO

Wprowadzenie

Polska w latach 90. XX wieku rozpoczęła swój marsz od demokracji nieskonsolidowanej, cechującej się tym, iż co prawda instytucje demokratyczne i procedury działają, to jednak w systemie politycznym brakuje zaufania i rzeczywistej zgody elit politycznych w kwestii demokratycznego porządku w polityce, w stronę demokracji skonsolidowanej z ostateczną perspektywą na stworzenie „ugruntowanej demokracji liberalnej”. Model służb specjalnych w skonsolidowanej demokracji oparty jest na ścisłej cywilnej, demokratycznej kontroli działań i funkcjonowaniu w granicach prawa. Służby w takim systemie nie zagrażają uczciwości i konkurencyjności wyborów oraz przestrzeganiu praw człowieka a ich działalność koncentruje się na zdobywaniu informacji o zdefiniowanych w ramach systemu politycznego zagrożeniach wewnętrznych i zewnętrznych. Służby specjalne w większości państw demokratycznych nie posiadają uprawnień dochodzeniowo – śledczych. Służby te nie są jednak wolne od nacisków politycznych, jak również różnego rodzaju uwikłań politycznych czy też udziału w aferach.

O służbach w demokracjach skonsolidowanych raczej niewiele się mówi. Jeśli pojawiają się afery z ich udziałem, to są one wyjaśniane przez kompetentne organy kontrolne państwa, zwykle specjalne komisje parlamentarne lub instytucje w rodzaju inspektora generalnego, który działa niezależnie od kierownictwa służb specjalnych. W Polsce przynajmniej do roku 2007 o służbach specjalnych w przestrzeni publicznej mówiło się niemal bez przerwy w kontekście głośnych afer, medialnych zatrzymań znanych polityków i działaczy gospodarczych, czy innych uwikłań politycznych. Już to samo może zbiorczo stanowić jeden ze wskaźników nieskonsolidowania demokracji w Polsce w tamtym czasie. Przez cały okres po roku 1989 mamy do czynienia w odniesieniu do podsystemu służb specjalnych z różnymi przejawami instrumentalizacji politycznej, jak afery inwigilacyjne, prowokacje, ingerencje w wybory albo posługiwanie się argumentem agenturalnym w życiu publicznym jak miało to miejsce przy okazji procesu lustracji. Wielokrotnie po roku 1989 służby były poddawane destrukcyjnym działaniom, wynikającym z różnego rodzaju koncepcji politycznych w zakresie ich budowy oraz rozwoju, przedstawianym w mediach jako konieczne reformy zmierzające do ich odpolitycznienia, których często jedynym efektem były głębokie zmiany kadrowe i dalsze upartyjnienie. W latach 1989 – 2018 relacje pomiędzy systemem politycznym a służbami specjalnymi nie były jednolite, ale dynamicznie się zmieniały. Ewoluował sam system polityczny a razem z nim podsystem służb specjalnych. W okresie 1989 – 1997 system polityczny był nieskonsolidowany, jego niestabilność pogłębiało na poziomie formalnym

działanie tzw. Małej Konstytucji, która *de facto* utrzymywała rodzaj dwuwładzy w ramach egzekutywy z dużą rolą Prezydenta w zakresie tzw. resortów siłowych. W tym okresie aktorzy polityczni stanęli przed szeregiem kluczowych wyzwań i dylematów w zakresie przyjętego modelu tworzenia służb specjalnych demokratycznego państwa. Okres ten został naznaczony głośnymi aferami politycznymi z udziałem służb takimi jak m.in. sprawa Olina. Po roku 1997 i uchwaleniu konstytucji system polityczny zdawał się konsolidować, jednak służby specjalne nadal znajdowały się w centrum głośnych medialnych wydarzeń. Z tego powodu można uznać ten czas za okres przejściowy. Dopiero za czasów rządu Platformy Obywatelskiej w latach 2007 – 2015 sytuacja uległa normalizacji zarówno po stronie systemu politycznego, jak również, co za tym idzie, służb specjalnych. Jednak po roku 2015 możemy mówić o drastycznym odwróceniu od skonsolidowanej demokracji, czego efekty widać w sądownictwie, mediach i służbach specjalnych, co wiązało się z zupełnie nową koncepcją w polityce wewnętrznej Prawa i Sprawiedliwości, a więc partii, która przejęła wówczas władzę w kraju.

W części trzeciej będę badał pojawiające się informacje w dyskursie publicznym na temat afer z udziałem służb specjalnych na przestrzeni lat 1989 – 2018. Materiał do analizy będą stanowić głównie doniesienia mediów na temat różnego rodzaju nieprawidłowości w działaniach służb specjalnych, ale podobnie jak w poprzednich rozdziałach badać będę również różnego rodzaju formalne dokumenty (np. stenogramy przemówień sejmowych, instrukcje, okólniki). Zarówno informacje medialne, jak i dokumenty, będą badane pod kątem wychwycenia symptomów uwikłania politycznego służb i ich instrumentalnego wykorzystania przez aktorów politycznych do własnych celów. W poprzednich częściach pracy opisałem nieskuteczny, instytucjonalny system kontroli i nadzoru nad służbami specjalnymi, który na przestrzeni lat nie był w stanie zapobiec żadnej z afer z udziałem służb. Przeprowadzona we wcześniejszych częściach niniejszej pracy wstępna analiza wykazała, że jedynie sądy i media stanowiły rzeczywistą barierę przed całkowitym zawłaszczeniem służb specjalnych i wykorzystaniem ich do walki politycznej, szczególnie w okresie niskiej stabilności systemu politycznego. Sądy ogłaszając wyroki w różnych sprawach, w które były zaangażowane służby specjalne, wykazywały często bezprawność ich działań, a co za tym idzie wskazywały pośrednio na prowadzenie działań z powodów politycznych. Media opisując poszczególne sprawy, często na podstawie informacji uzyskanych od samych funkcjonariuszy służb, jedynie potwierdzały, że służby były wykorzystywane politycznie, co może świadczyć o ich słabości i bardzo małej autonomii w systemie politycznym. Afery z udziałem służb stanowiły negatywne sygnały na wejściach do systemu politycznego i powodowały konflikt w jego ramach, co wytrącało system polityczny ze stanu równowagi. Wydaje się, iż odpowiedzią systemu

politycznego, poszukującego równowagi, były przeprowadzane w ramach sprzężenia zwrotnego przez poszczególne partie polityczne zyskujące władzę, głębokie zmiany kadrowe w służbach. Zmiany te były przedstawiane jako reformy służb specjalnych, które w rzeczywistości mimo haseł nie zmieniały podstaw, na jakich funkcjonuje podsystem cywilnych służb specjalnych od roku 1990. Przedmiotem tej części mojej pracy będzie próba analizy relacji między władzą polityczną a służbami w demokratycznym państwie począwszy od roku 1989. Przyjąłem perspektywę chronologiczną, niemniej w ramach każdego okresu analizy mają charakter problemowy, a nie stanowią tylko historycznego opisu.

W swojej analizie posługuję się pojęciem „afery”. Jest to termin funkcjonujący głównie w języku potocznym. Pojęcie afery nie zostało zdefiniowane ani na gruncie nauk prawnych, w politologii ani też w socjologii. Według *Słownika wyrazów obcych PWN* afera (fr. affair – sprawa) oznacza nieuczciwe, oszukańcze przedsięwzięcie, nieczystą sprawę, a także zajęcie, wydarzenie, awanturę⁶¹⁷. Podobną definicję przedstawia *Słownik języka polskiego*, według którego afera to „nieuczciwe, oszukańcze, kolidujące z prawem przedsięwzięcie, zwykle z udziałem wielu osób”⁶¹⁸. Z kolei afera polityczna w literaturze jest definiowana jako zdarzenie, które należy „wiązać z uzyskiwaniem korzyści politycznych w wyniku podjęcia nielegalnych oraz sprzecznych z prawem i przyjętymi normami działań. Zyski te związane są najczęściej bezpośrednio lub pośrednio z zagadnieniem władzy: jej zdobyciem i umocnieniem lub możliwością wywierania na nią wpływu”⁶¹⁹. Pojęcie afery jest często kojarzone ze skandalem. W przypadku tego ostatniego pojęcia socjologowie i politolodzy często podejmują badania nad cechami skandalu, jego przebiegiem oraz skutkami⁶²⁰. Afery z udziałem służb specjalnych stanowią pewną grupę afer politycznych, w których w różnych rolach występują aktorzy polityczni i funkcjonariusze służb specjalnych. Najczęściej jednak służby w ramach tych zdarzeń stanowią narzędzie w rękach polityków do uzyskiwania w sposób nielegalny takich czy innych zysków politycznych.

⁶¹⁷J. Tokarski (red.), *Słownik wyrazów obcych*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1980, s. 9.

⁶¹⁸M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, t. 1, Warszawa 1988, s. 13.

⁶¹⁹K. Gelles, M. Kozerski, J. Trajman, *Afery polityczne w Republice Federalnej Niemiec przebieg, aktorzy, skutki*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2021, s. 22.

⁶²⁰Zob. J.B. Thompson, *Skandal polityczny: władza i jawność w epoce medialnej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010; N. Luhmann, *Politische Planung: Aufsätze zur Soziologie von Politik und Verwaltung*, Westdeutscher Verlag GmbH, Opladen 1971.

Rozdział 7. Służby specjalne a polski system polityczny w latach 1989 – 1997 (demokracja nieskonsolidowana)

Dzięki rozmowom „Okrągłego Stołu” polskiemu systemowi politycznemu po roku 1989 udało się pokojowo przejść od systemu autorytarnego do demokracji proceduralnej, w której jednak nie odbywały się w pełni konkurencyjne wybory. Sytuacja ta uległa ostatecznie zmianie w roku 1991, kiedy to odbyły się pierwsze wolne i konkurencyjne wybory do parlamentu i system polityczny wszedł w etap określany jako demokracja nieskonsolidowana. Na wejściach do tego słabego systemu politycznego właściwie od razu pojawiły się negatywne sygnały, które wywołały ogromne napięcia wewnętrzne. Do głównych słabości systemu politycznego w tym okresie zaliczyć można mankamenty ustrojowe związane z tym, iż polskiej klasie politycznej zabrakło zdecydowanego określenia wspólnej podstawy ideowej, w oparciu o którą byłyby budowany ustrój państwa. W wymiarze sprzężenia zwrotnego spowodowało to, iż nowa konstytucja została uchwalona dopiero w 1997 roku, a do tego czasu państwo funkcjonowało w oparciu o rozwiązania prowizoryczne, które powodowały kolejne napięcia. Takim tymczasowym rozwiązaniem była tzw. Mała Konstytucja, która w efekcie doprowadziła do powstania dwuwładzy w ramach egzekutywy, o czym pisałem w poprzednich częściach pracy.

Negatywne sygnały w ramach systemu politycznego nie ograniczały się jedynie do mankamentów ustrojowych. Kolejne napięcia w systemie politycznym spowodowane były brakiem transparentnego rozwiązania kwestii agentury komunistycznych służb specjalnych. Bezpośrednim efektem podjętych w tym zakresie decyzji politycznych w ramach sprzężenia zwrotnego było przyjęcie przed dużą część elity politycznej związanej szczególnie z prawą stroną sceny politycznej „paranoicznego stylu” w uprawianiu polityki i w myśleniu o polityce, co miało bezpośredni wpływ na sytuację w służbach specjalnych w kolejnych latach. Robert S. Robins i Jerrold M. Post w swojej książce *Paranoja polityczna. Psychopatologia nienawiści* piszą: „Styl paranoiczny nietrudno rozpoznać. Jego zwolennicy są przekonani o istnieniu wielkiego perfidnego spisku, który ma zniszczyć ich styl życia. W poglądach paranoika na historię godne odnotowania jest nie to, że wierzy on w istnienie i znaczenie spisków – w końcu zdarzają się i mogą mieć znaczenie – ale że uznaje spisek za siłę napędową historii oraz podstawową zasadę organizującą świat wszelkiej polityki”⁶²¹.

I dalej:

⁶²¹ R.S. Robins, J.M. Post, *Paranoja polityczna. Psychopatologia nienawiści*, Książka i Wiedza, Warszawa 1999, s. 53.

"Jest rzeczą charakterystyczną, że spisek określa się jako potężny i rosnący w siłę. Czasu pozostało niewiele. Bliskie jest absolutne, nieodwracalne zwycięstwo spiskowców. Ci nieliczni, którzy dostrzegają niebezpieczeństwo, muszą ich zdemaskować i zwalczać. Konflikty nie da się rozwiązać w drodze kompromisu ani przez mediację. To walka na śmierć i życie. Spiskowcy reprezentują sobą zło absolutne, a skoro tak się rzeczy mają, członkowie paranoicznej grupy, jako przeciwnicy tej złowrogiej potęgi, uważają się za siłę walczącą o dobro. We własnych oczach istotnie stają się obrońcami wszystkiego co dobre. Walka jest ujmowana w kategoriach manichejskich, toczy się między dobrem i złem"⁶²².

Powyższy fragment najlepiej oddaje, jakie zagrożenia dla demokracji niesie przyjęcie przez polityków w swoim funkcjonowaniu stylu paranoicznego. Demokracja liberalna oparta jest na kompromisie różnych grup społecznych. Demokratyczni politycy widzą w opozycji konkurentów, natomiast politycy funkcjonujący w kulturze paranoi postrzegają innych polityków jako knujących wrogów, których należy wyeliminować. Myślenie paranoiczne na najwyższym szczeblu politycznym przekłada się również w przypadku służb specjalnych na sposób wykonywania przez nie zadań związanych z prowadzonymi sprawami, śledztwami, analizą dowodów itp. Jak dalej piszą R. Robins i J. Post: „[...] Paranoik nie dopuszcza by jego uwagę rozpraszały pozornie niewinne fakty – twierdzi, że wie, co się za nimi kryje. Wciąż szuka ukrytych znaczeń, sygnałów wskazujących na obecność wrogów, o których wie, że go otaczają. [...] Nie przyjmuje do wiadomości najbardziej niezbitych dowodów podważających jego przekonania, uważa je za oszukaństwo umyślnie spreparowane po to, by uspić jego czujność. [...]”⁶²³.

I dalej:

"[...] Paranoik [...] z góry zna „prawdę” i szuka jej potwierdzenia. Nie dąży do potwierdzenia lub obalenia hipotezy. Wie, że jeśli bardzo się postara, znajdzie dowody, które potwierdzą jego podejrzenia. W swych poszukiwaniach wybiera tylko te „dowody”, które przemawiają za jego przekonaniem o zagrożeniu”⁶²⁴.

Teorie spiskowe, chociaż oczywiście mają aspekt psychologiczny, to jednak nie można ich zredukować jedynie do subiektywnego spojrzenia na świat takiej czy innej jednostki. „W momencie, kiedy subiektywne przekonania zostają wypowiedziane lub spisane, zaczynają żyć własnym życiem. Stają się – jak pisze Franciszek Czech za Karlem Popperem – obiektywnym czynnikiem kształtującym w mniejszym lub większym stopniu rzeczywistość

⁶²² Ibidem, s. 53.

⁶²³ Ibidem, s. 18.

⁶²⁴ R.S. Robins, J.M. Post, *Paranoja...*, op. cit., s. 18–19.

społeczną”⁶²⁵. Właściwym przykładem może tu służyć powtarzająca się metanarracja polityczna, czy wręcz partyjna i to od samego początku polskiej demokracji o znaczeniu służb specjalnych w przemianach ustrojowych od 1989 roku. Narracja, w której dominowało przekonanie, że zmiana systemowa w 1989 była wynikiem ingerencji funkcjonariuszy komunistycznych służb specjalnych, których wpływy w demokratycznej Polsce cały czas były rzekomo wielkie. Jak istotna jest ta metanarracja partyjna dla funkcjonowania służb dowodzi fakt, iż założenia te stanowiły po roku 1989 często podstawowy impuls do różnych działań formalnych, instytucjonalnych, ale i politycznych, odnośnie służb, kiedy głosząca te hasła partia, taka jak chociażby PiS, doszła do władzy. Nie twierdzą tutaj, iż osoby zatrudniane w służbach to paranoicy. Funkcjonariusze służb znajdują się jednak często w sytuacji, kiedy politycy owładnięci polityczną paranoją wymuszają na nich np. powrót do spraw, które zostały już dawno wyjaśnione i umorzone przez prokuraturę, przykładem może tu służyć tzw. sprawa willi Kwaśniewskich.

Wracając do głównego wątku należy stwierdzić, iż powstały po roku 1989 słaby, targany ogromnymi napięciami, system polityczny stanął wobec dylematów związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego państwa i przed kluczowym dylematem, jakim stało się ustalenie na nowo wzajemnych relacji pomiędzy systemem politycznym a podsystemem służb specjalnych. W tej fazie budowy polskiego systemu politycznego elity musiały rozwiązać następujące problemy związane tworzeniem nowych służb specjalnych:

1. Czy służby powinny zostać oparte na funkcjonariuszach komunistycznego aparatu bezpieczeństwa, czy należy wprowadzić tzw. „opcję zerową” i zbudować nowe służby demokratycznego państwa w oparciu o zupełnie nowych ludzi ?
2. Jakimi uprawnieniami powinny dysponować służby specjalne, innymi słowy jaki model budowy nowych służb należy przyjąć ?
3. W jaki sposób powinny być one nadzorowane i kontrolowane, aby zapewnić cywilną demokratyczną kontrolę ?

Jednak najważniejszym dylematem, przed którym stanęły elity solidarnościowe, świadome przecież całkowitego podporządkowania politycznego poprzednich służb specjalnych partii komunistycznej, było zapewnienie tzw. apolityczności służb specjalnych. Oczywiście „apolityczność” można w tym wypadku rozumieć jedynie jako pewien skrót myślowy. Jak już stwierdziłem w części pierwszej i drugiej niniejszej pracy służby specjalne

⁶²⁵ F. Czech, *Spiskowe narracje i metanarracje*, Nomos, Kraków 2015, s. 32.

funkcjonalnie ze swej natury są polityczne. Apolityczność w tym wypadku była dość specyficznie rozumiana i zbliżona do pojęcia profesjonalizmu. To właśnie profesjonalizm miał zapewnić apolityczność. Pozornie cała klasa polityczna chciała apolitycznych służb, jednak działania i przyjęte rozwiązania w tym zakresie takie jak: pozostawienie UOP w ramach MSW, utrzymanie uprawnień dochodzeniowo – śledczych w ramach służby i całkowity brak kontroli parlamentarnej przynajmniej do roku 1991, otwierały *de facto* drogę do upolitycznienia służb. Sytuację pogorszyło również podporządkowanie UOP – u prezydentowi Lechowi Wałęsie na podstawie przepisów Małej Konstytucji.

7.1. Przemiany demokratyczne po upadku komunizmu

W dniu 5 kwietnia 1989 roku zakończyły się rozmowy Okrągłego Stołu pomiędzy stroną koalicyjno – rządową a opozycyjno – solidarnościową. Strona solidarnościowa uzyskała zapewnienie, iż w kraju zostaną przeprowadzone konkurencyjne wybory do Senatu oraz częściowo wolne wybory do Sejmu, gdzie porozumienie zakładało parytet 35 % miejsc dla kandydatów spoza ówczesnego układu rządzącego. Należy jednak w tym miejscu podkreślić, iż zmiany w stronę stworzenia demokratycznego ładu zaczęły się jeszcze czasach PRL w latach 80. XX wieku. W tym okresie zostały powołane takie instytucje jak: Naczelny Sąd Administracyjny (NSA), Trybunał Stanu, Trybunał Konstytucyjny czy też Urząd Rzecznika Praw Obywatelskich. Powstanie tych instytucji świadczyło o „gotowości ówczesnych władz do liberalizacji systemu socjalistycznego”⁶²⁶.

W dniu 7 kwietnia 1989 roku Sejm dokonał niezbędnych zmian w Konstytucji PRL umożliwiających przeprowadzenie wyborów. Chociaż kierownictwo Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej dążyło do utworzenia wspólnej z opozycją listy krajowej w wyborach do Sejmu, to jednak nie udało się tego zrealizować i „przyspieszone wybory parlamentarne z 4 i 18 czerwca miały konfrontacyjny przebieg w dwubiegunowym układzie solidarnościowej opozycji i rządzącej koalicji”⁶²⁷. Część opozycji zbojkotowała wybory. Do tych najbardziej skrajnych ugrupowań należały: „Solidarność Walcząca”, Ruch „Wolność i Pokój” oraz Polska Partia Socjalistyczna – Rewolucja Demokratyczna (PPS – RD). Inne z kolei nie odniosły w wyborach spodziewanego sukcesu: Konfederacja Polski Niepodległej (KPN) czy Unia Polityki Realnej (UPR)⁶²⁸. Środowiska te i związani z nimi politycy, występujące w następnych

⁶²⁶ T. Godlewski, *Polski system polityczny, Instytucje– procedury– obywatele*, Wydawnictwo Adama Marszałek, Toruń 2005, s. 21.

⁶²⁷ S. Gebethner, *Wybory do Sejmu i Senatu 1989. Wstępne refleksje*, „Państwo i Prawo” 1989, nr 8, s. 8.

⁶²⁸ T. Godlewski, *Polski system polityczny*, op. cit., s. 15.

latach w różnych konfiguracjach organizacyjnych i personalnych, dały początek tej części elit politycznych, które trwale kontestowały i kontestują demokratyczny ład w Polsce, którego podstawą stała się uchwalona w 1997 roku Konstytucja RP. Owa kontestacja odnosi się również do działań, podjętych w procesie tworzeniu służb specjalnych demokratycznego państwa po roku 1989.

Wygrywając pierwsze częściowo wolne wybory parlamentarne w Polsce, strona solidarnościowa nie posiadała szczegółowej wizji przemian w zakresie systemu bezpieczeństwa państwa. W swoim expose w dniu 12 września 1989 roku premier Tadeusz Mazowiecki, poza wieloma aktualnymi problemami, przedstawił wizję nowego ustroju państwa. W założeniach miało to być państwo suwerenne, demokratyczne i praworządne, które wszyscy – bez względu na światopogląd, ideowe i polityczne zróżnicowanie – mogliby uważać za państwo własne⁶²⁹. Państwo miało być budowane na „fundamencie prawa”⁶³⁰, które „nie może być instrumentem panowania aparatu państwowego ani żadnej grupy politycznej nad obywatelami”⁶³¹. Premier zapowiedział przyspieszenie prac nad nowymi modyfikacjami prawa karnego, procedury karnej oraz prawa o wykroczeniach, „które muszą spełniać wymagania Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, prawa do obrony i prawa do sądu”⁶³². W zakresie zmian prawa prezes Rady Ministrów zapowiedział również zmiany w prawie cywilnym oraz reformę ustroju sądów, która będzie zmierzać do zagwarantowania niezawisłości sędziowskiej. Szef rządu zapowiedział także inicjatywę ustawodawczą w sprawie powołania Krajowej Rady Sądownictwa. Kontrolą sądową miały zostać objęte wszystkie decyzje administracyjne.

Cześć wystąpienia została poświęcona zagadnieniom bezpieczeństwa wewnętrznego. Premier Mazowiecki odniósł się do służby Milicji Obywatelskiej: „W milicji widzimy służbę, która w ramach prawa strzeże porządku publicznego dając obywatelom poczucie bezpieczeństwa. Mamy zrozumienie dla trudnej, często niebezpiecznej pracy jej funkcjonariuszy”⁶³³. Równocześnie Tadeusz Mazowiecki stwierdził, że rząd dostrzega potrzebę zasadniczych reform, „jake powinny nastąpić w związku z zachodzącymi w kraju przemianami demokratycznymi”⁶³⁴. Celem tych reform miało być poddanie działań milicji

⁶²⁹ *Oświadczenie premiera Tadeusza Mazowieckiego z dnia 12 września 1989*, The legal path of polish freedom, <http://polishfreedom.pl/dokument/oswiadczenie-premiera-tadeusza-mazowieckiego-wygloszone-w-sejmie>, (dostęp: 25.05.2020).

⁶³⁰ Ibidem.

⁶³¹ Ibidem.

⁶³² Ibidem.

⁶³³ Ibidem.

⁶³⁴ Ibidem.

kontroli prawa i opinii publicznej. Premier odniósł się również do Służby Bezpieczeństwa, o której powiedział: „Zmienić się również musi rozmiar i rola Służby Bezpieczeństwa w sytuacji przemian demokratycznych i przywracania praw obywatelskich”⁶³⁵. W przypadku resortów siłowych Tadeusz Mazowiecki zapowiedział poddanie ich cywilnej kontroli: „Zarówno w siłach zbrojnych, jak też w resorcie spraw wewnętrznych powinny być stworzone warunki do stosownego udziału reprezentantów różnych sił społeczno – politycznych w wytyczaniu polityki i ocenie działalności jego organów”⁶³⁶. Cytowane stwierdzenie zawiera właściwie same ogólniki. Wynikałoby z niego, że kierowanie resortami siłowymi będzie się odbywać kolektywnie z udziałem innych sił politycznych. Zabrakło w tym przemówieniu odniesienia do demokratycznych wartości, na których nowy rząd będzie budował. Premier nie odniósł się nawet w sposób ogólny do takich podstawowych kwestii jak: usytuowanie nowych służb specjalnych i ich zakres działania, sposoby cywilnej kontroli resortów siłowych czy też uprawnienie, jakimi służby specjalne demokratycznego państwa będą dysponować. Premier nie musiał w tym wypadku tworzyć *ad hoc* nowych koncepcji, wystarczyło odnieść się do funkcjonujących już wówczas modeli służb specjalnych w takich państwach jak np. Republika Federalna Niemiec czy Wielka Brytania. W obu tych krajach już wówczas funkcjonował tzw. model wyodrębniony służb specjalnych, w którym agencje wywiadowcze nie posiadają uprawnień dochodzeniowo – śledczych a informacje przez nie dostarczane nie mogą stanowić dowodów w sądzie. Poza tym służby są kontrolowane i nadzorowane przez specjalne komisje parlamentu. Zupełnie inaczej w jednym z pierwszych przemówień dnia 29.06.1990 r. na temat resortów siłowych wypowiedział się prezydent ówczesnej Czechosłowacji Vaclav Havel, który wyraźnie stwierdził, że zostanie powołana nowa, cywilna służba specjalna poddana kontroli parlamentu a ogromna władza skoncentrowana przez system totalitarny w ramach Ministerstwa Spraw Wewnętrznych zostanie rozdzielona pomiędzy inne podmioty⁶³⁷.

Pierwsze czytanie Ustawy o Urzędzie Ochrony Państwa i innych ustaw policyjnych odbyło się 9 lutego 1990 roku. Prowadzona wówczas dyskusja wśród posłów dotyczyła takich spraw jak m.in. prawne usytuowanie służb specjalnych w strukturze władzy publicznej, uprawnień służb specjalnych, rodzaju czynności wykonywanych przez funkcjonariuszy służb

⁶³⁵ Ibidem.

⁶³⁶ The legal..., op. cit., <http://polishfreedom.pl/dokument/oswiadczenie-premiera-tadeusza-mazowieckiego-wygloszone-w-sejmie>, (dostęp: 25.05.2020).

⁶³⁷ V. Havel, *Projev prezidenta ČSFR Václava Havla ve Federálním shromáždění z 29.06.1990*, <https://www.vaclavhavel.cz>, (dostęp: 17.04.2020).

specjalnych, użycia środków przymusu bezpośredniego i broni palnej, sposobu naboru kadr i weryfikacji starych kadr⁶³⁸.

W trakcie dyskusji pojawiły się głosy nawołujące do przeprowadzenia w służbach tzw. „opcji zerowej”. Poseł Edmund Krasowski z Obywatelskiego Klubu Parlamentarnego odczytał tekst uchwały II Walnego Zebrania Delegatów NSZZ „Solidarność” Regionu Gdańskiego: „Delegaci II Walnego Zebrania Delegatów NSZZ „Solidarność” Regionu Gdańskiego zwracają się do posłów o faktyczne, a nie pozorne rozwiązanie Służby Bezpieczeństwa. Nowa struktura tego typu, o ile będzie konieczna, powinna składać się z zupełnie nowych ludzi, niepowiązanych z dawną SB”⁶³⁹.

Wątpliwości, co do sensu powoływania kolejnej służby wywiadu i kontrwywiadu wyposażonej w „szerokie uprawnienia procesowe, rozpoznawczo – administracyjne”⁶⁴⁰ wobec wykonywania podobnych zadań przez służby wojskowe, zgłosiła również posłanka Barbara Labuda (OKP). Najbardziej radykalne poprawki do ustawy zgłosił poseł Jan Łopuszański, który zaproponował m.in. wyłączenie UOP ze struktur MSW i podporządkowanie urzędu premierowi, zakaz pracy funkcjonariuszy SB w strukturach UOP, przejściowe równoległe funkcjonowanie SB i UOP, które miało trwać do czasu zakończenia organizacji nowej służby, ograniczenie ustawowe liczby pracowników UOP do 500 osób, które miały mieć status cywilnych urzędników⁶⁴¹.

Po dyskusjach w parlamencie rozpoczął się proces likwidacji Służby Bezpieczeństwa (SB). Wygaszanie działalności tej służby odbywało się na podstawie zarządzenia nr 043/90 ministra spraw wewnętrznych z dnia 10.05.1990 r. „w sprawie zaprzestania działalności Służby Bezpieczeństwa”⁶⁴². W tym samym dniu weszły w życie dwie inne ustawy, które odnosiły się do tej formacji. Była to Ustawa o Urzędzie Ochrony Państwa i Ustawa o Policji. W art. 129 Ustawy o UOP zapisano, iż z chwilą utworzenia UOP Służba Bezpieczeństwa ma być rozwiązana. z kolei w art. 147 ust. 2 Ustawy o Policji wskazano, iż z chwilą utworzenia Policji

⁶³⁸ Zob. S. Hoc, *Geneza ustawy o Urzędzie Ochrony Państwa*, w: *Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego*. Wydanie specjalne: z okazji 80. Rocznicy urodzin Krzysztofa Kozłowskiego, pierwszego Szefa Urzędu Ochrony Państwa, 18.08.2011, s. 99–110.

⁶³⁹ Sprawozdanie stenograficzne, 21 posiedzenie Sejmu RP, 9 II 1990 r., [https://orka2.sejm.gov.pl/StenogramyX.nsf/0/BA9119ABA983F862C1257D20002CC70C/\\$file/021_000006745.pdf](https://orka2.sejm.gov.pl/StenogramyX.nsf/0/BA9119ABA983F862C1257D20002CC70C/$file/021_000006745.pdf), (dostęp: 19.11.2021), s. 96.

⁶⁴⁰ Ibidem, s. 60.

⁶⁴¹ Sprawozdanie stenograficzne, 25 posiedzenie Sejmu RP, 6 IV 1990 r., s. 175, [https://orka2.sejm.gov.pl/StenogramyX.nsf/0/7C83FBE0F77DF78EC1257D20002CC710/\\$file/025_000006805.pdf](https://orka2.sejm.gov.pl/StenogramyX.nsf/0/7C83FBE0F77DF78EC1257D20002CC710/$file/025_000006805.pdf), (dostęp: 19.11.2021).

⁶⁴² Zarządzenie nr 043/90 ministra spraw wewnętrznych z dnia 10.05.1990 r. w sprawie zaprzestania działalności Służby Bezpieczeństwa, w: Jusupović A., Leśkiewicz R. (red.), *Historyczno-prawna analiza struktur organów bezpieczeństwa państwa w Polsce Ludowej (1944–1990)*. Zbiór studiów, IPN, Warszawa 2013, s. 295–297.

zostaną zlikwidowane urzędy spraw wewnętrznych. W dniu 21.05.1990 r. Rada Ministrów wydała uchwałę nr 69 w sprawie trybu i warunków przyjmowania byłych funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa do służby w Urzędzie Ochrony Państwa oraz w innych jednostkach organizacyjnych MSW⁶⁴³. Uchwała ta została wydana na podstawie art. 132 Ustawy o UOP. Funkcjonariusze SB otrzymali możliwość służby w UOP, Policji lub innej jednostce podległej MSW. Warunkiem przyjęcia do służby była pozytywna opinia właściwej komisji weryfikacyjnej.

Zgodnie z uchwałą zostały powołane komisje kwalifikacyjne: centralna, Komisja Kwalifikacyjna do Spraw Kadr Centralnych oraz wojewódzkie komisje kwalifikacyjne. W skład Centralnej Komisji Kwalifikacyjnej weszli przedstawiciele: Politycznego Komitetu Doradczego przy Ministrze Spraw Wewnętrznych, Ministra – Szefa Urzędu Rady Ministrów, Ministra Spraw Wewnętrznych, Szefa Urzędu Ochrony Państwa, Komendanta Głównego Policji oraz związku zawodowego funkcjonariuszy Policji oraz innych osób „o powszechnie uznanym autorytecie”. W pracach komisji mieli brać udział również przedstawiciele sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych oraz senackiej Komisji Praw Człowieka i Praworządności. Przewodniczącym Centralnej Komisji Kwalifikacyjnej był Szef Urzędu Ochrony Państwa.

Do zadań Centralnej Komisji Kwalifikacyjnej należał:

- nadzór nad przebiegiem postępowania kwalifikacyjnego i pracą Komisji Kwalifikacyjnych do Spraw Kadr Centralnych oraz wojewódzkich komisji kwalifikacyjnych,
- rozpatrywanie odwołań kandydatów od opinii Komisji Kwalifikacyjnej do Spraw Kadr Centralnych oraz wojewódzkich komisji kwalifikacyjnych,
- sporządzenie i przekazanie Radzie Ministrów sprawozdania z przebiegu postępowania kwalifikacyjnego.

Przewodniczący Centralnej Komisji Kwalifikacyjnej powoływał w każdym województwie wojewódzką komisję kwalifikacyjną. w skład komisji wojewódzkich wchodził przedstawiciele: Szefa Urzędu Ochrony Państwa, Komendanta Głównego Policji oraz związku zawodowego funkcjonariuszy Policji oraz osób o uznanym w lokalnie autorytecie moralnym i społecznym. o udział w pracach tych komisji przewodniczący Centralnej Komisji Kwalifikacyjnej zwracał się do dwóch posłów i jednego senatora z danego województwa. Postępowanie przed poszczególnymi komisjami było wszczynane na podstawie wniosku kandydata o przyjęcie do służby na odpowiednim formularzu w terminie 7 dni od dnia

⁶⁴³ Monitor Polski z 1990 r., nr 20, poz. 159, <https://sip.lex.pl/akty-prawne/mp-monitor-polski/tryb-i-warunki-przyjmowania-bylych-funkcjonariuszy-sluzby-16822862>, (dostęp: 19.11.2021).

powołania komisji. Wnioski mogli złożyć jedynie ci funkcjonariusze SB, którzy nie ukończyli 55 roku życia. Zgodnie z § 7.1. uchwały, przydatność kandydata była oceniana na podstawie: wniosku, dotychczasowych dokumentów osobowych i dotyczących przebiegu służby oraz innych wskazanych dokumentów. Komisja mogła przeprowadzić z kandydatem rozmowę uzupełniającą. Komisja kwalifikacyjna mogła wydać pozytywną opinię o kandydacie, biorąc pod uwagę następujące kryteria: kandydat nie dopuścił się w toku dotychczasowej służby naruszenia prawa, wykonywał swoje obowiązki służbowe w sposób nie naruszający praw i godności innych osób, nie wykorzystywał stanowiska służbowego do celów pozasłużbowych.

Negatywnie zaopiniowani kandydaci mogli się odwołać do Centralnej Komisji Kwalifikacyjnej. Decyzja tej komisji była ostateczna. Wobec zmian organizacyjnych, które dokonały się w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych w okresie od końca 1989 do początku 1990 roku oraz faktu, iż w okresie PRL nie istniało jednoznaczne formalnoprawne rozgraniczenie pomiędzy jednostkami Milicji Obywatelskiej a Służby Bezpieczeństwa, komisje kwalifikacyjne stanęły przed dylematem, które stanowiska traktować jako związane ze Służbą Bezpieczeństwa. Pomocą w tym zakresie stała się Instrukcja Przewodniczącego Centralnej Komisji Kwalifikacyjnej z 25.06.1990 roku⁶⁴⁴, nazywana instrukcją Kozłowskiego. Instrukcja wymieniała jednostki i komórki organizacyjne, w których służba była traktowana jako służba w SB. Kolejnym dokumentem w tym zakresie było Zarządzenie nr 53/90 ministra spraw wewnętrznych z 2.07.1990 „w sprawie określenie stanowisk zajmowanych przez funkcjonariuszy byłej Służby Bezpieczeństwa oraz jednostek organizacyjnych resortu spraw wewnętrznych, w których pełnili oni służbę”⁶⁴⁵. Procesowi weryfikacji poddało się ogółem 14,5 tys. funkcjonariuszy SB. Opinie pozytywną otrzymało 10 439 osób, które następnie zostały przyjęte do Policji i Urzędu Ochrony Państwa. Negatywnie zweryfikowano 3595 funkcjonariuszy. W pierwszej instancji pozytywnie procedurę kwalifikacji przeszło 8681 osób⁶⁴⁶. Zgodnie z decyzją nr 14/90 z 12.07.1990 r. Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie przekazania etatów pozostających w dyspozycji Milicji Obywatelskiej i Służby Bezpieczeństwa Komendantowi Głównemu Policji i Szefowi Urzędu Ochrony Państwa, szef MSW przekazał na potrzeby UOP – 5522 etaty⁶⁴⁷.

⁶⁴⁴ A. Jusupović, R. Leśkiewicz, *Historyczno-prawna analiza struktur organów bezpieczeństwa państwa w Polsce Ludowej (1944–1990)*, IPN, Warszawa 2013, s. 305–307.

⁶⁴⁵ Dz. Urz. MSW z 1990 r., nr 2, poz. 10, <https://www.seirp.pl>, (dostęp: 19.11.2021).

⁶⁴⁶ *Wstęp redakcji do „Przeglądu Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Wydanie specjalne. 20-lecie UOP/ABW”*, Warszawa, 6.04.2010, s. 9.

⁶⁴⁷ R. Leśkiewicz, *Od Służby Bezpieczeństwa do Urzędu Ochrony Państwa*, „Dzieje Najnowsze, Rocznik XLVIII–2016”, s.183, apcz.umk.pl/czasopisma/index.php/DN/article/download/DN.2016.1.09/9386, (dostęp:4.11.2018).

Podsumowując, należy stwierdzić, iż powołany ostatecznie ustawą z 6 kwietnia 1990 (weszła w życie 10.05.1990) Urząd Ochrony Państwa zachował uprawnienia operacyjno – rozpoznawcze i dochodzeniowo – śledcze. Nowa służba działała w ramach Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i nie podlegała kontroli parlamentu. W zakresie właściwości urzędu jego funkcjonariuszom przysługiwały uprawnienia procesowe policjantów. W ramach urzędu funkcjonował wywiad zagraniczny, kontrwywiad i pion śledczy. Przytłaczającą część funkcjonariuszy stanowili pozytywnie zweryfikowani oficerowie komunistycznej Służby Bezpieczeństwa. Niewielkim wyjątkiem było powołane w roku 1990 Biuro Analiz i Informacji. Solidarnościowa elita stworzyła więc nową służbę na wzór sowiecki, w którym nadal w ramach jednej instytucji w sposób zintegrowany działał aparat inwigilacyjny i represyjny. Jak się później okazało, zwłaszcza pozostawienie w UOP uprawnień śledczych, miało swoje negatywne konsekwencje dla systemu politycznego. UOP różnił się od Służby Bezpieczeństwa jedynie kierunkami pracy, nie rozpracowywał Kościoła Katolickiego i związków zawodowych oraz liczbą zatrudnionych funkcjonariuszy, był wyraźnie mniej liczny niż SB.

Biorąc pod uwagę model zaproponowany przez W. Kellera⁶⁴⁸, w którym centralnym punktem wyjścia jest autonomia służb wywiadowczych rozumiana jako poziom niezależności względem kontroli politycznej i izolacja służb, którą W. Keller określa jako „wyspiarskość” od zewnętrznego nadzoru, w tym legislacyjnego można stwierdzić, iż powołany w roku 1990 Urząd Ochrony Państwa nie mieścił się w typie służby określanym przez W. Kellera jako „biuro wywiadu krajowego” (bureau of domestic intelligence). W klasyfikacji zaproponowanej przez wymienionego badacza to właśnie ten typ organizacji wywiadowczej jest charakterystyczny dla liberalnej demokracji. „Biuro wywiadu krajowego” to podmiot ściśle kontrolowany, działający w granicach prawa, którego zadaniem jest zdobywanie informacji na temat zagrożeń dla bezpieczeństwa. Zamiast tego w Polsce została powołana służba odizolowana od demokratycznego nadzoru, która w krótkim czasie po powstaniu zaczęła być wykorzystywana do inwigilacji i zastraszania opozycji politycznej. Ten typ służby specjalnej w klasyfikacji W. Kellera został opisany jako „policja polityczna” charakterystyczna dla ustroju autorytarnego lub dla państw jedynie formalnie demokratycznych. Można więc stwierdzić, iż równolegle do ewoluującego w stronę demokracji nieskonsolidowanego systemu politycznego, podsystem służb specjalnych na poziomie formalnym został zaprojektowany również jako nieskonsolidowany, co z założenia musiało generować napięcia. Należy jednak dodać, że funkcjonująca w systemie autorytarnym komunistyczna Służba Bezpieczeństwa podlegała kontroli politycznej tylko

⁶⁴⁸ W.W. Keller, *The Liberals ...*, op. cit., s. 11–23.

jednego podmiotu politycznego. W pluralistycznym systemie politycznym pojawiło się więcej aktorów politycznych, którzy zmieniali się u władzy. Z jednej strony, zabezpieczało to służby przed politycznym zawłaszczeniem ze strony jednej opcji; z drugiej strony, w naturalny sposób przy braku rzeczywistych mechanizmów kontrolnych z udziałem opozycji nad służbami specjalnymi, powodowało walkę o uzyskanie wpływu na ten sektor.

Twórcy Urzędu Ochrony Państwa po latach różnie tłumaczyli dokonywane wówczas wybory polityczne. Andrzej Milczanowski wyjaśniając odrzucenie „opcji zerowej” w służbach napisał: „Przed przystąpieniem do organizacji UOP trzeba było odpowiedzieć sobie na wyżej postawione pytanie (opcja zerowa lub szansa dla oficerów SB? – dopisek mój W.G.). Minister Kozłowski i ja byliśmy w tym względzie jednomyślni. Do służby w UOP trzeba było wybrać najlepszych spośród pozytywnie zweryfikowanych oficerów. Jednak pozytywna weryfikacja nie oznaczała automatycznego przyjęcia do służby. Była jednak warunkiem podstawowym. Odrzucając opcję zerową, uważaliśmy z Ministrem Kozłowskim, że w okolicznościach zasadniczych zmian ustrojowych Polska musi posiadać „od zaraz” sprawnie działające służby specjalne”⁶⁴⁹. Krzysztof Kozłowski w jednym z artykułów dotyczących budowy służb specjalnych III RP stwierdził z kolei: „należy wyrwać służby – i to chyba na wstępnym etapie nam się udało, bo później, jak wiadomo, było różnie – z objęć polityki i ideologii. Służby specjalne nie mogą służyć żadnej ideologii czy partii politycznej. Służby powinny służyć Państwu i tylko Państwu.” I dalej: „Apolityczność służb to w konsekwencji ich ciągłość, stabilność”⁶⁵⁰. Można jedynie dodać, iż wizja przedstawiona przez Krzysztofa Kozłowskiego odnosi się do takiego zaprojektowania podsystemu służb specjalnych, który byłby odporny na procesy upartyjnięcia służb i ich instrumentalnego wykorzystania do walki politycznej. Z kolei pojęcie „apolityczności” było w tym przypadku rozumiane jako wynik pamięci instytucjonalnej służb, która pozwalałaby służbom unikać tego, co M. Karwat opisał jako szczególny przypadek uwikłania, tzw. „krępujące uwikłanie”, kiedy podmiot poddany jest jednostronnym wpływom oraz naciskom i znajduje się w sytuacji całkowitego uzależnienia i ubezwłasnowolnienia. Prezentowane przez twórców UOP szczególne rozumienie apolityczności, zgodnie z wnioskami M. Karwata, stanowi niejako podwójne nieporozumienie. Apolityczność określa intencjonalną postawę opartą na negacji wobec polityki a stosowanie tego pojęcia wobec służby

⁶⁴⁹ A. Milczanowski, *Jak trafiłem do Urzędu Ochrony Państwa*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Wydanie specjalne: 20-lecie UOP/ABW”, <https://www.abw.gov.pl/pl/pbw/publikacje/przeglad-bezpieczenstw-1/569,Przeglad-Bezpieczenstwa-Wewnetrznego-WYDANIE-SPECJALNE.html>, s. 46, (dostęp: 19.11.2021).

⁶⁵⁰ K. Kozłowski, *Rewolucja po polsku*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Wydanie specjalne: 20-lecie UOP/ABW”, <https://www.abw.gov.pl/pl/pbw/publikacje/przeglad-bezpieczenstw-1/569,Przeglad-Bezpieczenstwa-Wewnetrznego-WYDANIE-SPECJALNE.html>, s. 15, (dostęp: 19.11.2021).

w zakresie bezpieczeństwa można określić jako błąd interpretacyjny uwarunkowany niezrozumieniem samej polityki. Jednak jest to błąd powszechnie popełniany. Często myli się w tym przypadku apolityczność z bezpartyjnością i odpolitycznienie z odpartyjnieniem. Według M. Karwata wyjściem z kręgu politycznych uwikłań, instrumentalizacji służb, upartyjnienia jest budowa instytucji publicznych, które „są narzędziem działającym pod kontrolą właściwych podmiotów polityki, wykonawcą woli politycznej pochodzącej z prawowitego źródła; ale narzędziem, któremu umożliwia się funkcjonowanie względnie samodzielne na własną odpowiedzialność – w granicach wymogu efektywności i respektowania nienaruszalnych zasad i wartości”⁶⁵¹.

7.2. Prezydentura Lecha Wałęsy

Począwszy od roku 1989 zaczęły powstawać nowe partie polityczne. Obok działających wcześniej w podziemiu ugrupowań takich jak: Konfederacja Polski Niepodległej, Unii Polityki Realnej czy Polskiej Partii Socjalistycznej, powstały zupełnie nowe stronnictwa polityczne. Część z nich powstała w wyniku przekształcenia istniejących za czasów PRL partii np. Polskie Stronnictwo Ludowe (dawne Zjednoczone Stronnictwo Ludowe) i Socjaldemokracja Rzeczypospolitej Polskiej (część dawnej Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej). Zjawisko dekompozycji dotknęło również obóz solidarnościowy, przed wyborami prezydenckim wyłoniło się z tego obozu Porozumienie Centrum pod kierownictwem Jarosława Kaczyńskiego jako stronnictwo wspierające kampanię Lecha Wałęsy oraz Ruch Obywatelski Akcja Demokratyczna (po połączeniu z Forum Prawicy Demokratycznej działające jako Unia Demokratyczna). W roku 1990 powstał również Kongres Liberalno – Demokratyczny, partia późniejszego premiera Donalda Tuska⁶⁵². Część z nowo powstałych wówczas stronnictw politycznych odegrała w późniejszym czasie zasadniczą rolę w kształtowaniu systemu polskich służb specjalnych.

W wyniku skrócenia kadencji prezydenta RP Wojciecha Jaruzelskiego mogły się odbyć w dniu 25 listopada 1990 roku (I tura) pierwsze wolne, powszechne i konkurencyjne wybory prezydenckie, w których sukces odniósł Lech Wałęsa. Wybory przypieczętowały podział polityczny, który dokonał się w obozie solidarnościowym. Jednym z konkurentów do urzędu

⁶⁵¹ M. Karwat, *Polityka i apolityczność*, op. cit., s. 37.

⁶⁵² Por. Ł. Zamecki, *Dzieje polityczne Polski po 1989 roku*, w: S.K.A. Wojtaszczyk, E.M. Marciniak, W. Jakubowski (red.), *System rządów w Polsce (Instytucje polityczne w latach 1989–2018)*, Oficyna Wydawnicza Aspra-JR, Warszawa 2018, s. 18–19.

prezydenta był pierwszy solidarnościowy premier Tadeusz Mazowiecki, który po przegranej w wyborach prezydenckich złożył dymisję.

Ważnym wydarzeniem w trakcie prezydentury Lecha Wałęsy, które miało bezpośredni i długofalowy wpływ na stosunki pomiędzy prezydentem a rządem było uchwalenie w dniu 17 października 1992 roku tzw. Małej Konstytucji, czyli *Ustawy Konstytucyjnej o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym*. Uchwalenie Małej Konstytucji stanowiło symboliczne zerwanie ze stalinowską konstytucją z roku 1952. Ustawa ta nadała Prezydentowi bardzo szerokie uprawnienia. Na podstawie art. 32 Prezydent sprawował ogólne kierownictwo w dziedzinie stosunków zagranicznych⁶⁵³. Ponadto Prezydent sprawował ogólne kierownictwo w dziedzinie zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa Państwa⁶⁵⁴ i był najwyższym zwierzchnikiem Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej⁶⁵⁵. W zakresie władzy wykonawczej Mała Konstytucja wprowadziła swego rodzaju dualizm – co prawda Prezes Rady Ministrów kierował pracami Rady Ministrów oraz koordynował i kontrolował pracę poszczególnych ministrów⁶⁵⁶, to jednak w sprawach szczególnej wagi dla państwa Prezydent mógł zwoływać posiedzenia Rady Ministrów i im przewodniczyć⁶⁵⁷. Ustawa konstytucyjna z 17 października 1992 roku nadała również Prezydentowi szczególne uprawnienia dotyczące powoływania ministra spraw zagranicznych, ministra obrony narodowej oraz ministra spraw wewnętrznych. W przypadku tych ministrów premier mógł przedstawić wniosek dotyczący ich powołania po uprzednim zasięgnięciu opinii Prezydenta⁶⁵⁸. W ten sposób powstała instytucja tzw. „resortów prezydenckich”. Jak pisze Janina Paradowska: „Na kształcie małej konstytucji zaciążyła osobowość Lecha Wałęsy, który nie mieścił się w gorsecie skrojonym dla Wojciecha Jaruzelskiego (...)”⁶⁵⁹

I dalej:

„Wałęsa bowiem z prawa do opiniowania uczynił prawo do wskazywania konkretnych osób, skutkiem czego powstały tak zwane resorty prezydenckie. Co koalicjanci – zwłaszcza z SLD

⁶⁵³ Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, Dz.U. 1992 nr 84 poz. 426, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19920840426/O/D19920426.pdf>, (dostęp: 29.11.2021).

⁶⁵⁴ Dz.U. 1992 nr 84 poz. 426, art. 34.

⁶⁵⁵ Dz.U. 1992 nr 84 poz. 426, art. 35.

⁶⁵⁶ Dz.U. 1992 nr 84 poz. 426, art. 55.

⁶⁵⁷ Dz.U. 1992 nr 84 poz. 426, art. 38.

⁶⁵⁸ Dz.U. 1992 nr 84 poz. 426, art. 61.

⁶⁵⁹ J. Paradowska, *Jakie są kompetencje polskiej głowy państwa*, „Polityka” 5 maja 2015, <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/1618063,1,jakie-sa-kompetencje-polskiej-glowy-panstwa.read>, (dostęp: 29.11.2021).

i PSL – przeżykali, nie chcąc wchodzić w spory z głową państwa mającą mocną legitymację. Nie tylko wyborczą, ale także tego, który obalił komunizm”⁶⁶⁰.

Zapisy Małej Konstytucji nadające w praktyce Prezydentowi uprawnienia do głębokiej ingerencji w skład i prace rządu, w sposób systemowy musiały powodować tarcia wewnątrz władzy wykonawczej. Stosunek prezydenta Lecha Wałęsy do członków rządów, które z nim współpracowały najlepiej oddaje określenie, używane przez niego wobec premierów i ministrów – nazywał ich „zderzakami”. Jak pisze Lidia A. Zyblikiewicz: „W trakcie prezydentury Wałęsy mieliśmy pięciu premierów i co najmniej tyleż rządów, nie licząc zmian poszczególnych ministrów. A polityków, którym prezydent powierzał rządzenie krajem, rzeczywiście traktował bez śladu przywiązania czy zbędnej czułości”⁶⁶¹.

Biorąc pod uwagę, iż jednym z tzw. ministrów prezydenckich był Minister Spraw Wewnętrznych, podległy szefowi MSW Urząd Ochrony Państwa znalazł się w zakresie wpływów Prezydenta, a co za tym idzie został wystawiony na ryzyko instrumentalnego wykorzystania w walce politycznej. Ryzyko to było tym większe, że w praktyce nowo powołany w 1990 roku Urząd Ochrony Państwa nie został poddany kontroli parlamentarnej z udziałem opozycji politycznej i strukturalnie oraz funkcjonalnie był oparty na modelu policji politycznej.

7.3. Upadek rządu premiera Jana Olszewskiego

Po wyborach prezydenckich rozpoczęły się również przygotowania do przeprowadzenia pierwszych wolnych, konkurencyjnych wyborów do Sejmu i drugich konkurencyjnych wyborów do Senatu. Wyłoniony po przeprowadzonych w dniu 27 października 1991 roku wyborów Sejm był bardzo rozdrobniony politycznie. W wyniku żmudnych negocjacji dopiero w 23 grudnia 1991 został powołany rząd Jan Olszewskiego. Rząd wsparła koalicja następujących ugrupowań: PC, ZChN, PSL, PL, PSL „Solidarność”, NSZZ „Solidarność”, ChD, PChD, Partia „X”, Mniejszość Niemiecka oraz częściowo Solidarność Pracy i Polski Program Gospodarczy⁶⁶².

Prezydent Lech Wałęsa od początku nie ukrywał swojej niechęci do rządu Jana Olszewskiego. Powodem takiej postawy były dwa poważne pola konfliktu, z jednej strony

⁶⁶⁰ Ibidem.

⁶⁶¹ L. A. Zyblikiewicz, *Lech Wałęsa otwarcie mieszal swoich współpracowników z błotem. Co mówił w 1995 roku o Kaczyńskich, a co o Olszewskim?*, Twoja Historia.pl, <https://twojahistoria.pl/2018/01/31/lech-walesa-otwarcie-mieszal-swoich-wspolpracownikow-z-blotem-co-mowil-w-1995-roku-o-kaczynskich-a-co-o-olszewskim/>, (dostęp: 24.07.2022 r.).

⁶⁶²A. Dudek, *Historia polityczna Polski 1989–2005*, Arcana, Kraków 2007, s. 184.

kwestie lustracji, z drugiej zaś problemy związane z planowanym wycofaniem wojsk Armii Radzieckiej z terenów Polski⁶⁶³. Rząd Olszewskiego planował ujawnienie byłych tajnych współpracowników Służby Bezpieczeństwa. Już 10 lutego 1992 roku został powołany Wydział Studiów przy ministrze spraw wewnętrznych, który rozpoczął analizę pracy operacyjnej SB. W marcu i kwietniu 1992 roku minister Antoni Macierewicz (szef MSW) przedstawił Sejmowi projekty aktów prawnych, stwarzających mechanizm sprawdzania wysokich urzędników państwowych pod kątem ich ewentualnej współpracy ze służbami specjalnymi PRL. Zespół powołany przez ministra A. Macierewicza odkrył m.in., iż po wyborach w roku 1989 podsekretarz stanu MSW gen. Henryk Dankowski nakazał oficjalne wyeliminowanie z sieci agenturalnej i zgromadzenie materiałów osób współpracujących z SB, które trafiły do Sejmu i Senatu. Wśród analizowanej dokumentacji znalazły się materiały dot. tajnego współpracownika (TW) o pseudonimie „Bolek”, którego na podstawie raportu ówczesnego szefa kontrwywiadu UOP Konstantego Miodowicza zidentyfikowano jako Lecha Wałęsę⁶⁶⁴.

Kolejnym polem konfliktu między rządem a prezydentem stała się kwestia wprowadzonego do umowy polsko – rosyjskiej dot. wycofania wojsk radzieckich art. 7, zakładającego możliwość tworzenia na terenie opuszczanych baz sowieckich wspólnych polsko – rosyjskich spółek handlowych. „Założenia do tego pomysłu tworzone były nie pod kierownictwem prof. Jerzego Makarczuka⁶⁶⁵ i gen. Pawła Graczowa w siedzibie MSZ, a prezydenta Lecha Wałęsy i gen. P. Graczowa w Belwederze”⁶⁶⁶. Zmiana ta została zatwierdzona przez polski MSZ i Kancelarię Prezydenta L. Wałęsy. W rezultacie więc bez wiedzy premiera urzędnicy MSZ i Kancelarii Prezydenta prowadzili rokowania nad traktatem nie posiadając pełnomocnictw, aby móc wprowadzić ponadstandardowe zapisy w traktacie⁶⁶⁷. Mimo krytyki wyrażonej przez Radę Ministrów, „w dniu 21 maja 1992 r. minister z Kancelarii Prezydenta, Andrzej Drzycimski, publicznie oświadczył, że zastrzeżenia rządu „zostały wycofane”⁶⁶⁸. Prezydent Lech Wałęsa przebywał już wówczas w Moskwie, gdzie miało

⁶⁶³ Por. S. Cenckiewicz, *Obalić ten rząd!, Obalenie rządu Jana Olszewskiego*, „Do Rzeczy” 22/2017, https://dorzeczy.pl/_f/elements/2017-06/DoRzeczy-dodatek-obalenie-rzadu-olszewskiego.pdf, (dostęp: 29.11.2021).

⁶⁶⁴ Ibidem.

⁶⁶⁵ Od 1989 do 1992 zajmował stanowisko podsekretarza stanu i następnie sekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych. Zajmował się w tym okresie weryfikacją kadr, pełnił funkcję negocjatora ze strony polskiego rządu w sprawie wycofania wojsk radzieckich z terytorium RP.

⁶⁶⁶ A. Wawryszuk, *Negocjacje dotyczące wyprowadzenia Armii Radzieckiej – warunkiem odzyskania pełnej suwerenności Polski*, s. 141, file:///C:/Users/User/Downloads/wawryszuk_negocjacje%20dotyczace.pdf, (dostęp: 29.11.2021).

⁶⁶⁷ Por. A. Wawryszuk, *Negocjacje dotyczące*, op. cit., s. 141., file:///C:/Users/User/Downloads/wawryszuk_negocjacje%20dotyczace.pdf, (dostęp: 29.11.2021).

⁶⁶⁸ S. Cenckiewicz, *Obalić ten rząd!*, op. cit., s. 5, https://dorzeczy.pl/_f/elements/2017-06/DoRzeczy-dodatek-obalenie-rzadu-olszewskiego.pdf, (dostęp: 29.11.2021).

nastąpić podpisanie umowy. W dniu 22 maja 1992 premier J. Olszewski przesłał do Moskwy szyfrogram, w którym w sposób stanowczy sprzeciwił się podpisaniu umowy polsko – rosyjskiej, która zawierałaby treść spornego art. 7.

„Całe sześciomiesięczne trwanie rządu Olszewskiego nacechowane było poszukiwaniem stabilnej większości parlamentarnej”⁶⁶⁹, co ostatecznie się nie udało. W literaturze wskazuje się, iż powodem upadku rządu J. Olszewskiego była kwestia zgłoszonej przez posła Janusza Korwina – Mikke (UPR) uchwały wzywającej do przeprowadzenia lustracji osób zajmujących najwyższe stanowiska państwowe, jednak nie jest to do końca prawda. Wydarzenia te poprzedziło np. przyjęcie przez zarząd Unii Demokratycznej w dniu 24 maja 1992 r. uchwały wzywającej rząd Olszewskiego do ustąpienia⁶⁷⁰ a następnie w dniu 27 maja trzy ugrupowania Unia Demokratyczna, Kongres Liberalno – Demokratyczny i Polski Program Gospodarczy zgłosiły w Sejmie formalny wniosek o wotum nieufności wobec rządu. Gabinet Jana Olszewskiego został odwołany w nocy w dniu 5 czerwca 1992 roku.

Rząd Jana Olszewskiego i okoliczności jego odwołania do dziś stanowią swego rodzaju mit założycielski formacji prawicowych w Polsce, szczególnie tych, których politycy już w latach 1990 – 1992 zaczęli odrzucać ustalenia „Okrągłego Stołu”. „Realizacja programu niepodległościowego była najważniejszym celem rządu Jana Olszewskiego, nawet jeśli ceną miałyby być doraźna utrata władzy”⁶⁷¹ – ta wypowiedź Antoniego Macierewicza w jednym z wywiadów najlepiej charakteryzuje stosunek polskiej prawicy do dokonań rządu Jana Olszewskiego, ale również pośrednio do innych ugrupowań solidarnościowych, które nie poparły tego rządu. W podobnym duchu wypowiadał się również Jarosław Kaczyński: „Rząd Jana Olszewskiego był rządem przełomowego znaczenia. Mimo że trwał krótko, to jednak wyznaczył pewną drogę; ta droga została zatrzymana aż na 13 lat, ale pozostała częścią polskiej polityki i została znowu podjęta”⁶⁷².

Upadek rządu J. Olszewskiego wyznaczył nowe linie podziału pomiędzy dawnymi sojusznikami. Wspierające dotychczas prezydenta L. Wałęsę środowisko Porozumienia Centrum przeszło do antyprezydenckiej opozycji, podobnie jak spora część innych ugrupowań prawicowych. W rządzie Waldemara Pawlaka, który zastąpił Radę Ministrów Jana

⁶⁶⁹ Ł. Zamecki, *Dzieje polityczne Polski...*, op. cit., s. 22.

⁶⁷⁰ W. Kaczyński, *Solidarność u władzy. Dziennik 1989–1993*, Europejskie Centrum Solidarności, Gdańsk 2010, s. 164.

⁶⁷¹ A. Macierewicz: *rząd Jana Olszewskiego za wszelką cenę chciał realizować program niepodległościowy*, Dzieje.pl. Portal historyczny, <https://dzieje.pl/wiadomosci/macierewicz-rzad-jana-olszewskiego-za-wszelka-cene-chcial-realizowac-program>, (dostęp: 29.11.2021).

⁶⁷² Kaczyński: *Rząd Olszewskiego był rządem przełomowego znaczenia*, „Dziennik” 15.02.2019, <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/artykuly/1398030,kaczynski-ocenia-rzad-olszewskiego.html>, (dostęp: 29.11.2021).

Olszewskiego, nowym szefem MSW został związany z Lechem Wałęsą – Andrzej Milczanowski. Misja powierzona Waldemarowi Pawlakowi nie powiodła się. Kolejnym premierem została Hanna Suchocka, której rządy zakończyły się w wyniku wotum nieufności w dniu 28 maja 1993 roku.

Brak transparentnego rozwiązania problemu agentury komunistycznych służb specjalnych miał kolosalny wpływ na stabilność ówczesnego systemu politycznego i w sposób bezpośredni przyczynił się do powstania a później utrwalenia w kolejnych latach „stylu paranoicznego” w polskiej polityce. Stylu, którego przedstawiciele charakteryzują się postrzeganiem świata jako „skierowanego przeciwko narodowi, kulturze, sposobowi życia, od których zależny jest nie tylko on sam, lecz również miliony innych ludzi. Taka osoba zwykle nie uważa się za jedyną ofiarę spisku, przez co jej zachowanie jest do pewnego stopnia bardziej racjonalne i bezinteresowne. Co więcej, przekonanie, że w swych pasjach politycznych kieruje się altruizmem i patriotyzmem, w zasadzie przyczynia się do wzmocnienia jej oburzenia moralnego i przeświadczenia o słuszności własnych poglądów”⁶⁷³. Jest to styl myślenia oparty na „niezdrowej przesadzie, podejrzliwości i konspiracyjnej fantazji”⁶⁷⁴. Przy czym należy dodać za R. Hofstadterem, iż „pojęcie stylu wiąże się raczej ze sposobem, w jakim wyznaje i broni się przekonań, niż z prawdą bądź fałszem ich treści”⁶⁷⁵. Dlatego też nie chodzi w niniejszych rozważaniach o przyznanie racji jednej ze stron, ale o opis zjawiska. Część środowisk prawicowych w Polsce uznała bowiem, iż rząd J. Olszewskiego został obalony w wyniku spisku komunistycznej agentury działającej wspólnie i w porozumieniu z częścią elit solidarnościowych, co w dużym stopniu pogłębiło wzajemną nieufność poszczególnych grup elity politycznej. Wydarzenia kolejnych lat, w tym afery inwigilacyjne, w które były zamieszane służby demokratycznego państwa, jedynie utrwały takie widzenie rzeczywistości. Być może sytuację w tym zakresie wśród części prawicowych elit pogarszał również opisany przez R. Hofstadtera mechanizm polegający na tym, iż „przedstawiciele konkretnych interesów politycznych – być może z powodu skrajnie nierealistycznej natury swych żądań – nie mogą uzyskać wpływu na proces polityczny”⁶⁷⁶. Mit obalonego przy pomocy spisku rządu J. Olszewskiego był również w kolejnych latach instrumentalnie wykorzystywany w kampaniach wyborczych przez środowiska prawicowe. W tym sensie zarówno spisek, jak

⁶⁷³ R. Hofstadter, *Styl paranoiczny w polityce amerykańskiej*, w: F. Czech (red.), *Struktura teorii spiskowych. Antologia*, Nomos, Kraków 2014, s.22.

⁶⁷⁴ Ibidem, s.21.

⁶⁷⁵ Ibidem, s.22.

⁶⁷⁶ Ibidem, s. 51.

i teorie spiskowe stanowiły element strategii politycznych środowisk prawicowych⁶⁷⁷ wykorzystywanych do budowy poparcia politycznego. Jak już stwierdziłem wcześniej, obalenie rządu premiera J. Olszewskiego do dziś funkcjonuje jako „noc teczek” lub „nocna zmiana” i jest związane w prawicowej publicystyce z tajnymi działaniami przeciw temu rządowi ze strony byłych współpracowników Służby Bezpieczeństwa, których ten rząd chciał ujawnić oraz działalnością Wojskowych Służb Informacyjnych. Prawda jest jedna bardziej banalna, rząd J. Olszewskiego nie miał potrzebnej do rządzenia większości i jak stwierdził w jednym z wywiadów Antoni Dudek: „sam był sobie winien, bo nie słuchał dobrych rad lidera Porozumienia Centrum, by poszerzyć koalicję. Kaczyński jednak tego nigdy głośno nie powie, bo podważałby wtedy całą legendę patriotycznego rządu obalonego przez agentów”⁶⁷⁸. Legenda tego rządu jest szczególnie kultywowana po roku 2015, kiedy ogromne wpływy w Telewizji Polskiej zyskał jeden z głównych architektów wyborczego sukcesu PiS – Jacek Kurski⁶⁷⁹. Również Obrady Okrągłego Stołu doczekały się swoich teorii spiskowych. Dwie najpopularniejsze mówią, iż rozmowy w Magdalence zostały zorganizowane przez złowrogą, sowiecką służbę specjalną KGB, według innej teorii w trakcie obrad Okrągłego Stołu „SB rozmawiała przy nim ze swoimi agentami”. W obu tych wersjach została zdradzona Polska⁶⁸⁰. Te spiskowe przekonania, które otworzyły drogę do dalszego świadomego obudowywania rozmów w Magdalence innymi, uzupełniającymi poglądami i stanowiskami ideologiczno – politycznymi, doprowadziły do stworzenia „mitu założycielskiego” znacznej części polskiej prawicy mocno związanego z tzw. „rewolucją moralną” realizowaną przez PiS w czasach IV RP (od 2005 r.)⁶⁸¹. Spiskowe teorie w praktyce bowiem inicjowały nie tylko pewien styl myślenia, ale także stały się magnesem dla różnych osób, które wspólnie działając początkowo na marginesie życia politycznego, z czasem awansowały w hierarchii politycznej. I co ciekawe, te same spiskowe tezy, które dawały im wcześniej etykietę osób niezrównoważonych, z czasem wyniosły ich do władzy i tym samym wprowadziły do głównego nurtu.

⁶⁷⁷ Por. M. Fenster, *Dziś wszyscy jesteśmy zwolennikami teorii spiskowych*, w: F. Czech (red.), *Struktura teorii spiskowych.*, op. cit., s.152.

⁶⁷⁸ J. Majmurek, *Nocna zmiana. PiS zmieniło historię upadku rządu Olszewskiego w procentujący politycznie mit*, „Wprost” 24.07.2022 r., <https://www.newsweek.pl/polska/polityka/nocna-zmiana-noc-teczek-i-upadek-rzadu-olszewskiego-jak-pis-wykorzystuje-ten-mit/lxyv8m7>, (dostęp: 24.07.2022 r.).

⁶⁷⁹ Ibidem.

⁶⁸⁰ Por. P. Kowal, *Okrągły Stół i jego rycerze. Mit, czarna legenda i teoria spiskowa*, TVN 24 24.07.2022 r., <https://tvn24.pl/magazyn-tvn24/okragly-stol-i-jego-rycerze-mit-czarna-legenda-i-teoria-spiskowa,201,3501>, (dostęp: 24.07.2022 r.).

⁶⁸¹ Zob. D. Waniek, *Mity założycielskie – mity polityczne. Ich znaczenie w procesie kształtowania współczesnych podziałów społecznych*, „Państwo i Społeczeństwo” 2011, nr 4, s. 42, https://repozytorium.ka.edu.pl/bitstream/handle/11315/25105/Waniek_Mity_zalozycielskie_mity_polityczne_2011.pdf?sequence=1&isAllowed=y, (dostęp: 02.10.2022).

Oparte na „konspiracyjnej fantazji” myślenie oraz nieufność do instytucji III RP miało również bezpośredni wpływ na działania podejmowane przez te środowiska wobec służb specjalnych. Efektem przyjęcia spiskowych schematów interpretacyjnych w kolejnych latach były głębokie zmiany kadrowe w służbach specjalnych po roku 1997 i marginalizacja Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego po roku 2005.

7.4. Instrumentalizacja służb związana ze środowiskiem politycznym prezydenta Lecha Wałęsy (instrukcja 0015/92 i „szafa Lesiaka”)

Najlepszym przykładem dysfunkcji związanych z odizolowaniem Urzędu Ochrony Państwa od demokratycznego nadzoru jest sprawa instrukcji nr 0015/92. Autorami instrukcji byli funkcjonariusze UOP, którzy samodzielnie bez udziału przedstawicieli sił politycznych zasiadających w parlamencie, określili w niej, które podmioty polityczne stanowią zagrożenie dla systemu politycznego i jakimi metodami służba będzie gromadziła informacje na temat tych podmiotów. Należy dodać, iż w roku 1992 działała co prawda stała podkomisja parlamentarna ds. służb specjalnych, jednak jej uprawnienia były niewielkie. Podobnie zresztą do uprawnień powołanej w roku 1995 przy wielkich oporach wysokich funkcjonariuszy służb specjalnych stałej sejmowej Komisji ds. Służb Specjalnych. Głównym argumentem przeciw powołaniu komisji w roku 1995 było zagrożenie dla tajności prowadzonych operacji przez UOP, a co za tym idzie skuteczności działania służb. To właśnie źle rozumiany prymat tajności nad demokratyczną kontrolą w największym stopniu przyczyniał się do opisanej przez W. Kellera izolacji, „wyspiarskości” służb od demokratycznego nadzoru.

Instrukcja UOP nr 0015/92 o pracy pionu analiz i informacji UOP wydana została 26 października 1992 przez dyrektora Biura Analiz i Informacji UOP Piotra Niemczyka⁶⁸². Istnienie instrukcji ujawnił Jarosław Kaczyński w trakcie konferencji prasowej w marcu 1993 r. Według informacji przekazanych przez J. Kaczyńskiego regulacja ta powstała, by umożliwić inwigilowanie partii prawicowych, głównie Porozumienia Centrum, Ruchu dla Rzeczypospolitej Jana Olszewskiego i Ruchu Trzeciej Rzeczypospolitej Jana Parysa. Zdaniem Jarosława Kaczyńskiego dokument umożliwiał funkcjonariuszom Urzędu Ochrony Państwa „werbowanie agentów i prowadzenie operacji specjalnych nie tylko przeciwko partiom, ale też

⁶⁸² *Oświadczenie Prezesa Trybunału Konstytucyjnego prof. Marka Saffjana, 21 lutego 2006 r.*, https://trybunal.gov.pl/fileadmin/content/dokumenty/wystapienia/1998_2006/oswiadczenie20060221.pdf, (dostęp: 02.12.2021).

związkom zawodowym i organizatorom strajków”⁶⁸³. Kwestia instrukcji stała się bardzo ważnym tematem ówczesnej debaty politycznej w Polsce, do tego stopnia, iż wnioskiem z dnia 1 kwietnia 1993 roku Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych Sejmu RP zwróciła się do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie zgodności wyżej wymienionej instrukcji z Konstytucją RP. Trybunał rozpoznał sprawę na posiedzeniu niejawnym w dniu 15 czerwca 1993 roku. Sędziowie zdecydowali o umorzeniu postępowania ze względu na fakt, iż wcześniej tj. 27 maja 1993 roku Szef Urzędu Ochrony Państwa uchylił wspomnianą instrukcję⁶⁸⁴.

Sama instrukcja 0015/92 dzieliła się na dwie części: w pierwszej opisano strukturę organizacyjną biura, czyli wydziały zajmujące się poszczególnymi sferami (I – życie polityczno – społeczne, II – życie gospodarcze, III – mniejszości narodowe i religijne, IV – informacja bieżąca, V – logistyka). Druga część odnosiła się do metod działania Biura Analiz i Informacji UOP, wśród których znalazło się korzystanie z ekspertów i konsultantów⁶⁸⁵. Na temat instrukcji wielokrotnie wypowiadał się również jej autor Piotr Niemczyk, który stwierdził, iż instrukcja powstała po to, aby BAIiI mógł gromadzić i przekazywać bezpośrednio władzom państwa informacje dot. głównie nieprawidłowości w procesie prywatyzacji oraz sytuacji społecznej (protesty, strajki)⁶⁸⁶. Niemczyk zaprzeczył również, iż w ramach zbierania informacji na temat niepokoїв społecznych werbowano agentów: „Nie prowadziliśmy tam jednak źródeł operacyjnych, nie werbowaliśmy agentów, nie podsłuchiwaliśmy związkowców. Kiedy wydawali oświadczenia i podejmowali działania, które było widać w mediach, to śledziliśmy sytuację. Patrzyliśmy i ocenialiśmy, czy poziom napięcia w akcjach protestacyjnych jest groźny dla stabilności państwa”⁶⁸⁷. Z kolei eksperci byli potrzebni w zakresie wydawania ocen popartych wiedzą specjalistyczną: „Chodziło o umiejętność oceny. To znaczy – jeśli ktoś twierdził, że dany zakład został sprywatyzowany w sposób złodziejski, to żeby dla UOP – u osoba z odpowiednimi kwalifikacjami umiała to profesjonalnie ocenić. Słowem: potrzebowaliśmy ekspertów. I tylko dlatego powstała instrukcja 0015”⁶⁸⁸. W podsumowaniu Piotr Niemczyk stwierdził: „Gdybyśmy wtedy łamali prawo, stosując środki, technikę operacyjną, nie mając do tego uprawnień, wszystkie kolejne rządy by nam tę sprawę

⁶⁸³ C. Łazarkiewicz, *Precedensowy wyrok w sprawie tzw. inwigilacji prawicy*, „Polityka” 22 czerwca 2010, <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/1506822,1,precedensowy-wyrok-w-sprawie-tzw-inwigilacji-prawicy.read>, (dostęp: 02.12.2021).

⁶⁸⁴ Postanowienie z dnia 15 czerwca 1993 roku (U.3/93), https://trybunal.gov.pl/fileadmin/content/dokumenty/wystapienia/1998_2006/oswiadczenie20060221.pdf, (dostęp: 02.12.2021).

⁶⁸⁵ Por. S. Hoc, *Kilka refleksji...*, op. cit., s.83.

⁶⁸⁶ G. Chlasta, *Jak chłopaki z opozycji tworzyły UOP*, „Polska The Times” 13 kwietnia 2014 r., <https://polskatimes.pl/jak-chlopaki-z-opozycji-tworzyly-uop/ar/3401193>, (dostęp: 02.12.2021).

⁶⁸⁷ Ibidem.

⁶⁸⁸ Ibidem.

wyciągnęły. Nikt nigdy takich papierów nie pokazał. Cała ta szafa Lesiaka to jest w ogóle jakiś żart, który z BAIł nie ma nic wspólnego”⁶⁸⁹.

Jarosław Kaczyński od momentu ujawnienia instrukcji wielokrotnie podkreślał, że jego partia, Porozumienie Centrum, padła ofiarą nielegalnych działań UOP w latach 90., a inwigilacja doprowadziła do zapaści organizacyjnej tej partii. „Mit ten stał się jednym ze spoiw rodzącego się na początku XXI wieku nowego stronnictwa Kaczyńskich – Prawa i Sprawiedliwości. PiS również kreował się na ofiarę UOP. Dlatego likwidacja tej służby była jednym z najważniejszych celów partii”⁶⁹⁰. W dużej mierze uzupełnia to mit założycielski. Skoro agenci stworzyli III RP, to cały czas utrudniali życie prawdziwie niepodległościowym politykom.

Sprawa instrukcji 0015/92 wróciła po wygranych przez PIS w roku 2005 wyborach parlamentarnych, kiedy to w artykule *Wszyscy ludzie pułkownika* zamieszczonym w „Dzienniku Polska – Europa – Świat” Tomasz Pompowski stwierdził, że „instrukcja pozwalała funkcjonariuszom UOP na inwigilowanie ugrupowań prawicowych”⁶⁹¹. W odpowiedzi na artykuł Piotr Niemczyk wniósł pozew do Sądu Okręgowego w Warszawie o ochronę dóbr osobistych. Świadcami w procesie byli Jarosław Kaczyński i Antoni Macierewicz. Sąd 18 marca 2010 r. uznał, że instrukcja nie mówi o inwigilacji prawicy, a obaj świadkowie są mało wiarygodni:

„Sąd ocenił ich zeznania jako mało wiarygodne, stanowiące raczej wyraz ich osobistych odczuć, niż opis faktów. Obaj świadkowie przedstawili swoje przekonania odnośnie utworzenia w UOP struktur do inwigilacji i zwalczania prawicowych partii politycznych (czegoś w rodzaju policji politycznej) oraz prowadzenia przez UOP rozpracowywania Ruchu dla Rzeczypospolitej, Ruchu Trzeciej Rzeczypospolitej, Ruchu Chrześcijańsko –Narodowego i Porozumienia Centrum. Powyższe słowa świadków w świetle materiału dowodowego zebranego w sprawie należało ocenić jako przejaw ich osobistych poglądów, uzasadniony jedynie w zakresie, w jakim dotyczył działań zespołu pułkownika Lesiaka, a w pozostałej części nie znajdujący oparcia w innych dowodach”⁶⁹².

⁶⁸⁹ Ibidem.

⁶⁹⁰ C. Łazarkiewicz, *Precedensowy wyrok...*, op. cit., <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/1506822,1,precedensowy-wyrok-w-sprawie-tzw-inwigilacji-prawicy.read>, (dostęp: 02.12.2021).

⁶⁹¹ S. Hoc, *Kilka refleksji o plk prof. Jerzym Koniecznym – byłym szefie i Przyjacielu*, w: J. Widacki (red.), *Inspiracje i wspomnienia dedykowane pamięci Jerzego Koniecznego*, Kraków 2021, s. 82.

⁶⁹² Cytat z uzasadnienia wyroku, sygn. akt XXIV C 929/08, cyt. za: S. Hoc, *Kilka refleksji o plk prof. Jerzym Koniecznym – byłym szefie i Przyjacielu*, w: J. Widacki (red.), *Inspiracje i wspomnienia dedykowane pamięci Jerzego Koniecznego*, Kraków 2021, s. 83.

Sąd stwierdził również, że instrukcja określała jedynie zasady gromadzenia informacji o zagrożeniach dla bezpieczeństwa państwa, a także sposoby weryfikowania tych informacji z wykorzystaniem wiedzy specjalistycznej osób uznanych za ekspertów w danej dziedzinie. Instrukcja nie przewidywała tworzenia struktur do inwigilacji oraz zwalczania jakiegokolwiek organizacji. Obaj świadkowie tj. Antoni Macierewicz i Jarosław Kaczyński twierdzili, że zawarte w instrukcji słowo „konsultant” stanowiło w istocie kamuflaż, ukrywający tajnych współpracowników, których zadaniem miało być przenikanie do partii prawicowych i ich dezintegracja. Świadkowie nie byli w stanie stwierdzić, kim byli ci tajni współpracownicy, ani jakie działania prowadzili⁶⁹³. Sąd dodał również w uzasadnieniu, iż „obaj świadkowie byli osobiście zainteresowani rozdmuchiwaniem informacji o inwigilacji prawicy. Był to bowiem jeden z istotnych punktów programu politycznego ich partii”⁶⁹⁴. Sąd Apelacyjny w Warszawie oddalił 16 marca apelację w sprawie wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie, który nakazywał zamieszczenie sprostowania artykułu "Wszyscy ludzie pułkownika". Tym samym Sąd Apelacyjny potwierdził stanowisko Sądu Okręgowego, że instrukcja 0015/92 nie pozwalała na inwigilację prawicy.

Z perspektywy czasu trudno się z powyższym stwierdzeniem nie zgodzić. Instrukcja 0015/92 nie miała nic wspólnego z działalnością pułkownika Jana Lesiaka, chociaż w prawicowej publicystyce do dziś funkcjonuje inny pogląd, który najlepiej oddaje następujący fragment publikacji pt. *Resortowe dzieci. Służby* z 2015 roku: „Inwigilację prawicy ułatwiło wprowadzenie w życie *Instrukcji 0015* wydanej 28 października 1992 roku przez Piotra Niemczyka, dyrektora Biura Analiz i Informacji Urzędu Ochrony Państwa”⁶⁹⁵.

W przypadku działalności służb specjalnych, zwłaszcza tak słabo kontrolowanych jak to ma miejsce w Polsce, bardzo trudno ustalić stan faktyczny. Na przeszkodzie ustaleniu obiektywnej prawdy nawet dla takich instytucji jak prokuratura i sądy stoją zapisy z jednej strony Ustawy o UOP czy Ustawy o ABW, z drugiej zaś regulacje wpisane w Ustawę o ochronie informacji niejawnych. Przepisy te dawały od chwili powołania Urzędu Ochrony Państwa praktyczną dowolność szefowi tej instytucji w odtajnianiu dokumentów służby. Jednak na podstawie dostępnej wiedzy można stwierdzić, iż:

⁶⁹³ Por. S. Hoc, *Kilka refleksji...*, op. cit., s.83.

⁶⁹⁴ C. Łazarkiewicz, *Precedensowy wyrok...*, op. cit., <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/1506822,1,precedensowy-wyrok-w-sprawie-tzw-inwigilacji-prawicy.read>, (dostęp: 02.12.2021).

⁶⁹⁵ D. Kania, J. Targalski, M. Marosz, *Resortowe dzieci. Służby*, Fronda, Warszawa 2015, s. 304.

1. Instrukcja 0015/92 wyposażała tzw. biały wywiad, czyli Biuro Analiz i Informacji w uprawnienia operacyjne polegające na możliwości korzystania z osobowych źródeł informacji. W przypadku BAII byli to konsultanci i eksperci.
2. Instrukcja, chociaż nie formułowała celu działalności BAII jako gromadzenia informacji o konkretnych podmiotach politycznych, to jednak miała ułatwić zbieranie i weryfikowanie informacji na temat procesów prywatyzacyjnych oraz akcji protestacyjnych na terenie kraju.
3. Przy złej woli politycznej źródła BAII mogły być wykorzystane czynnie do kształtowania sytuacji w ramach danego konfliktu a nie tylko biernie do zbierania informacji.
4. Osoby (prawdopodobnie funkcjonariusze UOP), które przekazały J. Kaczyńskiemu wiedzę na temat Instrukcji 0015/92, mogły świadomie bądź nieświadomie stanowić narzędzie destabilizacji systemu politycznego.
5. Jeszcze przed ujawnieniem działalności zespołu płk J. Lesiaka informacja na temat możliwej inwigilacji środowisk prawicowych była wiązana właśnie z ww. instrukcją. Dezinformacja w tym przypadku mogła być dwufazowa, ujawnienie informacji o samej instrukcji zwiększało konflikt w środowisku partii „postsolidarnościowych”, ewentualna negatywna weryfikacja informacji na temat związku instrukcji z inwigilacją partii prawicowych uderzyłaby w wiarygodność J. Kaczyńskiego.

Analizując sprawę instrukcji 0015/92 z punktu widzenia wykorzystania politycznego służby, należy stwierdzić, iż oceniający całą sprawę sąd nie dopatrył się przekroczenia uprawnień przez funkcjonariuszy UOP. Sąd natomiast stwierdził, że aktorzy polityczni (politycy PC) byli osobiście zainteresowani rozdmuchiwaniem informacji o inwigilacji prawicy. Był to bowiem jeden z istotnych punktów programu politycznego ich partii. Nic nie wskazuje więc, iż mamy w tym przypadku do czynienia z jakimś rodzajem upolitycznienia służby. Biorąc pod uwagę optykę systemową można wskazać następujący schemat rozwoju afery:

1. Na wejściach do systemu pojawiły się negatywne, chociaż zniekształcone sygnały w postaci informacji na temat instrukcji i inwigilacji partii politycznych, które J. Kaczyńskiemu przekazali nn. funkcjonariusze UOP. W 1993 roku Jarosław Kaczyński publicznie ujawnił instrukcję.
2. Efektem w systemie politycznym stały się napięcia wewnątrz systemu, których materializację stanowiła debata polityczna i wniosek komisji sejmowej do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności z konstytucją instrukcji 0015/92.
3. Po stronie wyjść z systemu politycznego pojawiła się informacja, iż Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie, ale nie zajął się instrukcją, ponieważ Szef UOP ją uchylił.

Afera spowodowała zmianę w otoczeniu systemu politycznego polegającą na tym, iż w świadomości polityków PC wywołana została głęboka nieufność do służb demokratycznego państwa tworzonych po 1989 roku oraz nieufność do nowych funkcjonariuszy przyjętych po 1989 roku. Funkcjonariusze służb najpierw wprowadzili zakłócenia do systemu politycznego przekazując informacje na temat instrukcji 0015, następnie w ramach sprzężenia zwrotnego pojawiły się procesy systemowe, które przyczyniły się do destabilizacji służby. Jarosław Kaczyński zarzucił służbom działanie polityczne. Możemy tu również mówić o efekcie odłożonego w czasie sprzężenia zwrotnego, którego wynikiem stały się głębokie zmiany kadrowe w służbach specjalnych prowadzone przez AWS w 1997 roku oraz budowa własnej służby przez PIS w 2005 roku – Centralnego Biura Antykorupcyjnego. Afera dla środowisk pravicowych stała się kolejnym potwierdzeniem dla „agenturalnego modelu myślenia spiskowego”, w którym służby specjalne działają przeciw części aktorów politycznych.

Jak już stwierdziłem wyżej, zespół pułkownika J. Lesiaka nie potrzebował do swojej działalności omawianej wcześniej instrukcji 0015/92, ponieważ jako Zespół Inspekcyjno – Operacyjny w Gabinetcie Szefa UOP działał na podstawie zupełnie innych przepisów wewnętrznych. Instrukcja więc nie miała nic wspólnego z inwigilacją partii politycznych prowadzoną przez zespół J. Lesiaka, chociaż, co należy podkreślić, sama inwigilacja oczywiście miała miejsce. Sprawa „szafy pułkownika Lesiaka” zaczęła funkcjonować w społecznej świadomości po złożeniu w dniu 17 września 1997 r. do Prokuratury Wojewódzkiej w Warszawie doniesienia przez ówczesnego szefa UOP gen. Andrzeja Kapkowskiego w związku z podejrzeniem prowadzenia nielegalnej inwigilacji przez niektórych funkcjonariuszy UOP wobec legalnie działających partii politycznych. W doniesieniu stwierdzono, iż „zabezpieczone dokumenty sporządzone zostały w UOP przede wszystkim w 1993 r., w większości przez płk Jana Lesiaka oraz innych funkcjonariuszy pracujących pod jego kierownictwem i ich autentyczność nie budzi wątpliwości. Wśród znajdujących się w szafie dokumentów większość stanowią doniesienia osobowych źródeł informacji o pseudonimach M., D., A. i W. (pseudonimy utajnione przez ABW, a litery wpisane ręcznie – PAP). Informatorzy ci przekazywali funkcjonariuszom UOP doniesienia sprowadzające się przede wszystkim do relacjonowania sytuacji politycznej w kraju, w partiach politycznych takich jak: PC, RdR, SdRP, PPS i PUS oraz informacje dotyczące przywódców i działaczy wyżej wymienionych ugrupowań politycznych – zwłaszcza J. Olszewskiego, Lecha i Jarosława Kaczyńskich, R. Szeremietiewa, E. Spychalskiej, L. Millera i innych”⁶⁹⁶.

⁶⁹⁶ Z „szafy Lesiaka” – dokumenty, PAP 09–10–2006, <https://www.zw.com.pl/arttykul/193379.html?print=tak>, (dostęp: 02.12.2021).

I dalej:

„Odnalezione i zabezpieczone dokumenty uzasadniają podejrzenie, że płk Jan Lesiak oraz pracujący pod jego kierownictwem funkcjonariusze Zespołu Inspekcyjno – Operacyjnego w latach 1991 – 1995 za zgodą i wiedzą ówczesnego kierownictwa MSW i UOP podejmowali działania w zakresie rozpracowania i dezintegracji wobec istniejących w Polsce niektórych legalnych partii i ugrupowań politycznych”⁶⁹⁷.

W doniesieniu gen. A Kapkowski wskazał osoby, które mogły być odpowiedzialne za działalność zespołu: „W związku z tym zachodzi uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa przekroczenia uprawnień (art. 246 § 1 kk) przez: Andrzeja Milczanowskiego – ówczesnego ministra Spraw Wewnętrznych nadzorującego UOP, Jerzego Koniecznego – ówczesnego szefa Urzędu Ochrony Państwa, Jerzego Gałęzię – ówczesnego dyrektora Biura Prezydialnego UOP, płk Jana Lesiaka – kierownika Zespołu Inspekcyjno – Operacyjnego Gabinetu Szefa UOP i innych funkcjonariuszy pracujących w tym czasie pod jego kierownictwem”⁶⁹⁸.

W 2003 r. prokuratura wysłała do sądu akt oskarżenia wobec J. Lesiaka. Wątek ewentualnej odpowiedzialności jego przełożonych umorzono⁶⁹⁹. W dniu 20 września 2006 roku w Sądzie Okręgowym w Warszawie rozpoczął się proces płk J. Lesiaka. W tym samym roku odtajniono część materiałów wytworzonych przez zespół płk J. Lesiaka. Wśród odtajnionych dokumentów znalazły się: Ocena działalności niektórych ugrupowań politycznych, Sylwetka J. Kaczyńskiego w ocenie zespołu Lesiaka, Wytyczne zespołu Lesiaka nt. inwigilacji J. Kaczyńskiego, notatka dot. zrealizowanych przedsięwzięć operacyjnych w stosunku do niektórych radykalnych ugrupowań. Wśród odtajnionych dokumentów zwracają uwagę szczególnie wytyczne dot. inwigilacji J. Kaczyńskiego zawierające kierunki operacyjne zdobywania informacji, wśród których pojawiły się kwestie uzyskania informacji kompromitujących osobiście Jarosława Kaczyńskiego i jego środowisko oraz sprawy związane z rozpoznaniem intencji i planów PC w konflikcie z prezydentem Lechem Wałęsą. O ile pierwsza grupa informacji dot. J. Kaczyńskiego i jego rozpoznania jako wpływowego polityka może się mieścić w temacie ochrony bezpieczeństwa państwa, to już rozpoznawanie planów politycznych legalnie działającej partii wykracza dalece poza wymiar związany

⁶⁹⁷ Ibidem.

⁶⁹⁸ Z "szafy Lesiaka", op. cit., <https://www.zw.com.pl/artukul/193379.html?print=tak>, (dostęp: 02.12.2021).

⁶⁹⁹ *Inwigilacja prawicy przed sądem*, Money.pl 20.09.2006, <https://www.money.pl/gospodarka/polityka/artukul/inwigilacja;prawicy;przed;sadem,221,0,186077.html>, (dostęp: 02.12.2021).

z bezpieczeństwem kraju i bezpośrednio wskazuje na polityczne motywacje tak zleceńodawców tych działań, jak również wykonujących je funkcjonariuszy służb specjalnych.

Oprócz płk Jan Lesiaka w zespole pracował również Witold H., znajomy Lesiaka z III Departamentu byłej Służby Bezpieczeństwa (SB), który zajmował się środowiskiem KPN – u oraz inny b. funkcjonariusz Departamentu III SB Jerzy P. Z nimi współpracowali Jerzy W., Andrzej G., Mirosław R., Jan S. oraz Czesław K. Ten ostatni wywodził się z V Departamentu SB, który zajmował się przemysłem. Do tej grupy za czasów szefowania Piotra Naimskiego dołączyli Andrzej D. i Krzysztof U. przeniesieni tam z Biura Analiz i Informacji⁷⁰⁰.

W trakcie swojego procesu, który był utajniony, płk J. Lesiak twierdził, że celem działania jego zespołu „była ochrona UOP przed penetracją tego Urzędu przez polityków i dziennikarzy”⁷⁰¹. W 2007 roku Sąd Okręgowy w Warszawie umorzył sprawę ze względu na przedawnienie. Sąd uznał jednocześnie, że J. Lesiak przekroczył swe uprawnienia, działając do sierpnia 1993 r. na rzecz dezintegracji Ruchu dla Rzeczypospolitej. Sąd podkreślił, że miał do dyspozycji jedynie 40 kart z szafy J. Lesiaka, które udostępnił UOP, „choć – jak można się domyślać – gdy szafę otwarto, było w niej kilka tysięcy stron materiałów. – To UOP dokonał selekcji tych materiałów źródłowych o podstawowym znaczeniu – podkreślił sąd”⁷⁰². Sąd podkreślił również, że nie ma żadnych dowodów, aby Lesiak miał jakikolwiek udział w wypadkach losowych liderów ówczesnej opozycji – np. wypadkach samochodów czy włamaniach do mieszkań.

Kwestia całkowitego odtajnienia wszystkich materiałów z tzw. „szafy Lesiaka” ma swoją odrębną historię. W listopadzie 2005 roku prokurator krajowy Janusz Kaczmarek zapowiadał pełne odtajnienie materiałów. Chodziło o 21 tomów śledztwa w sprawie Lesiaka oraz 500 tomów akt znalezionych w jego szafie⁷⁰³. Pytany w roku 2020 o kwestie odtajnienia wszystkich materiałów dot. sprawy Lesiaka prof. Antoni Dudek stwierdził: „To jest kwestia decyzji władz obecnej Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, która jest spadkobiercą UOP – jeżeli Szef ABW uzna, że takie materiały można odtajnić, to je odtajni. Ja byłbym natomiast za tym, żeby to stało się jak najszybciej i aby ujawniono te dokumenty w pełnym zakresie, z tego prostego powodu, że to był przykład działań absolutnie niedopuszczalnych w demokratycznym

⁷⁰⁰ *Zespół Inspekcyjno-Operacyjny przy szefie UOP*, Salon24, 17.01.2011, <https://www.salon24.pl/u/martinoff/269480,zespol-inspekcyjno-operacyjny-przy-szefie-uop>, (dostęp: 02.12.2021).

⁷⁰¹ *Płk Lesiak: To jest zwycięstwo*, Interia 15 lutego 2007, <https://wydarzenia.interia.pl/kraj/news-plk-lesiak-to-jest-zwyciestwo,nId,816451>, (dostęp: 02.12.2021).

⁷⁰² *Ibidem*.

⁷⁰³ R. Walenciak, *Kogo przygniecie szafa płk Lesiaka?*, „Tygodnik Przegląd” 11.12.2005, <https://www.tygodnikprzeglad.pl/kogo-przygniecie-szafa-plk-lesiaka/>, (dostęp: 03.12.2021).

państwie”⁷⁰⁴. Informacje zawarte w materiałach zespołu płk J. Lesiaka musiały być na tyle niebezpieczne, że po śmierci pułkownika minister koordynator służb specjalnych Mariusz Kamiński polecił, aby służby sprawdziły, czy Lesiak nie pozostawił po sobie „prywatnego archiwum, na wzór gen. Czesława Kiszczaka”⁷⁰⁵.

W trakcie całej sprawy inwigilacji prawicy oraz bardziej radykalnych partii lewicowych przez zespół płk J. Lesiaka wielu zadawało sobie pytanie, czy działania te akceptował prezydent Lech Wałęsa? W procesie J. Lesiaka prokuratura nadała byłemu prezydentowi status pokrzywdzonego⁷⁰⁶, co mogłoby wskazywać, że L. Wałęsa takiej wiedzy nie posiadał. Prof. Antoni Dudek twierdzi, iż co prawda nie ma twardych dowodów potwierdzających wiedzę Lecha Wałęsy na temat działań zespołu J. Lesiaka, jednak „wydaje się prawdopodobne, że jednak (Lech Wałęsa – dopisek mój W.G.) wiedział, i to chociażby z jednego powodu. Lesiak o wielu swoich działaniach komunikował, prawdopodobnie nawet z pominięciem Szefa Urzędu Ochrony Państwa, bezpośrednio ministrowi spraw wewnętrznych Andrzejowi Milczanowskiemu, który nadzorował UOP. Na poszczególnych notatkach Lesiaka, które kierował do góry, zachowały się właśnie adnotacje Milczanowskiego”⁷⁰⁷.

I dalej:

„Nad Milczanowskim z kolei był już tylko Wałęsa. Istnieje zatem wysokie prawdopodobieństwo, że Milczanowski o tych działaniach jednak informował Wałęsę, choć, jak powiedziałem, twardych dowodów na to nie ma”⁷⁰⁸.

Różnie oceniany jest również efekt działalności zespołu płk J. Lesiaka. Prof. Antoni Dudek w jednym z wywiadów stwierdził: „Te działania (inwigilacja prawicy – dopisek mój – W.G) na pewno doprowadziły do spotęgowania konfliktów między tymi partiami. Sam Lesiak później uważał się za autora tego, że ugrupowania prawicowe nie weszły do Sejmu II kadencji w 1993 r. Oczywiście to była przesada, bo one także z innych powodów nie weszły do kolejnego Sejmu, ale z pewnością działania zespołu Lesiaka w jakimś stopniu im

⁷⁰⁴ A. Kruszyńska, *Prof. A. Dudek: działalność płk Lesiaka to przykład działań niedopuszczalnych w demokratycznym państwie*, Dzieje.pl. Portal Historyczny 18.05.2020 r., <https://dzieje.pl/wiadomosci/prof-dudek-dzialalnosc-plk-lesiaka-przyklad-dzialan-niedopuszczalnych-w-demokratycznym>, (dostęp: 03.12.2021).

⁷⁰⁵ *Kamiński chce przejąć szafę Lesiaka*, Służby specjalne 18.05.2020 r., <https://www.sluzbyspecialne.com/kaminski-chce-przejac-szafe-lesiaka/>, (dostęp: 03.12.2021).

⁷⁰⁶ *Inwigilacja prawicy przed sądem*, op. cit., <https://www.money.pl/gospodarka/polityka/artukul/inwigilacja;prawicy;przed;sadem,221,0,186077.html>, (dostęp: 02.12.2021).

⁷⁰⁷ A. Kruszyńska, *Prof. A. Dudek: działalność...*, op. cit., <https://dzieje.pl/wiadomosci/prof-dudek-dzialalnosc-plk-lesiaka-przyklad-dzialan-niedopuszczalnych-w-demokratycznym>, (dostęp: 03.12.2021).

⁷⁰⁸ *Ibidem*.

zaszkodziły”⁷⁰⁹. Jarosław Kaczyński winą za działalność zespołu J. Lesiaka, poza ludźmi Lecha Wałęsy, obarczył rząd Hanny Suchockiej. W ocenie J. Kaczyńskiego „b. premier Suchocka odpowiada w sensie ogólnym, natomiast odpowiedzialność Milczanowskiego, ówczesnego szefa UOP Jerzego Koniecznego czy Jana Rokity ocenia (Jarosław Kaczyński – dopisek mój W.G.) ostrzej, bo uznaje, że doskonale orientowali się w tych działaniach”⁷¹⁰.

Jak już stwierdziłem wcześniej, w przypadku działalności służb specjalnych, zwłaszcza tak słabo kontrolowanych jak to ma miejsce w Polsce, bardzo trudno ustalić stan faktyczny. Jednak analizując dostępne fakty można stwierdzić, iż:

1. Działający przy Gabinetcie Szefa UOP Zespół Inspekcyjno – Operacyjny, jak sama nazwa wskazuje był zespołem operacyjnym, działał w oparciu o inne regulacje wewnętrzne i nie była do jego działalności potrzebna instrukcja BAI.
2. Jednym z celów działalności tego zespołu była dezintegracja ugrupowań politycznych, które były w konflikcie z prezydentem Lechem Wałęsą, co z kolei stanowiło potencjalne zagrożenie dla całego systemu politycznego.
3. O niektórych działaniach zespołu wiedział minister A. Milczanowski. Brak twardych dowodów na wiedzę i akceptację tych działań ze strony Lecha Wałęsy.
4. W skład zespołu wchodził b. funkcjonariusze Służby Bezpieczeństwa przyjęci do służby w Urzędzie Ochrony Państwa oraz funkcjonariusze wywodzący się z naboru po roku 1989.

Analizując sprawę tzw. „szafy Lesiaka” z punktu widzenia wykorzystania politycznego służby, należy stwierdzić, iż sąd w dużej mierze podzielił zarzuty, które znalazły się w zawiadomieniu o popełnieniu przestępstwa złożonym w dniu 17 września 1997 r. do Prokuratury Wojewódzkiej w Warszawie w związku z podejrzeniem prowadzenia nielegalnej inwigilacji przez niektórych funkcjonariuszy UOP wobec legalnie działających partii politycznych. Doniesienie dotyczyło m.in. Andrzeja Milczanowskiego ówczesnego ministra spraw wewnętrznych nadzorującego UOP, polityka związanego z Lechem Wałęsą. Należy równocześnie podkreślić, iż inwigilacja prawicy a kwestia instrukcji 0015/92 to dwie różne, chociaż powiązane sprawy. Dowiedzenie, przez PC, że instrukcja rzeczywiście istniała mogłoby wskazywać na formalne zlecenie. W praktyce, jak to bywa w demokracji nieskonsolidowanej, działania Biura Analiz i Informacji stanowiły raczej oddolne inicjatywy funkcjonariuszy, którzy chcieli się często jako byli SB – ecy wykazać.

⁷⁰⁹ A. Kruszyńska, *Prof. A. Dudek: działalność...*, op. cit., <https://dzieje.pl/wiadomosci/prof-dudek-dzialalnosc-plk-lesiaka-przyklad-dzialan-niedopuszczalnych-w-demokratycznym>, (dostęp: 03.12.2021).

⁷¹⁰ *Lesiak: nie zbierałem haków na Kaczyńskiego*, „Wprost” 10.10.2006, <https://www.wprost.pl/kraj/95811/lesiak-nie-zbierałem-hakow-na-kaczynskiego.html>, (dostęp: 03.12.2021).

W przypadku działania zespołu Lesiaka możemy mówić o kilku rodzajach upolitycznienia. Działalność zespołu została zaprogramowana przez osoby z otoczenia prezydenta Lecha Wałęsy, chodzi zresztą nie tylko o kwestie czysto formalne, ale także stworzenie swego rodzaju klimatu politycznego zlecenia. Na niektórych dokumentach zespołu znajdują się adnotacje A. Milczanowskiego. Możemy więc mówić o zjawisku, które M. Karwat określił jako obiektywne uwikłanie albo wręcz „zaprogramowanie”⁷¹¹ przez mechanizmy polityki. Funkcjonariusze zespołu musieli sobie zdawać sprawę, że rozpracowują legalnie działające partie polityczne. Poprzez utratę domniemania legalności własnych działań znaleźli się w sytuacji całkowitego uzależnienia od jednej z opcji politycznych. Odium ich nielegalnych działań spadło na całą służbę sytuując ją w roli politycznego instrumentu do walki z opozycją polityczną. Taki mechanizm M. Karwat nazywa „krępującym uwikłaniem”, które stanowi poddanie się jednostronnym wpływom i naciskom. Osoba znajdująca się w tej sytuacji znajduje się w stanie całkowitego uzależnienia i ubezwłasnowolnienia. Można tą sytuację rozpatrywać również w kategoriach „ciężkiego upolitycznienia” wg kryteriów zaproponowanych przez G. Hasteda⁷¹². Funkcjonariusze służby zostali przez polityków przymuszeni do przyjęcia stanowiska, że legalnie działające partie polityczne, które mieli rozpracowywać stanowią zagrożenie dla państwa.

Biorąc pod uwagę optykę systemową można wskazać następujący schemat rozwoju afery:

1. Funkcjonariusze zespołu zajmowali się zdyskredytowaniem niektórych legalnie działających partii politycznych, co stanowiło zakłócenie systemu politycznego.
2. W wyniku pojawienia się tych negatywnych sygnałów na wejściach do systemu w jego wnętrzu nastąpiły zmiany polegające na dużym spadku zaufania pomiędzy poszczególnymi aktorami politycznymi i spadku zaufania do służb specjalnych demokratycznego państwa.
3. Jednym z efektów politycznych na wyjściach z systemu były przegrane wybory przez partie postsolidarnościowe w roku 1993 oraz informacja o całkowitym braku demokratycznej kontroli nad służbami specjalnymi.

Służby przyczyniły się do zakłócenia systemu politycznego, w wyniku sprzężenia zwrotnego aktorzy polityczni w krótszej perspektywie doprowadzili do próby zbudowania

⁷¹¹ M. Karwat, *Polityczność i upolitycznienie...*, op. cit., s. 77.

⁷¹² G. Hastedt, *The politics of Intelligence ...*, op. cit., s.10, https://www.researchgate.net/publication/263227524_The_Politics_of_Intelligence_and_the_Politicization_of_Intelligence_The_American_Experience, (dostęp: 29.03.2021).

systemu kontroli i nadzoru nad nimi w roku 1996 (SLD) uwzględniającego udział opozycji parlamentarnej. W efekcie odłożonego w czasie sprzężenia zwrotnego, zostały przeprowadzone głębokie zmiany kadrowe w służbach specjalnych przez AWS w 1997 roku. Innym odłożonym w czasie efektem była budowa własnej służby przez PIS w 2005 roku – Centralnego Biura Antykorupcyjnego. Przebieg i efekty sprawy Lesiaka wyraźnie pokazują utrwalanie się w polskim systemie politycznym zjawiska polegającego na funkcjonowaniu dwóch podsystemów, które K. Pałeczki nazwał normatywnym i behawioralnym. Podsystem normatywny, stanowiący oficjalną emanację systemu politycznego, to w tamtym okresie demokracja proceduralna, na którą składa się: wolność działania partii politycznych, wolne, pluralistyczne media, konkurencyjne wybory i brak mechanizmów kontrolnych nad służbami specjalnymi. Jednak większość decyzji i działań aktorów politycznych wobec podsystemu służb specjalnych odbywa się zgodnie z rzeczywistymi zachowaniami politycznymi, które składają się na podsystem behawioralny. W przypadku polskiego systemu politycznego jest to głównie agenturalny model myślenia spiskowego.

Biorąc powyższe pod uwagę można stwierdzić, iż w czasie prezydentury Lecha Wałęsy nastąpiła skrajna instrumentalizacja służb specjalnych, które zostały wykorzystane przez środowisko polityczne prezydenta do walki politycznej. Zespół płk J. Lesiaka w sposób systematyczny i zaplanowany zajmował się destabilizacją i dezintegracją partii prawicowych, jednak efekty jego działań przełożyły się na destabilizację całego systemu politycznego, wzmagając nieufność poszczególnych aktorów politycznych do siebie nawzajem. Skłócone partie prawicowe nie potrafiły stworzyć stabilnego rządu. Ciągłe afery i wzajemne oskarżenia w znacznym stopniu zniechęciły do tych ugrupowań elektorat i spowodowały, że podmioty te nie znalazły się w Sejmie powstałym po wyborach w 1993 roku. Brak reprezentacji prawicy w Sejmie miał również bezpośredni wpływ na kształt przyjętej w 1997 roku Konstytucji RP i prawdopodobnie również na fakt kontestacji jej zapisów przez to środowisko po roku 2005. Z kolei medialna afery po ujawnieniu instrukcji 0015/92 i później części materiałów zespołu J. Lesiaka oraz związane z tymi faktami procesy sądowe, w których omawiano m.in. sposoby i kierunki działania służb specjalnych i w których musieli zeznawać funkcjonariusze służb spowodowały sprzężenie zwrotne w postaci destabilizacji pracy samych służb. Pojawiające się informacje medialne mówiące o tym, że w działania przeciw ówczesnemu ugrupowaniu Jarosława Kaczyńskiego Porozumieniu Centrum (PC) byli zaangażowani funkcjonariusze przyjęci do służb po roku 1989 oraz brak tzw. opcji zerowej w służbach po roku 1989, spowodowały odłożone w czasie sprzężenie zwrotne polegające na tym, iż środowisko dawnego PC tworzące obecnie w dużej części Prawo i Sprawiedliwość, nie ufa służbom

zbudowanym po roku 1989 r. Bezpośrednim efektem tej nieufności była budowa „własnej służby” – Centralnego Biura Antykorupcyjnego.

7.5. Wygrane wybory przez SLD w roku 1993

Biorąc pod uwagę optykę systemową, efektem natłoku negatywnych napięć wewnątrz systemu, jakimi w tym wypadku były spory wewnątrz obozu solidarnościowego i związane z nimi afery z udziałem służb specjalnych była jego całkowita zmiana. Jak pisał G. Almond negatywne czynniki przechodzące przez wejścia do systemu mogą wymagać poważnych zmian w wielkości i rodzaju działania systemu politycznego⁷¹³. Dysfunkcyjne przepływy stanowią to, co powoduje zmiany w możliwościach systemu politycznego, we wzorcach działania i strukturach systemu politycznego. Założenia D. Eastona i G. Almonda potwierdziły się w trakcie wyborów parlamentarnych w 1993 roku. Wybory do Sejmu i Senatu wygrał Sojusz Lewicy Demokratycznej (SLD) i Polskie Stronnictwo Ludowe (PSL). Wybory odbywały się „w atmosferze zmęczenia obywateli ciągłymi sporami ugrupowań postsolidarnościowych”⁷¹⁴, które poniosły druzgocącą klęskę. Stworzony przez prezydenta Lecha Wałęsę Bezpartyjny Blok Wspierania Rządu (BBWR) otrzymał tylko 5,41 % głosów, co dawało temu ugrupowaniu 16 posłów⁷¹⁵. Po wyborach powstał rząd koalicji SLD – PSL z premierem Waldemarem Pawlakiem. Rząd lewicy podtrzymał prozachodni kierunek polityki zagranicznej oraz zasady ustroju państwa⁷¹⁶. W roku 1995 doszło do zmiany na stanowisku Prezesa Rady Ministrów. Nowym premierem został polityk SLD Józef Oleksy. Najważniejszym wydarzeniem politycznym w roku 1995 miały się stać wybory prezydenckie, w których głównymi kandydatami byli: urzędujący prezydent Lech Wałęsa oraz lider SLD – Aleksander Kwaśniewski. W wyniku drugiej tury wyborów przeprowadzonej w dniu 19 listopada 1995 roku prezydentem został wybrany Aleksander Kwaśniewski. Zaprzysiężenie nowego prezydenta zostało zaplanowane na 23 grudnia 1995 roku. Dwa dni przed tym wydarzeniem 21 grudnia 1995 ustępujący minister spraw wewnętrznych Andrzej Milczanowski podczas wystąpienia w Sejmie oskarżył publicznie premiera Józefa Oleksego o współpracę z rosyjskim wywiadem i przekazywanie mu materiałów, w tym materiałów tajnych. Wcześniej szef MSW zawiadomił o całej sprawie Prokuraturę Wojskową w Warszawie. Tak rozpoczęła się

⁷¹³ A.G. Almond, *Political Development*, op. cit., s. 211, <https://archive.org/details/politicaldevelop0000almo/page/186/mode/2up>, (dostęp: 20.11.2020).

⁷¹⁴ Ł. Zamęcki, *Dzieje polityczne Polski...*, op. cit., s. 26.

⁷¹⁵ Dane za: Ł. Zamęcki, *Dzieje polityczne Polski...*, op. cit., s. 27.

⁷¹⁶ Ł. Zamęcki, *Dzieje polityczne Polski...*, op. cit., s. 26.

największa afera szpiegowska III RP. Co istotne afera ta nie rozgrywała się za kulisami politycznymi, ale na głównej scenie medialnego dyskursu publicznego.

Jeszcze przed swoim wystąpieniem w Sejmie minister A. Milczanowski w towarzystwie ministra spraw zagranicznych Władysława Bartoszewskiego odwiedzili prezydenta – elekta w pałacyku Foksal, gdzie przekazano nowemu prezydentowi informację na temat współpracy J. Oleksego z obcym wywiadem. A. Milczanowski zaproponował A. Kwaśniewskiemu układ polegający na tym, iż sprawa nie zostanie upubliczniona pod warunkiem podania się premiera J. Oleksego do dymisji i rezygnacji przez niego z mandatu posła. Miało to dać służbom specjalnym czas do dalszego prowadzenia sprawy. Po rozmowie z liderami SLD A. Kwaśniewski propozycję odrzucił. Chciał jednak osobiście spotkać się z L. Wałęsą, na co ten ostatni się nie zgodził.

Leszek Miller w ten sposób opisał, co działo się w SLD w tamtym czasie: „W szeregach partii zapanowało autentyczne przerażenie i panika. Byliśmy przetręceni tym "Olinem"⁷¹⁷.

I dalej:

"Ogarnął nas jakiś amok, uważaliśmy, że jesteśmy śledzeni, podsłuchiwani. Pamiętam, jak z Kwaśniewskim i Szmajdzińskim umówiliśmy się u mnie w domu. Weszliśmy do małej łazienki, odkręciłem krany i mówiliśmy do siebie szeptem. Proszę to sobie wyobrazić: prezydent elekt, ważny minister i szef największego klubu parlamentarnego siedzą na sedesie, na krawędzi wanny i półgłosem wymieniają się informacjami. Moja żona, która przyniosła kawę, popukała się w czoło (...) Uważaliśmy, że kto jak kto, ale Oleksy nie może być żadnym szpiegiem. Choćby dlatego, że jego język, który sięga do kolan, dyskwalifikuje go jako agenta. Odrzuciliśmy wszystkie zarzuty i postanowiliśmy ostentacyjnie wybrać Oleksego na szefa SdRP. Tak, to była demonstracja"⁷¹⁸.

Początkowo premier Józef Oleksy nie chciał ustąpić ze stanowiska. Akcję UOP nazwał „brudną prowokacją”⁷¹⁹. Sytuacja zmieniła się, kiedy prokuratura wszczęła śledztwo w tej sprawie. W dniu 26 stycznia 1996 r. rząd premiera Józefa Oleksego podał się do dymisji. W zawiadomieniu do Naczelnej Prokuratury Wojskowej z dnia 19.01.1995 r. szef MSW A. Milczanowski wniósł o „przedstawienie Józefowi Oleksemu zarzutu, że w okresie od 1983 roku do chwili obecnej, w Warszawie i Białej Podlaskiej, w sposób świadomy działał na rzecz obcego wywiadu – najpierw KGB ZSRR, a następnie wywiadu Rosji – w ten sposób,

⁷¹⁷ R. Zychal, *Afera "Olina". Pamiętasz ją jeszcze?*, Onet 18.04.2019, <https://wiadomosci.onet.pl/kraj/afera-olina-pamietasz-ja-jeszcze/5vwrgfg>, (dostęp: 03.12.2021).

⁷¹⁸ Ibidem.

⁷¹⁹ Ibidem.

że wielokrotnie udzielał oficerom tego wywiadu informacji w postaci przekazów ustnych i dokumentów”⁷²⁰. W uzasadnieniu stwierdzono m.in., iż:

1. Józef Oleksy nawiązał w 1982 lub 1983 r. współpracę z rezydującym w Warszawie oficerem rosyjskiego wywiadu KGB płk Władimirem Ałganowem, zatrudnionym w Ambasadzie ZSRR w Warszawie na stanowisku, kolejno III, II i I Sekretarza tej Ambasady.
2. Współpraca została nawiązana, gdy Ałganow pomógł J. Oleksemu w przewycięzeniu jego kłopotów z utrzymaniem pozycji we władzach PZPR.
3. W 1992 r. jego kontakt z J. Oleksym przejął przybyły do Polski na stanowisko I Sekretarza Ambasady Federacji Rosyjskiej Grigorij Jakimiszyn – płk KGB.
4. W pierwszym okresie współpracy z Ałganowem do spotkań dochodziło w mieszkaniu J. Oleksego w Warszawie i Białej Podlaskiej.
5. Współpraca polegała na przekazywaniu przez J. Oleksego informacji i dokumentów dotyczących sytuacji w kraju, nastrojów, kierunków i zamierzeń polityki Państwa, jego obronności, działalności organów MSW.
6. Przekazany miał być również jeden z tajnych referatów UOP kierowanych do prezydenta,
7. W analizie agent, który przekazał ww. informacje określany jest jako „O”.
8. Brak jest dowodów, aby Józef Oleksy otrzymywał za swoje usługi wynagrodzenie pieniężne,
9. Ustalono, iż w okresie sprawowania funkcji w PZPR była mu udzielana pomoc w utrzymaniu swej pozycji, oraz otrzymywał paczki zawierające artykuły żywnościowe, których brak było na rynku takie jak alkohol, kawior itp.
10. Pośrednie przyznanie przez Józefa Oleksego przedstawionych okoliczności zawarte jest w notatkach, jakie sporządził szef UOP gen. Gromosław Czempiński z rozmów, jakie z nim przeprowadził w 1994 r. i 1995 r.”⁷²¹.

Informacje wykorzystane w materiałach zgromadzonych w tej sprawie przez UOP pochodziły głównie od gen. Mariana Zacharskiego, który miał zwerbować rosyjskiego dyplomatę i szpiega Grigorija Jakimiszyna⁷²². Po wybuchu afery G. Jakimiszyn wyjechał do Moskwy, gdzie jednak przypadkiem w roku 2004 odnaleźli go dziennikarze Andriej Sołdatow i Irina Borogan. Okazało się, że Jakimiszyn występował wówczas jako członek ławy

⁷²⁰ Biała Księga, Akta śledztwa prowadzonego przez Prokuraturę Warszawskiego Okręgu Wojskowego w Warszawie w sprawie wniosków Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 19.12.1995 r. i 16.01.1996 r. (sygnatura akt PoŚl 1/96), Centrum Informacyjne Rządu, Warszawa 1996, s.6.

⁷²¹ Ibidem, s. 6–7.

⁷²² *Afera "Olina" była prowokacją Rosji?*, „Dziennik” 28.09.2010, <https://wiadomosci.dziennik.pl/polityka/artykuly/303292,afera-olina-byla-prowokacja-rosji.html>, (dostęp: 03.12.2021).

przysięgłych w procesie analityka wojskowego oskarżonego o szpiegostwo⁷²³. „Skojarzyliśmy nazwisko Jakimiszyn z treścią tzw. białej księgi w sprawie Olin – opowiada *"Gazecie"*⁷²⁴ Sołdatow. – Irina zadzwoniła wtedy do Jakimiszyzna do domu. I zapytała go wprost, czy sprawa Oleksego była prowokacją rosyjskich specsłużb. On nie zaprzeczył, tylko zaczął się śmiać. Potem już nie chciał z nami rozmawiać⁷²⁵. Należy dodać, iż za szpiegostwo w Rosji grożą surowe kary, w tym wieloletnie zesłanie do kolonii karnej.

W dniu 22.04.1996 Prokuratura Warszawskiego Okręgu Wojskowego wydała postanowienie o umorzeniu śledztwa. Prokuratura uznała, iż otrzymane z UOP materiały są niewystarczające do podjęcia decyzji w przedmiocie wdrożenia postępowania przygotowawczego⁷²⁶.

W odtajnionych materiałach zwraca uwagę inny dokument. Jest to Sprawozdanie z prac i ustaleń komisji powołanej decyzją nr 020/96 Szefa UOP z dnia 25.04.1996 roku, w celu przeprowadzenia postępowania sprawdzającego zmierzającego do wyjaśnienia wszystkich okoliczności związanych z wszczęciem śledztwa w sprawie udzielenia przez J. Oleksego wiadomości na rzecz obcego wywiadu i ewentualnego niedopełnienia – w związku z tym – obowiązków służbowych przez niektórych funkcjonariuszy UOP. We wnioskach do tego dokumentu napisano m.in.:

1. Zasadna i ciekawa z operacyjnego punktu widzenia sprawa została zdominowana przez czynnik polityczny.
2. Nie uwzględniono sygnałów mogących świadczyć o tym, że służba wywiadu rosyjskiego w pewnym momencie przejęła inicjatywę w sprawie.
3. Nie sporządzono oceny prawnej materiałów operacyjnych, które miały stanowić podstawę do wszczęcia postępowania przygotowawczego. W efekcie wiele z zawartych we wniosku do NPW stwierdzeń nie znajduje potwierdzenia w tych materiałach.
4. Ustalona i wykazana w sprawozdaniu ilość różnych przeinaczeń i faktów, nadinterpretacji, czy zbyt kategorycznych stwierdzeń i zwykłych niedoróbek, dyskwalifikuje zasadność decyzji odnośnie skierowania wniosku wszczęcie śledztwa.

⁷²³ B. Węglarczyk, *Czy "Olin" miał zatrzymać NATO*, „Gazeta Wyborcza” 28.09.2010, <https://wyborcza.pl/7,75399,8432104,czy-olin-mial-zatrzymac-nato.html>, (dostęp: 03.12.2021).

⁷²⁴Ibidem.

⁷²⁵ Por. A. Sołdatow, I. Borogan, *KGB/FSB. Władcy Rosji*, Agora, Warszawa 2015, s. 62.

⁷²⁶ Por. Biała Księga, op. cit., s. 424–434.

5. W trakcie realizacji procedury popełniono szereg błędów, łamiąc obowiązujące w UOP procedury dotyczące prowadzenia, dokumentowania oraz weryfikowania pod kątem procesowym spraw operacyjnych⁷²⁷.

Do zbadania legalności działań UOP została powołana nadzwyczajna komisja sejmowa, która w sprawozdaniu przyjętym w roku 1996 przez Sejm stwierdziła, że „działania w tej sprawie oficerów UOP oraz Milczanowskiego mogły naruszać prawo”⁷²⁸. Na podstawie sprawozdania komisji prokuratura wszczęła śledztwo w sprawie A. Milczanowskiego, które zostało umorzone w roku 1998, ponieważ uznano, iż były minister może odpowiadać jedynie przed Trybunałem Stanu. Józef Oleksy odwołał się od decyzji sądu, który w 2000 roku nakazał wznowić postępowanie. W 2001 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że minister może odpowiadać przed sądem karnym za przestępstwa popełnione w związku z zajmowanym stanowiskiem, jeśli Sejm nie postawi go przed Trybunałem Stanu. We wrześniu 2001 r. Sejm, większością głosów AWS i UW, zdecydował o umorzeniu postępowania z wniosku posłów SLD o postawienie A. Milczanowskiego przed trybunałem⁷²⁹. W maju 2002 r. prokuratura postawiła A. Milczanowskiemu formalne zarzuty. Ostatecznie Sąd Najwyższy w dniu 18.11.2010 całkowicie uniewinnił A. Milczanowskiego od zarzutu ujawnienia tajemnicy państwowej w sprawie Józefa Oleksego⁷³⁰.

W sprawie rzekomego szpiegostwa Józefa Oleksego pojawiało się wiele teorii, jedną z bardziej prawdopodobnych była ta sugerująca, iż cała sprawa stanowiła grę Rosjan, którzy chcieli zatrzymać, bądź opóźnić wejście Polski do NATO⁷³¹. Oskarżenie Józefa Oleksego miało pokazać, że rosyjskie służby głęboko spenetrowały elity polityczne Polski. W przypadku niepotwierdzenia się oskarżeń można było snuć narrację, że polskie służby specjalne znalazły się poza wszelką cywilną kontrolą. W obu przypadkach wygrywali Rosjanie. Stany Zjednoczone i inni sojusznicy w NATO nie obawiali się jednak penetracji rosyjskich służb. Po wielu latach obecności Rosjan w Polsce należało się przecież z tym liczyć. Obawy budziła

⁷²⁷ Por. Sprawozdanie z prac i ustaleń Komisji powołanej decyzją nr 020/96 Szefa UOP z dnia 25.04.1996 roku, w celu przeprowadzenia postępowania sprawdzającego zmierzającego do wyjaśnienia wszystkich okoliczności związanych z wszczęciem śledztwa w sprawie udzielenia przez J. Oleksego wiadomości na rzecz obcego wywiadu i ewentualnego niedopełnienia – w związku z tym – obowiązków służbowych przez niektórych funkcjonariuszy UOP., *Biała księga*, op. cit., s.8–9.

⁷²⁸ *Milczanowski odpowiada za "Olina"*, Portal WP.pl 02.03.2007 r., <https://wiadomosci.wp.pl/milczanowski-odpowiada-za-olina-6031880788533889a>, (dostęp: 04.12.2021).

⁷²⁹ *Ibidem*.

⁷³⁰ *Po 15 latach sprawa Milczanowskiego za "Olina" zakończona*, Portal Dzieje.pl, <https://dzieje.pl/aktualnosci/po-15-latach-sprawa-milczanowskiego-za-olina-zakonczona>, (dostęp: 04.12.2021).

⁷³¹ B. Węglarczyk, *Czy "Olin" miał...*, op. cit., <https://wyborcza.pl/7,75399,8432104,czy-olin-mial-zatrzymac-nato.html>, (dostęp: 04.12.2021).

kwestia, czy polska, jeszcze nieskonsolidowana demokracja sobie poradzi, nie rezygnując przy tym z demokratycznych zasad. W wywiadzie z 1999 roku były ambasador USA w Warszawie Nicholas Rey stwierdził: „To była przerażająca wiadomość. Nie obawialiśmy się tego, czy Oleksy jest naprawdę szpiegiem, ale baliśmy się, czy zadziałają wasze demokratyczne instytucje, jak prokuratura i sąd”⁷³². Najgorszym dla Polski i NATO scenariuszem mogła być ewentualna decyzja prezydenta Lecha Wałęsy o nieuznaniu przegranej w wyborach prezydenckich. „W otoczeniu prezydenta pojawiły się pomysły, by nie oddawać władzy Aleksandrowi Kwaśniewskiemu, który reprezentuje ten sam obóz co Oleksy i zapewne sam jest agentem. Gdyby Wałęsa nie uznał wtedy wyniku demokratycznych wyborów, Polska natychmiast wypadłaby z kolejki do NATO”⁷³³.

Ocenę kolejnego przypadku instrumentalnego wykorzystania służb specjalnych za czasów prezydentury Lecha Wałęsy ułatwiają ujawnione w jej trakcie oficjalne dokumenty. W żadnej bowiem innej sprawie nie odtajniono tylu dokumentów służb specjalnych i prokuratury, które szczegółowo opisują sposób wyjaśniania poszczególnych wątków tej afery. Z analizowanej dokumentacji wynika wprost, że cała sprawa miała charakter polityczny, funkcjonariusze Urzędu Ochrony Państwa podczas jej realizacji naruszyli wewnętrzne procedury UOP, nie dokonano waloryzacji procesowej materiałów operacyjnych, które pełne są przeinaczeń, nadinterpretacji czy zwykłych błędów. Materiał operacyjny UOP został zweryfikowany dopiero na etapie działań prowadzonych przez prokuraturę. Biorąc pod uwagę typologię upolitycznienia służb specjalnych zaproponowaną przez G.F. Trevertona, można w tym przypadku mówić o tzw. „wspólnym sposobie myślenia”⁷³⁴, kiedy to służby wywiadowcze i politycy podzielają te same przekonania i założenia. W doniesieniu do prokuratury i wystąpieniu sejmowym minister A. Milczanowski opierał się na niezwaloryzowanych procesowo przez Zarząd Śledczy UOP materiałach operacyjnych Zarządu Wywiadu UOP. Z tego wynika, że osoby sprawujące nadzór polityczny nad służbami specjalnymi nie zdecydowały się zlecić procesowego sprawdzenia informacji. Prawdopodobnie dlatego, że informacje przekazywane przez oficerów UOP były zgodne ze sposobem myślenia polityków z otoczenia prezydenta Lecha Wałęsy. Miało więc w tym wypadku miejsce to, co M. Karwat nazwał obiektywnym uwikłaniem albo wręcz „zaprogramowaniem” przez mechanizmy polityki. Równocześnie w materiałach i zeznaniach świadków nie ma śladów

⁷³² Ibidem.

⁷³³ B. Węglarczyk, *Czy "Olin" miał...*, op. cit., <https://wyborcza.pl/7,75399,8432104,czy-olin-mial-zatrzymac-nato.html>, (dostęp: 04.12.2021).

⁷³⁴ G.F. Treverton, *Intelligence Analysis: Between "Politicization" and Irrelevance*, op. cit., s. 93.

ewentualnego przymuszania funkcjonariuszy służb specjalnych do przyjęcia wygodnych dla polityków wniosków, wobec czego nie możemy mówić, że doszło w tym przypadku do ciężkiego upolitycznienia polegającego właśnie na celowym przymuszeniu do przyjęcia wniosków (Hasted). Afera ta była możliwa również dlatego, iż zadania, struktura i uprawnienia posiadane przez UOP były bardzo szerokie i umożliwiały gromadzenie informacji z zagranicy, informacji na temat wydarzeń krajowych i informacji z techniki operacyjnej, następną ich waloryzację śledczą, wszczynanie i prowadzenie na tej podstawie własnych śledztw. Ponadto UOP działał bez żadnej kontroli ze strony sądów, wnioski dot. techniki operacyjnej zatwierdzał początkowo Minister Spraw Wewnętrznych po uzyskaniu zgody Prokuratora Generalnego. Służby specjalne nie były również kontrolowane przez Sejm.

Po raz kolejny za prezydentury Lecha Wałęsy doszło do politycznego uwikłania służb w związku ze zbliżającymi się wyborami prezydenckimi, czego efektem była destabilizacja systemu politycznego – dymisja premiera. Z punktu widzenia optyki systemowej w ujęciu G. Almonda, system polityczny znalazł się w momencie, kiedy piętrzą się przed nim trudności. W tym wypadku był to kryzys polityczny spowodowany dymisją premiera, oskarżonego o zdradę państwa. Jednak nie były to jedyne trudności, przed którymi stanął polski system polityczny. Głęboka nierównowagę systemu pogłębiał jeszcze fakt przegranych przez Lecha Wałęsę wyborów prezydenckich oraz rysujący się na horyzoncie kryzys konstytucyjny związany z możliwym wariantem nieuznania przez Lecha Wałęsę wyników demokratycznych wyborów. Każdy z tych czynników przechodząc przez wejścia do systemu politycznego mógł spowodować jego dysfunkcję. Parafrazując G. Almonda, każdy z tych dysfunkcyjnych przepływów, również te, które się nie zmateriałizowały, stanowił to, co powoduje zmiany w możliwościach systemu, we wzorcach działania i strukturach systemu politycznego. Tak stało się również i tym razem. Wykorzystanie służb w walce politycznej przeciw środowisku SLD stało się dla niego traumą, która w wyniku sprzężenia zwrotnego zaowocowała zmianami w służbach w roku 1996 i w roku 2002. W roku 1996 SLD przeprowadziło reformę służb specjalnych w związku z reformą centrum decyzyjnego. Działania te doprowadziły do większego formalnego nadzoru władzy wykonawczej (premiera), powstania nowej instytucji kontrolnej w postaci Ministra Koordynatora Służb Specjalnych oraz Kolegium ds. Służb Specjalnych. Efektem tych działań była stabilizacja służb specjalnych. Z kolei w roku 2002 po głębokich zmianach kadrowych przeprowadzonych przez AWS po roku 1997, SLD mając poczucie utraty kontroli na służbami i prawdopodobnie obawiając się powtórki ze sprawy Oleksego dokonało kolejnej reformy służb, w trakcie której zwolniono około 500 funkcjonariuszy. Efektem tych działań była destabilizacja służb.

Na aferę Olina należy oczywiście patrzeć również poprzez pryzmat udziału w niej rosyjskich służb specjalnych. Jednak hipoteza, iż jedynym celem Rosjan była chęć opóźnienia, bądź w najbardziej dla nich optymalnym wariantcie, wręcz uniemożliwienia przyjęcia Polski do NATO nie powinna być jedyną. Wydaje się, że służby rosyjskie mogły realizować również inne cele na wielu poziomach. W moim przekonaniu, z punktu widzenia pragmatyki działania służb, mogło chodzić o:

- ochronę właściwego źródła,
- zdyscyplinowanie innych rosyjskich źródeł w momencie, kiedy służby tego państwa, podobnie jak i cały kraj, przeżywały głęboki kryzys poprzez pokazanie na przykładzie Józefa Oleksego, przez co będą musieli przejść w przypadku dekonspiracji.

Ujawnione materiały nie wskazują, aby wątki te zostały wyjaśnione, czy wzięte pod uwagę przez polskie służby, których działanie cechował w tej sprawie wyjątkowy pośpiech. Sprawę można było rozwiązać na wiele, nie tak spektakularnych sposobów, zwłaszcza że tłem do tych wydarzeń były polskie starania o przyjęcie do Sojuszu Północnoatlantyckiego. Można postawić wręcz tezę, że przejawem słabej stabilności demokratycznego systemu politycznego jako takiego jest właśnie instrumentalizacja polityczna (różnych instytucji) w świetle mediów. Środowisko polityczne Lecha Wałęsy zdecydowało jednak inaczej, a nawet chciało popchnąć prezydenta do działań, które prawdopodobnie na wiele lat zamknęłyby możliwości udziału w NATO. Jednak jak pisali March i Olsen: „Krajowe systemy polityczne współtworzą międzynarodowe systemy polityczne i składają się z licznych podsystemów, a niektóre z nich sięgają poza granice państwowe”⁷³⁵. Musiała w tym przypadku nastąpić interakcja ze stroną amerykańską, która prawdopodobnie powstrzymała prezydenta Wałęsę.

Po dymisji premiera Józefa Oleksego w dniu 7 lutego 1996 roku został powołany gabinet Włodzimierza Cimoszewicza, który przeprowadził w roku 1996 reformę centrum administracyjno – gospodarczego rządu. Efektem tej reformy było wyłączenie Urzędu Ochrony Państwa ze struktur Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i podporządkowanie tej służby bezpośrednio Prezesowi Rady Ministrów.

W Sejmie II kadencji trwały również prace na nową konstytucją, którą ostatecznie uchwaliło Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 roku. Konstytucja następnie została zatwierdzona w referendum 25 maja 1997 i zaczęła obowiązywać w październiku 1997

⁷³⁵ G.March, J.Olsen, *Instytucje*., op. cit., s.25.

roku. Konstytucja z 1997 roku należy do aktów o znacznej głębokości i szerokości⁷³⁶. Szerokość konstytucji polega na tym, iż w 13 rozdziałach opisuje i reguluje właściwie wszystkie elementy systemu politycznego w Polsce. Jej głębokość wynika z faktu, iż wszystkie jej 243 artykuły napisane zostały w sposób bardzo szczegółowy. Szczegółowość artykułów konstytucji wynika z trzech zasadniczych powodów:

- obaw przed nadinterpretacją, lub błędną interpretacją jej zapisów wynikającą z doświadczeń systemu politycznego z czasów prezydentury Lecha Wałęsy tzw. falandyzacją prawa;
- z faktu, iż konstytucja powstawała w wyniku kompromisu różnych sił politycznych;
- bezpośrednio z samej konstytucji, która stanowi w art. 8 ust. 2, iż „Przepisy Konstytucji stosuje się bezpośrednio, chyba że Konstytucja stanowi inaczej”⁷³⁷.

Konstytucja z 1997 roku zlikwidowała tzw. resorty prezydenckie, co w dużej mierze zmniejszyło pole konfliktu pomiędzy dwoma biegunami władzy wykonawczej. „Generalnie Konstytucja z 1997 roku ustanawia system polityczny określany w literaturze mianem demokracji liberalnej”⁷³⁸.

Wprowadzony w roku 1997 reżym polityczny opiera się na zasadzie podziału i równowagi władzy ustawodawczej, wykonawczej i sędziowskiej i równocześnie:

- wzmacnia pozycję Sejmu wobec Senatu;
- wzmacnia pozycję rządu wobec Sejmu i Prezydenta;
- wzmacnia pozycję premiera;
- osłabia pozycję Prezydenta zarówno wobec Sejmu, jak również wobec rządu;
- wzmacnia pozycję Trybunału Konstytucyjnego względem władzy ustawodawczej⁷³⁹.

Posługując się typologią demokracji zaproponowaną przez M. Burtona, R. Gunthera i J. Higleya, w okresie 1989 – 1997 w ramach polskiego systemu politycznego trwał proces stopniowego przechodzenia od demokracji nieskonsolidowanej w stronę demokracji skonsolidowanej. Po pierwszym okresie tzw. demokracji kontraktowej związanej z ograniczeniami „Okrągłego Stołu”, zaczęły stopniowo działać instytucje demokracji proceduralnej i uczestnictwo w nich przestało być arbitralnie limitowane, zaczęły się odbywać wolne, konkurencyjne wybory, na których podstawie wyłaniano władze państwowe. Jednak „brak było rzeczywistego consensusu elit odnośnie demokratycznego porządku w polityce,

⁷³⁶ T. Słomka, *Modernizacja systemu politycznego*, w: K.A. Wojtaszczyk, E.M. Marciniak, W. Jakubowski (red.), *System rządów w Polsce (Tradycje i współczesność)*, Oficyna Wydawnicza Aspra-JR, Warszawa 2017, s. 286–287.

⁷³⁷ Por. T. Słomka, *Modernizacja systemu politycznego*, op. cit., s. 286.

⁷³⁸ A. Antoszewski, *System polityczny RP*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012, s. 53.

⁷³⁹ Por. A. Antoszewski, *System polityczny RP*, op. cit., s. 55.

a poszczególne frakcje elity nie miały do siebie zaufania i wystarczających wzajemnych kontaktów”⁷⁴⁰. Zwykle sytuacja taka ma miejsce w państwach, gdzie nastąpiła nagła zmiana polityczna polegająca na obaleniu autorytarnej dyktatury. A przecież takim państwem była ówczesna Polska. W tym niestabilnym okresie środowiska związane układami zawartymi przy „Okrągłym Stole” starały się zbudować nowe służby specjalne, opierając je o pozytywnie zweryfikowanych funkcjonariuszy komunistycznej Służby Bezpieczeństwa i stopniowo przyjmowanych nowych ludzi. Służby miały być oparte o zasadę apolityczności, która w rozumieniu twórców służb oznaczała w gruncie rzeczy „niepartyjność”. Jednak proces budowy służb specjalnych i szerzej podstaw demokracji liberalnej był od początku kontestowany przez część środowisk politycznych, utożsamianych głównie z prawicą. Obawy i lęki tego środowiska potwierdziły przypadki politycznego uwikłania służb i instrumentalnego ich wykorzystania do walki politycznej z pozaparlamentarną prawicą przez środowisko prezydenta Lecha Wałęsy. Opisane przez M. Karwata „krępujące uwikłanie” służb specjalnych uderzyło również w środowiska postkomunistycznej lewicy. W obu przypadkach działania upolitycznionych służb specjalnych spowodowały głęboką destabilizację systemu politycznego a zarazem były jej przejawem. W obu przypadkach środowiska dotknięte tymi działaniami tzn. dawne środowisko Porozumienia Centrum (dzisiejsze Prawo i Sprawiedliwość) i Sojusz Lewicy Demokratycznej stały się tymi środowiskami politycznymi, które w przyszłych latach wykazały na zasadzie sprzężenia zwrotnego największą aktywność w zakresie kształtowania służb specjalnych.

Wydawało się, że przyjęta w 1997 Konstytucja RP uspokoi sytuację i polska demokracja bezpiecznie będzie mogła zmierzać w stronę demokracji skonsolidowanej, w ramach której „wszystkie frakcje elity akceptują przyjęte reguły postępowania w polityce i zgodne są w ocenie wartości istniejących instytucji”⁷⁴¹. Elity są ponadto powiązane siecią wzajemnych związków i relacji, które pozwalają im wpływać na podejmowane w ramach systemu politycznego decyzje. Równocześnie żadna grupa społeczna nie jest arbitralnie pozbawiona możliwości aktywnego uczestnictwa w życiu politycznym a korupcja polityczna pozostaje na niskim poziomie. Wraz z uchwaleniem Konstytucji RP w roku 1997 rozpoczął się proces powolnej stabilizacji systemu politycznego, jednak właściwie od początku w polskim systemie politycznym funkcjonowała pokaźna mniejszość, która kontestowała najpierw ustalenia „Okrągłego Stołu” a później porządek polityczny budowany w oparciu o instytucje zaprojektowane w konstytucji. Jak się okazało jednym z frontów potencjalnej destabilizacji był

⁷⁴⁰ M. Burton, R. Gunther, J. Higley, *Elity a rozwój demokracji...*, op. cit., s. 17.

⁷⁴¹ Ibidem, s. 16.

również podsystem system służb specjalnych, co pokazywało, że nawet najlepiej zaprogramowana konstytucja nie zatrzyma procesu destabilizacji służb, o ile nie nastąpią inne zmiany (np. w zakresie kultury politycznej, ale i w obszarze nierówności społecznych).

Rozdział 8. Służby specjalne a polski system polityczny w latach 1997 – 2015 (proces konsolidacji i stabilizacji)

W okresie 1997 – 2015 pod rządami Konstytucji RP z 1997 roku pogłębiała się konsolidacja i stabilizacja systemu demokratycznego. Zaprojektowany w konstytucji system sądowniczy skutecznie odsłaniał pozaprawne działania polityków instrumentalizujących służby specjalne. Podobną rolę kontrolną pełniły wolne media. Po roku 1997, kiedy została uchwalona konstytucja system polityczny zdawał się stabilizować, jednak nie dotyczyło to służb specjalnych. Służby specjalne w wyniku instrumentalnego wykorzystywania przez aktorów politycznych angażowane były w kolejne afery polityczne. Z tego względu lata 1997 – 2007 można uznać za okres przejściowy, w którym słaby i nieustabilizowany do końca system polityczny kreował słabe, podatne na upolitycznienie służby specjalne. Czasy rządów Platformy Obywatelskiej, czyli lata 2007 – 2015 to szczytowy okres stabilizacji systemu politycznego i demokratycznego państwa prawa. Widać to również po tym, że nie odnotowano w tym okresie afer związanych z upolitycznieniem służb specjalnych i ich wykorzystywaniem do walki politycznej lub do pozaprawnych działań w sferze gospodarczej. Cieniem kładzie się tu jednak tzw. afera podsłuchowa, której przebieg wskazuje, iż zaprojektowany w III RP system kontroli i nadzoru nad służbami specjalnymi w praktyce w ogóle nie działał. Wystarczyła jedna sprawnie zaplanowana prowokacja, żeby to obnażyć.

W omawianym okresie zaczęły się procesy krystalizacji dwóch grup obejmujących wyborców i elity polityczne, które wyznają skrajnie różne wartości. Osie podziału ujawniły się po roku 2005 wokół takich tematów jak: III RP vs IV RP, dychotomia „polska liberalna – Polska solidarna” czy też kwestia katastrofy smoleńskiej (wypadek – zamach)⁷⁴². Jak pisze T. Bojarowicz: „W kontekście zaistniałych nowych osi podziału, zauważalna jest dysfunkcjonalność partii politycznych. Ich rolą powinno być „przełożenie” podziałów na system polityczny, partie powinny jednak także wpływać na ich łagodzenie. W działaniach dwóch najważniejszych partii w Polsce – PO i PiS – widać jednak wyraźne dążenie do wzmacniania polaryzacji, a tym samym do stabilizowania nowych osi podziału socjopolitycznego”⁷⁴³. Nieco inaczej widzi ten podział J. Węgrzecki, który wskazał „różnicowanie na kulturę liberalną, reprezentowaną przez większość krytyków (chodzi o krytyków PIS – dopisek mój W.G) i kulturę republikanizmu, do którego aspirują rządy

⁷⁴² T. Bojarowicz, *Podziały socjologiczne w Polsce po 1989 roku*, w: K. A. Wojtaszczyk, W. Jakubowski (red.), *System rządów w Polsce (Tradycje i współczesność)*, Oficyna Wydawnicza ASPRA–JR, Warszawa 2017, s. 463.

⁷⁴³ *Ibidem*, s. 466.

PIS”⁷⁴⁴. Instrumentalne wykorzystanie służb specjalnych do walki politycznej raczej nie wypełnia definicji republikańskiego poszanowania dla prawa. Wydaje się, iż główna oś podziału w polskim systemie politycznym związana jest ze stosunkiem do dylematu, czy mogą istnieć jakieś ograniczenia dla woli politycznej wspartej zwycięskimi wyborami. Innymi słowy, czy wygrana w demokratycznych wyborach daje prawo do działania poza ustalonymi regułami prawnymi i konstytucyjnymi, w tym do zmiany tych reguł na swoją korzyść.

Wszystkie zmiany polityczne w omawianym okresie odbywały się w ramach procedur opisanych w Konstytucji RP z 1997 roku. O ile konstytucja uporządkowała działania takich instytucji jak Rada Ministrów, premier, Prezydent RP, sądy i trybunały oraz wzajemne relacje między nimi, to przecież nie odnosiła się szczegółowo do działalności służb specjalnych. Służby działały i działają na podstawie ustaw. Poszczególni aktorzy polityczni sprawujący władzę w latach 1997 – 2015 dążyli do przeprowadzenia zmian w służbach specjalnych. Głównym deklarowanym powodem zmian była chęć odpolitycznienia służb. Pierwszą wielką reformą były zmiany przeprowadzone przez rząd Jerzego Buzka w latach 1997 – 2001. Jednak, mimo szczytnych haseł, reforma w praktyce ograniczyła się do głębokich zmian kadrowych. Usunięto większość funkcjonariuszy wywodzących się z komunistycznej Służby Bezpieczeństwa. Funkcjonalnie nie zwiększono demokratycznego nadzoru nad służbami. Ze strony parlamentu służby specjalne nadal były kontrolowane przez nieposiadającą rzeczywistych uprawnień Komisję Służb Specjalnych. Urząd Ochrony Państwa zachował uprawnienia dochodzeniowo – śledcze. W klasyfikacji W. Kellera model służb specjalnych po roku 1997 nadal mieścił się w typie organizacji określanych przez tego badacza jako „policja polityczna”. Nie zmieniły tego faktu zmiany wprowadzone przez Sojusz Lewicy Demokratycznej w roku 2002, kiedy to powołano Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencję Wywiadu. Reforma ta również odbywała się pod hasłami przywrócenia „apolityczności” służb. SLD pomimo przyjęcia w swoim programie reformatorskim znacznego zwiększenia kompetencji parlamentarnej Komisji ds. Służb Specjalnych oraz znaczącego ograniczenia zakresu uprawnień dochodzeniowo – śledczych służb specjalnych, nie dokonał radykalnych zmian w stronę modelu, który W. Keller określa jako „biuro wywiadu krajowego”. Osiągnięciem SLD jest natomiast wydzielenie z dawnego UOP służby wywiadu zagranicznego. Biorąc pod uwagę optykę systemową reformę SLD można oceniać jako efekt sprzężenia zwrotnego wobec działań prowadzonych w służbach przez rząd AWS – UW. Kolejną reformą służb w omawianym okresie jest utworzenie w roku 2005 przez rząd Prawa i Sprawiedliwości

⁷⁴⁴ J. Węgrzecki, *Demokracja w Polsce 2005–2007: fakty i opinie*, w: D. Karnowska (red.), *Demokracja w Polsce po 2005 roku*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2008, s. 9.

(PIS) nowej służby specjalnej tj. Centralnego Biura Antykorupcyjnego. Również ta służba miała być „apolityczna”. Biuro powstało jako służba w gruncie rzeczy policyjna, wyposażona dodatkowo w szerokie uprawnienia kontrolne. Służba ta podobnie jak pozostałe służby specjalne powstała jako instytucja w praktyce odizolowana od demokratycznego nadzoru, która w krótkim czasie po powołaniu zaczęła być wykorzystywana do inwigilacji i zastraszania opozycji politycznej. W przypadku powołania CBA można mówić o odłożonym w czasie sprzężeniu zwrotnym. Środowisko PIS kierując się traumą z czasów inwigilacji partii prawicowych w latach 1989 – 1993 i brakiem zaufania do służb specjalnych III RP postanowiło powołać własną służbę specjalną.

Zmiany w służbach wprowadzane w latach 1997 – 2007 miały w założeniu przyczynić się do „apolityczności” służb rozumianej jako ich odpartyjnienie i poddanie demokratycznej kontroli. Jednak mimo deklaracji funkcjonujących w warstwie podsystemu normatywnego systemu politycznego, w rzeczywistości aktorzy polityczni nadal instrumentalnie wykorzystywali służby specjalne do walki politycznej. Analizując podsystem behawioralny można stwierdzić, iż służby specjalne w latach 1997 – 2007 były upolityczniane w stopniu porównywalnym do lat sprzed uchwalenia konstytucji w roku 1997. Szczególny jest pod tym względem okres 2005 – 2007, kiedy nowo powołana służba specjalna CBA, została poddana ciężkiemu upolitycznieniu i instrumentalnie wykorzystana w aferach, których efekty wprost zagrażały konkurencyjności demokratycznych wyborów. Sytuacja zmieniła się po roku 2007, kiedy do władzy doszła Platforma Obywatelska, której politycy nie wykazywali woli do instrumentalnego wykorzystywania służb do walki politycznej. Z drugiej jednak strony partia ta, nie zajmując się służbami, jednocześnie nie rozwiązała kluczowych problemów, jakie się z nimi wiązały. Nie zmieniła przede wszystkim funkcjonującego w Polsce modelu służb specjalnych. Służby nadal były wyposażone w uprawnienia dochodzeniowo – śledcze. Poza tym brak zainteresowania był też o tyle niebezpieczny, że ciągle funkcjonowały środowiska polityczne lub służby specjalne państw trzecich, które służbami się interesowały i mogły wykorzystać ten brak zainteresowań na swoją korzyść. PO nie wprowadziła również rzeczywistych mechanizmów skutecznej, demokratycznej kontroli służb ze strony parlamentu uwzględniających realny wpływ opozycji oraz innych mechanizmów kontrolnych przyjętych w ustabilizowanych demokracjach zachodnich takich jak np. niezależne instytucje kontrolne w rodzaju inspektora generalnego. Efektem tych zaniechań była afery podsłuchowa, która przyczyniła się do utraty w 2015 roku władzy przez tą partię.

W latach 1997 – 2015 afery z udziałem służb specjalnych polegały głównie na tym, iż aktorzy polityczni upolityczniali służby i wykorzystywali je instrumentalnie do własnych

celów, głównie do walki z opozycją. Szczególnie ciężkie upolitycznienie polegające na tzw. „wspólnym sposobie myślenia”, kiedy to służby wywiadowcze i politycy podzielają te same przekonania i założenia (G.F.Treverton)⁷⁴⁵, dotyczyło Centralnego Biura Antykorupcyjnego w latach 2005 – 2007. Efektem tych afer była z jednej strony destabilizacja samych służb, z drugiej zaś w sprzężeniu zwrotnym destabilizacja systemu politycznego, polegająca np. na rozpadzie koalicji rządzącej, konieczności przeprowadzenia wcześniejszych wyborów parlamentarnych, czy odwołaniu ze stanowisk poszczególnych ministrów. Działania służb specjalnych w tym okresie zagrażały głównej wartości demokracji, jaką jest rzeczywista konkurencyjność wyborów.

Afery z udziałem służb specjalnych w okresie 1997 – 2015, destabilizujące system polityczny, były możliwe z kilku powodów:

1. Służby specjalne po 1997 roku nie zostały pozbawione uprawnień dochodzeniowo – śledczych, co rodziło naturalną pokusę wśród aktorów politycznych, aby organizować medialne zatrzymania niewygodnych osób. W odbiorze społecznym zatrzymanie w świetle kamer dokonane przez służby specjalne wygląda dużo bardziej poważnie i sensacyjnie niż zatrzymanie przez policję.
2. Nie rozdzielono działań wywiadowczych od działalności policyjnej. W przeciwieństwie do dojrzałych demokracji, gdzie z zasady nie kumuluje się w jednej instytucji zbyt wiele władzy, uprawnień i informacji, polskie służby specjalne są cały czas wyposażane w nowe uprawnienia, co w naturalny sposób zwiększa możliwości nadużywania i instrumentalnego wykorzystania możliwości służb.
3. Nie zbudowano skutecznego, parlamentarnego systemu kontroli służb specjalnych opartego o pełnoprawny udział opozycji politycznej. Sejmowa Komisja ds. Służb Specjalnych posiada niewielkie uprawnienia, działa w oparciu o regulamin Sejmu i co do zasady jest kierowana przez przedstawicieli aktualnie rządzącego ugrupowania.
4. Nie został stworzony niezależny podmiot uprawniony do kontroli działalności służb specjalnych w rodzaju np. inspektora generalnego, tak jak to ma miejsce w dojrzałych demokracjach, który byłby wyposażony w rzeczywiste uprawnienia kontrolne.
5. Instrumentalizacja służb specjalnych ze strony partii rządzącej i wykorzystanie ich do walki politycznej zależała jedynie od kultury politycznej danego ugrupowania i nie była niczym

⁷⁴⁵ G.F. Treverton, *Intelligence...*, op. cit., s. 93.

ograniczona. Instrumentalizacja była możliwa, bo system polityczny był słaby, a system był słaby bo jakość elit politycznych była niska, a to z kolei było wynikiem niskiego poziomu kultury politycznej.

8.1. Rząd Jerzego Buzka 1997 – 2001. Głębokie zmiany kadrowe w służbach specjalnych

Wybory do Sejmu przeprowadzone w dniu 21 września 1997 roku wygrała prawicowa Akcja Wyborcza Solidarność (AWS). Jeszcze w trakcie trwania kampanii wyborczej w sierpniu 1997 r. minister koordynator służb specjalnych Zbigniew Siemiątkowski (SLD) zdecydował o złożeniu zawiadomienia do prokuratury w sprawie materiałów płk. J. Lesiaka. Wcześniej Z. Siemiątkowski na zamkniętym posiedzeniu poinformował o całej sprawie Komisję ds. Służb Specjalnych. Takie zawiadomienie zostało przekazane w dniu 17 września 1997 r. do Prokuratury Wojewódzkiej w Warszawie. Doniesienie złożył ówczesny szef UOP gen. Andrzej Kapkowski w związku z podejrzeniem prowadzenia nielegalnej inwigilacji przez niektórych funkcjonariuszy UOP wobec legalnie działających partii politycznych. Należy dodać, iż minister Z. Siemiątkowski jako funkcjonariusz publiczny zgodnie z polskimi przepisami nie bardzo miał inne wyjście. Gdyby postąpił inaczej mógłby sam liczyć się z odpowiedzialnością karną w związku z niedopełnieniem obowiązków. Jednak prawicowi publicyści ocenili jego zachowanie inaczej, przypisując mu nieczyste intencje. „Dziś – pisał w 2007 roku Jerzy Jachowicz – intencje donosu Siemiątkowskiego są przejrzyste. Postkomuniści zorientowali się, że szafa Lesiaka może być odbezpieczonym granatem, którego odłamki boleśnie zranią prawicę. Dlaczego? Tak jak na początku lat 90. Lesiak rozbijał prawicę wypróbowanymi esbeckimi metodami – rozsiewając fałszywe informacje, doprowadzał do skłócania liderów partii, tak Siemiątkowski – składając doniesienie do prokuratury w 1997 r. – wkładał kij w mrowisko opozycji antykomunistycznej, zjednoczonej w tamtych wyborach pod skrzydłami "federacyjnej" Akcji Wyborczej Solidarność. Siemiątkowski chciał wówczas skompromitować prawicę, wykorzystując odkryty w szafie "dorobek" Lesiaka, który się do tego świetnie nadawał. Świadomie podkładał minę mającą doprowadzić do wysadzenia w powietrze AWS, poprzez powtórne, wewnętrzne skłócenie prawicy”⁷⁴⁶.

Rząd z premierem Jerzym Buzkiem utworzyły AWS i Unia Wolności. To ostatnie ugrupowanie powstało w 1994 r. z połączenia Unii Demokratycznej i Kongresu Liberalno –

⁷⁴⁶ J. Jachowicz, *"Lesiak – esbek na każdą okazję"*, „Dziennik” 12 października 2007, <https://wiadomosci.dziennik.pl/opinie/artykuly/201197,lesiak-esbek-na-kazda-okazje.html>, (dostęp: 08.12.2021).

Demokratycznego. Nowy rząd, który został zaprzysiężony 31 października 1997, postawił sobie dwa główne cele strategiczne w zakresie polityki zagranicznej: wprowadzenie Polski do struktur Unii Europejskiej i NATO. W polityce krajowej rząd podjął cztery wielkie reformy strukturalne: reformę administracyjną kraju, reformę służby zdrowia, reformę oświatową i reformę emerytalną. W swoim exposé wygłoszonym w Sejmie w dniu 10 listopada 1997 roku premier J. Buzek odnosząc się do kwestii bezpieczeństwa wewnętrznego zapowiadał: „Przywrócimy apolityczność i ponadpartyjność służb specjalnych. Urząd Ochrony Państwa powinien znajdować się pod kontrolą rządową i parlamentarną. Rząd powinien wyznaczać zadania dla służb specjalnych i na podstawie efektów oceniać ich pracę. Niedopuszczalne jest, aby wywiad i kontrwywiad stawiał sobie zadania sam lub opowiadał się po którejś ze stron w politycznych rozgrywkach. Wymaga to bardzo głębokich zmian w służbach specjalnych, odbudowy ich struktur i kadr”⁷⁴⁷.

Z perspektywy czasu wiadomo, iż zapowiadane przez premiera J. Buzka zmiany dotyczyły głównie spraw kadrowych. W strukturze i zadaniach Urzędu Ochrony Państwa nie zmieniło się praktycznie nic poza stworzeniem pionu zajmującego się wypełnianiem obowiązków, które na służby nałożyła Ustawa o ochronie informacji niejawnych z 22 stycznia 1999 roku. Przyjęcie tej ustawy było ściśle związane z wejściem Polski do NATO. Szef UOP na podstawie tych przepisów zaczął spełniać rolę krajowej władzy bezpieczeństwa w stosunkach międzynarodowych, podobnie jak Szef Wojskowych Służb Informacyjnych. Od 6 lutego 1998 szefem UOP został Zbigniew Nowek, które pełnił tę funkcję do 25 października 2001 roku. W tym okresie funkcję ministra koordynatora pełnił polityk AWS Janusz Pałubicki. W trakcie kierowania przez Z. Nowka Urzędem Ochrony Państwa zwolniono 1400 funkcjonariuszy, „co opozycja (SLD) uznała za czystkę”⁷⁴⁸. Ocena przeprowadzonych przez Z. Nowka zmian kadrowych w lewicowej publicystyce była jednoznacznie negatywna: „Kryteria, według jakich prowadzono zwolnienia, były proste: żegnano się z każdym niewygodnym, którego podejrzewano, że nie jest sympatykiem AWS. Pałubicki budował partyjny UOP. I pewnie sądził, że buduje go na lata. W 1997 roku politycy Akcji mówili w euforii, że teraz rządzić będą przez najbliższe 20 lat. Dlaczegoż więc mieliby się liczyć z innymi siłami politycznymi?”⁷⁴⁹.

I dalej:

⁷⁴⁷ J. Marszałek-Kawa, P. Siemiątkowski, *Exposé Prezesów Rady Ministrów 1989–2019*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2021, s.187.

⁷⁴⁸ A. Żebrowski, *Ewolucja polskich służb...*, op. cit., s. 298.

⁷⁴⁹ R. Walenciak, *Komu mają służyć służby?*, „Tygodnik Przegląd” 5 marzec 2001, <https://www.tygodnikprzeglad.pl/maja-sluzyc-sluzby/>, (dostęp: 10.12.2021).

„Poza tym w otoczeniu Pałubickiego i Nowka zakładano, że nawet jeśli AWS straci władzę, to ich następcy wejdą w gotowe buty. I nie będą mieli sił i czasu, by powyrzucać wszystkich tych, których mianował Nowek. Dlatego Konstanty Miodowicz mógł mówić, że sytuacja w UOP jest już nieodwracalna”⁷⁵⁰.

Cytowany artykuł R. Walenciaka poprzedzał zmiany służbach, które po przejściu władzy planował przeprowadzić Sojusz Lewicy Demokratycznej. Z drugiej jednak strony zdradza metodę, jaką politycy często przyjmują, aby przejąć służby specjalne. Chodzi o dokonanie takich zmian w służbach, aby następcy nie mieli pola manewru do wyrzucenia ze służb funkcjonariuszy przyjętych przez poprzednią ekipę. W momentach przejścia władzy przez nowe ugrupowanie pojawia się również najwięcej informacji o pracy i patologiach w funkcjonowaniu służb, ponieważ kolejne ugrupowanie u władzy chce w ten sposób np. usprawiedliwić dokonywane przez siebie czystki kadrowe. Przykładem mogą tu służyć publikacje na temat służb specjalnych, które ukazały się po przejściu władzy przez SLD w roku 2002. Dzięki nim opinia publiczna mogła w jakimś stopniu poznać wewnętrzne mechanizmy rządzące polityką kadrową za czasów rządów AWS – UW. Oczywiście do celów propagandowych wykorzystano najbardziej skrajne przykłady, jednak rzucają one pewne światło na sytuację.

Dokonywane przez partie rządzące reformy służb specjalnych można opisać w kategoriach proponowanych przez D. Eastona sygnałów – „żądań” (withinputs), z wnętrza systemu politycznego, stanowiących początkowy punkt całego procesu. Zwolnienia funkcjonariuszy byłej Służby Bezpieczeństwa za rządów AWS stanowiły reakcję na żądania części środowisk prawicowych dotyczących oczyszczenia służb specjalnych i zerwania ciągłości kadrowej pomiędzy SB a nowymi służbami. Zmiany kadrowe za czasów rządów AWS i wywołane nimi obawy w środowiskach lewicy postkomunistycznej spowodowały sprzężenie zwrotne w postaci głębokich zmian kadrowych podczas reformy służb specjalnych w roku 2002 za rządów SLD.

Najważniejszym wydarzeniem w trakcie rządów premiera Jerzego Buzka było przyjęcie Polski w dniu 12 marca 1999 roku do Sojuszu Północnoatlantyckiego (NATO). Innym ważnym wydarzeniem w tej kadencji były wybory prezydenckie w roku 2000. W ich trakcie kandydat Aleksander Kwaśniewski został oskarżony przez UOP o złożenie fałszywego oświadczenia lustracyjnego. W materiałach Służby Bezpieczeństwa przewijało się „nazwisko Aleksandra Kwaśniewskiego, zarejestrowane pod numerem 72204. W innym miejscu pod tym numerem

⁷⁵⁰ Ibidem.

figuruje tajny współpracownik o pseudonimie – Alek”⁷⁵¹. W procesie zeznawał m.in. dyrektor Biura Archiwum UOP – Antoni Zieliński. Wyrokiem z 12 lipca 2000 Sąd Apelacyjny w Warszawie uznał, że złożone oświadczenie jest zgodne z prawdą, o co wnosił także rzecznik interesu publicznego Bogusław Nizieński. W uzasadnieniu są stwierdził: „Sąd Lustracyjny nie ma materiałów, by zweryfikować, czy zapis w dziennikach łączył się ze "złożeniem deklaracji do współpracy" ze specusługami PRL Aleksandra Kwaśniewskiego. Z zeznań świadków nie wynikało, aby istniały jednoznaczne podstawy do dokonania w dzienniku rejestracyjnym zarejestrowania Aleksandra Kwaśniewskiego jako tajnego współpracownika”⁷⁵².

Reforma AWS właściwie nie zmieniła nic w systemie służb specjalnych i z tego powodu realne działania po raz kolejny poszły w kierunku upolitycznienia, czy wręcz upartyjnienia. Mimo, iż system polityczny zdecydowanie w tym okresie, w związku z utrwalaniem się mechanizmów demokratycznych opisanych w konstytucji z 1997 roku i wejściem Polski do NATO, zmierzał w stronę konsolidacji, to model służb specjalnych pozostał taki sam jak w poprzednich latach. Biorąc pod uwagę kryteria zaproponowane przez W. Kellera Urząd Ochrony Państwa pozostał na etapie „policji politycznej”. Służby, która była odizolowana od demokratycznego nadzoru, ponieważ rząd AWS nie zaproponował bardziej skutecznych form kontroli parlamentarnej, które przewidywałyby większą rolę opozycji i nie pozbawił służby uprawnień dochodzeniowo – śledczych. Z kolei próba personalnego przejścia UOP – u wywołała poczucie zagrożenia ze strony innych ugrupowań parlamentarnych.

8.2. Rządy Sojuszu Lewicy Demokratycznej 2002 – 2005. Reforma służb specjalnych SLD – utworzenie Agencji Wywiadu

W wyniku wygranych wyborów, które odbyły się w dniu 23 września 2001 roku, do władzy wrócił Sojusz Lewicy Demokratycznej. W dniu 26 października 2001 został powołany rząd koalicyjny SLD i Polskiego Stronnictwa Ludowego (PSL) z politykiem SLD Leszkiem Millerem jako premierem. Rząd przejął po swoich poprzednikach negocjacje dot. przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, co nastąpiło 1 maja 2004 roku⁷⁵³.

Jedną z pierwszych decyzji nowego rządu była reforma służb specjalnych. Po powstaniu Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu w roku 2002 dokonano w nich

⁷⁵¹ *Lustracja Aleksandra Kwaśniewskiego; wyrok w czwartek*, Wirtualna Polska 09.08.2000, <https://wiadomosci.wp.pl/lustracja-aleksandra-kwasniewskiego-wyrok-w-czwartek-6109411358446721a>, (dostęp: 10.12.2021).

⁷⁵² *Sąd Lustracyjny: Prawdziwe oświadczenie Kwaśniewskiego*, Interia 10 sierpnia 2000, <https://wydarzenia.interia.pl/news-sad-lustracyjny-prawdziwe-oswiadczenie-kwasniewskiego,nId,780832>, (dostęp: 10.12.2021).

⁷⁵³ Ł. Zamęcki, *Dzieje polityczne Polski...*, op. cit., s. 33.

głębokich zmian kadrowych. Zmianom w służbach dokonywanym przez SLD było poświęcone specjalne posiedzenie Sejmowej Komisji ds. Służb Specjalnych, w trakcie którego szef AW Andrzej Barcikowski i szef ABW Zbigniew Siemiątkowski przedstawili na ten temat tajny raport. Raport dotyczył głównie polityki kadrowej w UOP za czasów Zbigniewa Nowka. Dokument ten nie pozostał jednak długo tajny, przecieki fragmentów raportu stanowiły swego rodzaju kampanię medialną, której zadaniem było uzasadnienie dokonywanych przez SLD zmian. Dzięki przeciekom z posiedzenia komisji opinia publiczna mogła poznać rzeczywiste uwarunkowania reformy służb przeprowadzonej przez rząd AWS – UW. Jak napisano w „Tygodniku Przegląd”: „Nazwisko po nazwisku wymienione były przypadki osób przyjętych do UOP z naruszeniem procedur, oraz takich, które nigdy w takiej instytucji nie miały prawa się znaleźć”⁷⁵⁴. W raporcie znalazły się również inne bulwersujące informacje:

1. W ciągu trzech, czterech lat niektórzy oficerowie potrafili awansować o kilka stopni w górę, co normalnie powinno im zająć 15 –20 lat. Jako przykład został wskazany były dyrektor Biura Archiwów UOP – Antoni Zieliński.
2. W UOP odbywały się dwutygodniowe kursy oficerskie, których skończenie dawało stopień podporucznika.
3. Przyjmując do służby nowych ludzi, często pomijano wymóg wyższego wykształcenia. W ten sposób do UOP trafiło wiele osób jedynie z licencjatami.
4. Przyjęcie do służby powinno być poprzedzone badaniami lekarskimi oraz zdaniem testów psychologicznych. Tymczasem w wielu przypadkach przyjmowano do służby w UOP ludzi bez zaliczonych badań i testów. I to na najbardziej odpowiedzialne funkcje.
5. Szef jednej z delegatur został przyjęty do służby, mając wojskową kategorię E, czyli niezdolny do służby wojskowej.
6. Szef gabinetu Zbigniewa Nowka otrzymał negatywną opinię psychologiczną, z której wynikało że nie może zajmować jakichkolwiek stanowisk kierowniczych. Opinia nie przeszkodziła mu w zajmowaniu tak wysokiego stanowiska⁷⁵⁵.

Oceniając założenia reformy SLD, można stwierdzić, iż od strony teoretycznej była to najlepiej przygotowana reforma służb specjalnych w III RP. Nad jej założeniami pracował Zespół ds. Cywilnej i Demokratycznej Kontroli Służb Specjalnych powołany przez SLD już w 2000 roku. Szczegółowo założenia reformy zostały opisane w części II niniejszej pracy.

⁷⁵⁴ M. Zalewski, *Zęby kontrwywiadu*, „Tygodnik Przegląd” 29 lipiec 2002, <https://www.tygodnikprzeglad.pl/zeby-kontrwywiadu/>, (dostęp: 10.12.2021).

⁷⁵⁵ *Ibidem*.

Chociaż w warstwie normatywnej założenia reformy takie jak większa rola kontrolna sejmowej Komisji ds. Służb Specjalnych i większa rola przedstawicieli partii opozycyjnych w pracach komisji, uwarunkowane były z pewnością stabilizującym się po rządami konstytucji z 1997 roku systemem politycznym, to jednak w warstwie behawioralnej reforma SLD okazała się jedynie przejawem sprzężenia zwrotnego wobec reform służb prowadzonych przez AWS, które polegały głównie na głębokich zmianach kadrowych. Można również zaryzykować tezę, iż nawet wyłączenie ze struktur UOP wywiadu zagranicznego w formie Agencji Wywiadu stanowiło sprzężenie zwrotne wobec traumy środowisk lewicowych wywołanej działaniami służb specjalnych za czasów prezydentury Lecha Wałęsy a głównie tzw. aferą Olina, którą w dużej mierze wywołali oficerowie Zarządu I UOP (wywiad). Reforma SLD i jej następstwa przyczyniły się do zachwiania stabilności systemu politycznego po 2002 roku, chociażby ze względu na fakt, iż kwestia zwolnionych w tym czasie funkcjonariuszy ciągle pojawiała się w mediach w kontekście niekonstytucyjności decyzji rządu. Informacje te miały również negatywny wpływ na same służby specjalne, ponieważ tworzyły poczucie tymczasowości rozwiązań ustawowych. Można więc stwierdzić, że to, co wyglądało na profesjonalizację służb było w praktyce podyktowane przynajmniej motywacjami, o ile nie interesem politycznym.

Ostatecznym i najbardziej widocznym efektem reformy była likwidacja Urzędu Ochrony Państwa i powołanie w to miejsce Agencji Wywiadu i Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Przy tej okazji z obu agencji zwolniono łącznie około 500 funkcjonariuszy. Wyrokiem z 20 kwietnia 2004 roku Trybunał Konstytucyjny zakwestionował m.in. przepisy art. 230 ust. 1 i 7 Ustawy o ABW i AW pozwalające na zwolnienie ze służby wyżej wymienionych funkcjonariuszy i zwolnieni oficerowie mogli powrócić do służby. Wyrok ten był różnie komentowany. Były szef UOP Zbigniew Nowek w jednym z wywiadów prasowych stwierdził: „Pan minister Siemiątkowski ma dziś naprawdę chyba czarny dzień, dlatego że ma co najmniej dwa powody do podania się do dymisji; ja uważam, że orzeczenie Trybunału jest zdecydowanie większym powodem”⁷⁵⁶.

Z kolei minister Zbigniew Siemiątkowski w odpowiedzi zadeklarował, że nie czuje się zobowiązany do przeprosin i że gdyby mógł jeszcze raz zwolniłby oficerów wyrzuconych ze służby w roku 2002. „Zwłaszcza wobec ich postawy po odejściu ze służby, która – zdaniem Siemiątkowskiego – świadczyła o ich głębokim zaangażowaniu politycznym”⁷⁵⁷. Minister stwierdził również, że nie wycofuje się z żadnych założeń reformy służb specjalnych. Jego

⁷⁵⁶ *Bezprawnie zwolnieni z UOP*, „Wprost” 20 kwietnia 2004 r., <https://www.wprost.pl/kraj/59207/bezprawnie-zwolnieni-z-uop-aktl.html>, (dostęp: 10.12.2021).

⁷⁵⁷ *Ibidem*.

zdaniem, TK nie zakwestionował tej reformy. Mimo, iż twórcom reformy służb specjalnych mogły się nie podobać wydane przez sądy wyroki w tej sprawie, to jednak zostały one wykonane i około 350 funkcjonariuszy wróciło do służby.

Zmiany kadrowe dokonane przez SLD w można opisać w kategoriach interakcyjno – systemowych jako reakcję na zmiany dokonane za rządów AWS. Ponieważ zmiany te odbywały się w związku z głęboką reformą służb specjalnych, która wymagała również zmian ustawowych, w cały proces został zaangażowany Trybunał Konstytucyjny. Jak już stwierdziłem wyżej, biorąc pod uwagę optykę systemową, sądy pełnią funkcję strażnika „posłuszeństwa wobec prawa i regulacji” ze strony aktorów systemu politycznego. Szczególnie ważna rola w tym zakresie, zgodnie z Konstytucją RP, przypada Trybunałowi Konstytucyjnemu, który w tym przypadku częściowo odwrócił wyniki przeprowadzonej przez SLD reformy. Reforma służb specjalnych w roku 2002 odbywała się w zupełnie zmienionym przez zamachy terrorystyczne z 1 września 2001 r. otoczeniu politycznym, które stało się dużo bardziej niebezpieczne. Rozpoczynająca się wojna z terroryzmem islamskim nie skłoniła jednak polityków SLD do zaniechania zmian. Mimo więc zmian na „wyjściach” z systemu nie doszło do zmiany „zadań” i „poparcie” i reforma się odbyła wprowadzając kilkuletni chaos i niepewność w służbach. Paradoksalnie więc, osłabiając służby specjalne, system polityczny chciał sprostać problemom tworzonym przez zmiany zewnętrzne? W oczywisty sposób kłóci się to z widzeniem problemu „wyjść” z systemu przedstawionym przez D. Eastona. Wg tego badacza wyjścia służą do konceptualizacji sposobów, w jaki system oddziałuje na swoje otoczenie a pośrednio na siebie, modyfikując kolejne „żądania” i „poparcia”. D. Easton opisywał „wyjścia” jako praktyczny mechanizm, dzięki któremu władze wewnątrz systemu politycznego mogą sprostać problemom tworzonym przez zmiany zewnętrzne poprzez zmiany „żądań” i „poparcie”. W jaki sposób polski system polityczny miał sprostać problemom w otoczeniu systemu pozbawiając się narzędzi oddziaływania? Można tu postawić tezę, iż opisane działanie ujawnia pewną dysfunkcję polskiego systemu politycznego, polegającą na całkowitym skupieniu się przez aktorów politycznych na wnętrzu systemu niezależnie od zmian w jego otoczeniu międzynarodowym. W przypadku reformy SLD ważniejsze było „odzyskanie” służb specjalnych po zmianach personalnych dokonanych przez rząd AWS niż ewentualne ryzyka związane z osłabieniem potencjału służb w dobie walki ze światowym terroryzmem. Taka postawa aktorów politycznych potwierdza jedynie, że system politycznym w tamtym okresie ciągle nie był skonsolidowany, ponieważ cechowała go głęboka, wzajemna nieufność poszczególnych grup elity politycznej, które większe i bardziej realne zagrożenie widziały w opozycji politycznej niż w międzynarodowych organizacjach terrorystycznych.

Jeszcze przed likwidacją Urzędu Ochrony Państwa miał miejsce skandal związany z zatrzymaniem w dniu 7 lutego 2002 roku prezesa PKN Orlen Andrzeja Modrzejewskiego przez funkcjonariuszy Zarządu Śledczego UOP. A. Modrzejewski został następnie przewieziony do prokuratury, gdzie postawiono mu zarzut ujawnienia poufnej informacji Grzegorzowi Wiczerzakowi. Po przedstawieniu zarzutu prezesa PKN Orlen zwolniono, ale Rada Nadzorcza spółki zdecydowała o jego odwołaniu. W dniu 2 kwietnia 2004 roku były minister Skarbu Państwa Wiesław Kaczmarek w wywiadzie dla „Gazety Wyborczej” ujawnił, że: „decyzja o wyeliminowaniu Modrzejewskiego zapadła podczas narady, w której poza nim udział wzięli premier Miller, minister sprawiedliwości Barbara Piwnik i szef UOP Zbigniew Siemiątkowski. Rzeczywistym powodem tego działania miało być, według Kaczmarka, zablokowanie przygotowywanego kontraktu na dostawy ropy o wielkiej wartości”⁷⁵⁸.

W związku z tym wywiadem w dniu 28.05.2004 roku Sejm powołał komisję śledczą do zbadania zarzutu nieprawidłowości w nadzorze Ministerstwa Skarbu Państwa nad przedstawicielami Skarbu Państwa w spółce PKN Orlen S.A. oraz zarzutu wykorzystania służb specjalnych (d. UOP) do nielegalnych nacisków na organa wymiaru sprawiedliwości w celu uzyskania postanowień służących do wywierania presji na członków Zarządu PKN Orlen S.A. (SORN)⁷⁵⁹. Przed komisją zeznawali m.in. oficerowie UOP, którzy zatrzymali prezesa PKN Orlen. W trakcie przesłuchania jeden z oficerów zeznał, że „służby specjalne szykowały się do zatrzymania Modrzejewskiego, jeszcze zanim zdecydowała o tym prokuratura. Wygląda więc na to, że decyzja zapadła „na gorze”, a działania prokuratury były jedynie przykrywką”⁷⁶⁰.

I dalej:

„Po spotkaniu u premiera, od godz. 9 rano, oficerowie pozostawali w gotowości. Wcześniej oddelegowano ich do akcji zatrzymania Modrzejewskiego i nawet ubrali się w garnitury, bo wiedzieli, że na miejscu zatrzymania będzie telewizja. A prokurator Katarzyna Kalinowska nakaz zatrzymania Modrzejewskiego podpisała 7 lutego 2002 roku po południu”⁷⁶¹.

Komisja ustaliła, że UOP wywierał naciski na prokuraturę w celu doprowadzenia do zatrzymania prezesa PKN Orlen. Sprawę zatrzymania prezesa PKN Orlen poza komisją śledczą

⁷⁵⁸ P. Pytlakowski, *Sąd skazał byłego szefa UOP*, „Polityka” 2 marca 2021, <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/1524917,1,sad-skazal-bylego-szeffa-uop.read>, (dostęp: 10.12.2021).

⁷⁵⁹ Komisja Śledcza do zbadania zarzutu nieprawidłowości w nadzorze Ministerstwa Skarbu Państwa nad przedstawicielami Skarbu Państwa w spółce PKN Orlen S.A., <https://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/strkomnad4?OpenAgent&SORN>, (dostęp: 10.12.2021).

⁷⁶⁰ *Oficerowie UOP odkrywają kulisy „Orlengate”*, RMF24 14 października 2004, https://www.rmfm24.pl/fakty/polska/news-oficerowie-uop-odkrywaja-kulisy-orlengate,nId,162389#crp_state=1, (dostęp: 10.12.2021).

⁷⁶¹ *Ibidem*.

w Sejmie badała również katowicka prokuratura. Zamieszani w sprawę politycy m.in. były premier Leszek Miller konsekwentnie zaprzeczali swojemu udziałowi w sprawie. Jednak w 2012 roku sąd uznał winnymi byłego szefa UOP Zbigniewa Siemiątkowskiego i byłego dyrektora Zarządu Śledczego UOP i skazał ich odpowiednio na rok i na siedem miesięcy pozbawienia wolności z zawieszeniem na 3 lata. Zastępca szefa UOP Mieczysław Tarnowski został uniewinniony. Wcześniej, bo w 2006 roku sąd uniewinnił A. Modrzejewskiego od stawianych mu zarzutów ujawnienia informacji poufnych.

Zamiast podsumowania w tej sprawie warto przytoczyć tekst jednego z redaktorów „Polityki”: „Zatrzymanie Modrzejewskiego niewątpliwie było nieczystą zagrywką. Prokuratura nie miała wtedy podstaw, aby tak go potraktować. Mógł dostać zwykłe wezwanie na przesłuchanie, bez szumu i zbędnej otoczki medialnej”⁷⁶². Można tu dodać, że cały ten medialny spektakl nie byłby możliwy, gdyby służby specjalne nie posiadały uprawnień dochodzeniowo – śledczych. Wówczas materiały operacyjne UOP musiałyby zostać zwaloryzowane procesowo na wcześniejszym etapie przez inną instytucję. Szef UOP wykorzystując swoją władzę nad podległymi mu funkcjonariuszami realizował w opisanym wyżej przypadku cele pozaprawne a więc polityczne.

Afera związana z zatrzymanie prezesa Orlenu wskazuje, iż pomimo prób profesjonalizacji służb, cały czas mamy do czynienia z ich politycznym instrumentalizowaniem. W aferze związanej z zatrzymaniem prezesa Orlenu tzw. Orlengate pojawiły się więc bardzo wyraźne symptomy wykorzystania politycznego służb specjalnych pochodzące z jednej strony z ustaleń sejmowej komisji śledczej, z drugiej zaś z uzasadnień wyroków sądów w sprawach związanych z aferą. We wnioskach komisji sejmowej pojawiły się stwierdzenia, że służby specjalne szykowały się do zatrzymania prezesa Modrzejewskiego, jeszcze zanim zdecydowała o tym prokuratura. W ocenie komisji decyzja o zatrzymaniu prezesa Orlenu zapadła na szczeblu politycznym a działania prokuratury miały te decyzje jedynie usankcjonować prawnie. Z kolei sąd uznał winnymi przekroczenia uprawnień byłego szefa UOP Zbigniewa Siemiątkowskiego i byłego dyrektora Zarządu Śledczego UOP. Działanie służb specjalnych zostało zaprogramowane przez mechanizmy polityki. Decyzja o wyeliminowaniu Modrzejewskiego zapadła podczas narady, w której udział wzięli prezes Rady Ministrów Leszek Miller, minister sprawiedliwości Barbara Piwnik i szef UOP Zbigniew Siemiątkowski. Mamy tu więc do czynienia z wielokrotnie tu już przywoływanym zjawiskiem, które M. Karwat nazywa obiektywnym uwikłaniem albo wręcz „zaprogramowaniem” przez

⁷⁶² P. Pytlakowski, *Sąd skazał...*, op. cit., <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/1524917,1,sad-skazal-bylego-szefa-uop.read>, (dostęp: 10.12.2021).

mechanizmy polityki. Jest to również przypadek „krępującego uwikłania” funkcjonariuszy służb polegającego na poddaniu się jednostronnym wpływom i naciskom. Funkcjonariusze Zarządu Śledczego UOP znaleźli się w sytuacji całkowitego uzależnienia i ubezwłasnowolnienia. Można tą sytuację rozpatrywać również w kategoriach „ciężkiego upolitycznienia” wg kryteriów zaproponowanych przez G. Hasteda. Funkcjonariusze służby zostali przez polityków przymuszeniu do przyjęcia stanowiska, że należy zatrzymać prezesa Orłenu, mimo braku uzasadnienia prawnego do takiego działania. Biorąc pod uwagę optykę systemową można wskazać następujący schemat rozwoju afery:

1. Na wejściach do systemu pojawiły się informacje medialne o bezprawnych działaniach służb specjalnych.
2. Napięcia wewnątrz systemu doprowadziły do reakcji Sejmu.
3. Dysfunkcyjne sygnały w systemie politycznym zostały przekonwertowane. Wynikiem konwersji była decyzja o powołaniu sejmowej komisji śledczej.
4. Po stronie wyjść z systemu w wyniku prac komisji sejmowej pojawiły się informacje że UOP wywierał naciski na prokuraturę w celu wydania decyzji o zatrzymaniu prezesa Modrzejewskiego. Informacje na temat roli w całej sprawie premiera przyczyniły się do destabilizacji systemu politycznego.
5. W sprzężeniu zwrotnym decyzje szefa UOP w kilkuletniej perspektywie, bo tyle trwały procedury sądowe, doprowadziły do destabilizacji kierowaną przez niego służbę specjalną, ponieważ spadła na nią cała krytyka medialna związana z oceną bezprawnego zatrzymania prezesa Orłenu.

Przebieg i efekty afery Orłengate wyraźnie pokazują trwanie, mimo zmian po uchwaleniu nowej konstytucji w roku 1997, w polskim systemie politycznym dwóch podsystemów, które K. Pałeczki nazwał normatywnym i behawioralnym. Podsystem normatywny stanowi oficjalną emanację systemu politycznego i w tym zakresie polska, nieskonsolidowana demokracja zmierzała w stronę stabilizacji. Konstytucja jednak w praktyce nie stworzyła skutecznych, funkcjonalnych mechanizmów kontrolnych w zakresie nadzoru nad służbami specjalnymi. Można postawić wniosek, iż większość decyzji i działań aktorów politycznych wobec podsystemu służb specjalnych nadal odbywała się zgodnie z rzeczywistymi zachowaniami politycznymi, które składają się na podsystem behawioralny. Mimo kilku lat obowiązywania konstytucji, członkostwie w NATO i UE afera Orłenu wskazuje, że w przypadku służb specjalnych system polityczny stosował te same mechanizmy upolitycznienia jak w przypadku afer z początku lat 90. Inny był jednak w tym przypadku cel działania aktorów politycznych, ponieważ w przeciwieństwie do afer z lat 90., afera nie była

wymierzona w konkurencyjność wyborów. Choć polski system polityczny w przeciwieństwie do pierwszej połowy lat 90. powinien być w miarę skonsolidowany, Polska jest już w NATO, a następnie wstępuje do UE, to jednak pomimo tego służby nadal są upolityczniane. Można więc w tym przypadku postawić wniosek, że pomiędzy rokiem 1997 (uchwalenie nowej konstytucji) a 2007 (pierwszy rząd PO) mamy do czynienia z okresem przejściowym. System polityczny nie był już zupełnie niestabilny, ale ciągle następowały momenty odwrotów od stabilności oraz różne napięcia, przesilenia, których przejawem było upolitycznienie służb. Przy czym należy podkreślić, że każde środowisko polityczne zarówno prawicowe, jak i lewicowe upolityczniało służby specjalne.

Warta analizy w optyce systemowej jest w tym przypadku również rola sądu. W stworzonej przez siebie klasyfikacji wejść do systemu politycznego G. Almond wyróżnił cztery kategorie poparcia: poparcia materialne takie jak płacenie podatków lub innych opłat, świadczenie usług, takich jak wkład pracy lub służba wojskowa, posłuszeństwo wobec prawa i regulacji, udział w wyborach, członkostwo w organizacjach, wyrażanie stanowiska wobec polityki i manifestowanie szacunku wobec autorytetów publicznych, symboli i ceremoniałów. Biorąc pod uwagę optykę systemową sądy, czy też szerzej wymiar sprawiedliwości, nie przesądzając oczywiście tego, czy można ten segment zaliczyć do systemu politycznego, czy też nie, pełnią funkcję strażnika „posłuszeństwa wobec prawa i regulacji” ze strony aktorów systemu politycznego a ich wyroki często stanowią odłożone w czasie sprzężenie zwrotne wobec systemu politycznego tzn. wyrok wobec polityka związany z destabilizacją i upolitycznieniem przez niego służb specjalnych destabilizuje system polityczny.

Rządy SLD zakończyły się w roku 2005. „Zaufanie do SLD bardzo podkopały afery polityczne i korupcyjne, które rozpętały się w trakcie rządów Leszka Millera”⁷⁶³. Najważniejszą z afer korupcyjnych była „Afera Rywina”, która była związana z nieprawidłowościami w pracach sejmowych nad ustawą medialną. W sprawie tej została powołana komisja śledcza. Na pracach w tej komisji najbardziej zyskali politycznie przedstawiciele nowych sił politycznych: Jan Rokita (Platforma Obywatelska) i Zbigniew Ziobro (Prawo i Sprawiedliwość). „PO i PiS wyrastały na partie „naprawy państwa”⁷⁶⁴.

⁷⁶³ Ł. Zamecki, *Dzieje polityczne Polski...*, op. cit., s. 33.

⁷⁶⁴ *Ibidem*, s. 34.

8.3. Pierwsze rządy Prawa i Sprawiedliwości 2005 – 2007. Przekroczenie granic prowokacji w działaniach służb specjalnych

W roku 2005 zbiegły się terminy wyborów prezydenckich i parlamentarnych. Wybory parlamentarne odbyły się 25 września 2005 roku i wygrało je Prawo i Sprawiedliwość. Równocześnie planowana koalicja pomiędzy PIS a Platformą Obywatelską, która w wyborach uzyskała nieco gorszy wynik, nie doszła do skutku. Obie partie szły do wyborów pod hasłem budowy „IV RP”⁷⁶⁵. Do parlamentu dostały się jeszcze takie partie jak: Samoobrona, SLD, Liga Polskich Rodzin (LPR) i PSL. W drugiej turze wyborów prezydenckich, która odbyła się 23 października 2005 wygrał Lech Kaczyński pokonując Donalda Tuska. W dniu 10 listopada 2005 r. powstał rząd mniejszościowy PIS z premierem Kazimierzem Marcinkiewiczem. Rząd mógł liczyć na głosy Samoobrony i LPR. Dopiero w kwietniu 2006 roku PIS, Samoobrona i LPR podpisały formalny układ koalicyjny. Nowym premierem został wówczas Jarosław Kaczyński.

Jedną z pierwszych decyzji rządu Kazimierza Marcinkiewicza było powołanie ustawą z dnia 9 czerwca nowej służby specjalnej Centralnego Biura Antykorupcyjnego. CBA stało się drugą po ABW służbą specjalną wyposażoną w uprawnienia dochodzeniowo – śledcze. Powstaniu tej instytucji towarzyszyło wiele kontrowersji, które zostały opisane w części II niniejszej pracy. CBA stało się pierwszą polską służbą specjalną, która w całości została zbudowana przez jedną partię polityczną i według jej programowej wizji. Począwszy od zapisów samej ustawy, poprzez zaprojektowanie struktury organizacyjnej służby, na wytypowaniu kandydatów do służby i ich zatrudnieniu skończywszy, wszystkie te procesy zostały przeprowadzone przez osoby związane bezpośrednio z PIS. Szefem CBA został czynny polityk partii rządzącej, bliski współpracownika Jarosława Kaczyńskiego – Mariusz Kamiński. Krótco po swoim powstaniu CBA zostało uwikłane w pierwszą z wielu afer politycznych z udziałem tej służby – „afere gruntową”.

„Afera gruntowa” to potoczna nazwa afery korupcyjnej w Polsce, która wybuchła latem 2007, doprowadzając do dymisji wiceprezesa Rady Ministrów i ministra rolnictwa Andrzeja Leppera (Samoobrona RP) 9 lipca 2007. Afera również doprowadziła do rozpadu rządzącej wówczas koalicji PiS, LPR i Samoobrony RP. Jeszcze przed oficjalnym zdymisjonowaniem Andrzeja Leppera premier Jarosław Kaczyński „miał – według A. Leppera – zaproponować,

⁷⁶⁵ Ibidem, s. 35.

by Lepper sam podał się do dymisji, a Samoobrona pozostała w koalicji”⁷⁶⁶. Prezydium Samoobrony zdecydowało jednak, że partia opuści koalicję. Wiceprzewodniczący Samoobrony Janusz Maksymiuk zapowiedział, że jego partia chce przyspieszonych wyborów i – jeśli w Sejmie nie będzie większości – to jest gotowa poprzeć wnioski o samorozwiązanie Izby⁷⁶⁷.

Zdymisjonowanie A. Leppera stanowiło efekt wielomiesięcznej operacji CBA w związku z podejrzeniem korupcji przy odrolnieniu gruntów należących do Ministerstwa Rolnictwa. Chodziło o 35 hektarów ziemi położonej na Mazurach w gminie Mrągowo. W dniu 6 lipca 2007 r. w ramach operacji specjalnej CBA aresztowano byłego dziennikarza TVP Piotra Rybę i prawnika Andrzeja Kryszyńskiego, których prokuratura oskarżała o powoływanie się na wpływy w resorcie Leppera. Funkcjonariusze CBA, działający pod przykryciem, mieli wręczyć im 3 mln zł kontrolowanej łapówki za pomoc w przekwalifikowaniu ziemi w Mrągowie. Jednak w sprawie prawdopodobnie doszło do przecieku. A. Kryszyński po telefonie od P. Ryby wycofał się z przyjęcia pieniędzy. Z przekazanych przez CBA pieniędzy jedna trzecia – według późniejszych zeznań Kryszyńskiego miała trafić do A. Leppera. P. Ryba zaś w ogóle nie pojawił się na spotkaniu. CBA uznało więc, że niepowodzenie operacji to wynik przecieku i ktoś ostrzegł Leppera a on z kolei ostrzegł Rybę⁷⁶⁸. W samej aferze gruntowej były wicepremier Andrzej Lepper nie usłyszał zarzutów.

W dniu 8 sierpnia szef MSWiA Janusz Kaczmarek został odwołany ze stanowiska, gdyż znalazł się „w kręgu podejrzeń w sprawie przecieku”⁷⁶⁹. Wraz z nim stanowisko utracił jego bliski współpracownik, szef policji Konrad Kornatowski. Wkrótce potem nastąpiła seria spektakularnych zatrzymań: oprócz Kaczmarka ABW zatrzymała prezesa PZU Jaromira Netzela i byłego już komendanta głównego K. Kornatowskiego. Wydano również nakaz zatrzymania jednego z najbogatszych Polaków – Ryszarda Krauzego. Jednak Krauze przebywał akurat za granicą. Wszyscy usłyszeli zarzuty składania fałszywych zeznań, a Kaczmarek dodatkowo utrudniania śledztwa w sprawie przecieku, bo prokuratura nie była pewna, czy zdoła udowodnić mu ujawnienie tajemnicy państwowej.

Piotrowi Rybie i Andrzejowi Kryszyńskiemu prokurator przedstawił zarzuty płatnej protekcji. Obaj zostali tymczasowo aresztowani, a następnie zwolnieni za poręczeniem majątkowym. Piotr Ryba spędził w areszcie prawie 12 miesięcy. W dniu 10 września 2008 r.

⁷⁶⁶ *Dymisja Leppera; Samoobrona wychodzi z koalicji*, Portal Wirtualna Polska 09.07.2007, <https://wiadomosci.wp.pl/dymisja-leppera-samoobrona-wychodzi-z-koalicji-6037222782133377a>, (dostęp: 10.12.2021).

⁷⁶⁷ Ibidem.

⁷⁶⁸ Por. M. Werner, *Afera gruntowa: Mnóstwo podejrzanych, mało wyroków i wiele pytań*, Portal Forsa.pl 20 lipca 2013, <https://forsal.pl/artykuly/719964,afere-gruntowa-andrzej-lepper.html>, (dostęp: 10.12.2021)

⁷⁶⁹ Ibidem.

Andrzej Kryszczyński przyznał się do popełnienia zarzucanego mu czynu, podczas gdy Piotr Ryba odrzucił zarzuty, twierdząc, że został w całą sprawę wciągnięty przez A. Kryszczyńskiego. W dniu 18 sierpnia 2009 r. Sąd Rejonowy w Warszawie obu oskarżonych uznał za winnych. Rybę skazał na 2,5 roku pozbawienia wolności, a A. Kryszczyńskiego na 54 tys. zł grzywny. W dniu 24 maja 2010 r. Sąd Apelacyjny w Warszawie uchylił wyroki skazujące Piotra Rybę i Andrzeja Kryszczyńskiego, kierując sprawę do ponownego rozpoznania przez sąd niższej instancji i nakazując zbadanie legalności akcji CBA. W dniu 13 listopada 2014 r. Sąd Rejonowy dla Warszawy – Śródmieścia orzekł 2,5 roku więzienia dla Piotra Ryby i 54 tys. zł grzywny dla Andrzeja Kryszczyńskiego. Sąd uznał kary za adekwatne do społecznej szkodliwości czynu, jakim było powoływanie się na wpływy w tak wysokiej instytucji państwa, w uzasadnieniu sąd uznał, że działania oskarżonych były podstawą do wszczęcia operacji specjalnej CBA. Ten wyrok uchylił ponownie sąd odwoławczy w 2016 roku, czyli za czasów drugiego rządu PIS. Sąd uznał, że sąd rejonowy nie wykonał wcześniejszych zaleceń i nie ocenił legalności akcji CBA. A ma to znaczenie, bo jeśli sama akcja była nielegalna, to nie można oskarżać Piotra Ryby i Andrzeja Kryszczyńskiego o płatną protekcję. Uchylenie po raz drugi wyroku skazującego Piotra Rybę oznaczało, że proces po raz trzeci musi zacząć się od nowa. Ale jak ustaliło OKO.press nie zaczął się do dnia publikacji artykułu tj. do 5 maja 2019 roku, ponieważ Ryba nie stawia się na wezwania sądu.

Trzeci już proces Piotra Ryby miał zacząć się w 2017 r. Biuro prasowe Sądu Okręgowego w Warszawie w poinformowało, że Piotr Ryba został wezwany na rozprawę 13 i 30 października 2017 roku, ale nie pojawił się w sądzie. List gończy za Piotrem Rybą sąd wydał 12 stycznia 2018 roku. W dniu 12 października 2018 r. proces, w którym jest oskarżony, zawieszono⁷⁷⁰.

We wrześniu 2009 r. w związku z tą sprawą prokurator Prokuratury Okręgowej w Rzeszowie postawił szefowi CBA Mariuszowi Kamińskiemu zarzuty m.in. przekroczenia uprawnień i popełnienia przestępstw przeciwko wiarygodności dokumentów. Akt oskarżenia w tej sprawie został skierowany do sądu Rejonowego Warszawa – Śródmieście⁷⁷¹. Piotr Ryba i Andrzej Lepper otrzymali status osób pokrzywdzonych⁷⁷². W marcu 2015 r. sąd skazał M.

⁷⁷⁰ M. Jałoszewski, *Sąd po 12 latach nie może zakończyć procesu o aferę gruntową. Bo znikł Piotr Ryba*, Portal OKO.press 5 maja 2019, <https://oko.press/sad-po-12-latach-nie-moze-zakonczyc-procesu-o-aferę-gruntowa-bo-znikl-piotr-ryba/>, (dostęp: 10.12.2021 r.).

⁷⁷¹ I. Krawczyk, *Mariusz Kamiński oskarżony w aferze gruntowej*, „Rzeczypospolita” 03.09.2010, <https://www.rp.pl/kraj/art15019041-mariusz-kaminski-oskarzony-w-aferze-gruntowej>, (dostęp: 10.12.2021 r.).

⁷⁷² *Kamiński skazany: Trzy lata więzienia za przekroczenie uprawnień dla byłego szefa CBA*, „Newsweek” 30.03.2015, <https://www.newsweek.pl/polska/afera-gruntowa-kaminski-przekroczyl-uprawnienia-szefa-cba/4j419rm>, (dostęp: 10.12.2021 r.).

Kamińskiego na 3 lata bezwzględnego pozbawienia wolności i 10 lat zakazu pełnienia funkcji publicznych. M. Kamiński – zdaniem sędziego Wojciecha Łączewskiego – „przekroczył uprawnienia i nie dopełnił ciężących na nim obowiązków. Zlecił czynności operacyjno – rozpoznawcze w celu uzyskania i utrwalenia dowodów przestępstwa. Dla wielu z tych czynności brakowało jednak uzasadnienia faktycznego i prawnego”⁷⁷³. I dalej: „Ustalone działania CBA, po powzięciu wiedzy o istnieniu osoby, która za pieniądze oferuje odrolnienie gruntu, to była amatorszczyzna”⁷⁷⁴. Podsumowując można stwierdzić, iż CBA podlegało do korupcji, choć nie było podstaw prawnych, ani też faktycznych do wszczęcia operacji w sprawie odrolnienia gruntu w Ministerstwie Rolnictwa. Jeszcze w kwietniu 2016 r. ówczesny szef CBA Ernest Bejda złożył zawiadomienie do prokuratury o możliwości popełnienia przestępstwa w związku z ujawnieniem przez sędziego W. Łączewskiego nazwisk agentów CBA. Sędzia stwierdził, iż „nie ujawniono danych osobowych w uzasadnieniu, albowiem padają tam wyłącznie nazwiska funkcjonariuszy CBA podane przez Macieja Wąsika na jawnej rozprawie sądowej”⁷⁷⁵. Była to jedna z kilku prób zdyskredytowania sędziego.

W dniu 16 listopada 2015 r. prezydent Andrzej Duda ułaskawił 4 osoby związane z aferą gruntową: Mariusza Kamińskiego, Macieja Wąsika, Grzegorza Postka i Krzysztofa Brendela. Sąd Najwyższy w orzeczeniu z 31 maja 2017 r. uznał to ułaskawienie za bezprawne. Natomiast 17 lipca 2018 r. Trybunał Konstytucyjny (po zmianach dokonanych już za czasów rządu PiS) orzekł (przy zdaniu odrębnym Leona Kieresa), że konstytucyjne prawo łaski jako pojęcie szersze od ułaskawienia obejmuje również akty abolicji indywidualnej⁷⁷⁶.

Afera gruntowa to pierwsza afera wykreowana przez nowo powołaną służbę specjalną – Centralne Biuro Antykorupcyjne. CBA zostało stworzone przez polityków PIS jako efekt swego rodzaju sprzężenia zwrotnego odłożonego w czasie po wydarzeniach związanych z inwigilacją prawicy w latach 90., kiedy to środowisko polityczne, z którego później wyłoniło się Prawo i Sprawiedliwość uznało, że należy zbudować nową służbę specjalną bez udziału byłych funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa. Szefem służby od jej powołania był czynny polityk PIS. Właściwie w przypadku tej służby trudno mówić o jakimś rozłożonym w czasie

⁷⁷³ Wyrok za aferę gruntową. Były szef CBA Mariusz Kamiński skazany na trzy lata więzienia, „Dziennik” 30 marca 2015, <https://wiadomosci.dziennik.pl/polityka/artykuly/486655,jest-wyrok-za-afere-gruntowa-mariusz-kaminski-skazany.html>, (dostęp: 10.12.2021 r.).

⁷⁷⁴ Ibidem.

⁷⁷⁵ P. Kalisz, *CBA weźmie teraz na cel sędziego Łączewskiego? W przeszłości skazał Mariusza Kamińskiego*, „na Temat” 19 kwietnia 2018 r., <https://natemat.pl/236077,sedzia-laczewski-skazal-mariusza-kaminskiego-cba-przyglada-mu-sie>, (dostęp: 10.12.2021).

⁷⁷⁶ R. Zieliński, *Prezydent Duda ułaskawił Mariusza Kamińskiego*, TVN 24 17 listopada 2015, <https://tvn24.pl/polska/prezydent-duda-ulaskawil-mariusza-kaminskiego-ra595299-3318361>, (dostęp: 10.12.2021 r.).

syndromatycznym upolitycznieniu, czy też uwikłaniu politycznym o charakterze jednorazowego zdarzenia, gdyż służba krótko po swoim powstaniu została instrumentalnie wykorzystana do walki politycznej.

Na polityczne wykorzystanie służby w przypadku afery gruntowej wskazał wyrok sądu, który stwierdził, iż CBA podlegało do korupcji, choć nie było podstaw prawnych ani też faktycznych do wszczęcia operacji w sprawie odrolnienia gruntu w Ministerstwie Rolnictwa. Z punktu widzenia wykorzystywanych środków pracy operacyjnej jest to nowy typ afery polegający na przekroczeniu granic prowokacji. Analizując symptomy upolitycznienia działań służby można stwierdzić, iż mamy w przypadku CBA od chwili powołania tej instytucji, sytuację szczególną, ponieważ co do zasady na czele tej służby stoi czynny polityk. Funkcjonalnie i systemowo sytuacja taka w polskich warunkach może wskazywać, iż służba znajduje się w stanie permanentnego uwikłania albo wręcz „zaprogramowania” przez mechanizmy polityki w sensie, jaki tym pojęciom nadał M. Karwat. O tym, iż w polskim systemie politycznym postawienie czynnego polityka na czele formacji mundurowej nie skutkuje większą demokratyczną kontrolą nad daną instytucją świadczą kolejne afery z udziałem tej służby.

Analizując aferę gruntową pod kątem upolitycznienia służby, można stwierdzić, iż w czasie trwania afery brak jakichkolwiek sygnałów w postaci np. przecieków do prasy od funkcjonariuszy CBA, że ktoś z nich czuł się do czegoś zmuszany w tej sprawie. Brak również sygnałów o ewentualnych nieprawidłowościach w służbie. Wydaje się więc, iż trudno tu mówić o zjawisku, które M. Karwat nazywa „krępującym uwikłaniem”, czyli poddaniem się jednostronnemu wpływom i naciskom prowadzącym do sytuacji całkowitego uzależnienia i ubezwłasnowolnienia. Materiały sprawy wskazują raczej na inny przypadek ciężkiego upolitycznienia, które w G.F. Treverton charakteryzuje jako „wspólny sposób myślenia”, kiedy służby wywiadowcze i politycy podzielają te same przekonania i założenia. Prawdopodobnie sytuacja taka może wynikać z faktu, iż proces naboru do CBA od chwili powołania tej służby znajdował się pod ścisłą kontrolą jednej partii politycznej.

Biorąc pod uwagę optykę systemową można wskazać następujący schemat rozwoju afery:

1. Na wejściach do systemu pojawiły się dysfunkcyjne sygnały w postaci aresztowań prowadzonych przez CBA w związku z informacjami o ewentualnej korupcji w Ministerstwie Rolnictwa. Pojawiły się podejrzenia wobec wicepremiera A. Leppera.
2. We wnętrzu systemu politycznego powstały napięcia w ramach koalicji rządzącej skutkujące jej rozpadem.

3. W systemie dokonały się istotne zmiany: doszło do dymisji wicepremiera i ministra rolnictwa Andrzeja Leppera, system polityczny uległ destabilizacji w wyniku działań służb specjalnych, doszło do wcześniejszych wyborów parlamentarnych.

4. W wyniku sprzężenia zwrotnego wyrok skazujący dla szefa CBA zdestabilizował tę służbę.

Afera po raz kolejny pokazała różnicę pomiędzy podsystemem normatywnym a behawioralnym systemu politycznego w odniesieniu do służb specjalnych. Na poziomie podsystemu normatywnego działały przewidziane w konstytucji z 1997 mechanizmy demokratyczne: po rozpadzie koalicji rządzącej doszło do przedterminowych wyborów. Jednak równocześnie należy podkreślić, iż konstytucja w praktyce nie stworzyła skutecznych, funkcjonalnych mechanizmów kontrolnych w zakresie nadzoru nad służbami specjalnymi. Takim nieskutecznym mechanizmem okazała się również Sejmowa Komisja Służb Specjalnych. Rzeczywiste zachowania aktorów politycznych związane z podsystemem behawioralnym doprowadziły do instrumentalnego wykorzystania służb specjalnych opartego o mechanizm upolitycznienia znany z afery Ołina tj. „wspólny sposób myślenia”. Celem nielegalnego działania było przejęcie posłów i elektoratu Samoobrony, a więc uderzenie w konkurencyjność wyborów. Sytuacja ta po raz kolejny dowiodła, że demokracja nie może być stabilna wyłącznie z powodu ustanowienia pewnych reguł. Potrzebne są również demokratyczne praktyki polityczne, a te opierać się muszą na ustabilizowanych wzorcach demokratycznej kultury politycznej. Podobne problemy dostrzegli również Gabriel A. Almond i Sidney Verba w klasycznej już pozycji *Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. W pracy tej autorzy wykazywali, iż zakorzenienie się modelu demokratycznego państwa, opierającego się na uczestnictwie obywateli wymaga nie tylko wprowadzenia formalnych instytucji demokratycznych, takich jak m.in.: powszechne wybory, obieralność władzy wykonawczej i działalność partii politycznych. Demokratyczna forma uczestnictwa politycznego wymaga również spójnej z nią kultury politycznej⁷⁷⁷. Dla G. Almonda i S. Verby kultura polityczna była definiowana jako szczególny rozkład wzorców postępowania wobec obiektów politycznych wśród członków danego narodu. Równocześnie autorzy zauważali, iż kultura polityczna nie musi być zgodna ze strukturami systemów politycznych. Tak jest w przypadku implementacji demokratycznej kultury Zachodu, która napotyka poważne trudności w wielu krajach, wynikające przede wszystkim z oporu przed przyjęciem funkcjonalnych zasad polityki demokratycznej takich jak sposoby podejmowania decyzji przez elity polityczne, rządzące w nich normy i sposoby zachowań, normy i sposoby zachowania

⁷⁷⁷ G. A. Almond i S. Verba, *Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Sage Publications 1989, s.3.

tzw. szarych ludzi, ich stosunek do rządu i współobywateli, a także ze względu na odmienności kulturowe względem zachodniego systemu wartości. Zasady demokratyczne na poziomie funkcjonalnym i najbardziej praktycznym są w swej istocie zbliżone do systemów przekonań i kodeksów stosunków międzyludzkich a te zmieniają się bardzo powoli⁷⁷⁸.

Akcja CBA, której celem było przejście posłów Samoobrony RP i utrzymanie rządu nie odniosła skutku i prezydent musiał wyznaczyć datę przyspieszonych wyborów parlamentarnych. CBA po raz kolejny zostało instrumentalnie wykorzystane do walki politycznej. Tym razem chodziło o uderzenie w największego konkurenta PIS – Platformę Obywatelską. „Wydarzeniem bez precedensu w minionej kampanii wyborczej – pisze Teresa Astramowicz – Leyk – było zaangażowanie w jej przebieg służb specjalnych, a zwłaszcza Centralnego Biura Antykorupcyjnego. Sprawa Beaty Sawickiej, posłanki Platformy Obywatelskiej, nawet jeśli była zapoczątkowana 26 czerwca 2007 roku (czyli przed decyzją o samorozwiązaniu parlamentu i rozpisaniu nowych wyborów), jak informował Mariusz Kamiński szef CBA, i tak była wymierzona w opozycję”⁷⁷⁹. Posłanka PO Beata Sawicka została zatrzymana w dniu 1 października 2007 roku razem z burmistrzem Helu Mirosławem Wądołowskim przez agentów CBA w momencie przyjmowania łapówki. Burmistrz Helu miał otrzymać 150 tys. PLN natomiast posłanka zażądała 100 tys. PLN za pomoc w ustawieniu przetargu. W dniu 16 października 2007 roku minister Mariusz Kamiński na specjalnie zwołanej konferencji ujawnił nagrania rozmów B. Sawickiej z działającym pod przykryciem agentem CBA (znany pod operacyjnymi danymi Tomasz Piotrowski nazywa się Tomasz Kaczmarek). Z opublikowanych materiałów wynikało, że posłanka B. Sawicka liczy na możliwość prowadzenia poważnej działalności biznesowej w związku z prywatyzacją służby zdrowia po wygranych przez PO wyborach parlamentarnych⁷⁸⁰.

W swoim oświadczeniu w trakcie konferencji prasowej w dniu 17 października 2007 roku była już posłanka B. Sawicka wystosowała dramatyczny apel do ministra M. Kamińskiego, aby nie upublicznił nagrań z jej spotkań z agentem CBA. B. Sawicka stwierdziła w trakcie wystąpienia, że agent CBA udawał uczucie do niej i zafascynował ją.

⁷⁷⁸ Ibidem, s. 3– 26.

⁷⁷⁹ Teresa Astramowicz– Leyk, *(A)polityczna administracja publiczna w wyborach 2007*, w: D. Karnowska (red.), *Demokracja w Polsce po 2005 roku*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2008, s. 201.

⁷⁸⁰ *Była posłanka PO Beata Sawicka zatrzymana przez CBA*, WP Wiadomości 5.11.2007, <https://wiadomosci.wp.pl/byla-poslanka-po-beata-sawicka-zatrzymana-przez-cba-6037684703921281a>, (dostęp: 13.12.2021).

„Zafascynował mnie swoją przedsiębiorczością, swoją osobowością. Miał coś w sobie. Był inteligentny, błyskotliwy, uprzejmy, nader uprzejmy”⁷⁸¹ – przyznała B. Sawicka.

Beata Sawicka została uznana za winną zarzucanych jej czynów przez sąd I instancji w dniu 16 maja 2012 roku. Sąd skazał byłą posłankę na karę 3 lat pozbawienia wolności, pozbawienie praw publicznych na 4 lata, przepadek uzyskanej korzyści majątkowej oraz grzywnę⁷⁸². Obrona oskarżonej odwołała się od wyroku. W dniu 26 kwietnia 2013 Sąd Apelacyjny w Warszawie zmienił zaskarżony wyrok i prawomocnie uniewinnił Beatę Sawicką od popełnienia zarzucanych jej czynów. W uzasadnieniu sąd podniósł przede wszystkim kwestię rażącego naruszenia prawa przez CBA: „Sąd apelacyjny uniewinnił oskarżonych z powodu rażących uchybień popełnionych przez CBA w toku prowadzonych wobec obojga oskarżonych czynności operacyjnych. Czynności te podjęto nielegalnie, bo bez istnienia ku temu ustawowych przesłanek prawnych, a następnie wykonywano bez dochowania ustawowych reguł ich dopuszczalności, co dyskwalifikuje zgromadzony materiał dowodowy”⁷⁸³. I to właśnie jest jedną z cech prowokacji służb, jako narzędzia politycznej ich instrumentalizacji. Nie tyle ściga się przestępców, co wręcz prowokuje się do popełnienia przestępstwa.

I dalej:

„Ówczesny szef CBA wydając w dniu 27 czerwca 2007 roku zarządzenie o wręczeniu oskarżonemu Mirosławowi Wądołowskiemu korzyści majątkowej popełnił rażące uchybienia pozbawiające przeprowadzoną prowokację znamion legalności. Oczywistym jest, że w drodze nielegalnych, wykraczających poza uprawnienia czynności operacyjnych nie jest możliwe uzyskanie legalnych dowodów, podlegających następnie ocenie wg kryteriów rzetelnego procesu karnego”⁷⁸⁴. Sąd wyraźnie stwierdził tym samym, przekroczenie granic prowokacji. Pozaprawne działania służby stwierdzone przez sąd zawsze wskazują na inne, w tym najczęściej polityczne motywacje funkcjonariuszy danej służby.

Jednak najważniejszą kwestią było uznanie przez sąd, iż demokratyczne państwo prawa nie może testować obywateli: „To prawo ogranicza działania CBA do osób, które prezentują działania określane najogólniej jako pozostające w związku z korupcją. To z Konstytucji RP,

⁷⁸¹ *Dramatyczny apel b. posel PO: nie linczujcie mnie publicznie!*, WP Wiadomości 17.10.2007, <https://wiadomosci.wp.pl/dramatyczny-apel-b-posel-po-nie-linczujcie-mnie-publicznie-6036266871084161a?kat=1342&wid=9303930>, (dostęp: 13.12.2007).

⁷⁸² *Beata Sawicka skazana*, Interia 16 maja 2012, <https://wydarzenia.interia.pl/kraj/news-beata-sawicka-skazana,nId,916562>, (dostęp: 13.12.2007).

⁷⁸³ *Sąd nie pozostawia złudzeń: Beata Sawicka niewinna, CBA działało bezprawnie*, TokFM.pl 26.04.2013, <https://archive.md/8CZrm#selection-617.1-617.11>, (dostęp: 13.12.2021).

⁷⁸⁴ *Ibidem*.

z zasad demokratycznego państwa prawnego wynika, że operacyjna inwigilacja obywateli w celu zdobycia przeciwko nim materiałów mających następnie stanowić materiały w postępowaniu karnym jest niedopuszczalna, bezprawna i nielegalna dopóty, dopóki nie istnieją uprzednio uzyskane informacje rodzące choćby domysł, że ta osoba już popełnia bądź jest w stanie popełnić przestępstwo⁷⁸⁵. Podstawą prowokacji w demokratycznym państwie prawnym może być jedynie zweryfikowana, uprzednia informacja o popełnieniu przestępstwa lub zamiarze popełnienia przestępstwa.

I dalej:

„Demokratyczne państwo wyklucza testowanie uczciwości obywateli czy dokonywanie wrywkowej kontroli przy użyciu w tym celu tajnych i podstępnych metod. Postępowanie takie jest praktyką państwa totalitarnego⁷⁸⁶. Sąd w tym przypadku wskazał korzenie tego rodzaju zachowań funkcjonariuszy służb specjalnych. Działalność poza granicami prawa to jedna z cech instytucji, którą W. Keller określił mianem „policji politycznej”.

W sprawie prowokacji CBA wobec Beaty Sawickiej wypowiedział się również związany z PIS, ówczesny doradca premiera Jarosława Kaczyńskiego, prof. Andrzej Zybortowicz, który oceniając akcje CBA negatywnie stwierdził: „Jeśli nie było żadnych wcześniejszych symptomów w biografii posłanki Beaty Sawickiej, wskazujących na jej skłonności korupcyjne, to wprowadzenie agenta, który ją uwodzi, a potem demoralizuje jest nadużyciem⁷⁸⁷. A. Zybortowicz w tej samym wywiadzie wyjaśnił, że istnieje zasadnicza różnica pomiędzy sytuacją, że dana osoba była wcześniej zaangażowana w działania korupcyjne, a inna gdy „osobę uczciwą od zera demoralizujemy⁷⁸⁸. W tej drugiej sytuacji mamy do czynienia, według profesora, z „wykroczeniem poza standardy demokratycznej kultury politycznej⁷⁸⁹. Do konferencji prasowej ministra M. Kamińskiego odniósł się również jeden z ówczesnych czołowych, prawicowych dziennikarzy Cezary Michalski, który w „Dzienniku” napisał, że minister M. Kamiński „świadomie kompromitował polityków PO, wiedząc doskonale, że wiarygodności tych nowych zarzutów nie da się sprawdzić przed dniem głosowania⁷⁹⁰.”

⁷⁸⁵Ibidem.

⁷⁸⁶Ibidem.

⁷⁸⁷ Zybortowicz: jeśli nie było wcześniej podejrzeń wobec Sawickiej, to doszło do nadużycia, „Puls Biznesu” 17.10.2007, <https://www.pb.pl/zybortowicz-jesli-nie-bylo-wczesniej-podejrzen-wobec-sawickiej-to-doszlo-do-naduzycia-394396>, (dostęp: 14.12.2021).

⁷⁸⁸Ibidem.

⁷⁸⁹Ibidem.

⁷⁹⁰ C. Michalski, *Michalski: CBA weszło w kampanię*, „Dziennik” 5 listopada 2007, <https://wiadomosci.dziennik.pl/polityka/artykuly/121390,michalski-cba-weszlo-w-kampanie.html>, (dostęp: 14.12.2021).

I dalej:

„Jarosław Kaczyński rzuca na front wszystkie swoje rezerwy, zużywając politycznie także to, czego użyć nie miał po prostu prawa: ideę IV RP jako głębokiej reformy państwa, a także ideę bezkompromisowej i apolitycznej walki z korupcją. Idea IV RP, tak jak została pokazana i użyta przez PiS w ostatnich dniach kampanii wyborczej, to nie Rosja Putina, to nie państwo autorytarne, to coś bez porównania bardziej kompromitującego. To państwo, którego najważniejsze i najbardziej wrażliwe instytucje – służby specjalne – stały się jeszcze jednym partyjnym billboardem”⁷⁹¹. W swojej wypowiedzi C. Michalski wprost wskazuje na upolitycznienie służb specjalnych.

Kolejny przypadek instrumentalnego wykorzystania służb specjalnych wzbudził wątpliwości nawet w środowiskach prawicowych, czego przykładem są wypowiedzi prof. A. Zybertowicza czy dziennikarza Cezarego Michalskiego. Sprawa posłanki PO Beaty Sawickiej to kolejna afery wykreowana przez nowo powołaną służbę specjalną – Centralne Biuro Antykorupcyjne. Na polityczne wykorzystanie służby w tym przypadku wskazał wyrok sądu, który stwierdził że szef CBA w swoich działaniach popełnił rażące uchybienia pozbawiające przeprowadzoną w ramach sprawy prowokację znamion legalności. Sąd stwierdził ponadto, że w drodze nielegalnych, wykraczających poza uprawnienia czynności operacyjnych nie jest możliwe uzyskanie legalnych dowodów, podlegających następnie ocenie wg kryteriów rzetelnego procesu karnego. Z punktu widzenia wykorzystywanych środków pracy operacyjnej jest to więc typ afery polegający na przekroczeniu granic prowokacji. Analizując symptomy upolitycznienia działań służby można stwierdzić, iż mamy w tym przypadku rażącą sprzeczność pomiędzy działaniami służby a zapisami konstytucji z 1997 roku, polegającą na tym, iż z zasad demokratycznego państwa prawnego wynika, że operacyjna inwigilacja obywateli w celu zdobycia przeciwko nim materiałów dowodowych w postępowaniu karnym jest niedopuszczalna, bezprawna i nielegalna dopóty, dopóki nie istnieją uprzednio uzyskane informacje rodzące choćby domysł, że ta osoba już popełnia bądź jest w stanie popełnić przestępstwo. Innymi słowy służby specjalne nie mogą testować uczciwości obywateli.

Prowokacja wobec posłanki Beaty Sawickiej została zaprogramowana przez polityczne kierownictwo CBA, co daje podstawy do zakwalifikowania całej sytuacji jako obiektywnego uwikłania albo wręcz „zaprogramowania” przez mechanizmy polityki funkcjonariuszy CBA. Analizując sprawę posłanki B. Sawickiej pod kątem upolitycznienia służby, można stwierdzić również, iż w czasie trwania afery brak jakichkolwiek sygnałów w postaci np. przecieków do

⁷⁹¹ Ibidem.

prasy od funkcjonariuszy CBA, że ktoś z nich czuł się do czegoś zmuszany w tej sprawie. Takie sygnały pojawiły się później i były związane ze zmianami postaw niektórych funkcjonariuszy. Brak również w tym czasie sygnałów o ewentualnych nieprawidłowościach w służbie. Wydaje się więc, iż trudno tu mówić o zjawisku, które M. Karwat nazywa „krępującym uwikłaniem”, czyli poddaniem się jednostronnemu wpływom i naciskom prowadzącym do sytuacji całkowitego uzależnienia i ubezwłasnowolnienia. Materiały sprawy wskazują ponownie, jak w aferze gruntowej, raczej na inny przypadek ciężkiego upolitycznienia, które w G.F. Treverton charakteryzuje jako „wspólny sposób myślenia”, kiedy służby wywiadowcze i politycy podzielają te same przekonania i założenia. Prawdopodobnie sytuacja taka może wynikać z faktu, iż proces naboru do CBA od chwili powołania tej służby znajdował się pod ścisłą kontrolą jednej partii politycznej.

Biorąc pod uwagę optykę systemową można wskazać następujący schemat rozwoju afery:

1. Na wejściach do systemu pojawił się dysfunkcyjny sygnał w postaci zatrzymania w dniu 1 października 2007 roku posłanki B. Sawickiej razem z burmistrzem Helu Mirosławem Wądołowskim przez agentów CBA w momencie przyjmowania łąpówki.
2. Sprawa zatrzymania posłanki B. Sawickiej zwiększyła napięcie wewnątrz systemu, które i tak było duże w związku z podjętą w dniu 7 września 2007 r. przez Sejm uchwałą w sprawie skrócenia kadencji Sejmu. Brak większości parlamentarnej miał związek z wycofaniem się Samoobrony z koalicji rządzącej, co stanowiło efekt afery gruntowej. Metody zastosowane przez CBA spotkały się z krytyką prawników publicystów i części polityków.
3. W wyniku sprzężenia zwrotnego działania CBA i ich negatywny odbiór społeczny doprowadziły do przegrania przez PIS wyborów parlamentarnych, które odbyły się w dniu 21 października 2007 r.

W tej sprawie można również mówić o odłożonym w czasie sprzężeniu zwrotnym w stosunku do CBA. Efekt sprzężenia zwrotnego pojawił się w wypowiedziach polityków Platformy Obywatelskiej w roku 2021, kiedy to przewodniczący tej formacji Borys Budka i późniejszy kandydat na prezydenta RP Rafał Trzaskowski zapowiedzieli likwidację tej służby⁷⁹². Z kolei negatywna ocena ze strony sądów metod stosowanych przez CBA zaowocowała w postaci zmian, jakich w ramach kolejnego sprzężenia zwrotnego, dokonali w roku 2016 posłowie PIS w zakresie Kodeksu postępowania karnego. Chodzi o wprowadzenie

⁷⁹² *Likwidacja CBA, IPN i TVP Info? Donald Tusk: Spóźnione postulaty*, Wprost.pl 22 lutego 2021, <https://www.wprost.pl/polityka/10424115/donald-tusk-o-likwidacji-cba-ipn-i-tvp-info-spoznione-postulaty.html>, (dostęp: 15.12.2021).

art. 168 a kpk, który w praktyce pozwala na wykorzystywanie w postępowaniu karnym dowodów, które zostały zdobyte nielegalnie.

W zakresie podsystemu normatywnego demokracja ulegała dalszej stabilizacji, jednak nie dotyczyło to służb specjalnych. Jak już stwierdziłem wcześniej, konstytucja z 1997 nie stworzyła rzeczywistych, skutecznych mechanizmów kontrolnych, które mogłyby zapobiec wykorzystaniu służb do walki politycznej. Rzeczywiste zachowania aktorów politycznych związane z podsystemem behawioralnym ponownie, jak w przypadku afery gruntowej, doprowadziły do instrumentalnego wykorzystania służb specjalnych opartego o mechanizm upolitycznienia znany z afery Olina tj. „wspólny sposób myślenia”. Celem nielegalnego działania CBA i towarzyszącej temu działaniu kampanii medialnej było prawdopodobnie obniżenie poparcia dla Platformy Obywatelskiej w nadchodzących wyborach parlamentarnych, a więc uderzenie w konkurencyjność wyborów.

Rządy PIS w tym okresie są oceniane bardzo różnie, a ich ocena w dużej mierze zależy od orientacji politycznej oceniającego. Trudno dyskutować z przekonaniem, ale można i powinno się polemizować z ocenami politologicznymi. Warto przytoczyć ocenę Janusza Węgrzeckiego, który pisze: „program i rządy PIS były rządami demokratycznymi, lecz różniącymi się od liberalnego modelu demokratycznego państwa prawa. Teza, że to rządy niedemokratyczne została sfalsyfikowana dwukrotnie. Najpierw przez złożenie propozycji koalicji z PO w 2005 roku, polegającej na równym podziale ministerstw i oddaniu stanowiska marszałka Sejmu PO. Ktokolwiek dąży do rządów autorytarnych nie podzieliłby się władzą w takim stopniu. Druga falsyfikacja polegała na dobrowolnym rozwiązaniu Sejmu w 2007 roku i poddaniu się werdyktowi elektoratu w kolejnych wyborach. Podobnie, żaden rząd o skłonnościach autorytarnych by tego nie uczynił”⁷⁹³. Bardzo trudno się z tą opinią zgodzić, gdyż jak w jednym z wywiadów twierdzi znany polski socjolog Ireneusz Krzemiński: „Faktycznie to PiS dyktowało zasady, kto powinien zajmować jakie stanowisko. Wyraźny przykład tego mieliśmy w sytuacji, kiedy nie było zgody ze strony tej partii na kandydaturę Bronisława Komorowskiego na stanowisko marszałka Sejmu”⁷⁹⁴. Również podział ministerstw nie wyglądał tak, jak by to chciał widzieć J. Węgrzecki: „Chociażby podział ministerstw – mówi I. Krzemiński – wszystkie prestiżowe chciała zagarnąć dla siebie zwycięska partia, zostawiając Platformie taki resort jak zdrowie, który wymaga wielkich zmian i trudno

⁷⁹³ J. Węgrzecki, *Demokracja w Polsce 2005–2007: fakty i opinie*, op. cit., s. 16.

⁷⁹⁴ *Politolog Ireneusz Krzemiński wyjaśnia dlaczego nie doszło do koalicji PO–PiS*, Money.pl 02.11.2005, <https://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artukul/politolog;ireneusz;krzeminski;wyjasnia;dlaczego;nie;doszlo;do;koalicji;po-pis,43,0,129835.html>, (dostęp: 15.12.2021).

oczekiwać tam sukcesów”⁷⁹⁵. Z perspektywy czasu wiadomo, iż PiS mógł wykonać te same operacje przy pomocy CBA wobec Platformy Obywatelskiej, jakie wykonał wobec Samoobrony RP i wicepremiera A. Leppera. Również drugi argument jest chybiony. PiS nie miał innego wyjścia jak tylko zgodzić się na wcześniejsze wybory, ale nawet w tej sytuacji próbował tak wpłynąć na system polityczny przy pomocy CBA, aby nadchodzące wybory wygrać. Jedynym ogranicznikiem dla „nieoliberalnego modelu demokracji” reprezentowanego przez PiS stało się zaprojektowane w konstytucji z 1997 roku sądy, pełniące w optyce systemowej funkcję strażnika „posłuszeństwa wobec prawa i regulacji” ze strony aktorów systemu politycznego, dlatego tak istotne okazało się ich przejęcie po roku 2015.

8.4. Rządy Platformy Obywatelskiej 2007 – 2015 (konsolidacja demokracji i pozorna stabilizacja służb)

Wybory odbyły się w dniu 21 października 2007 roku i były poprzedzone bardzo ostrą kampanią wyborczą, w trakcie której opinia publiczna mogła zapoznać się szczególnie m.in. ze sprawą prywatyzacji szpitali oraz z aferą korupcyjną związaną z posłanką PO Beatą Sawicką. Wybory wygrała Platforma Obywatelska, która utworzyła koalicję rządową z Polskim Stronnictwem Ludowym. Premierem został Donald Tusk, którego trudne relacje z urzędującym prezydentem Lechem Kaczyńskim zdominowały pierwsze lata rządów⁷⁹⁶. Osią sporu była polityka zagraniczna. Najważniejszym wydarzeniem pierwszej kadencji rządów Platformy Obywatelskiej była bez wątpienia katastrofa smoleńska, która miała miejsce w dniu 10 kwietnia 2010 roku. Kwestie odpowiedzialności za katastrofę, w której zginęło 96 pasażerów rządowego samolotu w tym urzędujący prezydent Lecha Kaczyński, problemy i kontrowersje związane z wyjaśnianiem jej przyczyn oraz kontrowersje związane z przejęciem władzy prezydenckiej jeszcze mocniej podzieliły polskie elity polityczne. Ogłoszone po śmierci prezydenta Lecha Kaczyńskiego przyspieszone wybory prezydenckie wygrał polityk Platformy Obywatelskiej – Bronisław Komorowski. Zwycięzca w drugiej turze musiał się zmierzyć z prezesem Prawa i Sprawiedliwości Jarosławem Kaczyńskim.

Kolejne wybory do Sejmu odbyły się w październiku 2010 r. Zwyciężyła w nich ponownie Platforma Obywatelska, która wspólnie z PSL utworzyła rząd pod kierownictwem Donalda Tuska. Premier w expose zapowiedział przeprowadzenie kilku bolesnych reform m.in. reformę systemu emerytalnego, likwidację części ulg podatkowych, reformę oświaty. Spośród zapowiadanych zmian zwłaszcza reforma emerytalna kojarzona z podniesieniem

⁷⁹⁵Ibidem.

⁷⁹⁶Ł. Zamęcki, *Dzieje polityczne Polski...*, op. cit., s. 38.

wieku emerytalnego spotkała się z wyraźnym sprzeciwem i krytyką⁷⁹⁷. Jeśli chodzi o służby specjalne, to premier D. Tusk ani w jednej, ani w drugiej kadencji nie poświęcał temu tematowi zbytnej uwagi. Jeszcze w pierwszym exposé wygłoszonym w dniu 23 listopada 2007 roku Donald Tusk odniósł się do kwestii służb specjalnych mówiąc: „Chcemy w ciągu kilku pierwszych miesięcy dokonać przeglądu stanu służb specjalnych, szczególnie pod względem zgodności z prawem podejmowanych przez nie działań oraz efektywności ich pracy. W tych sprawach działania nowego rządu nie będą miały charakteru odwetu czy zemsty personalnej. Będziemy przywracać praworządność w działaniach tych instytucji. Nasze działania nie będą mieć wpływu na toczące się postępowania, szczególnie – podkreślam to – w odniesieniu do działań dotyczących korupcji funkcjonariuszy publicznych. Równocześnie rząd ustabilizuje sytuację w służbach, a ja jako premier będę wyznaczał im zadania i rozliczał z efektywności tak, aby były one sprawnym narzędziem zapewnienia bezpieczeństwa państwa⁷⁹⁸. W drugim exposé premiera D. Tuska z dnia 18 listopada 2011 roku brak jest odniesień do służb specjalnych. Nawet jednak zapowiedzi premiera wyrażone w pierwszym przemówieniu nie miały większym następstw praktycznych. Planowana w roku 2013 przez ministra Bartłomieja Sienkiewicza reforma służb specjalnych nie wyszła poza prace studyjne. W okresie 2007 –2015 system polityczny ulegał stabilizacji, stabilizowała się również sytuacja służb specjalnych, czego wyrazem był fakt, że o służbach nie mówiło się wiele w przestrzeni medialnej. Nie odnotowano również afer z udziałem służb specjalnych związanych z polityczną instrumentalizacją tych instytucji i wykorzystaniem ich do walki politycznej z opozycją tak, jak to miało miejsce np. w latach 2005 – 2007.

Dopiero po siedmiu latach rządów koalicji PO – PSL wybucha tzw. afera podsłuchowa. Dostępne informacje na temat samej afery wskazują jednoznacznie, iż nie mieliśmy w tym przypadku do czynienia z typową aferą, w której politycy rządzącego ugrupowania upolityczniają służby w celu ich wykorzystania do swoich celów. Mimo, iż system polityczny był względnie skonsolidowany, to jednak do afery i tak doszło, co stanowi swoisty paradoks, a wręcz może to przeczyć głównym założeniom tej pracy. Wydaje się jednak, iż jest to tylko pozorny paradoks. Suma zaniechań PO, mieszczących się w kategorii niedecyzji politycznych, w zakresie rzeczywistego nadzoru nad służbami specjalnymi przyniosła po prostu określone skutki. Jak już pisałem, proces decyzyjny trwa nieustannie, a poszczególne decyzje wzajemnie na siebie wpływają. Zaniechania PO doprowadziły do tego, iż inni aktorzy polityczni zaczęli kształtować rzeczywistość. Kontrolę nad rzeczywistością przejął inny ośrodek bądź ośrodki

⁷⁹⁷ Ibidem., s. 40.

⁷⁹⁸ J. Marszałek–Kawa, P. Siemiątkowski, *Exposé Prezesów...*, op. cit., s.319.

decyzyjne, być może nawet międzynarodowe, które doprowadziły do destabilizacji systemu politycznego. W praktyce doszło więc do takiego ciągu wydarzeń: względnie stabilny system polityczny uległ destabilizacji z uwagi na brak efektywnych regulacji w obszarze jednego z podsystemów. Do pewnego momentu te niedecyzje nie były tak istotne z systemowego punktu widzenia, nabrały jednak znaczenia w momencie kryzysowym dla systemu.

Dostępne informacje wskazują, iż w tym przypadku za aferą podsłuchową mogły więc stać siły zewnętrzne wobec ugrupowania rządzącego, być może nawet siły zewnętrzne wobec polskiego systemu politycznego, które dążyły do destabilizacji. O ile wcześniejsze afery były niejako produktem wewnętrznym systemu politycznego i powstawały w wyniku interakcji pomiędzy systemem politycznym a podsystemem służb, to w tym przypadku źródło w dużej mierze było zewnętrzne. Prawdopodobnie służby specjalne, jak wskazują dostępne materiały, zostały wykorzystane do uderzenia w ugrupowanie rządzące. Zdarzenie to nie tyle wynikało ze słabości systemu, ale z chęci jego osłabienia. W tym przypadku ważniejsze od tego, że afera w ogóle miała miejsce, jest reakcja instytucji państwa. Należy stwierdzić, iż w przypadku wyjaśnienia afery podsłuchowej instytucje państwa i cały formalny aparat kontroli i nadzoru okazały się zupełnie nieskuteczne. Właściwie do dzisiaj nie wyjaśniono wielu wątków tej sprawy. Można więc w tym miejscu postawić tezę, iż swego rodzaju brak wystarczającego zainteresowania PO służbami specjalnymi, prowadził do organizacyjnych zaniechań, które okazały się drugą stroną słabości służb.

Afera podsłuchowa wybuchła po publikacji w dniu 14 czerwca 2014 roku przez tygodnik „Wprost” stenogramów rozmów nagranych w 2013 r. w Warszawie w restauracji „Sowa i Przyjaciele” pomiędzy ministrem spraw wewnętrznych Bartłomiejem Sienkiewiczem (PO), prezesem Narodowego Banku Polskiego Markiem Belką oraz jego najbliższym współpracownikiem i byłym ministrem Sławomirem Cytryckim. W trakcie pierwszej rozmowy minister Sienkiewicz zabiegał o pomoc ze strony NBP w trudnym okresie powyborczym przy finansowaniu deficytu budżetowego. W zamian za to prezes NBP Marek Belka zażądał dymisji ówczesnego ministra finansów Jacka Rostowskiego. Do zapowiadanych wydarzeń rzeczywiście doszło i minister J. Rostowski stracił stanowisko. Zastąpił go Mateusz Szczurek. W trakcie spotkania minister B. Sienkiewicz wypowiedział wiele kontrowersyjnych opinii, które na trwałe weszły do publicznej świadomości: „państwo polskie istnieje teoretycznie, praktycznie nie istnieje”, jeden z głównych projektów rządu, czyli Polskie Inwestycje Rozwojowe określił jako „ch..., dupa i kamieni kupa. Tego nie ma”⁷⁹⁹. Druga rozmowa

⁷⁹⁹ *Afera podsłuchowa*, „Wprost” 14.06.2014, <https://www.wprost.pl/tylko-u-nas/452368/afera-podsluchowa.html>, (dostęp: 12.12.2021 r.).

upubliczniona przez tygodnik „Wprost” odbyła się na początku lutego 2014 roku. Jej uczestnikami byli minister transportu Sławomir Nowak, były wiceminister finansów i były szef Głównego Inspektoratu Informacji Finansowej Andrzej Parafianowicz oraz Dariusz Zawadka, były szef GROM – u. W trakcie tego spotkania Nowak próbował zablokować kontrolę podatkową w firmie swojej żony a minister Parafianowicz stwierdził: „Zablokowałem to”.

W związku z upubliczniętymi rozmowami polityków 18.06.2014 r. prokuratura nakazała przeszukanie redakcji tygodnika i w tym dniu czynności te mieli wykonać funkcjonariusze Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, którym jednak redaktorzy „Wprost” odmówili wydania materiałów i nagrań⁸⁰⁰. Akcja w wyniku postawy dziennikarzy nie udała się. W sumie podczas 66 nielegalnie nagranych spotkań utrwalono rozmowy ponad stu osób. Prokuraturze udało się ustalić tożsamość 97 osób⁸⁰¹, wśród nich byli ministrowie, wysocy urzędnicy państwowi i przedsiębiorcy. Afera miała bezsprzecznie istotne znaczenie dla systemu politycznego i prawdopodobnie była jednym z istotniejszych powodów przegrania przez PO kolejnych wyborów parlamentarnych. W perspektywie wyborów parlamentarnych w roku 2015 można również mówić o strukturalnych następstwach afery dla systemu politycznego odłożonych w czasie, ponieważ do władzy po roku 2015 doszły środowiska polityczne kontestujące porządek konstytucyjny ukształtowany po roku 1997. Wkrótce po pierwszych publikacjach medialnych opozycja zażądała dymisji rządu Donalda Tuska i prezesa Narodowego Banku Polskiego. Jarosław Kaczyński (PIS) zapowiedział, że jeśli rząd nie poda się do dymisji jego partia złoży wnioski o wotum nieufności. J. Kaczyński w swoim wystąpieniu powiedział m.in., iż: „Prawo łamane jest w ten sposób, że przedstawiciel rządu – można sądzić, że mający pełnomocnictwo premiera – domaga się nadużyć ze strony banku narodowego, a z drugiej strony – szef tego banku domaga się tego, by dokonywać zmian w składzie Rady Ministrów”⁸⁰².

„Jedynym celem tej grupy przestępczej jest destabilizacja państwa polskiego. Nie można mieć wątpliwości, że to obniża możliwości jego działania”⁸⁰³ – mówił o aferze taśmowej premier Donald Tusk. Premier odmówił podania rządu do dymisji i stwierdził, iż „polski rząd

⁸⁰⁰ *ABW znów wtargnęło do redakcji „Wprost”*, Tygodnik „Wprost” 18.06.2014 r., <https://www.wprost.pl/tylko-u-nas/452866/abw-znow-wtargnelo-do-redakcji-wprost-naruszono-nietykalnosc-f.html>, (dostęp: 12.12.2021).

⁸⁰¹ *Afera podsłuchowa: kelner zeznaje, że Falenta zlecał nagrania*, PAP 20.05.2016 r., <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C527096%2Cafera-podsluchowa-kelner-zeznaje-ze-falenta-zlecal-nagrania.html>, (dostęp: 12.12.2021).

⁸⁰² *Kaczyński ws. taśm "Wprost": W Polsce łamane jest prawo. Jeśli rząd sam nie poda się do dymisji, to...*, „Gazeta Wyborcza” 16.06.2014, <https://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/7,114871,16164529,kaczynski-ws-tasm-wprost-w-polsce-lamane-jest-prawo-jesli.html>, (dostęp: 12.12.2021).

⁸⁰³ M. Mańkowski, *Donald Tusk: Dymisji i tak nie będzie. Polski rząd nie działa pod dyktando przestępców*, Portal „naTemat” 23.06.2014, <https://natemat.pl/107269,donald-tusk-dymisji-i-tak-nie-bedzie-polski-rzad-nie-dziala-pod-dyktando-przestepcow>, (dostęp: 12.12.2021).

nie działa pod dyktando przestępców”⁸⁰⁴. Prezes Rady Ministrów wielokrotnie podkreślał, że mamy do czynienia ze zorganizowaną grupą przestępczą i nielegalnymi podsłuchami: „Chcę podkreślić to, co już mówiłem kilka dni temu. Osoby, które w sposób przestępczy organizują podsłuchy nie będą dyktowały polskiemu rządowi dymisji. W rachubę nie wchodzi działanie pod dyktando kogoś kto przez naiwność, chęć zysku lub politycznego interesu chciałby *de facto* współpracować z przestępcami”⁸⁰⁵. W dniu 25 czerwca 2014 roku premier Donald Tusk złożył w Sejmie wniosek o wotum zaufania. Zwracając się do Sejmu o wotum zaufania premier D. Tusk, próbując przejąć inicjatywę polityczną, wskazywał na wschodnie inspiracje afery podsłuchowej. Swoją drogą posądzanie się strony piśowskiej i opozycyjnej o sprzyjanie Rosji to stały składnik środków retorycznych w walce politycznej. Premier powiedział: „Chcę mieć pewność, że będziemy realizowali polskie scenariusze. Nie wiem, jakim alfabetem jest pisany ten scenariusz”⁸⁰⁶. I dalej: „Aktorzy tego przedstawienia to osoby, które działały w dziedzinie połączeń gazowych między Polską a Rosją. W tym tle jest handel węglem z za wschodniej granicy na wielką skalę”⁸⁰⁷. W wyniku głosowania Sejm udzielił rządowi wotum zaufania.

W związku z wyborem Donalda Tuska na przewodniczącego Rady Europejskiej w dniu 22 września 2014 roku doszło do zmiany na stanowisku premiera. Nowym prezesem Rady Ministrów została Ewa Kopacz. W dniu 10 czerwca 2015 premier Ewa Kopacz ogłosiła, że w związku z aferą taśmową podali się do dymisji: minister zdrowia Bartosz Arłukowicz, minister sportu i turystyki Andrzej Biernat, minister Skarbu Państwa Włodzimierz Karpiński, wiceministrowie Tomasz Tomczykiewicz, Rafał Baniak i Stanisław Gawłowski, koordynator służb specjalnych Jacek Cichocki oraz szef Zespołu Doradców Politycznych Prezesa Rady Ministrów Jacek Rostowski. Wszystkie dymisje zostały przyjęte. Tego samego dnia rezygnację z funkcji marszałka Sejmu zapowiedział Radosław Sikorski, który ostatecznie ustąpił z funkcji w dniu 23 czerwca 2015 roku⁸⁰⁸. Ogłaszając dymisje premier Ewa Kopacz mówiła, że „w okresie wyborczym Polacy czekają na programy i propozycję partii i PO ma dzisiaj bardzo

⁸⁰⁴ Ibidem.

⁸⁰⁵ Ibidem.

⁸⁰⁶ R. Majdczak, *Tusk sugeruje rosyjski spisek? "Nie wiem, jakim alfabetem jest pisany ten scenariusz"*, na Temat 25.06.2014, <https://natemat.pl/107595,tusk-oskarza-rosjan-o-afere-nie-wiem-jakim-alfabetem-jest-pisany-ten-scenariusz>, (dostęp: 12.12.2021).

⁸⁰⁷ Ibidem.

⁸⁰⁸ *Dymisje ministrów: Arłukowicza, Biernata, Karpińskiego. Odchodzi też Sikorski i Rostowski*, RMF 24 10.06.2015, https://www.rmf24.pl/fakty/news-dymisje-ministrow-arlukowicza-biernata-karpinskiego-odchodza,nId,1833173#crp_state=1, (dostęp: 12.12.2021).

konkretną propozycję. Nigdy, dopóki jestem premierem, nie pozwolę na grę taśmami w tej kampanii”⁸⁰⁹.

Działania premier E. Kopacz zostały ocenione jako mocno spóźnione. Na przykład w opinii prof. Wawrzyńca Konarskiego z Uniwersytetu Jagiellońskiego: „Prawdziwą ucieczką do przodu byłoby pójście *va banque*: ogłoszenie decyzji o dymisji rządu i rozpisanie nowych wyborów. Na pewno byłoby to bardzo ryzykowne, ale wbrew pozorom bardzo logiczne. (...) Mamy dzisiaj fatalne notowania Platformy i wcale nie tak dobre notowania PiS. Narasta ranga politycznego populizmu, którego dysponentami są i Paweł Kukiz, i Janusz Korwin Mikke. Gdyby wybory mogły się odbyć za kilkadziesiąt dni, prawdopodobnie byłyby do nich znacznie lepiej przygotowane PO i PiS, a nie byłby w stanie się do tego przygotować ruch populistyczny”⁸¹⁰.

W dniu 20 maja 2016 roku rozpoczął się proces głównego oskarżonego w aferze taśmowej biznesmena Marka Falenty. Prokuratura Okręgowa Warszawa – Praga w akcie oskarżenia przesłanym do sądu we wrześniu 2015 roku stwierdziła, że motywy działania oskarżonych miały charakter biznesowo – finansowy. Na ławie oskarżonych poza M. Falentą zasiedli wspólnik biznesowy M. Falenty – Krzysztof Rybka oraz dwaj kelnerzy warszawskich restauracji Konrad Lassota oraz Łukasz N. Z wyjaśnień kelnerów wynikało, iż M. Falenta zlecał im nagrywanie ważnych osób w państwie głównie w celach biznesowych, M. Falenta chciał handlować nagraniami m.in. ze służbami i szantażować uczestników rozmów. Przy czym Łukaszowi N. Falenta obiecywał korzyści po zmianie władzy powołując się przy tym na znajomości w PIS. Sytuacja i motywacja M. Falenty zmieniła się radykalnie w momencie, kiedy do jego firmy „Składy Węgla” wkroczyli funkcjonariusze Centralnego Biura Śledczego (CBS). Interwencja Policji pokrzyżowała plany biznesowe M. Falenty, który był zadłużony u rosyjskich dostawców węgla, z którymi handlował. Poza problemami z Policją firma M. Falenty w wyniku działań rządu, a dokładniej nagranych w jednej z restauracji wiceministra skarbu Rafała Baniaka, zyskiwała konkurenta na rynku handlu węglem, którym miały się stać Państwowe Składy Węgla⁸¹¹. Założycielami tej spółki, wg ówczesnych planów rządu, miały być Węglokoks, Kompania Węglowa i Katowicki Holding Węglowy, ale furтка pozostawała

⁸⁰⁹ *Dymisje w rządzie Ewy Kopacz: pokłosie afery taśmowej. M.in. minister skarbu*, Money.pl 10.06.2015 r., <https://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artukul/dymisje-w-rzadzcie-ewy-kopacz-poklosie-afery,158,0,1825950.html>, (dostęp: 12.12.2021).

⁸¹⁰ *Dymisje ministrów: Arłukowicza, Biernata, Karpińskiego. Odchodzą też Sikorski i Rostowski*, RMF 24 10.06.2015, https://www.rmf24.pl/fakty/news-dymisje-ministrow-arlukowicza-biernata-karpinskiego-odchodza,nId,1833173#crp_state=1, (dostęp: 12.12.2021).

⁸¹¹ *Afera podsłuchowa: kelner zeznaje, że Falenta zlecał nagrania*, PAP 20.05.2016 r., <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C527096%2Cafera-podsluchowa-kelner-zeznaje-ze-falenta-zlecal-nagrania.html>, (dostęp: 12.12.2021).

otwarta także dla innych polskich producentów. Temat powołania spółki pod taką nazwą pojawiał się w prasie w roku 2014, jednak brak jest w Krajowym Rejestrze Handlowych danych potwierdzających zawiązanie spółki.

Obrońca M. Falenty w trakcie procesu poinformował media, iż jego klient o wszystkich nagraniach zawiadomił służby, z którymi miał wcześniej kontakty z powodu swojej działalności biznesowej⁸¹². W podobnym duchu wypowiadał się mecenas Roman Giertych, pełnomocnik ministra R. Sikorskiego i Rostowskiego, który oświadczył w sądzie, że „osoby na ławie oskarżonych to czubek góry lodowej, bo mogło dojść do operacji specjalnej delegatury CBA”⁸¹³. Wg Romana Giertycha sprawa mogła być „prowokacją dawnego CBA, aby umożliwić PIS powrót do władzy”⁸¹⁴. R. Giertych wnosił o przesłuchanie ministra Mariusza Kamińskiego.

W dniu 29 grudnia 2016 roku sąd skazał M. Falentę na karę 2,5 roku pozbawienia wolności, 31 stycznia 2018 r. Sąd Apelacyjny w Warszawie oddalił skargę kasacyjną obrońców M. Falenty. W dniu 1 lutego 2019 roku Marek Falenta miał się stawić w zakładzie karnym w celu odbycia kary, jednak wymieniony uciekł do Hiszpanii, gdzie się ukrywał do 5 kwietnia 2019 roku, kiedy został zatrzymany⁸¹⁵. Z więzienia w Hiszpanii M. Falenta napisał list do prezydenta RP Andrzeja Dudy, który w dniu 10 czerwca 2019 roku ujawnił dziennik „Rzeczypospolita”. W swoim liście datowanym na 12 kwietnia 2019 roku M. Falenta powołał się na złożoną mu przez kogoś obietnicę ulaskawienia go przez prezydenta za zasługi, jakich miał dokonać na rzecz PIS w walce z Platformą Obywatelską poprzez publikację taśm: „Gdzieś na świecie – pisze M. Falenta – dokładnie w hiszpańskim więzieniu, „gnije” człowiek, który głęboko wierzył w słuszność sprawy pt. Polska uczciwa i sprawiedliwa. Człowiek, który zrobił co do niego należało, wywiązał się ze wszelkich złożonych obietnic i został okrutnie oszukany przez ludzi wywodzących się z Pana formacji politycznej. Ludzie ci obiecali mu wiele korzyści i łupów politycznych. Czekał cztery lata codziennie łudzony, że niebawem nadejdzie dzień, w którym zostanie przez Pana ulaskawiony. Ten dzień nie nadszedł i nie widać nadziei na jego nadejście”⁸¹⁶. W liście M. Falenta posuwa się nawet do szantażu i grózb. Jeśli nie zostanie ulaskawiony to ujawni inne nagrania, które uniemożliwią wygranie wyborów prezydenckich

⁸¹²Ibidem.

⁸¹³Ibidem.

⁸¹⁴Ibidem.

⁸¹⁵ *Były europoseł zatrzymany. Miał pomagać Markowi Falencie w ucieczce do Hiszpanii*, Polsatnews.pl 21.02.2020 r., <https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2020-02-21/byly-europoseł-zatrzymany-miał-pomagac-markowi-falencie-w-ucieczce-do-hiszpanii/>, (dostęp: 12.12.2021).

⁸¹⁶ M. Jałoszewski, W. Czuchnowski, E. Ivanova, *List(a) Falenty*. OKO.press i „Wyborcza” ujawniają cały list skazanego biznesmena do Andrzeja Dudy Oko.press 14 czerwca 2019, <https://oko.press/lista-falenty-oko-press-i-wyborcza-ujawniaja-caly-list-skazanego-biznesmena-do-andrzeja-dudy/>, (dostęp: 13.12.2021).

kandydatowi PIS. Na końcu swojego pisma M. Falenta przedstawił listę 12 osób, „które uczestniczyły w aferze podsłuchowej w 2014 roku”⁸¹⁷ i jeszcze raz potwierdził swoje kontakty z funkcjonariuszami CBA pisząc: „Pozyskałem też wiele informacji i osób dla CBA już po 2014 i wybuchu afery podsłuchowej. Na wszystko posiadam dowody w postaci nagrań moich spotkań z wyżej wymienionymi osobami”⁸¹⁸. Zakładając więc, że M. Falenta spotykał się z funkcjonariuszami CBA to z treści listu wynika, że nagrywał te spotkania i posiada te materiały.

List M. Falenty to nie jedyny list skierowany przez niego do polityków Prawa i Sprawiedliwości. W dniu 12 czerwca 2019 roku „Gazeta Wyborcza” opublikowała fragmenty listu skierowanego w dniu 6 lutego 2019 r. do prezesa Prawa i Sprawiedliwości Jarosława Kaczyńskiego. W swoim kolejnym liście M. Falenta ponownie powołuje się na swoje znajomości w CBA: „Liczyłem, że wielka sprawa, do jakiej się przyczyniłem, zostanie mi zapamiętana i po wygranych wyborach załatwiona niejako z urzędu. Zresztą taka była obietnica Panów z CBA”⁸¹⁹.

I dalej:

"Razem z polskimi służbami od kilkunastu lat tępiłem liczne przykłady rozkradania majątku państwowego. Mogą to potwierdzić liczni funkcjonariusze polskich służb, m.in. Panowie Jarosław Wojtycki, szef warszawskiej delegatury CBA, i pełnomocnik szefa CBA Artur Chudziński. O mojej patriotycznej postawie funkcjonariusze służby zeznawali jako świadkowie w sądzie, który mnie skazał”⁸²⁰.

Większość tego akapitu i akapitów poprzednich dotyczy już czasów, kiedy rządziło ponownie PiS, a system ponownie się destabilizował. Jest to o tyle ważne, że to, o czym i w jakim stylu pisze M. Falenta w swoich listach wskazuje, że mamy do czynienia z typowym figurantem. A więc kimś, kto uważa się za bardziej sprawczego niż był w rzeczywistości. Marka Falentę można rozpatrywać jako figuranta w rozumieniu M. Karwata, a więc kogoś ze zdeformowaną podmiotowością polityczną, ale sprawiającego wrażenie, że ją posiada, ponieważ z jego listów wynika, że miał prawie boski wpływ na losy kraju i dzięki informacjom, które posiadał mógł właściwie decydować, kto np. zostanie prezydentem. W zaproponowanej przez M. Karwata klasyfikacji figurantów można M. Falentę zakwalifikować jako

⁸¹⁷Ibidem.

⁸¹⁸Ibidem.

⁸¹⁹ *Wielka sprawa, do jakiej się przyczyniłem. "GW" o "nieznany liście" Falenty do Kaczyńskiego*, TVN 24 12 czerwca 2019, <https://tvn24.pl/polska/marek-falenta-mial-napisac-list-do-jaroslaw-kaczyńskiego-gw-ujawnia-fragmenty-ra944013-2302498>, (dostęp: 13.12.2021).

⁸²⁰Ibidem.

„pretensjonalnego samorodka”. Jak pisał M. Karwat: „osoby te aspirują do roli przerastającej ich możliwości, tzn. nie znajdującej pokrycia ani w ich zdolnościach i umiejętnościach, osiągnięciach i zasługach, ani też w ich społecznym mandacie reprezentatywności, uznania, zaufania i poparcia. Są to ambicjonerzy działający na wyrost. Pretendujący do ról i rangi przekraczającej miarę ich rzeczywistego talentu, znaczenia i wpływu. Zgłaszają roszczenia zupełnie arbitralne, przybierające pozy wyrażające właśnie ich zawyżone aspiracje i pretensje, a nie ich faktyczny status i funkcje”⁸²¹. Im bardziej takie osoby dochodzą do głosu w systemie politycznym i mają możliwość artykulacji swojej narracji w przestrzeni publicznej, tym bliżej wniosku, że mamy do czynienia z systemem mało stabilnym.

W swoich pismach M. Falenta opisuje również mechanizm wykorzystania nagrań z warszawskich restauracji: "Gdy odkryłem proceder nagrywania przez kelnerów, od początku przyszedłem z tymi informacjami, jeszcze przed aferą, do Pana byłego skarbnika Stanisława Kostrzewskiego, któremu jako pierwszemu pokazałem pozyskane nagrania u mnie w biurze. Zatrudniłem wtedy jego siostrzenicę"⁸²². Z przekazanych informacji wynika, że po spotkaniu z S. Kostrzewskim M. Falenta dotarł do siedziby PIS przy ul. Nowogrodzkiej w Warszawie: "Potem spotkaliśmy się u Pana w siedzibie przy ul. Nowogrodzkiej. To on (Kostrzewski – red.) skontaktował mnie z agentami służb CBA z Wrocławia i ABW z Katowic, którym otwarcie pokazałem, jaki materiał pozyskałem. Poprosili o kontynuację tej operacji, co też wykonałem"⁸²³. W liście M. Falenta opisuje również swoje tajne spotkania z agentami CBA: "W tajnej bazie operacyjnej CBA w okolicach Płocka uzgodniłem, że przekażę cały pozyskany materiał. Przekazanie nastąpiło poprzez wprowadzenie informacji z nagrań do systemu operacyjnego CBA przez agentów CBA z wykorzystaniem jako źródła Pana (tu pada pseudonim operacyjny – "GW")"⁸²⁴. Z tej informacji może wynikać, że agenci aby nie ujawniać faktycznego pochodzenia informacji przypisali uzyskane dane innemu źródłu.

List został publicznie zlekceważony przez polityków Prawa i Sprawiedliwości a sam M. Falenta wielokrotnie publicznie zdyskredytowany. Jeśli prawdą jest, jak przedstawia to M. Falenta, że służby specjalne utrzymywały z nim kontakt – z osobą nie do końca poczytalną i świadomą własnych działań oraz skutków tych działań, to możemy tu mieć do czynienia ze swoistą infantyлизacją samych służb i brakiem profesjonalizmu. Wątki poruszane przez

⁸²¹ M. Karwat, *Figuranctwo jako paradoks uczestnictwa. Eseje przewrotne*, Wydawnictwo Elipsa, Warszawa 2004, s. 25.

⁸²² "Wielka sprawa, do jakiej się przyczyniłem". "GW" o "nieznanym liście" Falenty do Kaczyńskiego, op.cit., <https://tvn24.pl/polska/marek-falenta-mial-napisac-list-do-jaroslaw-kaczynskiego-gw-ujawnia-fragmenty-ra944013-2302498>, (dostęp: 13.12.2021).

⁸²³ Ibidem.

⁸²⁴ Ibidem.

M. Falentę nie zostały do końca wyjaśnione przez Prokuraturę. Z tego powodu ponownego zbadania sprawy domagał się mec. Roman Giertych w imieniu pokrzywdzonych w aferze podsłuchowej⁸²⁵.

Pojawiające się wątki rosyjskie w całej sprawie zostały zbadane przez dziennikarzy „Polityki”, którzy w swoim artykule powołują się na anonimowe źródła w polskim kontrwywiadzie. Wg informacji zawartych w artykule „Polityki” M. Falenta utrzymywał kontakty z właścicielami rosyjskiej spółki wydobywającej węgiel zlokalizowanej w miejscowości Kemerowo nad rzeką Tom w Syberii – Kuzbaską Kompanią Paliwową (Kuzbasskaja Topliwnaja Kompania –KTK). KTK jest w pełni zależna od W. Putina i jego ludzi. Do niedawna spółkę nadzorował gubernator okręgu kemerowskiego Aman Tulejew. To on razem z obecnym prezesem zarządu KTK Igorem Prokudinem przekształcił KTK należącą do administracji regionu w prywatną firmę. W jej zarządzie jest m.in. Iwan Gepting – prezes KTK Polska. M. Falenta przebywał w Kemerowie w latach 2013 – 2014, kiedy to na jego polecenie nagrywano polskich polityków. W czasie swojej wizyty w Rosji M. Falenta dysponował już taśmami z rozmów pomiędzy szefem MSW Bartłomiejem Sienkiewiczem z ówczesnym prezesem NBP Markiem Belką oraz R. Sikorskim i J. Rostowskim. Poza tym M. Falenta „był informatorem CBA i ABW, posiadał również zaufane kontakty w policji”⁸²⁶.

M. Falenta w czasie swojej wizyty dostał od Rosjan węgiel za 20 mln. USD. Redaktorzy „Polityki” twierdzą, powołując się na źródła w służbach specjalnych: „Falenta musiał Rosjanom coś obiecać, może nawet coś dać. U nich nie ma tak, że coś się dostaje za nic, tym bardziej węgiel wart 20 mln dol. I to na pierwszym spotkaniu”⁸²⁷.

I dalej:

„Trudno sądzić, że Falenta kupił węgiel za taśmy, ale mógł już wtedy napomknąć Rosjanom albo swojemu protektorowi o tych trofeach i kontaktach w służbach, dzięki którym mógł wiedzieć, co interesuje służby na rynku węgla. To tym bardziej prawdopodobne, że Falenta uwielbiał chwalić się swoimi wpływami i możliwościami”⁸²⁸.

Rosjanie w pewnym momencie zażądali spłaty długu, który razem z odsetkami przekraczał 20 mln. USD. Redaktorzy „Polityki” sugerują, iż M. Falenta nie mając pieniędzy

⁸²⁵ W. Czuchnowski, E. Ivanova, *Prokuratura nie zajmie się listami Falenty. Dowodził w nich, że za aferą podsłuchową stali ludzie PiS*, „Gazeta Wyborcza” 29 lipca 2019, <https://wyborcza.pl/7,75398,25040713,prokuratura-nie-zajmie-sie-listami-falenty-dowodzil-w-nich.html>, (dostęp: 13.12.2021).

⁸²⁶ G. Rzeczkowski, *Afera taśmowa: kto stał za kelnerami*, „Polityka” 4 września 2018, <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/1762482,1,afere-tasmowa-kto-stal-za-kelnerami.read>, (Dostęp: 13.12.2021).

⁸²⁷ Ibidem.

⁸²⁸ Ibidem.

na oddanie długu musiał na polecenie Rosjan publikować taśmy: „Aby spłacić dług Rosjanom, a sobie uratować skórę, Falenta musiał rękami ludzi związanych z PiS „odpalić taśmy”. W każdym razie w czasie rozkręcania się „afery taśmowej” nie tylko się nie ukrywał, ale przeciwnie – jak mówią jego znajomi, „był bardzo zrelaksowany i zadowolony”. Temat długu Rosjanie odpuszczają”⁸²⁹. Ostateczne konkluzje są następujące: „Na sprawie taśmowej zyskali wszyscy najważniejsi gracze, których ślady można znaleźć w tej aferze: PiS doszło do władzy na plecach krwawiącej PO, Rosjanie wywrócili niechętny sobie proeuropejski rząd”⁸³⁰.

Pozostaje jeszcze kwestia roli, jaką w całej sprawie odegrały służby specjalne. Wg ustaleń „Polityki” decyzja o publikacji nagrań we „Wprost” miała zapaść w kręgu ludzi ministra M. Kamińskiego. Jak pisze „Polityka”: „Dużą rolę odegrali w tej sprawie związani z Kamińskim funkcjonariusze CBA, którzy wywodzą się z Wrocławia, wcześniej zaś pracowali w ABW. Zarejestrowali wtedy M. Falentę jako osobowe źródło informacji, a po przejściu do CBA pociągnęli go za sobą (jego oficerem prowadzącym był obecny szef warszawskiej delegatury CBA, awansowany na to stanowisko po przejściu biura przez ludzi Kamińskiego). Jak podawało m.in. Radio Zet, z Falentą niedługo przed publikacją nagrań kontaktował się m.in. Martin Bożek – jeden z najbliższych współpracowników Kamińskiego w czasach, gdy ten był szefem CBA”⁸³¹. Zastanawia również rola ówczesnego szefa ABW płk Jacka Gawryszewskiego, który nadzorował działania specjalnej grupy do wyjaśnienia afery podsłuchowej. J. Gawryszewski odrzucił zupełnie trop rosyjski i „służby trzymały się „biznesowo – finansowych” motywacji Falenty”⁸³². Wg informacji „Polityki”, „Gawryszewski po zmianie władzy jako jedyny wysoki rangą funkcjonariusz służb utrzymał swoje stanowisko. Rok temu zaś (rok 2017 – dopisek mój W.G.) został ambasadorem RP w Chile”⁸³³.

Afera podsłuchowa stanowi zupełnie inny typ od tych, które wydarzyły się w przeszłości, kiedy to politycy partii rządzących, upolityczniając służby specjalne, wykorzystywali je instrumentalnie do różnych celów, zwykle do walki politycznej. Gdyby wziąć pod uwagę informacje przekazane przez M. Falentę w pisanych przez niego listach, to mielibyśmy do czynienia z sytuacją, w której główni politycy największej partii opozycyjnej wykorzystując przychylnych sobie funkcjonariuszy służb specjalnych, głównie Centralnego Biura Antykorupcyjnego, zlecili nagrywanie polityków i urzędników partii rządzącej w celu ich kompromitacji. A sam M. Falenta jako osobowe źródło informacji służb specjalnych

⁸²⁹ Ibidem.

⁸³⁰ Ibidem.

⁸³¹ Ibidem.

⁸³² Ibidem.

⁸³³ Ibidem.

zorganizował ten proceder i z pomocą pracujących w warszawskich restauracjach kelnerów, uzyskał materiały kompromitujące.

W materiałach znajduje się wiele wskazówek dotyczących politycznego wykorzystania CBA. Różnica polega na tym, iż uwikłanie polityczne służby nie zostało stwierdzone przez niezależną instytucję, jaką są sądy czy np. sejmowa komisja śledcza, ale o swoich powiązaniach ze służbami i roli w całej sprawie mówił sam M. Falenta. Przedstawił cel prowadzonych działań, jakim było zaszkodzenie Platformie Obywatelskiej, podawał dane agentów CBA i wreszcie wskazał na to, w jaki sposób miał być wynagrodzony. Agenci CBA prawdopodobnie działali na polecenie polityczne, więc można w tym wypadku mówić o opisanym przez M. Karwata obiektywnym uwikłaniu albo wręcz „zaprogramowaniu” przez mechanizmy polityki. Jeśli prawdą jest, tak jak to twierdzi M. Falenta, że w aferze brali udział agenci CBA, to działali oni poza oficjalnymi strukturami ryzykując odpowiedzialnością karną. Prawdopodobnie robili to licząc na przyszłe profity po wygranych przez PIS wyborach. W związku z faktem, iż PIS było w tamtym czasie w opozycji, nie możemy mówić, iż agenci zostali celowo przymuszeni do przyjęcia wniosków (Hasted). Materiały sprawy mogą więc wskazywać przypadek ciężkiego upolitycznienia, które w G.F. Treverton charakteryzuje jako „wspólny sposób myślenia”, kiedy służby wywiadowcze i politycy podzielają te same przekonania i założenia.

Warto poruszyć tu przynajmniej jeszcze jeden aspekt całego wydarzenia. Afera wyraźnie wskazała na dysfunkcjonalność całego systemu kontroli i nadzoru nad służbami specjalnymi. Chodzi tu konkretnie o to, że chociaż za rządów PO wydawało się, że system polityczny a wraz z nim służby zaczął się stabilizować, to analiza przebiegu afery wskazuje, że cała konstrukcja podsystemu służb specjalnych przez cały czas rządów PO była jeszcze mocno nietrwała i podatna na zagrożenia. Wynikało to głównie z faktu, iż poszczególni funkcjonariusze byli ciągle dyspozycyjni i gotowi do działania na polityczne zamówienie. Stabilizacja była więc w pewnym stopniu fasadowa. Miała miejsce tak długo, jak nie było poważniejszych wyzwań i zagrożeń. Można być może nawet zaryzykować tezę, że niektórym funkcjonariuszom mogła nie odpowiadać formacja nie interesująca się służbami, ponieważ w rezultacie ich znaczenie spadało.

Biorąc pod uwagę optykę systemową można wskazać następujący schemat rozwoju afery:

1. Na wejściach do systemu pojawił się dysfunkcyjny sygnał w postaci publikacji w dniu 14 czerwca 2014 roku przez tygodnik „Wprost” stenogramów rozmów nagranych w 2013 r. w Warszawie w restauracji „Sowa i Przyjaciele” pomiędzy ministrem spraw wewnętrznych

Bartłomiejem Sienkiewiczem (PO), prezesem Narodowego Banku Polskiego Markiem Belką oraz jego najbliższym współpracownikiem i byłym ministrem Sławomirem Cytryckim.

2. We wnętrzu systemu politycznego powstały napięcia, których materializacją było żądanie ze strony PIS podania rządu D. Tuska do dymisji.

3. W wyniku konwersji wewnątrzsystemowej doszło do zmiany premiera, dymisji kilku ministrów i innych wysokich urzędników. Pojawiły się również oskarżenia, że sprawa jest „prowokacją dawnego CBA, aby umożliwić PIS powrót do władzy”. Zaczęły spadać notowania PO przed planowanymi wyborami parlamentarnymi. Afera w połączeniu z decyzjami rządu dot. np. podwyższenia wieku emerytalnego mogła wpłynąć na preferencje wyborcze.

4. Na wyjściu z systemu dokonała się zmiana polegając na wygraniu przez PIS wyborów parlamentarnych w 2015 roku.

Gdyby przyjąć, że M. Falenta mówił prawdę na temat zaangażowania w całą sprawę agentów CBA, to ich ewentualne aktywność zmierzająca do obalenia rządu mogła stanowić odłożone w czasie sprzężenie zwrotne wobec podjętych w roku 2013 przez grupę posłów m.in. SLD prób uchwalenia ustawy o rozwiązaniu CBA.

Analizując aferę z punktu widzenia różnicy pomiędzy podsystemem normatywnym a behawioralnym systemu politycznego można stwierdzić, iż pomiędzy tymi podsystemami nadal panował rozdźwięk. Afera miała miejsce w 2014 roku. System polityczny był już dość stabilny. Jednak w systemie brak było instrumentów kontrolnych pracy służb specjalnych. Jak już stwierdziłem wcześniej, konstytucja z 1997 w praktyce nie stworzyła skutecznych, funkcjonalnych mechanizmów kontrolnych w zakresie nadzoru nad służbami specjalnymi. Pod tym względem zawiodła cała klasa polityczna. W praktyce prokuratura okazała się bezsilna i nie zbadała wielu wątków w sprawie, w tym również kwestii możliwych powiązań M. Falenty z Rosjanami. A zwłaszcza podstawowej wątpliwości w tym zakresie zasadzającej się na pytaniu, jak to się stało, że M. Falenta mając ogromne długi u Rosjan i nie mając żadnych szans na ich spłacenie – przeżył.

Bezsilna w sprawie okazała się również ABW, co stanowi kolejny dowód na fasadowość stabilizacji. W dużej mierze była to pozorność, która dawała wrażenie stabilizacji służb. Gdyby wziąć pod uwagę informacje przekazane przez M. Falentę w pisanych przez niego listach, odnosząc je do charakterystyki podsystemu behawioralnego, to mielibyśmy do czynienia z sytuacją, w której główni politycy największej partii opozycyjnej wykorzystując przychylnych sobie funkcjonariuszy służb specjalnych, głównie Centralnego Biura Antykorupcyjnego, zlecili działania, których celem miała być kompromitacja najważniejszych polityków partii rządzącej. Celem nielegalnego działania funkcjonariuszy służb specjalnych

było prawdopodobnie obalenie rządu premiera D. Tuska i obniżenie poparcia dla Platformy Obywatelskiej w nadchodzących wyborach parlamentarnych, a więc uderzenie w konkurencyjność wyborów.

Rozdział 9. Służby specjalne a polski system polityczny w latach 2015 – 2018 (dekonsolidacja demokracji)

Po roku 2015 w ramach polskiej demokracji rozpoczęły się procesy dekonsolidacji, wynikające głównie w sensie ogólnym z „braku rzeczywistego consensusu elit odnośnie demokratycznego porządku w polityce”⁸³⁴. Choć formalnie zostały utrzymane zapisane w konstytucji instytucje demokracji proceduralnej takie jak Trybunał Konstytucyjny czy Sąd Najwyższy, jednak partia rządząca rozpoczęła reformy wymiaru sprawiedliwości, których prawdopodobnym celem jest uzyskanie wpływów politycznych w szeroko rozumianym wymiarze sprawiedliwości. Proces przejmowania tych instytucji wpisuje się w zjawisko tzw. kartelizacji rozumianej w tym konkretnym przypadku jako tworzenie patronatu politycznego nad tymi instytucjami, polegającego na obsadzaniu stanowisk w prokuraturze, trybunałach i sądach powszechnych osobami związanymi politycznie, personalnie lub ideologicznie z partią rządzącą, o czym szerzej poniżej. Jednak poza kartelizacją możemy tu mówić również o zjawisku, które Krzysztof Pałeczki nazywa „tendencją do dominacji nad prawem”. Jak dalej pisze Pałeczki, „przejawia się ona np. w tworzeniu instytucji politycznego nadzoru nad procesami stosowania a nawet stanowienia prawa”⁸³⁵. Zjawisko to wiąże się z koncepcjami „władzy stojącej ponad prawem”, które – cytując dalej K. Pałeckiego – „w swojej mniej radykalnej postaci przejawiają się w różnych metodach personalnego uzależnienia sprawujących funkcje w instytucjach prawnych od „czynnika politycznego”, a w skrajnej postaci doprowadzają do wyłączenia spod kontroli prawnej niektórych organów władzy politycznej”⁸³⁶.

Z punktu widzenia rzeczywistej kontroli nad służbami specjalnymi to właśnie zmiany w zakresie sądownictwa powszechnego i polityczne podporządkowanie prokuratury ministrowi sprawiedliwości są najbardziej niebezpieczne. Biorąc pod uwagę optykę systemową, to sądy po roku 1990 najskuteczniej wypełniały funkcję strażnika „posłuszeństwa wobec prawa i regulacji” ze strony aktorów systemu politycznego. I chociaż nie mogły zapobiec politycznemu uwikłaniu służb specjalnych i ich instrumentalnemu wykorzystaniu, to jednak często w trakcie prowadzonych postępowań wykazywały polityczne w istocie cele i powody prowadzonych przez służby specjalne akcji. W chwili powołania izb nadzwyczajnych Sądu Najwyższego, które mogą zmieniać wyroki sądów nawet po dwudziestu latach

⁸³⁴ M. Burton, R. Gunther, J. Higley, *Elity a rozwój demokracji...*, op. cit., s. 17.

⁸³⁵ K. Pałeczki, *Prawo, polityka, władza*, op. cit., s. 53.

⁸³⁶ *Ibidem*, s. 53.

i „dyscyplinować” sędziów, system kontroli nad służbami specjalnymi, który jest i tak ułomny, może się załamać. Okres po roku 2015 związany jest z usuwaniem z systemu politycznego wszelkich barier, które mogłyby ograniczać władzę. Dotyczy to nie tylko służb specjalnych, ale w ich przypadku jest to najbardziej niebezpieczne z punktu widzenia praw i wolności obywatelskich. Po sądach media stanowią kolejne ogniwo rzeczywistej kontroli służb specjalnych, bez którego społeczeństwo nie wiedziałoby o większości dysfunkcji związanych z ich działalnością. Również media zostały poddane naciskowi politycznemu, którego celem jest wyłączenie ich funkcji kontrolnej. I wreszcie wprowadzone zmiany w Regulaminie Sejmu, które w znacznym stopniu zwiększają arbitralne uprawnienia marszałka do „dyscyplinowania” posłów. W listopadzie 2017 r. została zmieniona Ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Wprowadzono do niej przepisy umożliwiające karanie posłów i senatorów za „naruszenie powagi Sejmu, Senatu i Zgromadzenia Narodowego”⁸³⁷. Propozycje nowych przepisów skrytykowali posłowie opozycji, twierdząc, że nowe przepisy to kolejne zwiększenie uznaniowego prawa marszałka Sejmu do nakładania kar na posłów, które będzie prowadzić do „kneblowania ust” opozycji i ograniczenia debaty w Sejmie⁸³⁸. Co prawda rola i uprawnienia sejmowej Komisji ds. Służb Specjalnych w zakresie nadzoru i kontroli nad służbami specjalnymi są mocno ograniczone, to jednak Sejm jest tym miejscem, gdzie np. można publicznie zadać niewygodne dla władzy pytania.

W latach 2015 – 2018 ujawnione zostały przez media nowe metody upolitycznienia służb specjalnych. Chodzi tu głównie o CBA, które dla Prawa i Sprawiedliwości stanowi kluczową służbę. Przyjmowanie do służby osobiście przez szefa osób związanych z nim towarzysko i politycznie, budowanie osobistych relacji pomiędzy szefem a niektórymi funkcjonariuszami z pominięciem drogi służbowej, które nie są oparte o żadne procedury, przesuwanie i zwalnianie niewygodnych funkcjonariuszy, czy wreszcie zapewnianie sobie milczenia na temat niewygodnych faktów poprzez znaczące podwyższanie uposażeń funkcjonariuszom dysponującym niewygodną wiedzą, właściwie nie znajdują analogii w opisywanych w literaturze przedmiotu nieprawidłowościach, które mogłyby powstać pomiędzy aktorami politycznymi a służbami specjalnymi w demokratycznym państwie. Być może można te działania odnieść do tzw. „zbierania wiśni ” (cherry picking – a czasem „uprawa wiśni”),

⁸³⁷ Ustawa z dnia 24 listopada 2017 r. o zmianie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, (Dz.U. 2018 poz. 7), <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU2018000007/O/D20180007.pdf>, (dostęp: 03.01.2022 r.).

⁸³⁸ K. Kostrzewska, *Kary finansowe dla parlamentarzystów. Sejm przegłosował nowelę ustawy*, Bankier.pl 24.11.2017 r., <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Kary-finansowe-dla-parlamentarzystow-Sejm-przeglosowal-nowele-ustawy-4038783.html>, (dostęp: 09.01.2022 r.).

w klasyfikacji zaproponowanej przez G.F. Trevertona, kiedy to politycy wybierają swoich faworytów z szeregów analityków wywiadu, chociaż to porównanie również nie jest do końca adekwatne.

Wiele afer wywołanych przez służby, głównie CBA, ma swoje początki w omawianym okresie. Uwikłanie polityczne i fakt instrumentalnego wykorzystywania przeciw oponentom politycznym ujawniali sami funkcjonariusze służb, jak miało to miejsce w przypadku agenta Tomka. Kluczową aferą w tym okresie jest sprawa wykorzystania systemu inwigilacji „Pegasus” do śledzenia telefonu szefa sztabu największej partii opozycyjnej w trakcie prowadzonych wyborów. Instrumentalnie wykorzystane służby specjalne zdestabilizowały system polityczny w stopniu, który trudno dziś jeszcze opisać. Służby uderzyły w samo centrum demokracji, w konkurencyjność wyborów. Przy czym nie chodzi tu o zarzuty związane z nierównym dostępem do mediów publicznych, ale o możliwe uzyskiwanie informacji wyprzedzających o zamierzeniach politycznej konkurencji. Sprzężenie zwrotne, być może odłożone w czasie, prawdopodobnie dotknie nie tylko służb, ale całego systemu politycznego. Jeśli pomiędzy aktorami politycznymi istniały jakieś resztki zaufania, to zostały prawdopodobnie zupełnie zniszczone. Aferę „Pegasusa”, bo o niej mowa, można porównać z amerykańską aferą Watergate. W obu tych sprawach doszło do włamania do biur wyborczych partii opozycyjnych. Różnica polega jedynie na wykorzystanych środkach technicznych. W USA było to fizyczne włamanie do biura, natomiast „Pegasus” dał możliwość zdalnego przechwycenia planów wyborczych, strategii, dokumentów i fizycznego podsłuchania rozmów polityków największej partii opozycyjnej. Afera „Pegausa” najdobitniej świadczy o tym, że Polska weszła w fazę demokracji nieskonsolidowanej. W odróżnieniu od afery podsłuchowej za czasów PO, w tym przypadku za większością afer z upolitycznieniem służb stała sama władza. Opinię tę potwierdzają również oceny instytucji międzynarodowych takich jak Instytut V – Dem czy Freedom House.

9.1. Dekonsolidacja demokracji i oceny instytucji międzynarodowych w okresie 2015 – 2018

Instytut V – Dem, kierowany przez profesora Staffana I. Lindberga, jest niezależnym instytutem badawczym i siedzibą projektu V – Dem. Instytut ma siedzibę na Wydziale Nauk Politycznych Uniwersytetu w Göteborgu w Szwecji. Instytut jest finansowany przez szereg organizacji rządowych, Bank Światowy i kilka instytucji badawczych. Naukowcy związani

z Instytutem V – Dem: Anna Lührmann, Marcus Tannenberg, i Staffan Lindberg⁸³⁹ w swoich ocenach posługują się specjalną klasyfikacją systemów politycznych do oceny poszczególnych państw. Rozróżnia ona cztery typy systemów politycznych: autokracje zamknięte, autokracje wyborcze, demokracje wyborcze i demokracje liberalne. W ramach tego podziału „demokracja wyborcza” oznacza, iż obywatele mają prawo do udziału w ważnych, wolnych i uczciwych, wielopartyjnych wyborach. Klasyfikacja opiera się na danych z projektu V – Dem, który identyfikuje cechy systemów politycznych na podstawie ocen eksperckich. W tych ocenach tysiące krajowych ekspertów co roku wypełnia ankiety dla V – Dem. Jeśli eksperci krajowi uznają, że wybory w danym kraju były zarówno wielopartyjne, wolne i uczciwe, a kraj miał minimalne cechy demokracji wyborczej w ogóle, V – Dem klasyfikuje go jako demokrację. Kraj jest klasyfikowany jako demokracja liberalna, jeśli eksperci uznają, że:

- jego prawo jest przejrzyste,
- mężczyźni i kobiety mają dostęp do wymiaru sprawiedliwości,
- kraj ten posiada ogólne cechy demokracji liberalnej.

Z kolei ogólny zakres demokracji liberalnej opiera się na wskaźniku komponentu liberalnego, który łączy oceny ekspertów na temat:

- równości obywateli wobec prawa,
- wolności indywidualnych,
- ograniczeń legislacyjnych i sądowych nałożonych na egzekutywę.

Jeśli kraj nie spełnia jednego z tych warunków, jest klasyfikowany jako demokracja wyborcza⁸⁴⁰.

W raporcie V – dem za rok 2017 w tabeli obrazującej przesunięcie danego kraju od demokracji liberalnej w stronę autokracji w latach 2006 – 2016 Polska została zaznaczona na czerwono jako „odstępca” (backslider). W dalszej części raportu znalazła się następująca opinia: „W połowie lat 2000 Polska utrzymywała stosunkowo ugruntowaną pozycję jako skonsolidowana demokracja z rozległymi politycznymi i obywatelskimi swobodami. Jednak po przejściu władzy w końcu 2015 roku konserwatywna, rządząca partia Prawo i Sprawiedliwość (PiS) podjęła kroki przeciwko instytucjom demokratycznym w Polsce. Rząd zacieśnił kontrolę nad Trybunałem Konstytucyjnym zmieniając jego skład i ograniczając jego uprawnienia. Zwiększył się również wpływ rządu na media publiczne, służbę cywilną i system edukacji.

⁸³⁹ Anna Lührmann, Marcus Tannenberg, Staffan I. Lindberg, *Regimes of the World (RoW): Opening New Avenues for the Comparative Study of Political Regimes*, „Politics and Governance” Vol 6, No 1 (2018), <https://www.cogitatiopress.com/politicsandgovernance/article/view/1214/0>, (dostęp: 09.01.2022 r.).

⁸⁴⁰ B. Herre, *The ‘Regimes of the World’ data: how do researchers identify which countries are democracies?*, <https://ourworldindata.org/regimes-of-the-world-data>, (dostęp: 09.01.2022 r.).

Rządowe próby wywierania wpływu i osłabienie społeczeństwa obywatelskiego wywołały liczne protesty i sprzeciw⁸⁴¹.

W kolejnym raporcie Instytutu V – Dem za 2018 rok, który w oparciu o klasyfikację Regimes of the World pokazuje stan i zmiany w typie reżimu politycznego w latach 2007 – 2017 dla wszystkich 178 krajów, stwierdzono, iż w ciągu 10 lat 20 krajów spadło o jedną kategorię. Wśród tych krajów czterech członków Unii Europejskiej straciło status demokracji liberalnej, aby stać się demokracjami wyborczymi: Węgry, Polska, Litwa i Słowacja⁸⁴². Polska została wskazana w wymienionym raporcie wśród krajów, w których w ciągu ostatnich dwóch lat nastąpiły największe negatywne zmiany. Autorzy raportu stwierdzają: „Brazylia, Chorwacja, Polska i Rumunia znajdują się obecnie na średnim poziomie LDI (Liberal Democracy Index). W Polsce nastąpiły szybkie i daleko idące zmiany konstytucyjne ograniczające zasadę kontroli i równowagi (check and balance), mające wpływ w szczególności na wymiar sprawiedliwości. Podobnie rząd rumuński ograniczył praworządność i wolności jednostki – rzekomo w celu ograniczenia korupcji”⁸⁴³.

Negatywne tendencje w ramach polskiej demokracji zauważyła również amerykańska organizacja Freedom House. Organizacja została założona w 1941 przez Wendella Wilkiego i Eleanorę Roosevelt. Freedom House to organizacja non – profit, w większości finansowana przez rząd USA, która prowadzi badania i działa na rzecz demokracji, wolności politycznej i praw człowieka. Coroczny raport organizacji *Wolność na świecie*, który ocenia stopień wolności politycznych i swobód obywatelskich każdego kraju, jest często cytowany przez politologów, dziennikarzy i decydentów. W corocznych raportach poświęconych państwom postkomunistycznym Freedom House przedstawia oceny w poszczególnych kategoriach. Oceny te począwszy od roku 2016 są dla Polski coraz gorsze. Oceny są oparte na skali od 1 do 7, gdzie 7 reprezentuje najwyższy poziom postępu demokratycznego, a 1 najniższy. Wynik Demokracji to średnia ocen dla kategorii śledzonych w danym roku.

Wg metodologii Freedom House kraje otrzymujące Wynik w Demokracji w granicach 4,01–5,00 stanowią częściowo skonsolidowane demokracje, które charakteryzują się następującymi cechami:

⁸⁴¹ P. Pospieszna, *Poland Challenges to Democracy*, w: *Democracy at Dusk? V–Dem Annual Report 2017*, V–Dem Institut, s.31, https://www.v-dem.net/static/website/files/dr/dr_2017.pdf, (dostęp: 09.01.2022 r.).

⁸⁴² *Democracy for All*, *V–Dem Annual Report 2018*, V–Dem Institut, s.20, https://v-dem.net/static/website/files/dr/dr_2018.pdf, (dostęp: 19.07.2022 r.).

⁸⁴³ *Ibidem*, s.21, https://v-dem.net/static/website/files/dr/dr_2018.pdf, (dostęp: 19.07.2022 r.).

1. Stanowią demokracje wyborcze, które spełniają stosunkowo wysokie standardy wyboru przywódców narodowych, ale wykazują pewne słabości w obronie praw politycznych i swobód obywatelskich.
2. Władza rządu opiera się na powszechnych i równych prawach wyborczych, wyrażanych w regularnych wyborach przeprowadzanych w tajnym głosowaniu. Chociaż wybory są zazwyczaj wolne, uczciwe i konkurencyjne, mogą wystąpić nieprawidłowości. Władza rotuje między różnymi partiami politycznymi.
3. Społeczeństwo obywatelskie jest niezależne i aktywne. Prawa do zgromadzeń i zrzeszania się są chronione. Jednak zdolności organizacyjne grup pozostają ograniczone, a zależność od finansowania zagranicznego stanowi przeszkodę dla długoterminowej stabilności. Grupy mogą być podatne na naciski polityczne lub ekonomiczne.
4. Media są na ogół niezależne i zróżnicowane, a wolność wypowiedzi jest w dużej mierze chroniona w ramach prawnych i w praktyce. Jednak partykularne interesy – zarówno polityczne, jak i gospodarcze – wywierają wpływ na niezależność sprawozdawczą i redakcyjną oraz mogą prowadzić do autocenzury. Podczas gdy media drukowane są w dużej mierze wolne od wpływów i kontroli rządu, media elektroniczne nie są.
5. Krajowe i lokalne systemy rządów są stabilne i demokratyczne. Chociaż istnieją przepisy i struktury promujące przejrzystość i odpowiedzialność rządu, brakuje ich wdrożenia. System kontroli i równowagi może być słaby, a decentralizacja uprawnień i środków do samorządów niepełna.
6. Istnieją ramy dla niezależnego sądownictwa. Jednak niezależność sędziowska i ochrona praw podstawowych, zwłaszcza mniejszości etnicznych i religijnych, są słabe. Procesy sądowe są powolne, niespójne i podatne na nadużycia.
7. Korupcja jest powszechna, a zdolności państwa do prowadzenia dochodzeń i ścigania korupcji są słabe. Wysiłki mające na celu walkę z problemem korupcji przynoszą ograniczone rezultaty⁸⁴⁴.

W roku 2017 wynik dla Polski wynosił 5.43. Na wynik złożyły się oceny w następujących kategoriach zestawione z rokiem poprzednim:

1. Narodowe zarządzanie demokratyczne (National Democratic Governance) – rating obniżył się z 5.25 na 4.75 ze względu na pograżanie się Polski w totalnej polaryzacji

⁸⁴⁴ Por. *Nations in Transit Methodology*, <https://freedomhouse.org/reports/nations-transit/nations-transit-methodology>, (dostęp: 09.01.2022 r.).

politycznej i brak konsensualnego podejmowania decyzji, a także uchwalanie ustaw bez odpowiednich konsultacji ze społeczeństwem obywatelskim lub parlamentem oraz nieformalną kontrolę nad procesami politycznymi.

2. Ocena społeczeństwa obywatelskiego (Civil Society rating) spadła z 6.50 na 6.25 z powodu kampanii oczerniających organizacje pozarządowe (NGO) w mediach publicznych oraz niepokojącego trendu uzyskiwania przez skrajnie prawicowe grupy milczącego lub, w niektórych przypadkach, wyraźnego poparcia ze strony rządu.
3. Ocena niezależności mediów (Independent Media rating) spadła z 5.25 na 5.00 z powodu przekształcenia mediów publicznych w rządową machinę propagandową, z dalszymi obawami dotyczącymi manipulacji rynkiem reklamowym wpływających na media prywatne.
4. Ocena samorządu lokalnego (Local Democratic Governance rating) spadła z 6.50 na 6.25 ze względu na rosnącą centralizację nadzoru szkolnego oraz paraliż Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.
5. Ocena ram i niezależności sądownictwa (Judicial Framework and Independence Rating) spadła z 5.25 na 4.75 w związku z daleko idącą reformą Trybunału Konstytucyjnego, która ograniczyła jego zdolność do funkcjonowania jako skutecznego organu nadzorczego, zagrażając tym samym praworządności w Polsce⁸⁴⁵.

W raporcie za rok 2018 Freedom House pisze o spadku polskiego Wyniku w Demokracji na 5.11 w skali 1 –7. W poszczególnych kategoriach, gdzie odnotowano największe spadki, wyniki wyglądają następująco:

1. Ocena narodowego zarządzania demokratycznego spadła z 4.75 na 4.00 ze względu na praktyki rządu polegające na uchwalaniu przepisów i nadpisywania orzeczeń sądowych, nieformalną władzę Jarosława Kaczyńskiego oraz antydemokratyczne intencje stojące za wieloma reformami uchwalonymi w ciągu roku.
2. Ocena ram i niezależności sądownictwa spadła z 4.75 na 3.75 ze względu na reformy sądownictwa, które poważnie podważają niezawisłość sędziów i znoszą trójpodział władzy⁸⁴⁶.

W raporcie za rok 2019 Wynik w Demokracji obniżył się do 5.04⁸⁴⁷. W roku 2020 ocena obniżyła się jeszcze bardziej na 4.93 i Polska została uznana za częściowo skonsolidowaną

⁸⁴⁵ P. Arak, A. Bobiński, *Nations in transit 2017*, <https://freedomhouse.org/country/poland/nations-transit/2017>, (dostęp: 09.01.2022 r.).

⁸⁴⁶ A. Wójcik, *Nations in transit 2018*, <https://freedomhouse.org/country/poland/nations-transit/2018>, (dostęp: 09.01.2022 r.).

⁸⁴⁷ *Nations in transit 2019*, <https://freedomhouse.org/country/poland/nations-transit/2019>, (dostęp: 09.01.2022 r.).

demokrację. Dotychczas była w raportach Freedom House określana jako demokracja skonsolidowana podobnie jak np. Węgry, które jednak spadły razem z Serbią i Czarnogórą do grupy państw z systemem politycznym określanym jako przejściowy lub hybrydowy. System ten w metodologii Freedom House nie jest uznawany za demokratyczny⁸⁴⁸. Na ocenę Polski złożyły się następujące elementy:

1. Ocena społeczeństwa obywatelskiego spadła z 5,75 do 5,50 z powodu ataków na społeczność LGBT+ oraz rosnącego rozpowszechnienia dyskursu ekstremistycznego i nieliberalnego. Dodać należy, iż organizacje obywatelskie wypowiadały się w sprawie działalności służb specjalnych i afer z nimi związanych. Warto w tym miejscu przywołać raport Fundacji Panoptykon *Osiadłać Pegaza*, poświęcony analizie afery inwigilacyjnej „Pegasusa”.
2. Ocena samorządu lokalnego spadła z 6,00 do 5,75 w związku z dodatkowymi obciążeniami budżetów samorządów oraz zmniejszeniem dochodów, które ograniczały ich zdolność do wypełniania konstytucyjnych obowiązków.
3. Ocena ram sądowych i niezależności spadła z 3,75 do 3,50 z powodu stosowania systemu dyscyplinarnego do zastraszania sędziów krytycznych wobec rządowej zmiany sądownictwa⁸⁴⁹. W przypadku służb specjalnych ważna jest zwłaszcza ta kategoria. Freedom House jednoznacznie negatywnie ocenił zmiany w polskim wymiarze sprawiedliwości i zauważył ryzyka związane z politycznymi naciskami na sędziów i pozbawianie ich niezawisłości, która od roku 1990 stanowiła w odniesieniu do służb specjalnych barierę przed całkowitym ich upolitycznieniem.

Postępujący proces dekompozycji demokracji wpłynął na służby specjalne, uderzając przede wszystkim w system demokratycznej, społecznej kontroli i nadzoru nad służbami ze strony wymiaru sprawiedliwości, wolnych mediów oraz organizacji społeczeństwa obywatelskiego. W polskim systemie politycznym po roku 1989 właściwie tylko te instytucje stanowiły w różnym stopniu skuteczną barierę przed upolitycznieniem służb, którego ostatecznym celem była walka z opozycją. Co prawda wymienione instytucje i organizacje nie były w stanie prewencyjnie zapobiec instrumentalizacji służb specjalnych to jednak ich rola we wskazywaniu *post factum* nielegalnych, politycznych działań służb jest nie do przecenienia.

⁸⁴⁸ *Nations in Transit 2020*, s. 5, https://freedomhouse.org/sites/default/files/2020-04/05062020_FH_NIT2020_vfinal.pdf (dostęp: 19.07.2022 r.)

⁸⁴⁹ A. Wójcik, M. Wiatrowski, *Nations in transit 2020*, <https://freedomhouse.org/country/poland/nations-transit/2020>, (dostęp: 09.01.2022 r.).

Ograniczenie roli Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego jako skutecznych organów nadzorczych miało również negatywny wpływ na możliwości walki o swoje prawa przez funkcjonariuszy służb specjalnych, którzy czuliby się skrzywdzeni kolejną reformą służb, sprowadzającą się w praktyce do głębokich zmian personalnych. Negatywny wpływ na służby specjalne miał również brak konsensualnego podejmowania decyzji, a także uchwalanie ustaw bez odpowiednich konsultacji ze społeczeństwem obywatelskim lub parlamentem. Rola opozycji politycznej w Polsce w zarządzaniu i nadzorze nad służbami specjalnymi po roku 1989 była dość marginalna, jednak wprowadzona przez partię rządzącą po roku 2015 praktyka wyeliminowania dyskusji na temat przyjmowanych rozwiązań prawnych, właściwie zupełnie pozbawiła opozycję wpływu na kwestie związane ze służbami specjalnymi. Widocznym efektem była w tym wypadku np. podjęta przez środowisko ministra M. Kamińskiego próba wprowadzenia ustawy o powołaniu Agencji Bezpieczeństwa Narodowego.

9.2. Zmiany w służbach specjalnych i w otoczeniu prawnym

Rok 2015 to rok podwójnych wyborów, 10 maja odbyły się wybory prezydenckie, które wygrał kandydat Prawa i Sprawiedliwości Andrzej Duda. Wybory do parlamentu odbyły się 25 października 2015 r. i wygrało je Prawo i Sprawiedliwość. Premierem rządu została Beata Szydło. W swoim exposé wygłoszonym w dniu 18 listopada 2015 roku premier B. Szydło zapowiedziała: „Przyspieszymy proces modernizacji służb mundurowych, przywrócimy właściwe działanie i nadzór nad służbami specjalnymi. To szczególnie w tej chwili, kiedy zagrożenie w Europie i na świecie jest coraz większe, jest niezwykle ważne. Zrobimy to”⁸⁵⁰. W dniu 8 grudnia 2017 r. premier Beata Szydło złożyła rezygnację z urzędu Prezesa Rady Ministrów. Nowym premierem został Mateusz Morawiecki, który w swoim exposé wygłoszonym w dniu 12 grudnia nie odnosił się do tematu służb specjalnych. Ministrem, który nadzorował służby specjalne w obu rządach, był polityk Prawa i Sprawiedliwości Mariusz Kamiński.

Zapowiedziany w przemówieniu premier Beaty Szydło proces modernizacji służb specjalnych zmaterializował się postaci kolejnych zwolnień funkcjonariuszy, którzy zostali przyjęci do służby przed 1989 rokiem. W roku 2016 ze służby w Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ABW) odeszło 172 takich funkcjonariuszy. Równocześnie w tym samym roku w służbie w ABW pozostawało jeszcze około 300 funkcjonariuszy zaczynających służbę w SB,

⁸⁵⁰ J. Marszałek-Kawa, P. Siemiątkowski, *Exposé Prezesów...*, op. cit., s.384.

w przypadku Agencji Wywiadu (AW) było to kilkadziesiąt osób⁸⁵¹. Planowane zwolnienia miały zostać połączone z kolejną reorganizacją ABW, której projekt powstał na jesieni 2017 roku. Z ówczesnych wypowiedzi rzecznika ministra M. Kamińskiego – Stanisława Żaryna wynikało, iż „pod nadzorem ministra toczą się prace przygotowujące ustawy reformujące służby specjalne, ale prace wciąż trwają”⁸⁵². Prawdopodobnie rzecznik ministra miał na myśli projekt ustawy o powołaniu Agencji Bezpieczeństwa Narodowego. Służba ta miała powstać z połączenia Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu. Jednak to nie uprawnienia nowej służby miały być w tym projekcie kluczowe, ale projektowane w ustawie możliwości samego ministra, który miał nadzorować i kontrolować Centralne Biuro Antykorupcyjne, miałby prawo występować do pozostałych ministrów o przekazanie informacji niezbędnych do zapewnienia bezpieczeństwa państwa, w sprawach bezpieczeństwa miałyby być *de facto* zwierzchnikami pozostałych ministrów, władza ministra miała się również rozciągać na służby wojskowe – Służbę Wywiadu Wojskowego i Służbę Kontrwywiadu Wojskowego. Teoretycznie nowa służba miałaby obowiązek uzyskiwania zgody Sądu Okręgowego w Warszawie na prowadzenie kontroli operacyjnej, dostęp do informacji bankowej czy też innych wrażliwych danych finansowych, jednak w praktyce sąd nie miałby żadnej możliwości sprawdzenia wniosków służb, zwłaszcza w kontekście „przygotowanej przez PiS zmiany w ustawach o KRS i ustroju sądów powszechnych, które całkowicie upolitycznią wymiar sprawiedliwości”⁸⁵³. Zgodnie z projektem tak Prezydent RP, jak również premier mieli być pozbawieni faktycznej kontroli na służbami specjalnymi. PiS chciał zlikwidować Kolegium ds. Służb Specjalnych a w jego miejsce powołać Kolegium Szefów Służb Specjalnych. Na czele nowego gremium miał stanąć minister bezpieczeństwa narodowego, a w jego skład mieli wejść tylko Szefowie poszczególnych służb – ABN, CBA, SKW i SWW. Projekty ustaw wprowadzających te zmiany nie trafiły do Sejmu i ich los jest nieznany. Zapisy projektu, który jest znany jedynie z doniesień medialnych, nie znajdują analogii w porządku prawnym żadnego z krajów demokratycznych. Minister koordynator chciał podporządkować sobie nie tylko służby specjalne, ale właściwie cały sektor bezpieczeństwa. W praktyce chciał podporządkować sobie pozostałych ministrów, budując

⁸⁵¹ *Rząd chce się ich pozbyć. Byli esbecy odchodzą z tajnych służb*, Do Rzeczy.pl 23 listopada 2016, <https://dorzeczy.pl/kraj/15246/byli-esbecy-odchodza-z-tajnych-sluzb.html>, (dostęp: 18.12.2021).

⁸⁵² *Żaryn o zmianach w służbach specjalnych*, Infosecurity24, 28.09.2017, <https://infosecurity24.pl/sluzby-specjalne/zaryn-o-zmianach-w-sluzbach-specjalnych>, (dostęp: 18.12.2021).

⁸⁵³ *PiS chce stworzyć ministerstwo bezpieczeństwa narodowego. Takiej władzy nad Polakami nie miał nikt od czasów komunistycznej bezpieki*, „Newsweek” 13.06.2017, <https://www.newsweek.pl/polska/polityka/ministerstwo-bezpieczenstwa-narodowego-nowy-pomysl-pis/p97jqbk>, (dostęp: 18.12.2021).

właściwie niezależny od premiera równoległy ośrodek władzy, przecież względami bezpieczeństwa można wytłumaczyć prawie każdą decyzję, czy polecenie. Równocześnie minister chciał całkowicie wyłączyć wszelką kontrolę nad swoimi działaniami ze strony władzy wykonawczej, tak premiera, jak i Prezydenta. W projekcie nie była również przewidziana jakakolwiek funkcja kontrolna Sejmu. Również rola sądów po zmianach dokonanych przez PiS byłaby, w kontekście ochrony praw i wolności obywatelskich, zupełnie iluzoryczna. Polityczna ocena tego projektu musi być jednoznacznie negatywna. Nawet w Związku Radzieckich służby specjalne były kontrolowane przez czynnik polityczny w postaci partii komunistycznej.

Mimo tego w pierwszym rządzie premiera Matusza Morawieckiego minister M. Kamiński, uzyskując tekę ministra spraw wewnętrznych, pozostał równocześnie koordynatorem służb specjalnych. Ostatecznie z datą 26 lutego 2018 został ogłoszony jedynie nowy statut Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego⁸⁵⁴. Najważniejszą zmianą wprowadzoną nowym statutem była likwidacja 10 delegatur terenowych agencji, o czym dokładniej pisałem w części drugiej.

9.3. Zmiany w prokuraturze i sądownictwie po roku 2015 i ich wpływ na służby specjalne

Jedną z pierwszych zmian ustawowych dotyczących wymiaru sprawiedliwości było znowelizowanie Ustawy Prawo o Prokuraturze z dnia 28 stycznia 2016 roku⁸⁵⁵. Polityczne podporządkowanie prokuratury w kontekście służb specjalnych jest o tyle ważne, iż posiada ona bardzo ważną rolę w zakresie nadzoru nad czynnościami operacyjno – rozpoznawczymi służb. Prokurator prowadzi kontrolę czynności operacyjno – rozpoznawczych zgodnie z następującymi kryteriami: faktyczne podstawy tych czynności, legalność, prawidłowość i efektywność. Do czynności wykonywanych przez służby, które nadzoruje prokuratura należą: kontrola operacyjna, zakup kontrolowany i przesyłka niejawnie nadzorowana, uzyskiwanie danych telekomunikacyjnych i czynności związane z uzyskiwaniem informacji objętych tajemnicą bankową i innych informacji instytucji finansowych. Wszystkie te czynności w sposób głęboki i bezpośredni ingerują w prawa i wolności obywatelskie, więc niezależność prokuratorska stanowi gwarancję, że uprawnienia służb specjalnych nie będą nadużywane.

⁸⁵⁴ Obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów z 26 lutego 2018 w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu zarządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie nadania statutu Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, (M.P. 2002 nr 26 poz. 432), <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WMP20020260432>, (dostęp: 19.12.2021).

⁸⁵⁵ Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o prokuraturze, (Dz.U. 2016 poz. 178), <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20160000178/O/D20160178.pdf>, (dostęp: 21.12.2021).

Ustawa łączy funkcję Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego, znacznie poszerzając kompetencje Prokuratora Generalnego w zakresie ingerowania w treść i sposób prowadzenia postępowań przez prokuratorów i zwiększając jego uprawnienia w zakresie polityki kadrowej, przy jednoczesnym ograniczeniu niezależności prokuratorów. Ustawa ogranicza kontrolę nad działaniami Prokuratura Generalnego znosząc dotychczasowy obowiązek składania przez niego Sejmowi corocznego sprawozdania z działalności prokuratury⁸⁵⁶. Ustawa została negatywnie oceniona przez Fundację Helsińską, która w swojej opinii podniosła następujące kwestie:

„– projekt poszerza uprawnienia Prokuratora Generalnego, dopuszczając możliwość, aby wydawane polecenia służbowe prokuratora przełożonego dotyczyły treści czynności procesowej;

– Prokurator Generalny uzyskuje szerokie uprawnienia w zakresie prowadzenia polityki kadrowej w prokuraturze, m.in. powołuje i odwołuje kierowników jednostek prokuratury bez konieczności przeprowadzenia jakiegokolwiek otwartego konkursu na to stanowisko;

– zwiększeniu wpływu Prokuratora Generalnego na sposób prowadzenia postępowań przez prokuratorów nie towarzyszy wzmocnienie narzędzi chroniących przed naruszeniem niezależności prokuratorskiej, np. poprzez możliwość składania skarg do Krajowej Rady Prokuratorów”⁸⁵⁷.

Fundacja uznała również za niepokojącą propozycję przepisu, w myśl którego Prokurator Generalny będzie mógł przekazać mediom informacje z toczącego się postępowania przygotowawczego, co zdaniem fundacji może rodzić zagrożenie politycznego wykorzystywania tych informacji.

Zmiany ustawowe wprowadzone przez Prawo i Sprawiedliwość dotknęły również sądów i trybunałów. Jak już stwierdziłem wyżej, biorąc pod uwagę optykę systemową, sądy pełnią funkcję strażnika „posłuszeństwa wobec prawa i regulacji” ze strony aktorów systemu politycznego. Szczególnie ważna rola w tym zakresie, zgodnie z Konstytucją RP, przypada Trybunałowi Konstytucyjnemu i Sądowi Najwyższemu, ale nie tylko. O ile te dwa najważniejsze, poza Naczelnym Sądem Administracyjnym, organy sędziowskie były w stanie odwrócić niektóre reformy służb specjalnych i przywrócić przynajmniej część bezprawnie

⁸⁵⁶ Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. prawo o prokuraturze (Dz.U. z 2016 r., poz. 177), Obserwatorium demokracji, <https://obserwatoriumdemokracji.pl/ustawa/ustawa-z-dnia-x-prawo-o-prokuraturze/>, (dostęp: 21.12.2021).

⁸⁵⁷ K. Sobczak, *Fundacja Helsińska: podporządkowanie prokuratury ministrowi zagrozi wolnościom obywatelskim*, Prawo.pl 21.01.2016, <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/fundacja-helsinska-podporzadkowanie-prokuratury-ministrowi-zagrozi-wolnosciom-obywatelskim,182262.html>, (dostęp: 21.12.2021).

zwolnionych funkcjonariuszy do służby, to sądy niższych instancji bardzo często w toku prowadzonych przed nimi postępowań odkrywały prawdziwe, polityczne powody niektórych działań służb specjalnych w konkretnych sprawach. Sędziowie, chociaż nie mogli zapobiec politycznemu uwikłaniu służb, to jednak wykazywali bezprawność działań, która wprost wskazywała na instrumentalne wykorzystywanie służb specjalnych do walki politycznej. Sądy w swojej praktyce spotykały się z mechanizmem sprzężenia zwrotnego ze strony poszczególnych sił politycznych. Rodzaj tego sprzężenia był różny w zależności od tego, jakie wnioski z pracy władzy sądowniczej wyciągały dla swojej działalności poszczególne środowiska polityczne i jaki był ich stosunek do instytucji demokracji liberalnej. SLD w roku 2002 wycofało się z dużej części przeprowadzonej reformy służb specjalnych. Zupełnie inne wnioski z działalności sądów w latach 2005 – 2007 wyciągnęli politycy Prawa i Sprawiedliwości. W okresie pierwszych rządów PiS, kiedy działania służb specjalnych pod pozorem walki z korupcją zostały skierowane przeciw innym ugrupowaniom politycznym w celu realizacji różnych celów politycznych, to właśnie sądy ujawniły bezprawność tych działań i pozaprawne, polityczne powody podejmowanych w służbach specjalnych decyzji. Odpowiedzią PiS po roku 2015 w ramach sprzężenia zwrotnego były działania zmierzające do podporządkowania sobie władzy sądowniczej (oczywiście nie tylko z powodu służb). Wpływ tych działań na system polityczny w Polsce dalece wykraczał poza podsystem służb specjalnych, jednak w przypadku służb w systemie nadzoru i kontroli nad nimi został ograniczony w praktyce najbardziej skuteczny element przy nieskuteczności działań kontrolnych sejmowej Komisji ds. Służb Specjalnych.

Kryzys w Trybunale Konstytucyjnym rozpoczął się od wyboru pięciu sędziów trybunału przez Sejm VII kadencji. Wyboru dokonano w oparciu o Ustawę z 25 czerwca 2015 roku o Trybunale Konstytucyjnym⁸⁵⁸, która m.in. pozwalała posłom ustępującego Sejmu VII kadencji na wybór dwóch sędziów, których kadencje miały się rozpocząć już po ukonstytuowaniu się nowego Sejmu po wyborach w dniu 25 października 2015, gdzie większość uzyskało Prawo i Sprawiedliwość. Posłowie Prawa i Sprawiedliwości uznali, że takie działania za „skok na TK”⁸⁵⁹. Prezydent Andrzej Duda nie przyjął przyrzeczenia od żadnego z sędziów wybranych przez Sejm VII kadencji. Posłowie PiS zaskarżyli ustawę do Trybunału Konstytucyjnego, ale ostatecznie wycofali wniosek. Podobny wniosek w tej sprawie

⁸⁵⁸ Ustawa z 25 czerwca 2015 roku o Trybunale Konstytucyjnym, (Dz.U. 2015 poz. 1064), <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu20150001064>, (dostęp: 27.12.2021).

⁸⁵⁹ *Obecny Sejm wybierze nowych sędziów TK. PiS: to jest skok*, TVN24 30 września 2015 r., <https://tvn24.pl/polska/wybor-pieciu-nowych-sedziow-tk-na-ostatnim-posiedzeniu-sejmu-ra581687-3315014>, (dostęp: 27.12.2021).

złożyli w dniu 17 listopada posłowie PO i PSL⁸⁶⁰. W dniu 19 listopada 2015 r. Sejm uchwalił kolejną nowelizację Ustawy o TK⁸⁶¹, która m.in. wprowadziła powtórny wybór sędziów, kadencyjność prezesa i wiceprezesa TK oraz wygaśnięcie funkcji ówczesnego prezesa i wiceprezesa TK. Nowela została zaskarżona do Trybunału Konstytucyjnego przez posłów PO, Rzecznika Praw Obywatelskich i Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego. W dniu 30 listopada 2016 Sejm uchwalił ustawy: o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym⁸⁶² oraz o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego⁸⁶³. Wcześniej, bo w dniu 13 grudnia 2016 została uchwalona ustawa – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym⁸⁶⁴. Z punktu widzenia partii rządzącej kluczowa była ustawa z 13 grudnia 2016 roku. Ustawa ta zakładała, iż od dnia następującego po dniu jej ogłoszenia do dnia powołania Prezesa TK, Trybunałem ma kierować sędzia, któremu Prezydent RP w drodze postanowienia powierzy pełnienie obowiązków Prezesa TK. W dniu 22 grudnia 2016 r. na podstawie wcześniej przyjętych przepisów, w tym właśnie Ustawy z 13 grudnia 2016 r., prezydent Andrzej Duda powierzył pełnienie obowiązków prezesa TK Julii Przyłębskiej. W związku ze zmianami wprowadzonymi przez nową prezes w roku 2016 liczba zapytań kierowanych przez sądy powszechne do Trybunału Konstytucyjnego spadła do 21 w stosunku do 135 w 2015 roku⁸⁶⁵. W marcu 2017 Krajowa Rada Sądownictwa wycofała z Trybunału wszystkie zgłoszone przez siebie wnioski, motywując to zmianami dokonanymi w składach orzekających przez Julię Przyłębską i dopuszczeniu do orzekania sędziów dublerów⁸⁶⁶. W 2018 to samo uczynił Rzecznik Praw Obywatelskich⁸⁶⁷.

Kolejne zmiany dotknęły Krajową Radę Sądownictwa (KRS) oraz Sąd Najwyższy (SN). W lipcu 2017 r. z inicjatywy posłów PiS Sejm uchwalił ustawę o Sądzie Najwyższym, ustawę

⁸⁶⁰ PO i PSL zaskarżyły ustawę o Trybunale Konstytucyjnym, Onet 17.11.2015 r., <https://wiadomosci.onet.pl/kraj/po-i-psl-zaskarzyly-ustawe-o-trybunale-konstytucyjnym/0e6k8g>, (dostęp: 27.12.2021 r.).

⁸⁶¹ Ustawa z dnia 19 listopada 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, (Dz.U. 2015 poz. 1928), <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20150001928>, (dostęp: 27.12.2021 r.).

⁸⁶² Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, (Dz.U. 2016 poz. 2072), <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20160002072/T/D20162072L.pdf>, (dostęp: 27.12.2021 r.).

⁸⁶³ Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego, (Dz.U. 2016 poz. 2073), <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20160002073/T/D20162073L.pdf>, (dostęp: 27.12.2021 r.).

⁸⁶⁴ Ustawa z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego, (Dz.U. 2016 poz. 2074), <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20160002074/T/D20162074L.pdf>, (dostęp: 27.12.2021 r.).

⁸⁶⁵ M. Kryszkiewicz, *Trybunał już zbędny. Sędziowie radzą sobie bez pytań do TK*, „Dziennik” 27.06.2017 r., <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/1053429,tk-trybunal-sadownictwo.html>, (dostęp: 27.12.2021 r.).

⁸⁶⁶ Ibidem.

⁸⁶⁷ M. Kryszkiewicz, *Sędziowie dublerzy użyteczni dla władzy. RPO zablokowany*, „Dziennik” 29.05.2018 r., <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/1126803,sedziowie-dublerzy-uzyteczni-dla-wladzy.html>, (dostęp: 27.12.2021 r.).

o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawę o zmianie ustawy – Prawo o sądach powszechnych, co spotkało się z szerokimi protestami społecznymi. Ustawę o sądach powszechnych prezydent Andrzej Duda podpisał i została opublikowana 28 lipca 2017⁸⁶⁸. Ustawa dała ministrowi sprawiedliwości szerokie uprawnienia w zakresie powoływania i odwoływania prezesów i wiceprezesów sądów powszechnych. Przepisy przejściowe ustawy dały ministrowi sprawiedliwości pół roku na odwołanie prezesów i wiceprezesów sądów. Przez ten okres prezesi sądów mieli również możliwość dokonania przeglądu tzw. stanowisk funkcyjnych, czyli np. przewodniczących wydziałów w sądach. Projekt był krytykowany przez KRS, zdaniem której „jego podstawowy cel to dalsze, znaczące podporządkowanie sądów powszechnych ministrowi, co jest sprzeczne z zasadą trójpodziału władzy”⁸⁶⁹. Ustawa spotkała się również z krytyką Sądu Najwyższego, którego sędziowie uznali, że w nowych przepisach „chodzi o stworzenie „jednowładztwa” ministra w zakresie obsady stanowisk prezesów”⁸⁷⁰. Podczas protestów przeciw ustawom dotyczącym sądownictwa manifestanci domagali się od prezydenta zawetowania również tej noweli. Z kolei 31 lipca 2017 prezydent złożył weto wobec ustaw o SN i o KRS.

Ostatecznie ustawy o Sądzie Najwyższym⁸⁷¹ i Krajowej Radzie Sądownictwa⁸⁷² zostały uchwalone 8 grudnia 2017 r. Ustawa o SN przewiduje m.in. składanie do SN skarg nadzwyczajnych na prawomocne wyroki polskich sądów z ostatnich 20 lat, a także powołanie dwóch nowych izb w SN Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych oraz Izby Dyscyplinarnej. Nowe przepisy spotkały się z międzynarodową krytyką. W tej sprawie protestowały Komisja Europejska, ONZ, Rada Europy oraz amerykańskie i europejskie stowarzyszenia prawne. Ustawa dała możliwość usunięcia 40 % składu Sądu Najwyższego⁸⁷³. Powołanie dwóch izb nadzwyczajnych działających jako *de facto* nadzwyczajne trybunały wobec sędziów sądów powszechnych dało politykom bezpośrednią możliwość wpływania na

⁸⁶⁸ Ustawa z dnia 12 lipca 2017 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, (Dz.U. 2017 poz. 1452), <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20170001452/T/D20171452L.pdf>, (dostęp: 03.01.2022 r.).

⁸⁶⁹ *Ustawa o sądach opublikowana w Dzienniku Ustaw. Za 14 dni zacznie się wymiana prezesów?*, WP Wiadomości 28.07.2021, <https://wiadomosci.wp.pl/ustawa-o-sadach-opublikowana-w-dzienniku-ustaw-za-14-dni-zacznie-sie-wymiana-prezesow-6149136808248961a>, (dostęp: 03.01.2022 r.).

⁸⁷⁰ Ibidem.

⁸⁷¹ Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym, (Dz.U. 2018 poz. 5), <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20180000005/T/D20180005L.pdf>, (dostęp: 03.01.2022 r.).

⁸⁷² Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw, (Dz.U. 2018 poz. 3), <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20180000003/T/D20180003L.pdf>, (dostęp: 03.01.2022 r.).

⁸⁷³ *Poważny kryzys instytucjonalny. Zagraniczne media o czystce w Sądzie Najwyższym*, „Polityka” 4.07.2018, <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/1755136,1,powazny-kryzys-instytucjonalny-zagraniczne-media-o-czystce-w-sadzie-najwyzszym.read>, (dostęp: 03.01.2022 r.).

sędziów i wydawane przez nich wyroki. Z kolei nowe przepisy dot. KRS wprowadziły zasadę wyboru wszystkich jej członków przez Sejm.

Jak już wspomniałem wyżej, sytuację w wymiarze sprawiedliwości, tak w prokuraturze jak i w sądownictwie można rozpatrywać z punktu widzenia opisywanego w literaturze zjawiska kartelizacji w odniesieniu do partii politycznych. Koncepcję partii politycznej jako kartelu sformułowali R.S. Katz i P. Mair⁸⁷⁴. W polskiej literaturze naukowej temat kartelizacji w Polsce został podjęty m.in. przez Ewę Nalewajko⁸⁷⁵ i Aleksa Szczerbiaka⁸⁷⁶. W koncepcji R.S. Katza i P. Maira wzrost subwencji dla partii politycznych z budżetu państwa doprowadził w Europie Zachodniej do procesu erozji tradycyjnie rozumianych partii politycznych i ich funkcji. Zmiany te doprowadziły do jeszcze bliższej symbiozy partii politycznych i państwa. Po ugrupowaniach kadrowych, masowych i wyborczych powstał nowy typ partii politycznej – partia kartel. Symbioza ze strukturami państwa zapewnia takiej partii dominującą pozycję w ramach systemu politycznego. Partia nowego typu wygrywając wybory i wykorzystując struktury państwa przyczynia się do ograniczenia innym podmiotom możliwości skutecznej walki o władzę. Kartelizację partii politycznych można rozpatrywać w trzech aspektach: finansowania partii, wpieranego przez nią systemu wyborczego i patronatu politycznego. Temat finansowania partii i politycznych i ich struktur organizacyjnych oraz polskiego systemu wyborczego przekraczają temat niniejszej pracy, jednak nie można nie zauważyć, iż kwestia patronatu politycznego odnosi się bezpośrednio do działań PiS w wymiarze sprawiedliwości a w konsekwencji politycznego uzależnienia służb specjalnych od władzy. Nowe przepisy dotyczące prokuratury i sądownictwa dały tej partii ogromne możliwości obsadzania poszczególnych stanowisk lojalnymi wobec siebie urzędnikami i eliminowania osób niezależnych. Można w tym przypadku postawić tezę, iż patronat polityczny w wymiarze sprawiedliwości to właściwie sposób na jego upolitycznienie. Prokuratorzy i sędziowie kierujący się w swoim postępowaniu obawą o własne kariery lub „wspólnym sposobem myślenia” z władzą polityczną nie będą stanowić żadnej bariery przed upolitycznieniem służb specjalnych.

⁸⁷⁴ R. S. Katz, P. Mair, *Changing Models of Party Organization and Party Democracy. The Emergence of the Cartel Party*, „Party Politics” 1995, Vol. 1, No.1, s. 25.

⁸⁷⁵ E. Nalewajko, *Protopartie i protosystem. Szkic do obrazu polskiej wielopartyjności*, ISP PAN, Warszawa 1997, s. 213–224.

⁸⁷⁶ A. Szczerbiak, *Cartelisation in Post-communist Politics. State Party Funding in Post-1989 Poland*, „Perspectives on European Politics and Society” 2001, Vol. 2, No 3, s. 431–451.

9.4. Zmiany w mediach

Wolne media w systemie politycznym pełnią rolę „czwartej władzy”. W warunkach demokracji liberalnej społeczna rola mediów publicznych i prywatnych niewiele się różni. Media w optyce systemowej pełnią, podobnie jak sądy, funkcję strażnika „posłuszeństwa wobec prawa i regulacji”, ujawniając różnego rodzaju afery, w tym również te, w które uwikłane były służby specjalne. Jak już pisałem wcześniej, praca mediów przyczynia się do optymalizacji działania systemu politycznego i optymalizacji działania samych służb specjalnych. Sprzężenie zwrotne pomiędzy mediami a systemem politycznym i podsystemem służb specjalnych ma charakter pośredni. Media nie posiadają bezpośredniej władzy politycznej, jednak informacje na temat nieprawidłowości w służbach są wykorzystywane przez organy kontrolne państwa, w tym m.in. przez parlament. W przypadku jednak polskich środków masowego przekazu po roku 2015 doszło do istotnego zaburzenia systemowej roli mediów publicznych. Przestały one być czynnikiem kontrolnym a stały się elementem aparatu propagandy partii rządzącej. Pierwszym krokiem w tym kierunku było ograniczenie uprawnień Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji i przekazanie części jej uprawnień do utworzonej w 2016 r. Rady Mediów Narodowych⁸⁷⁷. Członków rady wybiera Sejm wspólnie z Prezydentem RP. Rada powołuje i odwołuje zarządy i rady nadzorcze TVP, Polskiego Radia i PAP. Ustawa zniosła podległość władz TVP i PR wobec ministra skarbu, co wprowadziła tzw. małą nowelę medialną z grudnia 2015 r. Rzecznik Praw Obywatelskich zaskarżył do Trybunału Konstytucyjnego ww. małą ustawę medialną z 30 grudnia 2015 r., która wyłączyła KRRiT z procesu powoływania władz TVP i Polskiego Radia. Rzecznik wskazał we wniosku, iż nowela naruszyła konstytucyjne gwarancje wolności słowa i wolności mediów, podporządkowując publiczne radio i telewizję bezpośrednio rządowi oraz ignorując rolę KRRiT przypisaną w konstytucji⁸⁷⁸. Trybunał Konstytucyjny uznał w 2016 roku pozbawienie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji udziału w powoływaniu i odwoływaniu władz TVP i Polskiego Radia za niezgodne z konstytucją⁸⁷⁹. Można postawić więc tezę, iż media publiczne padły również ofiarą, podobnie jak wymiar sprawiedliwości, procesu kartelizacji.

⁸⁷⁷ Ustawa z dnia 22 czerwca 2016 r. o Radzie Mediów Narodowych, (Dz.U. 2016 poz. 929), <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU2016000929/T/D20160929L.pdf>, (dostęp: 03.01.2022 r.).

⁸⁷⁸ *RPO pyta o udział KRRiT w powoływaniu władz mediów publicznych – zgodnie z wyrokiem TK*, Oficjalna strona RPO 23.01.2019 r., <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-pyta-o-udzial-krrit-w-powolywaniu-wladz-mediow-publicznych-zgodnie-z-wyrokiem-tk>, (dostęp: 03.01.2022 r.).

⁸⁷⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 grudnia 2016 r., Sygn. akt K 13/16, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20160002210/T/D20162210TK.pdf>, (dostęp: 03.01.2022 r.).

9.5. Afery związane ze służbami specjalnymi

Opisane powyżej zmiany w wymiarze sprawiedliwości oraz mediach, a także szeroko rozumiany proces kartelizacji sprawiły, że służby specjalne nie tylko były wystawione na ryzyko upolitycznienia ze strony ugrupowania rządzącego, co dodatkowo na brak efektywnej kontroli, aby temu zapobiec. Wiele opisanych niżej spraw nie zakończyło się przed rokiem 2018. Z kolei początki tych afer sięgają roku 2015 i lat wcześniejszych. Często media odsłaniały prawdziwe motywy działania szefów i funkcjonariuszy CBA dopiero w latach 2019–2020, głównie w wyniku zeznań, czy innych publicznych wypowiedzi byłych funkcjonariuszy tej służby, którzy wprost stwierdzali, iż do wielu bezprawnych, a więc motywowanych politycznie działań byli zmuszani. Większość opisanych spraw wynika z działalności Centralnego Biura Antykorupcyjnego. Jak już stwierdziłem wcześniej, CBA od momentu powstania wzbudzało liczne kontrowersje. W przestrzeni publicznej w momencie powołania tej służby w roku 2005 pojawiały się głosy, iż biuro tak naprawdę nie będzie walczyło z korupcją, lecz stanie się partyjną służbą specjalną⁸⁸⁰. Wątpliwości w tym zakresie zgłaszali nie tylko politycy opozycji, ale również przedstawiciele organizacji społecznych takich jak np. Fundacja Helsińska. Z kolei politycy Prawa i Sprawiedliwości od momentu powołania CBA przykładają do jego działalności wielką wagę i bronią tej służby niezależnie od okoliczności.

Analiza afer z udziałem służb specjalnych może wskazywać, iż wątpliwości podnoszone przez środowiska niezwiązane z PIS w odniesieniu do CBA, w dużej mierze się potwierdziły. Upolitycznienie CBA nie znajduje analogii wśród żadnej ze służb specjalnych III RP. Wydaje się, iż jedną z głównych przyczyn takiego stanu rzeczy jest polityka kadrowa stosowana w CBA, którą redaktor J. Piński opisuje następująco: „Kryterium doboru współpracowników przez Bejdę [szef CBA] było wyłącznie polityczne i towarzyskie. Ernest zaczął zajmować się bezpośrednio zatrudnianiem funkcjonariuszy do poszczególnych jednostek Biura. Co gorsza, przywracał on do służby ludzi, wobec których istniało uzasadnione podejrzenie, że – delikatnie mówiąc – uchybili oni ślubowaniu i etyce funkcjonariusza CBA. Do służby wróciły również osoby, które zostały przez Pawła Wojtunika zawieszane w czynnościach i wobec których toczyły się czynności o usunięcie dyscyplinarne ze służby”⁸⁸¹. (w tekście w cudzysłowie znajdują się wypowiedzi nieujawnionego źródła przywoływane przez

⁸⁸⁰ Por. R. Walenciak, *Ósma służba Kamińskiego*, „Przegląd” 2006, nr 3, s. 14, <https://www.tygodnikprzeklad.pl/osma-sluzba-kaminskiego/>, (dostęp: 06.07.2021)

⁸⁸¹ J. Piński, *Kulisy kradzieży milionów złotych z funduszu operacyjnego CBA...*, op. cit., <https://www.sluzbyspecjalne.com/kulisy-kradziezy-milionow-zlotych-z-funduszu-operacyjnego-cba/>, (dostęp: 09.01.2022 r.).

J. Pińskiego – dopisek mój W.G.). Co prawda J. Piński pisze tylko o byłym szefie CBA Erneście Bejdzie, jednak służba ta była od początku tworzona przez jedno środowisko polityczne, więc mechanizmy naboru mogły wyglądać podobnie w trakcie kadencji różnych szefów wywodzących się z PiS.

Przytoczony fragment wskazuje na nieopisane w literaturze przedmiotu sposoby upolityczniania działalności służb specjalnych, które sytuują CBA poza systemem służb specjalnych demokratycznego państwa prawa:

- przyjmowane są osoby związane z partią rządzącą politycznie i towarzysko;
- funkcjonariuszy na najwyższe stanowiska zatrudnia szef służby spośród osób, które zwykle w przeszłości działały nieetycznie i łatwiej jest nimi kierować;
- funkcjonariuszy, którzy odkrywają jakieś nieprawidłowości przekupuje się wysokimi stanowiskami i pieniędzmi, żeby zachowali milczenie;
- niektórych funkcjonariuszy łączy z szefem służby relacje osobiste i towarzyskie, co właściwie wyłącza mechanizmy kontrolne;
- nie są stosowane procedury, które zapewniłyby kontrolę funkcjonalną w ramach struktury.

Stosowane mechanizmy w znacznym stopniu ułatwiają instrumentalne wykorzystanie tej służby specjalnej do walki politycznej. Trudno tu również mówić, że polityczny szef danej służby stanowi element cywilnej kontroli nad strukturami siłowymi ze strony demokratycznego państwa, bo w tym przypadku zupełnie nie o to chodzi.

Z punktu widzenia optyki systemowej afery z udziałem CBA w latach 2015 – 2018 chociaż nie doprowadziły do destabilizacji systemu politycznego, to jednak zachwiały sceną polityczną, powodując w niektórych przypadkach lekką dekompozycję obozu rządzącego. Nawet afera „Pegasusa” nie doprowadziła do dymisji premiera nadzorującego z urzędu służby specjalne. Prawdopodobnym powodem tego jest postawa głównych polityków partii rządzącej, którzy za wszelką cenę starali się deprecjonować niewygodne informacje i zdarzenia tak, aby nie miały one wpływu na preferencje wyborcze. Dużą pomocą dla obozu rządzącego w trakcie każdej z tych afer była postawa dziennikarzy mediów publicznych, którzy również starali się odwracać uwagę opinii publicznej od tych zdarzeń lub zmieniać sens niektórych informacji. Z drugiej strony, zmiany w wymiarze sprawiedliwości sprawiły, że instytucje z nim związane nie pełniły względem służb właściwych funkcji kontrolnych.

9.5.1. Sprawa willi Kwaśniewskich

Sprawa tzw. „willi Kwaśniewskich” sięga roku 2006, kiedy doszło do spotkania byłego premiera Józefa Oleksego i biznesmena Aleksandra Guzowatego. Treść rozmowy mieli nagrać

i ujawnić ochroniarze przedsiębiorcy. Wątek willi tutaj pojawia się po raz pierwszy. J. Oleksy w trakcie spotkania stwierdził: „Kwaśniewscy kupili przecież w Kazimierzu całe wzgórze. (...) Też nie wiem, na kogo, bo nie na siebie. (...) Żeby się nie wiem jak naharował, to nie ueziera tyle, ile potrzebuje na wylegitymizowanie tego. Oluś zawsze był krętaczem”⁸⁸². Józef Oleksy wycofał się z tych słów i za nie przeprosił, ale sprawa zaczęła żyć własnym życiem. Pierwsze postępowanie w tej sprawie umorzono w 2010 r.⁸⁸³. Powodem umorzenia był fakt, iż prokurator nie mógł wykorzystać taśm, a innych dowodów w sprawie nie było⁸⁸⁴. Jednak w roku 2016 postępowanie zostało wznowione.

Wg informacji medialnych powołujących się na CBA: „Kwaśniewscy kupili dom od Marii J. na „słupa” – Marka Michałowskiego, wówczas szefa Budimexu. Nie chwalili się zakupem, żeby nie ujawniać, skąd wzięli pieniądze. Kwaśniewscy zaś wyjaśniali, że przyjaźnili się z Marią J. Zgodnie z tą wersją zdarzeń pierwsza dama pomogła znaleźć Marii kupca willi (właśnie Michałowskiego), gdy ta rozstała się z partnerem. Michałowski traktował zakup jak inwestycję i rzadko bywał w domu”⁸⁸⁵. Ta ostatnia okoliczność utwierdziła CBA w przekonaniu, że transakcja była fałszywa. Dowody na rzecz takiej hipotezy miał zgromadzić tzw. agent Tomek (Tomasz Kaczmarek) dzięki znajomości z Janem, synem Marii J. Agent odbył wiele spotkań często suto zakrapianych alkoholem, ale żadnych dowodów nie znalazł. W związku z brakiem dowodów, agent Tomek przekonał swoich przełożonych do przeprowadzenia w tej sprawie zakupu kontrolowanego. Pieniądze ze sprzedaży willi miały trafić do rodziny byłego prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego. Następnie po potwierdzeniu przelewu pieniędzy Kwaśniewscy mieli zostać aresztowani. Rodzina J. miała pośredniczyć w tej transakcji. Jak pisze J. Rojewski w „Polityce”: „Sprawa ta – podobnie jak afera gruntowa – była kompromitująca dla służb Kamińskiego. CBA kupiło wart 3 mln zł dom i niczego nie wykryło, nie postawiło zarzutów, nie doprowadziło Kwaśniewskich przed oblicze prokuratury

⁸⁸² J. Rojewski, *CBA Kamińskiego na tropie. Jak to z „willą Kwaśniewskich” było*, „Polityka” 16 lutego 2020, <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/1942566,1,cba-kaminskiego-na-tropie-jak-to-z-willa-kwasniewskich-bylo.read>, (dostęp: 10.12.2021 r.).

⁸⁸³ *Śledztwo w sprawie willi Kwaśniewskich przedłużone*, „Dziennik” 28 stycznia 2021, <https://gospodarka.dziennik.pl/news/artykuly/6441190,sledztwo-willa-kazimierz-dolny-kwasniewscy-przesluchanie-swiadkowie.html>, (dostęp: 10.12.2021 r.)

⁸⁸⁴ *Dlaczego umorzono śledztwo w sprawie "willi Kwaśniewskich"?*, „Rzeczypospolita” 14.02.2020, <https://www.rp.pl/inne-sluzby/art886361-dlaczego-umorzono-sledztwo-w-sprawie-willi-kwasniewskich>, (dostęp: 10.12.2021 r.).

⁸⁸⁵ J. Rojewski, *CBA Kamińskiego na tropie*, op. cit., <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/1942566,1,cba-kaminskiego-na-tropie-jak-to-z-willa-kwasniewskich-bylo.read>, (dostęp: 10.12.2021 r.).

nawet w charakterze świadków. Co więcej, zdaniem prokuratury Kamiński poświadczyl nieprawdę we wnioskach z prośbą o podsłuchiwanie Jolanty Kwaśniewskiej”⁸⁸⁶.

W połowie stycznia 2020 r. w programie „Superwizjer” TVN „agent Tomek” oskarżył b. szefa CBA Mariusza Kamińskiego i Macieja Wąsika o naciski w tej sprawie. „Miałem wytworzyć przeświadczenie, że dom w Kazimierzu Dolnym należy do Jolanty i Aleksandra Kwaśniewskich. Ja osobiście nigdy takiego przeświadczenia nie powziąłem, a moje notatki i złożone zeznania są efektem nacisków ze strony moich byłych przełożonych – mówił były agent CBA”⁸⁸⁷. Za podsumowanie tej sprawy może posłużyć komentarz Jana Rojewskiego z „Polityki”: „Biuro nawet się nie zastanawiało, skąd Kwaśniewscy wzięliby pieniądze na posiadłość. Rzuca się w oczy nieudolność agentów: zaangażowanych w szeroko zakrojoną i kosztowną operację, ale nieumiejących wykazać, gdzie właściwie popełniono przestępstwo. Trudno oprzeć się wrażeniu, że nawet gdyby służby wpadły w jakiegokolwiek sprawie na ciekawy trop, prawdopodobnie same by ją położyły. Przez pośpiech i żądzę politycznej zemsty”⁸⁸⁸.

Jest to jedna z niewielu operacji CBA, w których trudno jednoznacznie wskazać polityczne cele działań służby. Jakie polityczne korzyści mógł odnieść obóz władzy, wznowiając w roku 2016 dawno umorzoną przez prokuraturę sprawę? Być może stały za tymi działaniami jakieś inne pobudki. Może w tamtym czasie A. Kwaśniewski był ciągle uznawany przez przynajmniej część PIS za jeden z symboli środowisk przeciwnych tej partii. Powodem prowadzenia tej akcji mogła być również chęć uzyskania kompromitujących rodzinę Kwaśniewskich informacji z wykorzystaniem techniki operacyjnej. Natomiast ujawnienie metod stosowanych przez tą służbę i politycznych nacisków ze strony kierownictwa CBA na agentów biorących udział w tej operacji mogło mieć wpływ na destabilizację samej służby. Chociaż początki afery sięgają roku 2006, to informacje na temat upolitycznienia służb specjalnych pojawiły się w połowie stycznia 2020 r., kiedy to w programie „Superwizjer” TVN „agent Tomek” oskarżył b. szefa CBA Mariusza Kamińskiego i Macieja Wąsika o wywieranie nacisków politycznych w tej sprawie na agentów CBA. Ujawnienie faktu wywierania nacisku przez polityków PIS wiązało się prawdopodobnie ze zmianą postaw wśród agentów CBA, którzy wcześniej uczestnicząc w działaniach przeciw byłemu prezydentowi

⁸⁸⁶Ibidem.

⁸⁸⁷ *Sledztwo w sprawie willi Kwaśniewskich przedłużone*, op. cit., <https://gospodarka.dziennik.pl/news/artykuly/6441190,sledztwo-willa-kazimierz-dolny-kwasniewscy-przesluchanie-swiadkowie.html>, (dostęp: 10.12.2021 r.)

⁸⁸⁸ J. Rojewski, *CBA Kamińskiego na tropie*, op. cit., <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/1942566,1,cba-kaminskiego-na-tropie-jak-to-z-willa-kwasniewskich-bylo.read>, (dostęp: 10.12.2021 r.)

A. Kwaśniewskiemu nie podnosili tego rodzaju zarzutów w mediach. Prawdopodobnie przed rokiem 2020 agenci CBA działali w sytuacji ciężkiego upolitycznienia, które w G.F. Treverton charakteryzuje jako „wspólny sposób myślenia”, kiedy służby wywiadowcze i politycy podzielają te same przekonania i założenia. Wg informacji przekazanych przez agenta Tomka działania przeciw Kwaśniewskim zostały zaprogramowane „na zamówienie polityczne” przez kierownictwo CBA. Pierwsze postępowanie w tej sprawie zostało umorzone w 2010 roku. Jednak w roku 2016 postępowanie zostało wznowione. Sytuację tą można opisać w kategoriach scharakteryzowanych przez M. Karwata jako obiektywne uwikłanie albo wręcz „zaprogramowanie” przez mechanizmy polityki działań CBA. Natomiast sam agent Tomek i inni agenci działali w pozycji „krępującego uwikłania” związanego z poddaniem się jednostronnym wpływom i naciskom, kiedy funkcjonariusz znajduje się w sytuacji całkowitego uzależnienia i ubezwłasnowolnienia (M. Karwat). Mimo, iż agenci CBA przed rokiem 2020 działali w tzw. sprawie willi Kwaśniewskich w ramach ciężkiego upolitycznienia polegającego na „wspólnym sposobie myślenia”, to zmiana ich postaw i chęć wyjścia z tej sytuacji doprowadziła do tego, że ostatecznie zostali przymuszeni do przyjęcia wniosków pozamerytorycznych, czego efektem był m.in. zakup kontrolowany willi. Ich sytuacja wyewoluowała w stronę ciężkiego upolitycznienia, polegającego na celowym przymuszeniu przez polityków do przyjęcia odpowiadającym ich wniosków (Hasted).

Tzw. sprawę willi Kwaśniewskich można również analizować w kontekście opisanego wcześniej schematu myślenia tzw. „myślenia paranoicznego”, które w tym konkretnym przypadku można odnieść do decydentów politycznych, podejmujących decyzję o ponownym wszczęciu postępowania w roku 2016 i wymuszających kilkuletnie zaangażowanie w tą sprawę agentów CBA. Chociaż sprawa została po raz pierwszy umorzona w roku 2010, to jednak decydenci polityczni musieli uważać, że jeśli służba bardzo się postara, to znajdzie dowody winy, chociaż przesłanki do poprzedniego umorzenia sprawy musiały przecież opierać się na odpowiednich dowodach⁸⁸⁹.

Biorąc pod uwagę optykę systemową można wskazać następujący schemat rozwoju afery:

1. Na wejściach do systemu pojawił się dysfunkcyjny sygnał w postaci informacji o rzekomym zakupie przez b. prezydenta A. Kwaśniewskiego domu na podstawie osoby. Sygnał po kilku latach został wzmocniony przez oświadczenie agenta Tomka o politycznych naciskach w sprawie.

⁸⁸⁹ Zob. R.S. Robins, J.M. Post, *Paranoja...*, op. cit., s. 53.

2. O ile sama informacja na temat ewentualnego zakupu przez b. prezydenta domu raczej nie wstrząsnęła systemem politycznym, to już informacje o politycznych naciskach na agenta CBA wywieranych przez jego szefostwo zakłóciły system polityczny. Działania te mogły rodzić obawy, że CBA finguje dowody w celu fałszywego oskarżania przeciwników politycznych.

3. Sygnały te zostały przekonwertowane na zmiany w otoczeniu. Upublicznione informacje na temat metod działania CBA pogłębiły negatywną ocenę pracy biura wśród opozycyjnych aktorów politycznych.

4. W sprzężeniu zwrotnym upublicznienie informacji o naciskach politycznych wywieranych na agentów CBA i komentarze polityczne w mediach na ten temat musiało negatywnie wpłynąć na pracę samego CBA.

W systemie politycznym w wyniku działań PIS rozpoczął się okres odwrotu od stabilizacji. Przyczyniły się do tego niekonstytucyjne zmiany w wymiarze sprawiedliwości i mediach. Konstytucja z 1997, która w praktyce nie stworzyła skutecznych, funkcjonalnych mechanizmów kontrolnych w zakresie nadzoru nad służbami specjalnymi, została w dużej mierze podważona. System polityczny zaczął zmierzać w stronę demokracji nieskonsolidowanej. W pewien sposób system normatywny zaczął się zbliżać do systemu behawioralnego. O ile we wcześniejszych okresach starano się zachować pozory państwa prawa, to po roku 2015 zaczął się pogłębiać sposób rządzenia polegający na nieukrywanym odrzuceniu lub zmianie sensu wielu przepisów. CBA działało w sposób nielegalny i nieudolny, przekraczając swoje uprawnienia.

9.5.2. Afera podkarpacka (początek 2016 rok)

Głównymi bohaterami tej afery są dwaj obywatele Ukrainy, którzy stworzyli na Podkarpaciu sieć ekskluzywnych agencji towarzyskich, w których zatrudniali kobiety z Ukrainy. W roku 2005 obaj zostali skazani za udział w zorganizowanej grupie przestępczej, handel kobietami i sutenerstwo. Za przestępstwa te grozi do 10 lat pozbawienia wolności, jednak prokurator zażądał kary roku pozbawienia wolności w zawieszeniu na dwa lata. Skazani obywatele Ukrainy nie zaprzestali swojej działalności. W roku 2012 popularny pięściarz Dawid „Cygan” Kostecki, który również był skazany za sutenerstwo, ujawnił na swoim profilu na Facebooku, że w ochronę agencji towarzyskich prowadzonych przez Ukraińców są zamieszani oficerowie rzeszowskiej delegatury Centralnego Biura Śledczego Policji. Po tych informacjach ruszyło kolejne śledztwo, w które została zaangażowana m.in. Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego. W wyniku prowadzonego śledztwa postawiono zarzuty kilku oficerom CBŚP, funkcjonariuszowi Biura Spraw Wewnętrznych Policji oraz byłemu szefowi Delegatury CBA

w Rzeszowie. W sprawie już w roku 2012 pojawiły się informacje, że klienci agencji towarzyskich prowadzonych przez ww. Ukraińców, w tym politycy, wysocy urzędnicy i biznesmeni z Podkarpacia, byli nagrywani. Takie zeznania złożył w prokuraturze Dawid Kostecki. W dniu 2 sierpnia 2019 roku Kostecki został znaleziony martwy w celi. Prokuratura uznała jego śmierć za samobójstwo.

W badanie sprawy nagrań zostało zaangażowane również Centralne Biuro Antykorupcyjne. Agent Wojciech J. twierdził, że „szef CBA Ernest Bejda polecił mu wyjaśnić tzw. aferę podkarpacką i zbadać, czy nagrywano w agencjach wysokich urzędników. J. miał to zweryfikować, a taśmy pozyskać”⁸⁹⁰. Wojciech J. mówił w trakcie swoich zeznań, że „gdy zaczął twierdzić, że dotarł do jednej sekstaśmy (z politykiem PiS) – wtedy wpadł w kłopoty”⁸⁹¹. I prawdopodobnie dlatego w maju 2019 r. przekazał mediom informację, że „był w posiadaniu nagrania z wizyty ówczesnego marszałka Sejmu Marka Kuchcińskiego w agencji towarzyskiej na Podkarpaciu należącej do ukraińskich gangsterów braci R. Płyta z nagraniem została mu jednak wykradziona z szafy pancерnej w biurze CBA”⁸⁹². W związku z tym Wojciech Janik⁸⁹³ złożył w roku 2019 zawiadomienie do prokuratury dotyczące przekroczenia uprawnień i niedopełnienia obowiązków przez szefa CBA Ernesta Bejdę. Agent stwierdził w zawiadomieniu, że kierownictwo biura chciało zatuszować cały skandal. Mec. Beata Bosak – Kruczek, obrońca byłego agenta CBA, poinformowała, że „do swojego zawiadomienia J. dołączył dokumenty. – Np. nagranie rozmowy, kiedy do mojego klienta przyjechali pracownicy CBA, żeby odkupić taśmę”⁸⁹⁴. W jej ocenie „kiedy się upewnili (agenci CBA – dopisek mój – W.G.), że pan J. nie ma taśmy i że taśma przez rok nigdzie nie wypłynęła, chcą go zniszczyć. Za to, że był sygnalistą i chciał obnażyć nieprawidłowości w CBA”⁸⁹⁵. Już sam opis tej sprawy sprawia, że mamy do czynienia nie tylko z instrumentalnym używaniem służb, ale też ze swego rodzaju ośmieszeniem, które można uznać za przejaw niskiego stopnia profesjonalizmu.

Dochodzenie w tej sprawie prowadziła Prokuratura Okręgowa Warszawa – Praga, która w informacji dla mediów przekazała, że „skrupulatnie zgromadzony i zweryfikowany w toku

⁸⁹⁰ I. Kacprzak, G. Zawadka, *Agent CBA wymyślił nagranie z politykiem i prostytutką?*, „Rzeczypospolita” 15.07.2021, <https://www.rp.pl/przestepczosc/art22781-agent-cba-wymyślił-nagranie-z-politykiem-i-prostytutka>, (dostęp: 04.01.2022 r.).

⁸⁹¹ Ibidem.

⁸⁹² *O co chodzi w aferze podkarpackiej?*, Onet.pl 3.06.2020, <https://wiadomosci.onet.pl/tylko-w-onecie/o-co-chodzi-w-aferze-podkarpackiej/2rflhtl>, (dostęp: 04.01.2022 r.).

⁸⁹³ W. Czuchnowski, *Tak z CBA zniknął milion złotych*, „Gazeta Wyborcza” 18.05.2019 r., <https://wyborcza.pl/7,75398,24797603,tak-z-cba-zniknal-milion-zlotych.html>, (dostęp: 06.01.2022 r.).

⁸⁹⁴ I. Kacprzak, G. Zawadka, *Agent CBA wymyślił*, op. cit., <https://www.rp.pl/przestepczosc/art22781-agent-cba-wymyślił-nagranie-z-politykiem-i-prostytutka>, (dostęp: 04.01.2022 r.).

⁸⁹⁵ Ibidem.

postępowania materiał dowodowy w sposób jednoznaczny wykazał, że podejrzany (chodzi o agenta CBA Wojciecha J. – dopisek mój – W.G.) nigdy nie posiadał nagrań z podkarpackiego domu publicznego mających rzekomo dotyczyć byłego marszałka Sejmu RP⁸⁹⁶. I dalej: „CBA ani żadne inne służby nigdy nie weszły w posiadanie żadnych wiarygodnych informacji mogących wskazywać na istnienie tego rodzaju materiałów”⁸⁹⁷. Jako motyw działania byłego agenta CBA prokuratura wskazała chęć „zdyskredytowania jednej z najważniejszych osób w państwie poprzez jej fałszywe oskarżenie”⁸⁹⁸. Również krakowski oddział Prokuratury Krajowej, który prowadził śledztwo w sprawie ukraińskich sutenerów informował media, że w „agencjach nie znaleziono żadnych urządzeń nagrywających, kamer ani plików z filmami”⁸⁹⁹. Przeszukania w agencjach towarzyskich objętych postępowaniem prowadzili funkcjonariusze ABW i Straży Granicznej. Jednak dziennikarskie śledztwo prowadzone przez dziennikarkę Izabelę Kacprzak wykazało, iż w trakcie postępowania prokuratury „śledczy nie wzywali klientów tych miejsc, nie pytali, czy ktoś ich szantażował, czy mieli informacje, że mogą być nagrywani”⁹⁰⁰, a służby weszły do lokali agencji towarzyskich dopiero cztery lata po złożeniu zeznań przez Kosteckiego, czyli w roku 2016. Wg informacji portalu Onet.pl nagrani mieli zostać m.in. wiceminister obrony narodowej, szef jednej z komend policji i arcybiskup⁹⁰¹. W lipcu 2021 roku były agent CBA Wojciech J. usłyszał zarzuty składania fałszywych zeznań i oskarżeń. Dzień wcześniej został zatrzymany przez funkcjonariuszy ABW⁹⁰².

Marszałek Sejmu Marek Kuchciński podał się do dymisji w dniu 9 sierpnia 2019 roku. Część mediów jego decyzję wiązała z ujawnieniem faktu, iż wraz z rodziną latał prywatnie rządowymi samolotami⁹⁰³ i taka była również dominująca narracja w kręgu partii rządzącej. Odchodząc z funkcji marszałka, M. Kuchciński zapewniał, że „nie złamał prawa”, a odchodzi

⁸⁹⁶ I. Kacprzak, G. Zawadka, *Agent CBA wymyślił*, op. cit., <https://www.rp.pl/przestepczosc/art22781-agent-cba-wymyslil-nagranie-z-politykiem-i-prostytutka>, (dostęp: 04.01.2022 r.).

⁸⁹⁷ Ibidem.

⁸⁹⁸ Ibidem.

⁸⁹⁹ Ibidem.

⁹⁰⁰ Ł. Pawłowski, *4 tysiące sekstaśm. O aferze podkarpackiej*, „Kultura Liberalna” 1.10.2019 r., <https://kulturaliberalna.pl/2019/10/01/afera-podkarpacka-sekstasmy-bracia-r-kuchcinski-wywiad/>, (dostęp: 04.01.2022 r.).

⁹⁰¹ *O co chodzi w aferze podkarpackiej?*, op. cit., <https://wiadomosci.onet.pl/tylko-w-onecie/o-co-chodzi-w-aferze-podkarpackiej/2rflhtl>, (dostęp: 04.01.2022 r.).

⁹⁰² R. Zieliński, *Zarzuty dla byłego agenta CBA. We wtorek miał zeznawać w procesie z powództwa byłego marszałka Sejmu*, TVN 24 14.07.2021, <https://tvn24.pl/polska/wojciech-j-byly-agent-cba-uslyszal-zarzuty-w-tle-proces-o-ochrone-dobr-osobistych-bylego-marszalka-sejmu-marka-kuchcinskiego-5148236>, (dostęp: 04.01.2022 r.).

⁹⁰³ *Marek Kuchciński wyleciał. Marszałek Sejmu składa dymisję*, Business Insider Polska 8.08.2019 r., <https://businessinsider.com.pl/wiadomosci/air-kuchcinski-dymisja-marszalka-marka-kuchcinskiego/dh0txcx>, (dostęp: 04.01.2022 r.).

tylko dlatego, że przyjął tak aktywny model pracy marszałka i „opinia publiczna negatywnie oceniła jego postępowanie”⁹⁰⁴. Nie rozstrzygając prawdziwości ewentualnych zarzutów wobec byłego marszałka Sejmu, można stwierdzić, iż sprawa ta obrazuje mechanizmy panujące wewnątrz Centralnego Biura Antykorupcyjnego. Z analizy materiałów prasowych wynika, iż agent CBA miał specjalne uprawnienia i bezpośredni dostęp do szefa służby. Fakt ten stoi w całkowitej sprzeczności z pragmatyka służbową, która zakłada hierarchiczną organizację struktury służb specjalnych, w której funkcjonariusze podlegają zwykle kilku szczeblom nadzoru i kierowania. Wydaje się, iż mamy tu do czynienia z mechanizmem opisanym w SLD – owskiej Opcji 2001 jako patologia tj. „tworzenie specjalnych grup w ramach służb”. Taka specjalna grupa funkcjonariuszy podlegała bezpośrednio szefowi służby działała w UOP jako zespół pułkownika Lesiaka i była odpowiedzialna za inwigilację prawicy w latach 90. W przypadku CBA szef służby zlecił bezpośrednio i osobiście zwykłemu agentowi zadanie polegające na sprawdzeniu informacji dotyczących rzekomych nagrań polityków przez ukraińskich sutenerów. Poza tym zleceniem agent miał otrzymać od E. Bejdy polecenie „szukania haków” na Pawła Wojtunika i Krzysztofa Bondaryka, szefów CBA i ABW w rządzie PO – PSL”⁹⁰⁵. Można by zapytać, w jakim trybie? Na jakiej podstawie zleca się czynności, kiedy prowadzone są już śledztwa? I co właściwie miał sprawdzić ww. agent ?

W przywołanym dokumencie SLD poddano pod rozwagę następujące rozwiązania organizacyjne i prawne mające na celu zapobieżenie politycznemu wykorzystywaniu służb specjalnych – „nie powoływanie żadnych nieformalnych grup przy kierownictwie, z jednoczesnym nadawaniem im specjalnych uprawnień w zakresie dostępu do źródeł i materiałów, opracowywania dokumentów i możliwości korzystania z inwigilacyjnych środków pracy operacyjnej”⁹⁰⁶. Nieformalne zlecenia, ustne polecenia poza pisemnymi procedurami, niejasne, pozasłużbowe powiązania pomiędzy szefem służby a wybranymi funkcjonariuszami, nieudokumentowany obieg informacji to znamiona politycznego uwikłania funkcjonariuszy, zwłaszcza kiedy szef służby jest politykiem. Bezsprzecznie oskarżenie marszałka Sejmu musiało wstrząsnąć opinią publiczną. Im dłużej sytuacja polegająca na snuciu domysłów przez media i pojawianiu się nowych informacji w sprawie by trwała, tym bardziej zaszkodziłaby partii rządzącej, zwłaszcza w kontekście kampanii wyborczej. Afera zachwiała

⁹⁰⁴ M. Grzyb, *Za co nie został odwołany marszałek Kuchciński*, „Kultura Liberalna” 2.10.2019 r., <https://kulturaliberalna.pl/2019/10/02/kuchcinski-grzyb-afera-podkarpacka/>, (dostęp: 04.01.2022 r.).

⁹⁰⁵ W. Czuchnowski, *Tak z CBA zniknął milion złotych*, op. cit., <https://wyborcza.pl/7,75398,24797603,tak-z-cba-zniknal-milion-zlotych.html>, (dostęp: 06.01.2022 r.).

⁹⁰⁶ Opcja 2001, op. cit., s. 39.

sceną polityczną, czyli spowodowała lekką dekompozycję obozu rządzącego. System jednak nie został naruszony. Jedynie marszałek Sejmu podał się do dymisji.

Afera podkarpacka rozwijała się wg niżej opisanego schematu. Na początku do prowadzenia działań w tej sprawie został wyznaczony agent CBA cieszący się zaufaniem szefa służby i osobistymi z nim relacjami. Jednak w trakcie rozwoju wypadków postawa agenta uległa zmianie przy równoczesnej utracie zaufania szefa CBA. Zadaniem agenta było zbadanie, czy w agencjach towarzyskich na Podkarpaciu nagrywano wysokich urzędników państwowych. Agent miał to zweryfikować, a ewentualne taśmy pozyskać. Agent w trakcie swoich zeznań w sprawie powiedział, że jego kłopoty zaczęły się, gdy poinformował szefa CBA, że dotarł do sekstaśmy udziałem jednego ze znanych polityków PiS. W maju 2019 r. agent przekazał mediom informację, że był w posiadaniu nagrania z wizyty ówczesnego marszałka Sejmu Marka Kuchcińskiego w agencji towarzyskiej na Podkarpaciu należącej do ukraińskich gangsterów braci R. Płyta z nagraniem została mu jednak wykradzona z szafy pancерnej w biurze CBA.

Na polityczne uwikłanie CBA w tej sprawie wskazują błędy i niedociągnięcia, jakich biuro dopuściło się w trakcie prowadzonych czynności wyjaśniających. Dziennikarskie śledztwo wykazało, iż w trakcie postępowania prowadzonego przez prokuraturę śledczy nie wzywali klientów agencji towarzyskich, nie pytali, czy ktoś ich szantażował, czy mieli informacje, że mogą być nagrywani. Służby weszły do lokali agencji towarzyskich dopiero cztery lata po złożeniu zeznań przez Kosteckiego, czyli w roku 2016, podczas gdy początek afery sięga 2005 roku. Z analizy materiałów prasowych wynika, iż agent CBA miał specjalne uprawnienia i bezpośredni dostęp do szefa służby. Fakt ten stoi w całkowitej sprzeczności z pragmatyką służbową, która zakłada hierarchiczną organizację struktury służb specjalnych, w której funkcjonariusze podlegają zwykle kilku szczeblom nadzoru i kierowania.

Już sama relacja z szefem służby wskazuje wyraźnie na „wspólny sposób myślenia” jako rodzaj upolitycznienia, polegający na tym, że służby wywiadowcze i politycy dzielą te same przekonania i założenia (Trverton). Z kolei fakt, iż szef służby posiada swoich faworytów może wskazywać na inny typ upolitycznienia tj. „zbieranie wiśni” (cherry picking – a czasem „uprawa wiśni”), kiedy politycy wybierają swoich faworytów z szeregów analityków wywiadu (Treverton). Jednak postawa i pozycja agenta w trakcie rozwoju afery ewoluowała od „wspólnego sposobu myślenia” do sytuacji przymuszenia do konkretnego działania w sprawie. Chodziło prawdopodobnie o polecenia dotyczące taśm, w których posiadanie mógł wejść agent i których to poleceń kierownictwa CBA agent prawdopodobnie nie wykonał, za co spotkała go kara. Działania CBA zostały prawdopodobnie zaprogramowane

przez polityczne kierownictwo służby. Mogło w tym przypadku chodzić o realizację celów politycznych polegających na próbie ochrony działaczy partii, którzy mogli być zamieszani w aferę podkarpacką. Jest to więc przykład obiektywnego uwikłania albo wręcz „zaprogramowania” przez mechanizmy polityki (M. Karwat). Funkcjonariusz CBA po etapie działania w pozycji „wspólnego sposobu myślenia”, znalazł się w sytuacji „krępującego uwikłania” (M. Karwat).

Biorąc pod uwagę optykę systemową można wskazać następujący schemat rozwoju afery:

1. Na wejściach do systemu pojawił się dysfunkcyjny sygnał w postaci oskarżenia marszałka Sejmu o kontakty z nieletnią pracującą w agencji towarzyskiej, co jak zakładano, miało wstrząsnąć opinią publiczną.
2. Informacje te zachwiały wnętrzem systemu politycznego.
3. Sprzężenie zwrotne mogło w tym przypadku dotyczyć samego CBA. Aresztowanie dotychczasowego faworyta szefa służby musiało wstrząsnąć funkcjonariuszami, zwłaszcza w przypadku gdyby prawdą było, iż włamano się do jego szafy pancерnej. Szafa funkcjonariusza stanowi swego rodzaju tabu dla każdego pracującego w służbach. Można ją otworzyć w trakcie nieobecności funkcjonariusza tylko w ściśle wskazanych przypadkach i tylko komisyjnie. Otwarcie szafy jest dokumentowane w specjalnym protokole.

Biorąc pod uwagę podsystem normatywny systemu politycznego, to można stwierdzić, iż w systemie politycznym w wyniku działań PIS rozpoczął się okres odwrotu od stabilizacji. W pewien sposób system normatywny zaczął wykazywać zgodność z systemem behawioralnym.

9.5.3. Sprawa zatrzymania prof. M. Królikowskiego i fundusz operacyjny CBA

Operacja, której celem był prof. Michał Królikowski, b. wiceminister sprawiedliwości w rządzie PO – PSL, była prowadzona w latach 2016 – 2017 przez Centralne Biuro Antykorupcyjne. Poza pełnieniem funkcji rządowej prof. M. Królikowski doradzał prezydentowi Andrzejowi Dudzie w sprawie ustaw sądowych i sprzeciwiał się zapisom forsowanym przez ministra sprawiedliwości Zbigniewa Ziobrę. W ramach prowadzonej przez CBA akcji chodziło o wykrycie korupcji wysoko postawionego urzędnika służb skarbowych. Agenci mieli otrzymać od swoich źródeł informację, iż ww. urzędnik miał wyrazić chęć przyjęcia łapówki w zamian za odstąpienie od wymierzenia podatku w wysokości kilku milionów złotych. Jednak w planowanej operacji nie chodziło tylko o wspomnianego urzędnika

skarbowego. Stroną, która miała oferować łapówkę, była spółka obsługiwana przez kancelarię prof. Michała Królikowskiego. Kombinacja operacyjna polegała na tym, aby M. Królikowski uczestniczył w przekazaniu pieniędzy. M. Królikowski miał odmówić, ale agenci CBA nie zrezygnowali z operacji. Udało im się znaleźć innego pośrednika i przekazali mu pieniądze, które miały zostać przekazane skorumpowanemu urzędnikowi. Pośrednik jednak nie wręczył pieniędzy. Sam zniknął razem ze środkami finansowymi z funduszu operacyjnego CBA⁹⁰⁷. W sprawie podejrzanych było czterech agentów, w tym były szef delegatury stołecznej CBA, zastępca dyrektora Departamentu Operacyjno – Śledczego CBA i agent od lat pracujący przy operacjach specjalnych m.in. jako tzw. przykrywkiwiec. Pierwszy z nich, jak pisze „Gazeta Wyborcza”, był zaufanym człowiekiem ministra M. Kamińskiego. Wszyscy zostali zwolnieni ze służby. Nie wiadomo, czy postawiono im zarzuty.

W maju 2018 r. prof. Michał Królikowski został zatrzymany na polecenie Prokuratury Regionalnej w Białymstoku. Królikowskiemu postawiono zarzut prania brudnych pieniędzy w celu osiągnięcia korzyści majątkowej w śledztwie dotyczącym wyłudzenia ponad 700 mln złotych zwrotu podatku VAT. Jednak Sąd Rejonowy w Białymstoku w czerwcu 2018 r. uchylił zakaz wykonywania zawodu adwokata, który białostocka prokuratura zastosowała wobec wymienionego⁹⁰⁸. Podobną decyzję podjął rzecznik dyscyplinarny warszawskiej Okręgowej Rady Adwokackiej. W sprawie, w której M. Królikowski został zatrzymany, chodziło o depozyt adwokacki. Według prokuratury, tuż po zatrzymaniu szefów mafii VAT – owskiej, począwszy od 8 lutego 2017 r., na konto kancelarii adwokackiej Królikowskiego zaczęły wpływać znaczne kwoty, w sumie do 6 września 2017 roku ponad 2 miliony 411 tys. zł. Dopiero 9 lutego 2017 r., jak poinformowali prokuratorzy, ale z datą wsteczną utworzono "depozyt adwokacki". Sam Królikowski określił postawione sobie zarzuty jako wynik „niezrozumienia relacji lojalności pomiędzy klientem a adwokatem”⁹⁰⁹. W sprawie „depozytu adwokackiego” pod koniec 2017 roku w związku ze sprawą M. Królikowskiego do Trybunału Konstytucyjnego zwrócił się minister Z. Ziobro. Chodziło o zbadanie zgodności z konstytucją par. 6 ust. 3 –7 regulaminu wykonywania zawodu adwokata przyjętego uchwałą Naczelnej Rady Adwokackiej (NRA), który określa sposób postępowania adwokata z przekazywanymi mu przez klienta w depozyt środkami. Trybunał w listopadzie 2018 r. uznał, iż „uchwała NRA nie może zostać

⁹⁰⁷ *Tajne śledztwo ws. zniknięcia miliona w CBA. "GW": Pieniądze zginęły w czasie operacji*, WP.pl 18.05.2019 r., <https://wiadomosci.wp.pl/tajne-sledztwo-ws-znikniecia-miliona-w-cba-gw-pieniadze-zginely-w-czasie-operacji-6382233162290817a>, (dostęp: 09.01.2022 r.).

⁹⁰⁸ P. Rojek–Socha, *Adwokat Michał Królikowski nie będzie zawieszony*, Prawo.pl 04.07.2018 r., <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/adwokat-michal-krolikowski-nie-bedzie-zawieszony,200.html>, (dostęp: 09.01.2022 r.).

⁹⁰⁹ *Ibidem*.

uznana za przepisy prawa wydane przez centralne organy państwowe", a więc „Trybunał Konstytucyjny nie ma kompetencji do jej oceny”⁹¹⁰. Część mediów, w tym dziennik Rzeczypospolita, potraktowało stanowisko TK jako wsparcie dla adwokatów w sporze z ministrem sprawiedliwości⁹¹¹.

Sprawa zatrzymania prof. M. Królikowskiego składa się z kilku odrębnych wątków. Z jednej strony pokazuje metody stosowane przez CBA w celu sprowokowania obywatela do działań o charakterze przestępczym. Kolejny wątek wskazany przez media, to prawdopodobna chęć wykorzystania informacji o rzekomej przestępczej działalności prof. M. Królikowskiego do zdyskredytowania jego osoby jako doradcy prezydenta Andrzej Dudy, za której przyczyną prezydent zawetował ustawy sądowe przygotowane przez ministra sprawiedliwości Zbigniewa Ziobrę. Na ten wątek zwracał uwagę m.in. polityk Platformy Obywatelskiej Krzysztof Brejza⁹¹². Jest w tej sprawie również wątek funduszu operacyjnego CBA. Milion złotych, który zniknął w trakcie prowadzenia działań przeciw prof. M. Królikowskiemu to nie jedyny milion, którego nie można odnaleźć w kasie Centralnego Biura Antykorupcyjnego.

Ernest Bejda, który został szefem CBA w dniu 1 grudnia 2015 r., zarządził audyt środków finansowych, aby udowodnić rzekome nieprawidłowości poprzedniego kierownictwa w trakcie kadencji Pawła Wojtunika. Specjalny zespół powołany w tym celu nie znalazł nieprawidłowości, które można by przypisać poprzedniemu kierownictwu, a co gorsza odkrył, że biuro było okradane już za czasów rządów E. Bejdy. Wg ustaleń zespołu z października 2016 roku w funduszu CBA brakowało około 12,7 miliona złotych⁹¹³. Raport nie ujrzał światła dziennego a jego autor miał zostać oddelegowany na niejawny etat do Ministerstwa Spraw Zagranicznych, gdzie jego zarobki wielokrotnie się zwiększyły. Jak pisze J. Piński: „To stary numer Ernesta i Maćka (minister Wąsik – red.). Robili sobie uległych funkcjonariuszy poprzez zwiększenie możliwości ich zarobków”⁹¹⁴. Problemy związane z funduszem operacyjnym

⁹¹⁰ P. Rojek-Socha, *Problem depozytów adwokackich dla Sądu Najwyższego*, Prawo.pl 28.11.2018 r., <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/depozyt-adwokacki-tk-nie-zajal-sie-wnioskiem-ministra-ziobry,335863.html>, (dostęp: 09.01.2022 r.).

⁹¹¹ *Odprysk sprawy Królikowskiego: Trybunał Konstytucyjny wsparł adwokatów w sporze o depozyty*, „Rzeczypospolita” 28.11.2018 r., <https://www.rp.pl/zawody-prawnicze/art1615081-odprysk-sprawy-krulikowskiego-trybunal-konstytucyjny-wsparl-adwokatow-w-sporze-o-depozyty>, (dostęp: 09.01.2022 r.).

⁹¹² *Prokuratura: były wiceminister sprawiedliwości Michał Królikowski zatrzymany przez CBŚP*, Polsatnews.pl 09.05.2018 r., <https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2018-05-09/prokuratura-b-wiceminister-sprawiedliwosci-michal-k-zatrzymany-do-sledztwa-ws-vat/>, (dostęp: 09.01.2022 r.).

⁹¹³ J. Piński, *Kulisy kradzieży milionów złotych z funduszu operacyjnego CBA*, Portal Służby Specjalne 20.02.2020 r., <https://www.sluzbyspecjalne.com/kulisy-kradziezy-milionow-zlotych-z-funduszu-operacyjnego-cba/>, (dostęp: 09.01.2022 r.).

⁹¹⁴ *Ibidem*.

mogły wynikać z prowadzonej w CBA polityki kadrowej i braku stosowania odpowiednich procedur kontrolnych.

Na upolitycznienie służb specjalnych w tej sprawie może wskazywać stanowisko Sądu Rejonowego w Białymstoku, który w czerwcu 2018 r. uchylił zakaz wykonywania zawodu adwokata, który białostocka prokuratura zastosowała wobec prof. M. Królikowskiego. Podobną decyzję podjął rzecznik dyscyplinarny warszawskiej Okręgowej Rady Adwokackiej. Z kolei Trybunał Konstytucyjny w listopadzie 2018 r. uznał, iż „uchwała NRA (wydana w związku ze sprawą M. Królikowskiego – dopisek mój W.G.) nie może zostać uznana za przepisy prawa wydane przez centralne organy państwowe”, a więc Trybunał Konstytucyjny nie ma kompetencji do jej oceny.

Sprawa ze strony CBA była prowadzona przez grupę zaufanych agentów ministra M. Kamińskiego, co może wskazywać na upolitycznienie polegające na „wspólnym sposobie myślenia”, kiedy to służby wywiadowcze i politycy dzielą te same przekonania i założenia (Treverton). Uderzenie przez CBA w doradcę prezydenta A. Dudy w związku z jego negatywną oceną reformy wymiaru sprawiedliwości wskazuje na obiektywne uwikłanie albo wręcz „zaprogramowanie” przez mechanizmy polityki (M. Karwat) całej służby. Funkcjonariusze CBA znaleźli się w sytuacji „krępującego uwikłania”, a także w sytuacji całkowitego uzależnienia i ubezwłasnowolnienia (M. Karwat). W trakcie prowadzenia sprawy przeciw prof. M. Królikowskiemu zginęły pieniądze z funduszu operacyjnego CBA, co stanowi poboczny wątek, jednak równocześnie obrazuje kolejne rodzaje upolitycznienia służby. W sprawie podejrzanych było czterech agentów, w tym były szef delegatury stołecznej CBA, zastępca dyrektora Departamentu Operacyjno – Śledczego CBA i agent od lat pracujący przy operacjach specjalnych m.in. jako tzw. przykrywkiwiec. Pierwszy z nich, jak pisze „Gazeta Wyborcza”, był zaufanym człowiekiem ministra M. Kamińskiego. Mamy tu więc do czynienia ze wskazanym już kilkakrotnie mechanizmem upolitycznienia służby określanym przez Trevertona jako „zbieranie wiśni” (cherry picking – a czasem „uprawa wiśni”), kiedy politycy wybierają swoich faworytów z szeregów analityków wywiadu.

Biorąc pod uwagę optykę systemową można wskazać następujący schemat rozwoju afery:

1. Na wejściach do systemu pojawił się dysfunkcyjny sygnał w postaci informacji medialnych, iż były doradca prezydenta A. Dudy, który doradzał prezydentowi zawetowanie rozwiązań w zakresie sądownictwa ministra Z. Ziobry, został zatrzymany w sprawie mafii VAT – owskiej.
2. Wewnątrz systemu pojawiły się napięcia wskazujące na walkę polityczną wewnątrz obozu władzy.

3. Sprzężenie zwrotne dotyczyło samego CBA. Informacje o nieprawidłowościach w funduszu operacyjnym doprowadziły do audytu, który ujawnił jeszcze większe nieprawidłowości, ale jego wyniki zostały ukryte przez kierownictwo służby.

Afera ta jest kolejnym dowodem na to, iż po roku 2015 system polityczny zaczął zmierzać w stronę demokracji nieskonsolidowanej. W pewien sposób system normatywny zaczął się zbliżać do systemu behawioralnego. W ramach podsystemu behawioralnego pojawiły się niepokojące informacje, iż adwokat był zmuszany do działania na niekorzyść klienta. Pojawił się niewyjaśniony wątek wewnętrznej walki w obozie władzy z wykorzystaniem „zaprogramowanego politycznie” CBA i prokuratury. Nie wyjaśniono kwestii utraty przez CBA środków z funduszu operacyjnego. Nie wyjaśniono innych nieprawidłowości w funduszu CBA a osoby, które się tym zajmowały zostały odsunięte lub w praktyce przekupione stanowiskami w zamian za milczenie. Pojawiły się informacje na temat praktyk związanych z polityką kadrową szefa CBA, która sprowadzała się do politycznego uwikłania służby.

9.5.4. Afera „Pegasusa”

We wrześniu 2017 roku posłowie sejmowej Komisji Finansów Publicznych zatwierdzili wniosek ówczesnego wiceministra sprawiedliwości Michała Wosia o rozszerzenie katalogu podmiotów, które mogą być finansowane ze środków Funduszu Sprawiedliwości. Do beneficjentów funduszu poza już istniejącymi „organizacjami trzeciego sektora”⁹¹⁵ dodano „katalog instytucji z sektora finansów publicznych”⁹¹⁶, wśród których znalazło się CBA. Nieświadomi niczego posłowie na tym samym posiedzeniu zatwierdzili przekazanie środków na zakup systemu inwigilacji elektronicznej „Pegasus”⁹¹⁷. „Pegasus” jest narzędziem informatycznym, które za pośrednictwem smartfona – do którego jest wprowadzony – jest w stanie monitorować rozmowy telefoniczne i wszystkie inne rozmowy, które odbywają się w zasięgu tego telefonu. Uzyskuje też dostęp do całego archiwum plików: dźwiękowych, fotograficznych i dokumentów – wszystko, co dany człowiek posiada w swoim telefonie, a także w chmurze cyfrowej. Służba prowadząca inwigilację przy użyciu tego narzędzia, uzyskuje nie tylko wiedzę o danym człowieku, jego zamierzeniach, historii, aktywności w danym momencie, ale otrzymuje również informacje na temat osób, firm, instytucji i zdarzeń, w których dana osoba uczestniczy.

⁹¹⁵ I. Kacprzak, G. Zawadka, *Polskie służby za biedne na Pegasusa*, „Rzeczpospolita 04.01.2022 r., <https://www.rp.pl/polityka/art19252331-polskie-sluzby-za-biedne-na-pegasusa>, (dostęp: 05.01.2022 r.).

⁹¹⁶ Ibidem.

⁹¹⁷ Por. Z. Dąbrowska, *Były szef Agencji Wywiadu: Stosowanie Pegasusa jest niezgodne z prawem*, „Rzeczpospolita” 28.12.2021 r., <https://www.rp.pl/polityka/art19235841-byly-szef-agencji-wywiadu-stosowanie-pegasusa-jest-niezgodne-z-prawem>, (dostęp: 05.01.2022 r.).

Jednak wydatek ten był zakamuflowany. W tym samym dniu ówczesny szef CBA Ernest Bejda złożył w Ministerstwie Sprawiedliwości wnioski o „przekazanie z Funduszu Sprawiedliwości uzgodnionej kwoty na działalność operacyjną CBA”⁹¹⁸. Jak pisze Rzeczypospolita, dopiero w datowanej na wrzesień 2017 r. umowie na 25 mln zł pomiędzy ministerstwem a CBA znalazł się zapis o „zakupie techniki operacyjnej”⁹¹⁹. Istnienie faktury na zakup „Pegasusa” potwierdził prezes Najwyższej Izby Kontroli Marian Banaś. Faktura została znaleziona przez NIK w trakcie kontroli budżetowej w roku 2019. Równocześnie Banaś określił całą sprawę jako „jeden z najpoważniejszych kryzysów demokracji”⁹²⁰.

Dofinansowanie CBA poza budżetem jest niezgodne z prawem, jednak zawiadomiony o całej sprawie przez NIK wiceminister finansów umorzył sprawę o złamanie dyscypliny finansów publicznych. Wg „Rzeczypospolitej” powód takiego finansowania zakupów CBA wynikał z faktu, iż pod koniec roku 2017 CBA nie miało żadnej nadwyżki finansowej, z której można by było sfinansować zakupy. Pieniądze były jedynie na bieżące wydatki, ale nie było ich na inwestycje. Wg informacji „Rzeczypospolitej” niski budżet CBA miał wynikać z faktu, iż poprzedni „rząd PO – PSL nie ufał CBA, chciał zlikwidować służbę, którą założyli poprzednicy z PiS”⁹²¹. Prawdopodobnie jednak politycy PIS, którzy przejęli władzę w 2015 roku nie widzieli wówczas potrzeby zwiększania budżetu zakupowego tej służby, ponieważ nie znali niektórych narzędzi inwigilacji. CBA powinno być jednak dofinansowane wzorem lat poprzednich z rezerwy budżetowej. „Rzeczypospolita” powołując się na swoje źródła twierdzi, iż nie stało się tak, ponieważ „PiS obawiał się, że niejawni zakup zostanie obnażony, bo uwalnianie rezerw celowych musi przejść przez Sejm. Nie sądzili, że doczepi się NIK”⁹²².

Sprawa „Pegasusa” została ujawniona w wyniku dziennikarskiego śledztwa prowadzonego przez 17 redakcji z całego świata m.in. "Washington Post", "Guardian" i "Le Monde". Śledztwo wykazało, iż rządy niektórych państw wykorzystywały to oprogramowanie do szpiegowania dziennikarzy i członków opozycji⁹²³. Działająca przy Uniwersytecie w Toronto grupa Citizen Lab, badająca przypadki inwigilacji przy pomocy

⁹¹⁸ I. Kacprzak, G. Zawadka, *Polskie służby za biedne*, op. cit., <https://www.rp.pl/polityka/art19252331-polskie-sluzby-za-biedne-na-pegasusa>, (dostęp: 05.01.2022 r.).

⁹¹⁹ Ibidem.

⁹²⁰ N. Amlicki, *Banaś: Istnieje faktura na zakup „Pegausa”*, Interia Wydarzenia 30.12.2020 r., <https://wydarzenia.interia.pl/kraj/news-banas-istnieje-faktura-na-zakup-pegasusa,nId,5739771>, (dostęp: 05.01.2022 r.).

⁹²¹ I. Kacprzak, G. Zawadka, *Polskie służby za biedne na Pegasusa...*, op. cit., <https://www.rp.pl/polityka/art19252331-polskie-sluzby-za-biedne-na-pegasusa>, (dostęp: 05.01.2022 r.).

⁹²² Ibidem.

⁹²³ M. Drażdżewski, *Giertych i prok. Wrzosek byli śledzeni oprogramowaniem szpiegowskim Pegasus*, Portal WP Wiadomości 20.12.2021, <https://wiadomosci.wp.pl/giertych-i-prok-wrzosek-byli-sledzeni-pegasusem-6717567499074432a>, (dostęp: 05.01.2022 r.).

„Pegausa” na całym świecie, w dniu 20.12.2021 r. ujawniła, iż przy pomocy tego oprogramowania był inwigilowany mecenas Roman Giertych i prokurator Ewa Wrzosek. Jak napisał mecenas R. Giertych na Tweeterze: „Associated Press ujawniła przed chwilą, że telefon który używałem w 2019 był 18 infekowany przez PEGAZUS. Polski rząd badał moje rozmowy godzina po godzinie, dzień po dniu. Używano mikrofonu tego telefonu. To był czas kampanii, spotkań z PDT, sprawy II wież”⁹²⁴. Roman Giertych mógł być inwigilowany w związku z wszczętym pod koniec lutego 2018 r. śledztwem dotyczącym wyprowadzania środków ze spółki Polnord. Lubelska prokuratura twierdzi, że mecenas „miał wyrządzić Polnordowi 4,5 mln zł szkody tytułem wysokich kwot za prawną obsługę przed NSA”⁹²⁵. Podobnego powodu związanego z prokuratorem Ewą Wrzosek nie można wskazać, gdyż nie są znane fakty, aby w jej sprawie prokuratura prowadziła jakieś czynności. Prokurator Ewa Wrzosek natomiast znana jest z tego, że sprzeciwiała się reformom sądownictwa wprowadzanym przez rząd i wszczęła śledztwo w sprawie legalności wyborów prezydenckich w czasie pandemii.

W dniu 23.12.2021 r. Agencja Associated Press poinformowała, powołując się na ustalenia organizacji CitizenLab, że inwigilowany przy pomocy oprogramowania „Pegasus” był senator Koalicji Obywatelskiej Krzysztof Brejza. Wg ujawnionych informacji do telefonu Krzysztofa Brejzy włamano się 33 razy w okresie od 26 kwietnia do 23 października 2019 roku. W tym czasie miały miejsce wybory do Parlamentu Europejskiego oraz do Sejmu i Senatu. Brejza startował do Parlamentu Europejskiego, jednak nie został wybrany. W polskich wyborach parlamentarnych pełnił funkcję szefa sztabu wyborczego Koalicji Obywatelskiej⁹²⁶.

Prawdopodobnie wybuch światowego skandalu był powodem, jak informowała „Gazeta Wyborcza”, dla którego izraelska firma produkująca oprogramowanie „Pegasus” odmówiła polskim służbom przedłużenia licencji. Ponownie zadziałały zewnętrzne środki kontroli. Zewnętrzne w stosunku do władzy wykonawczej i właściwie całego polskiego systemu politycznego. Sprzedaży podobnego oprogramowania odmówiły Polsce również Stany Zjednoczone, gdzie komendant główny Policji Jarosław Szymczyk próbował uzyskać licencję na system NICE służące monitorowaniu mediów społecznościowych⁹²⁷. Zdaniem wielu ekspertów w tym byłego szefa Agencji Wywiadu Grzegorza Małeckiego, na stosowanie tego

⁹²⁴ Ibidem.

⁹²⁵ MWL, *Podsluchy u Romana Giertycha. Chodzi o śledztwo ws. spółki Polnord*, money.pl 22.12.2021 r., <https://www.money.pl/gospodarka/podsluchy-u-romana-giertycha-chodzi-o-sledztwo-ws-spolki-polnord-6718100256410497a.html>, (dostęp: 05.01.2022 r.).

⁹²⁶ R. Kowalski, S. Bounaoui, *Brejza inwigilowany Pegasusem. "PiS posłużył się podłymi metodami"*, RMF24 24.12.2021 r., https://www.rmfm24.pl/polityka/news-brejza-inwigilowany-pegasusem-pis-posluzyl-sie-podlymi-metodami,5728185#crp_state=1, (dostęp: 05.01.2022 r.).

⁹²⁷ M. Drażdżewski, *Giertych i prok. Wrzosek byli śledzeni...*, op. cit., <https://wiadomosci.wp.pl/giertych-i-prok-wrzosek-byli-sledzeni-pegasusem-6717567499074432a>, (dostęp: 05.01.2022 r.).

środka techniki operacyjnej w Polsce brak odpowiednich przepisów, w związku z tym jest to działanie nielegalne⁹²⁸. Podobnego zdania jest były sędzia Wojciech Łączewski: „Pegasus nie może być stosowany legalnie, bo jego istotą jest łamanie zabezpieczeń”⁹²⁹.

I dalej:

„Pegasus” pozwala na włączenie w telefonie kamery czy mikrofonu, a nawet na wprowadzenie do niego określonych treści, np. materiałów pedofilskich. Właśnie przełamywanie zabezpieczeń odróżnia „Pegasusa” od typowych narzędzi kontroli operacyjnej”⁹³⁰.

Platforma Obywatelska zapowiedziała złożenie wniosku o powołanie komisji śledczej w sprawie „Pegasusa”. Komisja miałaby się zająć wyjaśnieniem tego, czy politycy opozycji byli podsłuchiwanie przez służby specjalne⁹³¹. O powołanie komisji śledczej zaapelowało do polityków stowarzyszenie sędziów Themis. Sędziowie wskazują, że mogło dojść do „nielegalnego użycia znacznych środków finansowych m.in. przez ministra sprawiedliwości Zbigniewa Ziobrę, co skutkowałoby naruszeniem zapisów Konstytucji, jak ochrona życia prywatnego (art. 47 Konstytucji), ochrona tajemnicy komunikowania się (art. 49) czy prawo do nieujawniania informacji o sobie (art. 51)”⁹³².

Biorąc pod uwagę optykę systemową służby specjalne swoimi działaniami zdestabilizowały system polityczny, ponieważ uderzyły w fundament demokracji, jakim jest rzeczywista konkurencyjność wyborów. Inwigilowanie szefa kampanii wyborczej największej partii opozycyjnej, daje ogromną przewagę ugrupowaniu, które ma dostęp do informacji np. o planach wyborczych, kandydatach, uzgodnieniach politycznych itp. Mając takie dane można z dużym wyprzedzeniem planować odpowiednie posunięcia, które szkodzą konkurencji politycznej. Z punktu widzenia upolitycznienia służb wykorzystanie techniki operacyjnej przeciw opozycji stanowi przejaw takiego poziomu instrumentalizacji służb specjalnych, jaki mógł mieć miejsce tylko w państwach autorytarnych. Chociaż znane są oczywiście przypadki z państw demokratycznych, jak afera Watergate, swoisty wzorzec tego typu afer. Z drugiej

⁹²⁸ Z. Dąbrowska, *Były szef ...*, op. cit., <https://www.rp.pl/polityka/art19235841-byly-szef-agencji-wywiadu-stosowanie-pegasusa-jest-niezdadne-z-prawem>, (dostęp: 05.01.2022 r.).

⁹²⁹ E. Ivanowa, *Wojciech Łączewski: Pegasus nie może być stosowany legalnie, bo jego istotą jest łamanie zabezpieczeń*, „Gazeta Wyborcza” 29.12.2021 r., <https://wyborcza.pl/7,75398,27952426,laczewski-pegasus-nie-moze-byc-stosowany-legalnie-bo-jego.html>, (dostęp: 05.01.2022 r.).

⁹³⁰ Ibidem.

⁹³¹ R. Mazurek, *Komisja śledcza ws. Pegasusa? Schetyna: Wniosek jest już przygotowany, uzasadnienie jest oczywiste*, RMF 24 05.01.2022 r., <https://www.rmf24.pl/tylko-w-rmf24/poranna-rozmowa/news-komisja-sledcza-ws-pegasusa-schetyna-wniosek-jest-juz-przygotowany>,nId,5749308#crp_state=1, (dostęp: 05.01.2022 r.).

⁹³² J. Sidorowicz, *Sędziowie apelują o komisję śledczą ws. podsłuchów Pegasusem. "To może być jeden z największych skandali prawnych"*, „Gazeta Wyborcza” 5.01.2022 r., <https://krakow.wyborcza.pl/krakow/7,44425,27974767,sedziowie-apeluca-o-komisje-sledcza-ws-podsluchow-pegasusem.html>, (dostęp: 05.01.2022 r.).

strony już sama zapowiedź powołania komisji śledczej, mimo że w obecnych warunkach politycznych raczej nie ma wielkich szans na jej powołanie, stanowi odłożone w czasie sprzężenie zwrotne pomiędzy zdestabilizowanym systemem politycznym a służbami specjalnymi. Przesłuchania przed komisją śledczą, niezależnie kiedy ona powstanie, pociągną za sobą konieczność składania zeznań przez funkcjonariuszy CBA i konieczność udostępniania dokumentacji operacyjnej a ostatecznie również ustalanie odpowiedzialności i prawdopodobnie wymierzanie kary za nielegalne działania, co z pewnością sparaliżuje pracę tej instytucji. Wydaje się, że w krótszej perspektywie czasowej sama zapowiedź powołania komisji a być może również ogólna atmosfera związana z ujawnieniem inwigilacji polityków opozycji przy pomocy „Pegasusa” mogła mieć wpływ na zachowania funkcjonariuszy CBA. W dniu 27.12.2021 r. na Twitterze były szef CBA Paweł Wojtunik ujawnił następującą informację: „W CBA kadrowy exodus, blisko 200 wniosków o odejście ze służby z początkiem nadchodzącego roku! Efekt #Pegasusa czy ucieczka z tonącego okrętu...?”⁹³³. Masowym odejściom najbardziej doświadczonych funkcjonariuszy CBA prawie natychmiast zaprzeczył Wydział Komunikacji Społecznej CBA, wydając oświadczenie iż „wskaźnik odejść utrzymuje się na stałym poziomie 5 proc.”⁹³⁴. Jednak wg informacji Radia Zet, „początkowo na biurko szefa CBA wpłynęło 200 wniosków o odejście. Funkcjonariuszom zaproponowano podwyżki i część z nich zmieniła decyzję, jednak planują odejść do końca lutego przyszłego roku”⁹³⁵. Na dzień 29.12.2021 r. z CBA chciało odejść 150 funkcjonariuszy⁹³⁶. Jakkolwiek ta sprawa się zakończy będzie ona miała ogromny wpływ na sytuację w CBA.

Na symptomy wykorzystania politycznego służb specjalnych w przypadku „Pegasusa” może wskazywać fakt, iż wobec części osób inwigilowanych nie toczyły się żadne śledztwa. Inwigilacja prowadzona przez CBA nie miała podstaw prawnych ani faktycznych. Było to typowe działanie inspirowane politycznie. Służyło to realizacji celów politycznych, prawdopodobnie uzyskaniu informacji o planach opozycji w trakcie kampanii wyborczej. Mamy tu więc do czynienia z obiektywnym uwikłaniem albo wręcz „zaprogramowaniem” przez mechanizmy polityki (M. Karwat). Wszyscy zaangażowani w ten proceder agencji CBA

⁹³³ *Fala odejść w CBA. Najbardziej doświadczeni agenci mają dosyć*, Portal O2 27.12.2021 r., <https://www.o2.pl/informacje/fala-odejsc-w-cba-najbardziej-doswiadczeni-agenci-maja-dosyc-6719962177436544a>, (dostęp: 05.01.2022 r.).

⁹³⁴ A. Główczewski, *200 osób odchodzi z CBA? Biuro zabrało głos ws. medialnych doniesień*, Forsa.pl 29.12.2021 r., <https://forsal.pl/praca/aktualnosci/artykuly/8324003,200-osob-odchodzi-z-cba-biuro-zabralo-glos-ws-medialnych-doniesien.html>, (dostęp: 05.01.2022 r.).

⁹³⁵ *"Exodus" w służbach. W CBA i ABW szykują się masowe odejścia*, money.pl 29.12.2021 r., <https://www.money.pl/gospodarka/exodus-w-sluzbach-w-cba-i-abw-szykuja-sie-masowe-odejścia-6720544304597856a.html>, (dostęp: 05.01.2022 r.).

⁹³⁶ *Ibidem*.

musieli zdawać sobie sprawę z nielegalności tych działań. Działali więc w sytuacji „krępującego uwikłania” i w sytuacji całkowitego uzależnienia i ubezwłasnowolnienia (M. Karwat). Równocześnie brak jest w sprawie informacji, iż funkcjonariusze zostali zmuszeni do określonych działań. Można więc przyjąć, że na tym etapie działali w ramach mechanizmu upolitycznienia określanego jako „wspólny sposób myślenia” (Treverton). CBA było od początku do końca służbą stworzoną przez PIS. Cały początkowy nabór i późniejsze przyjęcia odbywały się pod nadzorem politycznego kierownictwa, które przyjmowało do służby osoby myślące podobnie.

Biorąc pod uwagę optykę systemową można wskazać następujący schemat rozwoju afery:

1. Na wejściach do systemu pojawił się dysfunkcyjny sygnał w postaci informacji na temat inwigilacji osób związanych z opozycją, w tym senatora KO oraz niezależnego prokuratora.
2. W wyniku tych informacji pojawiły się napięcia wewnątrz systemu politycznego, ponieważ afery podważyła główną zasadę demokracji tj. konkurencyjność wyborów. Jedna z partii mogła mieć dostęp do planów i strategii wyborczych największej partii opozycyjnej.
3. Sygnały i napięcia zostały przekonwertowane i na wyjściach z systemu politycznego pojawiły się zapowiedzi złożenia wniosku o komisję śledczą przez Platformę Obywatelską.
4. Nastąpiło naruszenie równowagi systemu politycznego związane z zagrożeniem podstaw demokracji, jaką stanowią konkurencyjne wybory.
5. W sprzężeniu zwrotnym pojawiły się informacje o odejściach ze służby funkcjonariuszy CBA, które mogą się wiązać z chęcią uniknięcia odpowiedzialności.
6. W odłożonym w czasie sprzężeniu zwrotnym pojawiły się informacje o dążeniu do likwidacji CBA ze strony opozycji, które zostały do chwili obecnej zneutralizowane przez koalicję, która tym samym doprowadziła do przywrócenia względnej równowagi politycznej przynajmniej pod względem relacji służb z systemem politycznym i otoczeniem społecznym.

Afera ta stanowi być może najpoważniejszy dowód dekonsolidacji demokracji w Polsce. W pewien sposób system normatywny zaczął wykazywać zgodność z systemem behawioralnym, o czym świadczy fakt, iż po roku 2015 zaczął się pogłębiać sposób rządzenia polegający na nieukrywaniu odrzuceniu lub zmianie sensu wielu przepisów albo też omijaniu odpowiednich procedur. W tym przypadku zagrożona została konkurencyjność wyborów.

Podsumowując tę część pracy można postawić tezę, iż w latach 1989 – 2018 nie udało się w Polsce zbudować stabilnych, profesjonalnych i funkcjonalnych służb specjalnych, które

byłyby wolne od nacisków politycznych. Głównym powodem tego jest fakt, iż system polityczny w omawianym okresie nie osiągnął poziomu demokracji skonsolidowanej typu zachodniego, może poza okresem rządów PO (2007 – 2015), kiedy to mimo wszystkich zaniechań tego ugrupowania, doszło do pewnej, czasowej stabilizacji systemu. Można stwierdzić nawet, iż system polityczny w stosunku do okresu 2007 – 2015 cofnął się w rozwoju. Powodów takiego stanu rzeczy jest wiele i ich analiza dalece wykracza poza ramy niniejszej pracy, jednak można wskazać kilka podstawowych, do których można zaliczyć kwestie kulturowe⁹³⁷, błędy w zakresie polityki społecznej popełniane przez wiele ekip rządzących po roku 1989 oraz „paranoiczny styl” działania i myślenia o polityce prezentowany przez część elit. Ugrupowania polityczne stworzone przez właśnie tę część elity politycznej odrzucały po roku 1989 ustalenia „Okrągłego stołu” i kontestowały konstytucję uchwaloną w roku 1997, jednak to właśnie te ugrupowania wyraźnie zyskały poparcie społeczne po roku 2005. Interakcje pomiędzy systemem politycznym a podsystemem służb specjalnych po roku 1989 można określić jako w większej części negatywne. Sprzężenie zwrotne pomiędzy systemem politycznym a służbami specjalnymi w latach 1989 – 2018, z wyłączeniem okresu 2007 – 2015, prowadziło do zakłócenia równowagi bądź nawet do destabilizacji systemu politycznego z jednej strony, z drugiej zaś do destabilizacji służb. Dysfunkcjonalności spowodowane upolitycznianiem służb specjalnych przez aktorów politycznych i wykorzystywaniem ich do walki politycznej materializowały się w postaci afer, których rozmiar, znaczenie i powody odkrywały niezawisłe sądy. Gdyby pokusić się o sformułowanie jakiejś typologii afer z udziałem służb to wydaje się, iż najbardziej obiektywnym, a przy tym zasadnym z politologicznego punktu widzenia, kryterium kryterium byłby cel wykorzystania służb przez aktorów politycznych. Opieranie typologii o środki pracy operacyjnej nie ma wielkiego sensu, gdyż zestaw środków wykorzystywanych w pracy operacyjnej zawsze jest ten sam i obejmuje zazwyczaj różne techniki.

Z tego punktu widzenia afery można by podzielić na:

1. Afery wyborcze, w których ugrupowanie rządzące wykorzystuje służby do uzyskania przewagi nad konkurencją polityczną. W aferach tego rodzaju zagrożona jest podstawowa wartość demokracji, jaką jest konkurencyjność wyborów. Do tej kategorii można zaliczyć: sprawę Olina, aferę gruntową, sprawę posłanki Sawickiej i aferę „Pegasusa”.

⁹³⁷ Zob. K. Zuba, *Polska scena polityczna. Ciągłość i zmiana*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2012, s. 259 – 276.

2. Afery inwigilacyjne, w których służby są wykorzystywane do stałej inwigilacji i dezintegracji konkurencji politycznej. Do tej kategorii można zaliczyć aferę związaną z inwigilacją prawicy przez zespół płk Lesiaka i sprawę willi Kwaśniewskich.
3. Afery ekonomiczne, w której służby wykorzystuje się do załatwienia spraw związanych z interesami ekonomicznymi danego środowiska politycznego. Do tej kategorii można zaliczyć tzw. „Orlengate”, czyli sprawę zatrzymania prezesa Orlenu za rządów SLD w roku 2002.
4. Afery związane z zabezpieczeniem obozu władzy względem opozycji, np. kiedy partia rządząca wykorzystuje służby do sprawdzenia, czy konkurencja polityczna nie dysponuje lub nie może wejść w posiadanie informacji kompromitującej obóz władzy. Do tej kategorii można zaliczyć aferę podkarpacką.
5. Afery fikcyjne, w których służby specjalne służą do walki konkurencyjnych frakcji w ramach obozu władzy. Do tego typu afer można zaliczyć sprawę zatrzymania prof. Królikowskiego.
6. Pozorne afery, kiedy to jedno ze środowisk politycznych twierdzi, że do afery doszło, tymczasem jest to wyłącznie rodzaj prowokacji politycznej, w tym przypadku o charakterze mistyfikacyjnym⁹³⁸. Z tego typu prowokacją mamy do czynienia w przypadku fabrykowania pseudofaktów oraz pozorowania zdarzeń nieistniejących oraz tworzenia fałszywego obrazu zdarzeń realnych. Przykładem może być wykorzystanie jakiejś informacji w sposób manipulacyjny, często niezgodny z jej rzeczywistą treścią. Tutaj najlepszym przykładem jest sprawa Instrukcji 0015.

⁹³⁸ M. Karwat, *Sztuka manipulacji politycznej*, Wydawnictwo Adam Marzałek, Toruń 1998, s. 199.

ZAKOŃCZENIE

Celem niniejszej pracy było ukazanie służb specjalnych w dynamicznej interakcji z systemem politycznym, jak również opisanie i analiza uwikłań politycznych służb specjalnych, powodów tych uwikłań, ich przebiegu i efektów politycznych. Mając to na uwadze, uznałem za konieczne zestawienie stanu *de iure* ze stanem *de facto*, innymi słowy poszukiwanie odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób abstrakcyjnie i idealnie opisane formalne zasady funkcjonowania służb specjalnych, w tym wymagana od nich apolityczność, zasady ich kontroli i nadzoru, ich uprawnienia oraz pragmatyka służbowa są realizowane w praktyce politycznej w perspektywie rozwiązań w tym zakresie w innych państwach, ze szczególnym uwzględnieniem zachodnich, skonsolidowanych demokracji.

Na podstawie przeprowadzonych analiz stwierdzam, że zaplanowane cele zostały zrealizowane. W badaniach wykorzystałem metody jakościowe takie jak: analiza dokumentów i analiza dyskursu publicznego. Analizie poddano akty prawne regulujące pracę służb specjalnych oraz publikacje naukowe dotyczące usytuowania służb specjalnych w polskim systemie politycznym, z których został skonstruowany idealny model teoretyczny funkcjonowania podsystemu służb specjalnych w Polsce. Model ten został skonfrontowany ze stanem faktycznym, który został opisany na podstawie przeprowadzonej analizy dyskursu publicznego, głównie artykułów prasowych oraz publikacji wspomnieniowych byłych funkcjonariuszy służb specjalnych. Zestawienie tych danych wykazało zasadnicze różnice pomiędzy stanem postulowanym w dokumentach formalnych regulujących pracę służb a ich realnym działaniem.

Problem badawczy podjęty w niniejszej pracy dotyczył rozpoznania i wyjaśnienia relacji pomiędzy stopniem konsolidacji demokratycznego państwa a jego służbami specjalnymi, przy czym problem ten był analizowany przede wszystkim na przykładzie Polski. Główna hipoteza badawcza pracy brzmiała: Im niższy poziom konsolidacji systemu demokratycznego, tym niższy poziom profesjonalizmu oraz funkcjonalności służb (w sensie zgodnej z prawem realizacji powierzonych zadań). Z kolei konsolidacja systemu demokratycznego wpływa na stabilizację funkcjonalności służb specjalnych. Jednym z najważniejszych wskaźników, które pozwoliły oceniać stopień funkcjonalności i profesjonalizmu służb był zakres ich upolitycznienia. Upolitycznienia rozumianego za M. Karwatem jako „obiektywne uwikłanie albo wręcz „zaprogramowanie” czegoś lub kogoś przez mechanizmy polityki (zaprogramowanie – w tym sensie, że dane zjawisko już w swym pochodzeniu jest „produktem” polityki albo powstało „na zamówienie polityczne” lub też

w swym funkcjonowaniu jest zdeterminowane jej regułami i służy realizacji celów politycznych; to strukturalno – funkcjonalny aspekt upolitycznienia”⁹³⁹. Kategoria upolitycznienia w rozumieniu M. Karwata pozwoliła mi wykazać, że upolitycznienie służb specjalnych ma miejsce zarówno na poziomie jego formalno – instytucjonalnej organizacji, jak również na płaszczyźnie realnych praktyk politycznych. W skonkretyzowaniu pojęcia „upolitycznienie służb” pomogły również prace autorów zachodnich, którzy od dawna zajmują się tą kwestią takich jak Mark Lowenthal, który w jednej ze swoich publikacji stwierdził, iż oficerowie współpracujący z politykami powinni zachować zawodowy obiektywizm i nie ulegać naciskom politycznym, ponieważ ulegając takiej czy innej partii stają się stronnicy. Taką sytuację M. Lowenthal nazwał „upolitycznionym wywiadem”, który uznał za „najpoważniejszy wyraz hańby”⁹⁴⁰. Upolitycznienie służb specjalnych w literaturze przedmiotu jest traktowane jako zjawisko negatywne zagrażające z jednej strony demokracji, z drugiej zaś bezpieczeństwu danego państwa. Politolodzy zachodni zajmujący się problematyką służb wywiadowczych m.in. G.F. Treverton, G. Hasted i Joshua Rovner stworzyli różne typologie upolitycznienia służb specjalnych, z których w niniejszej pracy korzystałem. Jednak ich rozumienie upolitycznienia jest oparte głównie na kryterium wpływu na wnioski analityczne wywiadu. Przykładowo J. Rovner definiuje upolitycznienie jako „próbę manipulacji analizami wywiadu tak, aby odzwierciedlały preferencje polityczne”⁹⁴¹. W polskich warunkach upolitycznienie służb sięga znacznie głębiej i nie ogranicza się tylko do wpływu na takie czy inne wnioski w pracach analitycznych. Służby są wykorzystywane do działań takich jak np. spektakularne zatrzymania, których powody po kilku latach postępowań na salach sądowych okazują się pozaprawne a więc polityczne. Ukazaniu polskiej specyfiki upolitycznienia działalności służb posłużyło wprowadzenie w pracy pojęcia „afery politycznej” definiowanej jako działanie związane z uzyskiwaniem korzyści politycznych w wyniku podjęcia nielegalnych oraz sprzecznych z prawem i przyjętymi normami działań. Zyski te związane są najczęściej bezpośrednio lub pośrednio z zagadnieniem władzy: jej zdobyciem i umocnieniem lub możliwością wywierania na nią wpływu⁹⁴². To właśnie w ramach zdarzeń, które są określane jako afery polityczne, dochodzi do zderzenia, interakcji stanu *de iure* ze stanem *de facto*, lub parafrazując K. Pałęckiego podsystemu normatywnego z podsystemem behawioralnym⁹⁴³. Afery w najbardziej wyraźny sposób ukazują słabość formalnego systemu

⁹³⁹ M. Karwat, *Polityczność i upolitycznienie...*, op. cit., s. 77.

⁹⁴⁰ M.M. Lowenthal, *Intelligence...*, op. cit., s. 29

⁹⁴¹ J. Rovner, *Fixing the Facts...*, op. cit., s. 3.

⁹⁴² K. Gelles, M. Kozerski, J. Trajman, *Afery polityczne...*, op. cit., s. 22.

⁹⁴³ K. Pałęcki, *Prawo...*, op. cit., s. 13–24

nadzoru nad służbami specjalnymi w Polsce w konfrontacji z rzeczywistymi działaniami instrumentalnie wykorzystywanych przez aktorów politycznych służb specjalnych. Upolitycznione służby tracą swój profesjonalizm i funkcjonalność rozumianą jako działanie zgodne z prawem i z demokratycznymi standardami.

Przeprowadzone analizy pozwoliły mi pozytywnie zweryfikować postawioną hipotezę, chociaż uwzględniając jeden przypadek, rządu PO, wymaga ona bardziej szczegółowego doprecyzowania, co czynię poniżej. Cywilne służby specjalne w Polsce nie służyły i nie służą budowie skonsolidowanego systemu demokratycznego. Z drugiej strony słaby z różnych powodów polski system polityczny napędza słabość służb specjalnych. Polski system polityczny w latach 1989 – 2018 przechodził okresy, w których zbliżał się do demokracji skonsolidowanej oraz okresy wyraźnego załamania tych tendencji. Aktorzy polityczni ze względu na panującą wśród elity politycznej wzajemną, głęboką nieufność oraz paranoiczny styl myślenia części elit upolityczniali służby specjalne i wykorzystywali je do walki z opozycją polityczną lub w innych celach politycznych, które najczęściej wiązały się z kumulacją władzy. Również formalny system nadzoru i kontroli służb specjalnych zaprojektowany w różnego rodzaju aktach prawnych nie zapobiegł upolitycznieniu służb. Przez cały omawiany okres właściwie nie działała najważniejsza w systemie demokratycznym kontrola nad służbami ze strony parlamentu. Jediną skuteczną kontrolę służb specjalnych w systemie politycznym stanowiły sądy, media i organizacje pozarządowe. Z różnym jednak skutkiem i w różnym stopniu. W sprzężeniu zwrotnym wobec roli sądów i mediów w zakresie ujawniania afer z udziałem służb aktorzy polityczni po roku 2015 wprowadzili mechanizm kartelizacji tych instytucji polegający na ich przejmowaniu przez osoby związane w różny sposób z partią rządzącą. W perspektywie procesy te osłabiają i tak właściwie iluzoryczny system demokratycznej kontroli i nadzoru nad służbami specjalnymi, pogłębiają wpływy polityczne partii rządzącej w służbach i mogą zagrozić fundamentom demokracji w Polsce.

W weryfikacji głównej hipotezy badawczej pomocnym okazało się znalezienie odpowiedzi na główne pytania badawcze, do których należało m.in. pytanie o ewolucję polskiego systemu politycznego w latach 1989 – 2018 i wpływ tej ewolucji na podsystem służb specjalnych. M. Burton, R. Gunther i J. Higley na podstawie takich zmiennych jak: poziom zaufania pomiędzy elitami i zakres uczestnictwa politycznego pozostałych grup społecznych, wyróżnili kilka typów ustrojów politycznych a wśród nich demokrację skonsolidowaną, demokrację nieskonsolidowaną, demokrację ograniczoną i pseudodemokrację. W ramach zaproponowanej przez wymienionych badaczy typologii ewolucja polskiego systemu politycznego w latach 1989 – 2018 odbywała się od demokracji nieskonsolidowanej, w której

brak jest rzeczywistego porozumienia elit odnośnie demokratycznego porządku w polityce i brak wzajemnego zaufania aktorów politycznych do demokracji skonsolidowanej, charakteryzującej się zgodą elit w zakresie wspólnych wartości demokratycznych. Jednak na drodze rozwoju systemu politycznego zdarzały się przypadki okresów regresu i odwrotu od demokracji skonsolidowanej. W procesach związanych ze zmianami systemu demokratycznego uczestniczyły służby specjalne traktowane jako podsystem systemu politycznego. Analiza wzajemnych relacji systemu politycznego i podsystemu służb specjalnych wskazuje na występowanie pomiędzy nimi sprzężenia zwrotnego. Słaby z różnych powodów polski system polityczny napędzał słabość służb specjalnych. A słabe, dysfunkcjonalne służby specjalne wpływały na destabilizację systemu politycznego. Przy czym, w systemie można było dostrzec tendencję do kulminacji określonych czynników. Słabość demokracji sprzęgała się ze słabością służb i odwrotnie, ale stabilizacja również była obopólna, chociaż nie do końca trwała. Wskazuje to nie tylko na systemowość powiązań, ale i na dużą wrażliwość podsystemu służb w odniesieniu do całego systemu politycznego.

Państwo do czasu uchwalenia konstytucji w roku 1997 funkcjonowało w ramach rozwiązań prowizorycznych, zakładających w pierwszym okresie dużą rolę Prezydenta RP, szczególnie w obszarze resortów bezpieczeństwa. Dwie kluczowe afery z udziałem służb specjalnych w tamtym okresie, które w jakimś sensie ukształtowały niektóre procesy polityczne i których skutki były długofalowe, to inwigilacja prawicy oraz tzw. afera Olina. Działania zespołu płk J. Lesiaka, który inwigilował m.in. środowisko związane z późniejszymi działaczami PIS, wpłynęło w sprzężeniu zwrotnym na utrwalenie się w świadomości części elit tzw. paranoicznego stylu myślenia, a w dłuższej perspektywie na powołanie CBA. Z kolei trauma środowisk lewicowych dotkniętych aferą Olina, w której służby oskarżyły premiera J. Oleksego o współpracę z rosyjskim wywiadem, doprowadziła w sprzężeniu zwrotnym do reformy centrum zarządzania państwem w roku 1996 oraz do reformy służb specjalnych w roku 2002. Należy dodać, iż służby specjalne w tym okresie funkcjonowały w środowisku, w którym nie działały nawet formalne mechanizmy kontrolne, w tym kontrola parlamentu, stąd uwikłanie polityczne służb było łatwiejsze.

Po uchwaleniu konstytucji w latach 1997 – 2015 system polityczny zdawał się stabilizować. Konstytucja i inne ustawy wprowadziły różne formalne mechanizmy kontrolne nad działaniami służb specjalnych. Działała już wówczas parlamentarna Komisja ds. Kontroli Służb Specjalnych, Kolegium ds. Służb Specjalnych oraz instytucja Ministra Koordynatora. Polska znalazła się w Sojuszu Północnoatlantyckim (NATO). Jednak w latach 2005 – 2007 doszło do bezprecedensowego upolitycznienia służb specjalnych i do bezpośredniego

wykorzystania ich do walki z opozycją polityczną. Celem upolitycznionych służb w aferze gruntowej i w aferze posłanki Sawickiej stała się podstawowa wartość demokracji, jaką jest konkurencyjność wyborów. W obu tych przypadkach formalno – prawny system kontroli i nadzoru nad służbami specjalnymi nie zadziałał, a mechanizmy obu afer, w tym pozaprawne działania wskazujące na polityczne motywacje w działaniach służb, wykryto w ramach systemu sądowego. W obu tych aferach doszło do przekroczenia granic prowokacji. Z kolei pod rządami Platformy Obywatelskiej w latach 2007 – 2015 system polityczny ponownie wszedł w fazę stabilizacji. Mimo, iż system w tamtym okresie był względnie skonsolidowany, to jednak do afery i tak doszło. Należy podkreślić bowiem, że również PO nie doprowadziła do znaczącej zmiany strukturalnej w zakresie kontroli nad służbami, a w rezultacie, paradoksalnie, nie zajmując się służbami wystawiała je na potencjalne zagrożenie. System polityczny w latach 2007 – 2015 był stabilny, pomimo niestabilnej kontroli służb specjalnych, co w praktyce doprowadziło do destabilizacji systemu. Generalnie więc hipoteza o relacjach między systemem a służbami została potwierdzona, tyle że w tym przypadku sprzężenie miało charakter retardacyjny. Ugrupowanie rządzące, które swoimi działaniami, stabilizuje system polityczny nie może popełniać błędów politycznych związanych z zaniechaniem prowadzenia rzeczywistego nadzoru politycznego nad służbami specjalnymi, uwzględniającego ochronę takich wartości demokratycznych jak prawa i wolności obywatelskie oraz działanie służb w granicach prawa. Błąd polegający na zaniechaniu wprowadzenia rzeczywistej kontroli politycznej nad służbami specjalnymi popełniła Platforma Obywatelska w latach 2007 – 2015, kiedy np. zrezygnowała z wpisanego do swojego programu wyborczego postulatu wzmocnienia uprawnień Sejmowej Komisji Służb Specjalnych o kompetencje śledcze, czy też nie powołała Ministra Koordynatora. Zaniechania (niedecyzje polityczne) w tym zakresie zostały wykorzystane przez siły spoza koalicji rządzącej, a być może przez aktorów międzynarodowych do zdestabilizowania polskiego systemu politycznego, co doprowadziło do afery podsłuchowej. W tym przypadku za wywołaniem afery stały siły, które dążyły do destabilizacji systemu politycznego. O ile wcześniejsze afery były niejako produktem wewnętrznym systemu, w tym przypadku źródło w dużej mierze jest zewnętrzne. Nie tyle wynikało ze słabości systemu, ale z chęci jego osłabienia, zarazem wykorzystując jego słabości. Afera podsłuchowa, w ramach której podsłuchiowano najważniejszych urzędników państwowych, a nagrania następnie zostały opublikowane i w której pojawiały się wątki zaangażowania funkcjonariuszy CBA, doprowadziła do destabilizacji systemu politycznego. Następne wybory wygrało Prawo i Sprawiedliwość.

Po roku 2015 rozpoczęły się wyraźne procesy dekonsolidacji demokracji w Polsce, na które wskazuje m.in. reforma wymiaru sprawiedliwości. Prawdopodobnym celem wymienionej reformy było uzyskanie wpływów politycznych w szeroko rozumianym wymiarze sprawiedliwości. Podobne procesy zachodziły również w mediach publicznych. Proces przejmowania tych instytucji wpisuje się w zjawisko tzw. kartelizacji rozumianej jako tworzenie patronatu politycznego nad wymienionymi instytucjami, polegającego na obsadzaniu stanowisk osobami związanymi politycznie, personalnie lub ideologicznie z partią rządzącą. Z punktu widzenia rzeczywistej kontroli nad służbami specjalnymi to właśnie zmiany w zakresie mediów i wymiaru sprawiedliwości są najbardziej niebezpieczne, ponieważ instytucje te były najbardziej skuteczne w tym zakresie. Okres lat 2015 – 2018 to m.in. nowe metody jeszcze poważniejszego upolityczniania służb specjalnych, a także głębokie zakorzenienie paranoicznego sposobu myślenia wśród polityków partii rządzącej, które zostało jeszcze wzmocnione w wyniku katastrofy smoleńskiej i które było implementowane w działania służb, głównie Centralnego Biura Antykorupcyjnego a przejawiało się w uporczywym wszczynaniu spraw, które w przeszłości zostały umorzone przez Prokuraturę jak np. sprawa Willi Kwaśniewskich. Najważniejszą aferą polityczną tego okresu jest bez wątpienia afera „Pegasus”, w której doszło do inwigilacji szefa sztabu wyborczego największej partii opozycyjnej w Polsce w trakcie kampanii wyborczej. Sprawę tę można porównać jedynie z aferą „Watergate”.

W okresie 1989 – 2018 zmieniały się strukturalno – funkcjonalne aspekty działania cywilnych służb specjalnych i ich polityczne znaczenie. Na podstawie przyjętych kryteriów, zaproponowanych przez jednego z badaczy Jorge A. Tapię – Valdesa, takich jak: kontekst polityczny, postrzeganie zagrożeń, określenie stałych celów krajowych w zakresie bezpieczeństwa, ranga polityki bezpieczeństwa narodowego, stopień autonomii organów bezpieczeństwa narodowego i przestrzeganie praw człowieka można opisać ewolucję polskich cywilnych służb specjalnych począwszy od powołania Urzędu Ochrony Państwa i odnieść model przyjęty w polskich służbach specjalnych z bardzo rozwiniętymi uprawnieniami śledczymi do modeli dominujących w państwach euroatlantyckich, których służby są w większości pozbawione tych uprawnień. Przeprowadzona w tym zakresie analiza prowadzi do wniosku, iż struktura i zadania nowo powołanego w roku 1989 UOP – u były wzorowane na Służbie Bezpieczeństwa, która realizowała zadania policji politycznej, i to właściwie nie zmieniło się do dzisiaj. Służby pozbawione autonomii stają się łatwym narzędziem destabilizacji systemu politycznego np. poprzez wykorzystanie ich do głośnych medialnie

aresztowań przeciwników politycznych. Tendencje te są tym bardziej widoczne w momentach destabilizacji demokratycznego systemu politycznego.

W latach 1989 – 2018 zmieniała się pozycja i rola służb specjalnych w strukturze władzy wykonawczej i administracji państwowej. Służby specjalne, jak pisał Robert Jarvis, są z jednej strony niezbędne, z drugiej stanowią zagrożenie dla wartości demokratycznych, dlatego też w systemach demokratycznych tworzy się różnego rodzaju mechanizmy kontrolne. Podstawowym elementem systemu kontroli służb specjalnych ze strony władzy wykonawczej jest w Polsce premier, który zwykle ceduje swoje uprawnienia w tym zakresie na Ministra Koordynatora Służb Specjalnych. Jednak konstrukcja uprawnień Ministra Koordynatora jest pełna sprzeczności. Podobnie z punktu widzenia systemu demokratycznego roli cywilnego nadzoru nad każdą ze służb nie pełnią ich szefowie, ponieważ jako osoby mianowane przez daną partię polityczną są wobec niej lojalne i realizują polecenia polityczne. Poszczególne partie w odniesieniu do służb specjalnych budują swój nadzór polityczny głównie poprzez głębokie zmiany kadrowe i obsadzanie struktur służb specjalnych swoimi ludźmi. W dotychczasowej praktyce w polskim systemie politycznym dwa podmioty były najbardziej zaangażowane, chociaż w oparciu o zupełnie odmienne wizje, w zmiany w służbach. Był to z jednej strony Sojusz Lewicy Demokratycznej, z drugiej zaś Prawo i Sprawiedliwość.

Przeprowadzone analizy wykazały, iż formalny system kontroli i nadzoru działalności służb specjalnych ze strony organów ustawodawczych w omawianym okresie okazał się nieskuteczny i niefunkcjonalny. Wg zachodnich standardów prawdziwie demokratyczna kontrola instytucji musi się wiązać z odpowiedzialnością przed parlamentem. W polskim systemie politycznym, w porównaniu do innych państw zachodnich, kontrola parlamentu nad służbami specjalnymi jest mocno ograniczona. Parlamentarna Komisja ds. Służb Specjalnych posiada dwa podstawowe ograniczenia: nie ma uprawnień komisji śledczej, a więc szefowie służb mogą w trakcie jej obrad udzielać dowolnych odpowiedzi i rola opozycji parlamentarnej jest w jej pracach właściwie marginalna, ponieważ biorąc pod uwagę parytet miejsc, większość w komisji ma zawsze partia rządząca. Ponadto udział w komisji każdego z posłów jest zależny od nadania jej członkowi certyfikatu bezpieczeństwa, a te wydaje Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, który formalnie jest nadzorowany przez komisję. Uprawnienia Szefa ABW sięgają również takich kwestii jak np. wydanie zgody na ujawnianie informacji objętych klauzulami tajności przez funkcjonariuszy i osoby współpracujące ze służbami, którzy składają wyjaśnienia przed różnymi instytucjami kontrolnymi. Ostatecznie więc to szef instytucji kontrolowanej decyduje, do których informacji może mieć dostęp każda instytucja kontrolna.

Najbardziej skuteczne w kontroli służb specjalnych w okresie 1989 – 2018 okazały się sądy, które w systemie politycznym pełnią rolę strażnika „posłuszeństwa wobec prawa i regulacji” ze strony aktorów systemu politycznego. Rola sądów jest nie do przecenienia w odkrywaniu prawdziwych, politycznych powodów różnych spektakularnych akcji służb specjalnych takich jak np. głośne medialnie zatrzymania polityków. Inną skuteczną instytucją kontroli służb, której działanie jest najbliższe czasowo danemu wydarzeniu są media. Słabości polskiej demokracji przełożyły się na słabość instytucjonalną służb specjalnych, które w latach 1989 – 2018 wielokrotnie były wykorzystywane do walki politycznej z opozycją i realizacji innych interesów aktualnie rządzącej partii.

Służby specjalne w latach 1989 – 2018 wielokrotnie ulegały naciskom politycznym i były wykorzystywane do pozaprawnych działań, których ukrytym celem była realizacja określonego interesu partii rządzącej. Instrumentalizacji politycznej służb specjalnych sprzyjały z pewnością posiadane przez nie uprawnienia dochodzeniowo – śledcze, dzięki którym można było przeprowadzać spektakularne, głośne medialnie akcje na zamówienie polityczne. Należy dodać również, iż stałe rozszerzanie zadań i uprawnień służb specjalnych powoduje jeszcze większą koncentrację w ich ramach wrażliwych informacji, które można wykorzystać do walki politycznej. Po roku 1989 była możliwa budowa cywilnych służb specjalnych opartych o model dominujący w świecie zachodnim, z której jednak nie skorzystano. Taki model znacznie bliższy standardom zachodniej, liberalnej demokracji przyjęto po roku 1989 w Czechach. Różnice w tym zakresie jedynie się pogłębiają, mimo faktu podobnego do polskiego doświadczenia wychodzenia z komunizmu i bliskości geograficznej obu państw. W czeskim systemie politycznym z zasady zapobiega się zbytnej koncentracji informacji i kompetencji w ramach jednej instytucji, co mogłoby rodzić zagrożenia dla porządku demokratycznego państwa prawa. Czeski porządek prawny bardzo wyraźnie rozdzielił służby wywiadowcze od organów policyjnych, nadając jedynie tym drugim uprawnienia śledcze. Służby są podporządkowane premierowi, ale od początku ich powołania kontrolowane przez parlamentarne komisje a ostatnio również przez niezależny organ kontroli.

Mam nadzieję, że niniejsza praca przyczyni się do wypełnienia luki w zakresie badania zagadnień związanych z kwestią funkcjonowania służb specjalnych w polskim systemie demokratycznym, wzajemnych interakcji pomiędzy służbami a systemem politycznym oraz problematyką upolitycznienia służb. Patrząc jednak szerzej, chciałbym, żeby wnioski ogólne z moich rozważań pogłębiły także naszą wiedzę na temat rozumienia procesów politycznych w systemie demokratycznym.

SPIS TABEL I WYKRESÓW

Rys. 1. Koncepcja państwa Gore – Tex autorstwa P. Gilla.....	s. 101.
Wykres 1. Rodzaje służb wywiadowczych (Types of Security Intelligence Services).....	s. 102.
Wykres 2. Typy ustrojów politycznych (Regime Types).....	s. 103.
Tabela 1. Kolegium do Spraw Służb Specjalnych – zakres działania.....	s. 192.
Tabela 2. Typy parlamentarnych komisji nadzoru wywiadowczych w demokracjach.....	s. 195.

BIBLIOGRAFIA

I. Materiały źródłowe i dokumenty (akty prawa, traktaty, materiały konferencyjne i seminaryjne)

Biała Księga, Akta śledztwa prowadzonego przez Prokuraturę Warszawskiego Okręgu Wojskowego w Warszawie w sprawie wniosków Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 19.12.1995 r. i 16.01.1996 r. (sygnatura akt PoŚl 1/96), Centrum Informacyjne Rządu, Warszawa 1996.

Bodnar A., Borkowski T., Cichocki J., Klicki W., Kładoczny P., Rapacki A., Rudzińska – Bluszcz Z., „OSIODŁAĆ PEGAZA” Przestrzeganie praw obywatelskich w działalności służb specjalnych –założenia reformy wrzesień 2019, https://panoptykon.org/sites/default/files/osiodlac_pegaza_-_jak_powinien_wygladac_nadzor_nad_sluzbami._raport_ekspertow.pdf, (dostęp: 20.08.2021).

Cytat z uzasadnienia wyroku, sygn. akt XXIV C 929/08, w: Hoc S., Kilka refleksji o płk prof. Jerzym Koniecznym – byłym szefie i Przyjacielu, w: Widacki J. (red.), Inspiracje i wspomnienia dedykowane pamięci Jerzego Koniecznego, Kraków 2021.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1148 z dnia 6 lipca 2016 r. w sprawie środków na rzecz wysokiego wspólnego poziomu bezpieczeństwa sieci i systemów informatycznych na terytorium Unii, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016L1148&from=EN>, (dostęp: 18.01.2021).

Gesetz über die parlamentarische Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit des Bundes (Kontrollgremiumgesetz – PKGrG), <https://www.gesetze-im-internet.de/pkgrg/BJNR234610009.html>, (dostęp: 08.02.2021).

II Akta 213/16, [http://orzeczenia.wroclaw.sa.gov.pl/content/\\$N/155000000001006_II_AKa_000213_2016_Uz_2017-04-27_002](http://orzeczenia.wroclaw.sa.gov.pl/content/$N/155000000001006_II_AKa_000213_2016_Uz_2017-04-27_002), (dostęp: 12.07.2021).

Informacja o wynikach działalności Centralnego Biura Antykorupcyjnego za 2019 rok, file:///C:/Users/User/Downloads/informacja_CBA_2019.pdf, (dostęp: 16.01.2021).

Informacja Rzecznika Praw Obywatelskich za rok 1999, <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Informacja%20Rzecznika%20Praw%20Obywatelskich%20za%20rok%201999.pdf>, (dostęp: 21.08.2021).

Informacja Rzecznika Praw Obywatelskich za rok 2003, <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Informacja%20Rzecznika%20Praw%20Obywatelskich%20za%20rok%202003.pdf>, (dostęp: 15.02.2021).

Informacja Rzecznika Praw Obywatelskich za rok 2008, <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Biuletyn%20RPO%20-%20Źródła%20nr%201%20-%20Informacja%20o%20działalności%20Rzecznika%20Praw%20Obywatelskich%20w%20roku%202008%20oraz%20o%20stanie%20przestrzegania%20wolności%20i%20praw%20człowieka%20i%20obywatela.pdf>, (dostęp: 15.02.2021).

Informacja Rzecznika Praw Obywatelskich za rok 2010, <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Informacja%20o%20działalności%20Rzecznika%20Praw%20Obywatelskich%20w%20roku%202010%20oraz%20o%20stanie%20przestrzegania%20wolności%20i%20praw%20człowieka%20i%20obywatela.pdf>, (dostęp: 15.02.2021).

Informacja Rzecznika Praw Obywatelskich za rok 2011, <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Biuletyn%20Rzecznika%20Praw%20obywatelskich%202012%2C%20nr%201%20Źródła.pdf>, (dostęp: 15.02.2021).

Informacja Rzecznika Praw Obywatelskich za rok 2012, <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Biuletyn%20Rzecznika%20Praw%20obywatelskich%202013%2C%20nr%201%20Źródła.pdf>, (dostęp: 15.02.2021).

Informacja Rzecznika Praw Obywatelskich za rok 2013, <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Informacja%20roczna%20RPO%202013.pdf>, (dostęp: 15.02.2021).

Interpelacja nr 7653 do prezesa Rady Ministrów w sprawie nieodpowiedzialnych działań ABW, <https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=22C5F662>, (dostęp: 19.08.2021).

Jak walczyć z korupcją? Zasady tworzenia i wdrażania strategii antykorupcyjnej dla Polski, Fundacja Batorego, Warszawa 2010, https://www.batory.org.pl/doc/Jak_walczyc_zkor.pdf, (dostęp: 06.02.2021).

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., , Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483, <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19970780483/U/D19970483Lj.pdf>, (dostęp: 12.07.2021).

Materiały szkoleniowe ABW dla kandydatów na pełnomocnika ochrony oraz jego zastępcę, Wydanie ABW, 2017.

Międzynarodowa deklaracja dotycząca praw i zwyczajów wojennych. Bruksela, 27 sierpnia 1874, , (Projet d'une Déclaration internationale concernant les lois et coutumes de la guerre. Bruxelles, 27 août 1874), <https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/dih.nsf/ART/135-70019?OpenDocument>, (dostęp; 13.12.2020).

Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 stycznia 2012 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. 2012 poz. 32), <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WMP20120000032/U/M20120032Lj.pdf>, (dostęp: 10.02.2021).

Obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów z 26 lutego 2018 w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu zarządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie nadania statutu Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, (M.P. 2002 nr 26 poz. 432), <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WMP20020260432>, (dostęp: 19.12.2021).

Opcja 2001. Przyszłość polskich służb specjalnych, Instytut Problemów Bezpieczeństwa – Fundacja Naukowa, Warszawa 2001.

Oświadczenie premiera Tadeusza Mazowieckiego z dnia 12 września 1989, The legal path of polish freedom, [http://polishfreedom.pl/dokument/oswiadczenie –premiera –tadeusza –mazowieckiego –wygloszone –w –sejmie](http://polishfreedom.pl/dokument/oswiadczenie-premiera-tadeusza-mazowieckiego-wygloszone-w-sejmie), (dostęp: 25.05.2020).

Oświadczenie Prezesa Trybunału Konstytucyjnego prof. Marka Safjana, 21 lutego 2006 r., https://trybunal.gov.pl/fileadmin/content/dokumenty/wystapienia/1998_2006/oswiadczenie20060221.pdf, (dostęp: 02.12.2021).

Pismo RPO z dnia 8.10.2012, sygn. RPO – 583307 – I/12/KMŁ, [https://bip.brpo.gov.pl/sprawy –generalne/pdf/2008/02/583307/1674749.pdf](https://bip.brpo.gov.pl/sprawy-generalne/pdf/2008/02/583307/1674749.pdf), (dostęp: 21.08.2021).

Postanowienie z dnia 15 czerwca 1993 roku (U.3/93), https://trybunal.gov.pl/fileadmin/content/dokumenty/wystapienia/1998_2006/oswiadczenie20060221.pdf, (dostęp: 02.12.2021).

Program PIS 2014, <http://pis.org.pl/dokumenty>, (dostęp: 06.04.2021).

Program Socjaldemokracji Rzeczypospolitej Polskiej, Deklaracja Socjaldemokracji Rzeczypospolitej Polskiej uchwalona przez Kongres Założycielski w dniu 28 stycznia 1990 roku, web.archive.org/web/19980209102935/http://sdrp.org.pl/program.htm, (dostęp: 27.05.2020).

Projekt Ustawy o ABW z dn. 1.08.2013, https://panoptykon.org/sites/default/files/projekt_ustawa_o_abw_20.08.2013.pdf, (dostęp: 19.08.2021).

Projekt ustawy o działaniach antyterrorystycznych – opinia RPO, 19.05.2016, [https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/projekt –ustawy –o –dzialaniach –antyterrorystycznych –opinia –rpo](https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/projekt-ustawy-o-dzialaniach-antyterrorystycznych-opinia-rpo), (dostęp: 19.12.2021).

Projekt Ustawy o likwidacji Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Druk nr 1440, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/7BD4B6DAE82A168AC1257B880033CF10/%24File/1440.pdf>, (dostęp: 27.01.2022).

Projev prezidenta ČSFR Václava Havla ve Federálním shromáždění z 29.06.1990, <https://www.vaclavhavel.cz>, (dostęp: 17.04.2020).

Rozkaz personalny nr 01 z dnia 12 lipca 1990, w: Kozłowski K., *Rewolucja po polsku*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Wydanie specjalne”, [https://www.abw.gov.pl/pl/pbw/publikacje/przegląd –bezpieczenstw –1/569,Przegląd –Bezpieczenstwa –Wewnetrznego –WYDANIE –SPECJALNE.html](https://www.abw.gov.pl/pl/pbw/publikacje/przegląd-bezpieczenstw-1/569,Przegląd-Bezpieczenstwa-Wewnetrznego-WYDANIE-SPECJALNE.html), (dostęp: 5.11.2018).

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 maja 2013 r. w sprawie przetwarzania przez Centralne Biuro Antykorupcyjne informacji i danych stanowiących tajemnicę bankową oraz informacji dotyczących umów o rachunek papierów wartościowych, umów o rachunek pieniężny, umów ubezpieczenia lub innych umów dotyczących obrotu instrumentami finansowymi (Dz.U.2013.572), [https://sip.lex.pl/akty –prawne/dzu –dziennik –ustaw/przetwarzanie –przez –centralne –biuro –antykorupcyjne –informacji –i –danych –17990379](https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/przetwarzanie-przez-centralne-biuro-antykorupcyjne-informacji-i-danych-17990379), (dostęp: 21.08.2021).

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 1997 r. w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działania Ministra – członka Rady Ministrów Zbigniewa

Siemiątkowskiego (Dz.U. 1997 nr 5 poz. 27), <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19970050027/O/D19970027.pdf>, (dostęp: 04.02.2021).

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra – Członka Rady Ministrów Mariusza Kamińskiego – Koordynatora Służb Specjalnych (Dz.U. 2015 poz. 1921), <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20150001921/O/D20151921.pdf>, (dostęp: 04.02.2021).

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 września 2014 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra – Członka Rady Ministrów Jacka Cichockiego w zakresie koordynacji służb specjalnych (Dz.U. z 2014 poz. 1276), <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20140001276/O/D20141276.pdf>, (dostęp: 04.02.2021).

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Jacka Cichockiego – Ministra Spraw Wewnętrznych – w zakresie koordynacji służb specjalnych (Dz.U. 2011 nr 254 poz. 1524), <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20112541524/O/D20111524.pdf>, (dostęp: 04.02.2021).

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 lutego 2013 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Bartłomieja Sienkiewicza – Ministra Spraw Wewnętrznych – w zakresie koordynacji służb specjalnych (Dz.U. 2013 poz. 272), <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20130000272/O/D20130272.pdf>, (dostęp: 04.02.2021).

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 3 sierpnia 2006 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra–członka Rady Ministrów – Koordynatora Służb Specjalnych, Zbigniewa Wassermana, (Dz.U. 2006 nr 141 poz. 998), <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20061410998/O/D20060998.pdf>, (dostęp: 04.02.2021)

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 listopada 1997 r. w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działania Ministra –członka Rady Ministrów Janusza Pałubickiego (Dz.U. 1997 nr 136 poz. 924), <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19971360924/O/D19970924.pdf>, (dostęp: 04.02.2021).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 lipca 2002 r. w sprawie szczegółowego trybu i zasad funkcjonowania Kolegium do Spraw Służb Specjalnych oraz zakresu czynności sekretarza tego Kolegium (Dz.U. 2002 nr 103 poz. 929), <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20021030929/O/D20020929.pdf>, (dostęp: 06.02.2021).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu przeprowadzania kontroli przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów, Dz.U.03.146.1414.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 lipca w sprawie powołania Politycznego Komitetu Doradczego przy Ministrze Spraw Wewnętrznych oraz nadania mu statutu, (Dz.U.90.47.279), <https://www.prawo.pl/akty/dz-u-1990-47-279,16793693.html>, (dostęp: 26.05.2020).

RPO pyta o udział KRRiT w powoływaniu władz mediów publicznych – zgodnie z wyrokiem TK, Oficjalna strona RPO 23.01.2019 r, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-pyta-o-udzial-krrit-w-powozywaniu-wladz-mediow-publicznych-zgodnie-z-wyrokiem-tk>, (dostęp: 03.01.2022 r.).

RPO wycofał z Trybunału Konstytucyjnego wniosek ws. „owoców zatrutego drzewa”, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-wycofal-z-trybunalu-konstytucyjnego-wniosek-ws-owocow-zatrutego-drzewa>, (dostęp: 22.08.2021).

Sprawozdanie Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych, Komisji do Spraw Służb Specjalnych, Komisji Obrony Narodowej oraz Komisji Ustawodawczej o poselskim projekcie uchwały w sprawie rządowego raportu o działaniach na rzecz odbudowy struktur bezpieczeństwa państwa polskiego (druki nr 1722 i 1980), <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata2.nsf/main/OE7E7B16>, (dostęp: 18.08.2021).

Sprawozdanie Rzecznika Praw Obywatelskich za okres 8 maja 1996 do 7 maja 1997, <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Informacja%20roczna%201996-1997.pdf>, (dostęp: 15.02.2021).

Sprawozdanie stenograficzne z 65 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 28 kwietnia 2010, Sejm RP, Kadencja VI, Warszawa 2010, s. 39, [http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter6.nsf/0/F7CEF0781BCE0344C12577130074AD8B/\\$file/65_a_ksiazka.pdf](http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter6.nsf/0/F7CEF0781BCE0344C12577130074AD8B/$file/65_a_ksiazka.pdf), (dostęp: 12.02.2021).

Sprawozdanie stenograficzne, 21 posiedzenie Sejmu RP, 9 II 1990 r., [https://orka2.sejm.gov.pl/StenogramyX.nsf/0/BA9119ABA983F862C1257D20002CC70C/\\$file/021_000006745.pdf](https://orka2.sejm.gov.pl/StenogramyX.nsf/0/BA9119ABA983F862C1257D20002CC70C/$file/021_000006745.pdf), (dostęp: 19.11.2021), s. 96.

Sprawozdanie stenograficzne, 25 posiedzenie Sejmu RP, 6 IV 1990 r., s. 175, [https://orka2.sejm.gov.pl/StenogramyX.nsf/0/7C83FBE0F77DF78EC1257D20002CC710/\\$file/025_000006805.pdf](https://orka2.sejm.gov.pl/StenogramyX.nsf/0/7C83FBE0F77DF78EC1257D20002CC710/$file/025_000006805.pdf), (dostęp: 19.11.2021).

Sygn. akt K 45/02, <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20041091159/T/D20041159TK.pdf>, (dostęp: 12.02.2021).

Uchwała nr 69 Rady Ministrów z dnia 21 maja 1990 r. w sprawie trybu i warunków przyjmowania byłych funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa do służby w Urzędzie Ochrony Państwa oraz w innych jednostkach organizacyjnych MSW (Monitor Polski z 1990 r., nr 20, poz. 159), <https://sip.lex.pl/akty-prawne/mp-monitor-polski/tryb-i-warunki-przyjmowania-bylych-funkcjonariuszy-sluzby-16822862>, (dostęp: 19.11.2021).

Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa (Dz.U. 2018 poz. 1560), <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20180001560/O/D20181560.pdf>, (dostęp: 16.01.2021).

Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa (Dz.U. 1990 nr 30 poz. 180), <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19900300180/O/D19900180.pdf>, (dostęp: 05.07.2021).

Ustawa antyterrorystyczna daje służbom bezpieczeństwa niekontrolowaną władzę, Amnesty International 15.06.2016, <https://amnesty.org.pl/ustawa-antyterrorystyczna-daje-sluzbom-bezpieczenstwa-niekontrolowana-wladze/>, (dostęp: 19.12.2021).

Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, Dz.U. 1992 nr 84 poz. 426, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19920840426/O/D19920426.pdf>, (dostęp: 29.11.2021).

Ustawa z 25 czerwca 2015 roku o Trybunale Konstytucyjnym, (Dz.U. 2015 poz. 1064), <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu20150001064>, (dostęp: 27.12.2021).

Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych, Dz.U. 2016 poz. 904, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20160000904/U/D20160904Lj.pdf>, (dostęp: 12.07.2021).

Ustawa z dnia 12 lipca 2017 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, (Dz.U. 2017 poz. 1452), <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20170001452/T/D20171452L.pdf>, (dostęp: 03.01.2022 r.).

Ustawa z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego, (Dz.U. 2016 poz. 2074), <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20160002074/T/D20162074L.pdf>, (dostęp: 27.12.2021 r.).

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 1960 nr 30 poz. 168), <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19600300168/U/D19600168Lj.pdf>, (dostęp: 12.02.2021).

Ustawa z dnia 14 grudnia 1982 r. o ochronie tajemnicy państwowej i służbowej, Dz.U. 1982 nr 40 poz. 271, <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19820400271/O/D19820271.pdf>, (dostęp: 31.10.2019).

Ustawa z dnia 15 stycznia 2016 r. o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw, (Dz.U. 2016 poz. 147), <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20160000147>, (dostęp: 12.07.2021)

Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. 2016 poz. 1947), art. 113 ust.2, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20160001947/U/D20161947Lj.pdf>, (dostęp: 22.08.2021).

Ustawa z dnia 19 listopada 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, (Dz.U. 2015 poz. 1928), <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20150001928>, (dostęp: 27.12.2021 r.).

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz.U. z 2006 r. Nr 216, poz. 1584 z późn. zmianami), <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19971060679/U/D19970679Lj.pdf>, (dostęp: 16.01.2021).

Ustawa z dnia 22 czerwca 2016 r. o Radzie Mediów Narodowych, (Dz.U. 2016 poz. 929), <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20160000929/T/D20160929L.pdf>, (dostęp: 03.01.2022 r.).

Ustawa z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych, Dz.U. 1999 nr 11 poz. 95, <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19990110095/T/D19990095L.pdf>, (dostęp: 31.10.2019).

Ustawa z dnia 24 listopada 2017 r. o zmianie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, (Dz.U. 2018 poz. 7), <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20180000007/O/D20180007.pdf>, (dostęp: 03.01.2022 r.).

Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz.U. 2002 nr 74 poz. 676), <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20020740676/U/D20020676Lj.pdf>, (dostęp: 20.12.2020).

Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, Dz.U. z 2016 r., poz. 1897, <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20020740676>, (dostęp: 21.05.2020).

Ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe (Dz.U. 1984 nr 5 poz. 24), <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19840050024/U/D19840024Lj.pdf>, (dostęp: 15.02.2021).

Ustawa z dnia 26 stycznia 2018 r. o Straży Marszałkowskiej (Dz. U. 2018 poz. 729), art. 2, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20180000729/U/D20180729Lj.pdf>, (dostęp: 22.08.2021).

Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. prawo o prokuraturze (Dz.U. z 2016 r., poz. 177), Obserwatorium demokracji, <https://obserwatoriumdemokracji.pl/ustawa/ustawa-z-dnia-x-prawo-o-prokuraturze/>, (dostęp: 21.12.2021).

Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o prokuraturze, (Dz.U. 2016 poz. 178), <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20160000178/O/D20160178.pdf>, (dostęp: 21.12.2021).

Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, (Dz.U. 2016 poz. 2072), <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20160002072/T/D20162072L.pdf>, (dostęp: 27.12.2021 r.).

Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego, (Dz.U. 2016 poz. 2073), <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20160002073/T/D20162073L.pdf>, (dostęp: 27.12.2021 r.).

Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (tekst jednolity: Dz.U z 2016 r., poz. 543),

<http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20160000543/U/D20160543Lj.pdf>,
(dostęp: 02.02.2021).

Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych, Dz.U z 2019 r., poz. 742,
<http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20101821228/U/D20101228Lj.pdf>,
(dostęp: 31.10.2019).

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego, Dz.U. 1997 nr 89 poz. 555 z
późn. zm.,
<http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19970890555/U/D19970555Lj.pdf>,
(dostęp: 12.07.2021).

Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym, (Dz.U. 2018 poz. 5),
<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20180000005/T/D20180005L.pdf>,
(dostęp: 03.01.2022 r.).

Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa (Dz.U. 2018 poz. 138), art. 19
ust.1., <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20180000138/T/D20180138L.pdf>,
(dostęp 22.08.2021).

Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz
niektórych innych ustaw, (Dz.U. 2018 poz. 3),
<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20180000003/T/D20180003L.pdf>,
(dostęp: 03.01.2022 r.).

Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (tekst jednolity: Dz.U. z 2012 r. poz. 392,
ze zm.),
<http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20120000392/U/D20120392Lj.pdf>,
(dostęp: 04.02.2021).

Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zmianie niektórych ustaw normujących funkcjonowanie
gospodarki i administracji publicznej (Dz.U. 1996 nr 106 poz. 496),
<http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19961060496/U/D19960496Lj.pdf>,
(dostęp: 06.02.2021).

Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, (Dz.U. 2006 nr 104
poz. 708),
<http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20061040708/T/D20060708L.pdf>,
(dostęp: 06.07.2021).

Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu
Wojskowego, (Dz.U. 2006 nr 104 poz. 709),
<http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20061040709/T/D20060709L.pdf>,
(dostęp: 06.07.2021).

Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r., Przepisy wprowadzające ustawę o Służbie Kontrwywiadu
Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego oraz ustawę o służbie funkcjonariuszy
Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego,
(Dz.U.2006.104.711), <https://www.prawo.pl/akty/dz -u -2006 -104 -711,17282925.html>,
(dostęp: 06.07.2021).

Ustawa z dnia 9 lipca 2003 r. o Wojskowych Służbach Informacyjnych, (Dz.U. 2003 nr 139
poz. 1326),

<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20031391326/U/D20031326Lj.pdf>,
(dostęp: 05.07.2021).

Uzasadnienie do Ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz.U. 2006 nr 104 poz. 708), http://orka.sejm.gov.pl/proc5.nsf/projekty/275_p.htm, (dostęp: 06.02.2021).

Uzasadnienie do zmian w Ustawie o ABW i AW, file:///C:/Users/User/Downloads/Uzasadnienie_-_OSR_-_AW.pdf, (dostęp: 19.08.2021).

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 maja 2000 r. K 21/99, <https://sip.lex.pl/orzeczenia-i-pisma-urzedowe/orzeczenia-sadow/k-21-99-wyrok-trybunalu-konstytucyjnego-520134026>, (dostęp: 21.08.2021).

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 grudnia 2016 r., Sygn. akt K 13/16, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20160002210/T/D20162210TK.pdf>,
(dostęp: 03.01.2022 r.).

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 lipca 2014 r. (K 23/11) dotyczący kontroli operacyjnej stosowanej przez służby Policyjne i ochrony państwa, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20140001055/O/D20141055.pdf>,
(dostęp: 15.02.2021).

Wystąpienie RPO do Prezesa Rady Ministrów w sprawie zweryfikowania informacji o przewożeniu przez terytorium Polski i przetrzymywaniu na terenie kraju oraz poddawaniu torturom osób – członków terrorystycznej organizacji Al – Kaida – 30 czerwca 2008 r, <https://www.rpo.gov.pl/pliki/12149079480.pdf>, (dostęp: 15.02.2021).

Zákon č. 154/1994 Sb., o Bezpečnostní informační službě, <https://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?cz=154&r=1994>, (dostęp: 10.08.2018).

Zákon č. 205/2017 Sb., Zákon, kterým se mění zákon č. 181/2014 Sb., o kybernetické bezpečnosti a o změně souvisejících zákonů (zákon o kybernetické bezpečnosti), ve znění zákona č. 104/2017 Sb., a některé další zákony, <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2017-205>,
(dostęp: 09.05.2019).

Zákon o kybernetické bezpečnosti a o změně souvisejících zákonů (zákon o kybernetické bezpečnosti), Zákon č. 181/2014 Sb., <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2014-181>, (dostęp: 21.08.2019).

Zákon, kterým se mění zákon č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách České republiky, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, Zákon č. 325/2017 Sb., <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2017-325>, (dostęp: 03.05.2020)

Załącznik do uchwały Sejmu RP z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu RP (tekst jednolity M.P. 2012 poz. 32 z późn. zm.), <http://www.sejm.gov.pl/prawo/regulamin/kon7.htm>, (dostęp: 24.11.2019).

Zarządzenie nr 043/90 ministra spraw wewnętrznych z dnia 10.05.1990 r. w sprawie zaprzestania działalności Służby Bezpieczeństwa, w: Jusupović A., Leškiewicz R. (red.), Historyczno –prawną analizą struktur organów bezpieczeństwa państwa w Polsce Ludowej (1944 –1990). Zbiór studiów, IPN, Warszawa 2013.

Zarządzenie Nr 163 Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 września 2018 r. w sprawie nadania statutu Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, (M.P. z 2018 r. poz. 927), <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WMP20180000927/O/M20180927.pdf>, (dostęp: 06.07.2021).

Zarządzenie nr 39 prezesa Rady Ministrów z dnia 4 lipca 1990 roku w sprawie szczegółowego określenia zadań oraz struktury organizacyjnej Urzędu Ochrony Państwa, w: Jusupović A., Leśkiewicz R. (red.), *Historyczno –prawną analizą struktur organów bezpieczeństwa państwa w Polsce Ludowej (1944 –1990). Zbiór studiów*, IPN, Warszawa 2013.

Zarządzenie nr 53/90 ministra spraw wewnętrznych z 2.07.1990 w sprawie określenie stanowisk zajmowanych przez funkcjonariuszy byłej Służby Bezpieczeństwa oraz jednostek organizacyjnych resortu spraw wewnętrznych, w których pełnili oni służbę. (Dz. Urz. MSW z 1990 r., nr 2, poz. 10.), <https://www.seirp.pl>, (dostęp: 19.11.2021).

II. Encyklopedie i słowniki

American Heritage Dictionary, <https://ahdictionary.com/word/search.html?q=intelligence>, (dostęp: 20.12.2020).

Encyklopedia Zarządzania, <https://mfiles.pl/pl/index.php/Cybernetyka>, (dostęp: 18.03.2021).

Krzak A., *Wywiad gospodarczy*, w: Wojtaszczyk K. (red.), *Polskie służby specjalne, Słownik*, Oficyna Wydawnicza ASPRA –JR, Warszawa 2011.

Szymczak M. (red.), *Słownik języka polskiego*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, t. 1, Warszawa 1988.

Tokarski J. (red.), *Słownik wyrazów obcych*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1980.

III. Monografie i opracowania (wydawnictwa zwarte)

Almond G. A. i Verba S., *Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Sage Publications 1989.

Almond A.G., *Political Development*, Boston 1970, <https://archive.org/details/politicaldevelop0000almo/page/187/mode/2up>, (dostęp: 20.11.2020).

Almond G., Powell G. B., *Comparative Politics: System, Process and Policy*, Little, Brown And Company, Boston, Toronto 1986, https://archive.org/stream/comparativepolit0000almo_j6g3#page/n7/mode/2up, (dostęp: 29.12.2020).

Almond G.A., Coleman J., *The Politics of Developing Areas*, Princeton 1960, <https://openlibrary.org>, (dostęp: 19.11.2020).

Andrew C., Mitrochin W., *Archiwum Mitrochina.2. KGB i świat*, Rebis, Poznań 2011.

Antoszewski A., *System polityczny RP*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012.

- Bertalanffy K.L., *Ogólna teoria systemów*, PWN, Warszawa 1984.
- Bertalanffy von K. L., *General System Theory*, New York 1968, https://rauterberg.employeed.tue.nl/lecturenotes/DDM110%20CAS/Von_Bertalanffy_1968%20General_System_Theory.pdf, (dostęp: 18.03.2021)
- Beyme von K., *Współczesne teorie polityczne*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2007.
- Blok Z., *O polityczności, polityce i politologii*, https://www.researchgate.net/publication/303466594_O_politycznoscipolityceipolitologii/link/5744556e08ae298602f3ab00/download, (dostęp: 17.12.2020).
- Bodnar A., *Ekonomika i polityka. Podstawowe zależności*, PWN, Warszawa 1978.
- Born H. and Leigh I., *Democratic Accountability of Intelligence Services*, DCAF, Genewa 2007, https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/PP19_Born_Leigh.pdf, (dostęp: 08.02.2021).
- Born H., Willis A., *Overseeing Intelligence Services*, DCAF, Genewa 2012, <https://issat.dcaf.ch/Learn/Resource-Library2/Tools/Overseeing-Intelligence-Services-A-Toolkit>, (dostęp: 15.02.2012).
- Bożek M., Czurek M., Karpiuk M., Kostrubiec J., *Śłużby specjalne w strukturze władz publicznych. Zagadnienia prawnoustrojowe*, Wydawnictwo Wolters Kluwer S.A., Warszawa 2011.
- Bruneau T. C. i Dombrosky K. R., *Reforming Intelligence: The Challenge of Control in New Democracies*, <https://calhoun.nps.edu/handle/10945/41971>, (dostęp: 29.03.2021).
- Codevilla A., *Informing Statecraft. Intelligence for a New Century*, Free Press, New York 1992, <https://archive.org/stream/informingstatecr00code#page/n7/mode/2up>, (dostęp: 19.12.2020).
- Crozier M., Friedberg E., *Człowiek i system. Ograniczenia działania zespołowego*, PWN, Warszawa 1982.
- Czech F., *Spiskowe narracje i metanarracje*, Nomos, Kraków 2015.
- Dahl R. A., Stinebrickner B., *Współczesna analiza polityczna*, Scholar, Warszawa 2007.
- Dahl R.A., *A Preface to Democratic Theory*, The University of Chicago Press, Chicago and London 2006, <https://bdpad.files.wordpress.com/2015/05/robert-dahl-a-preface-to-democratic-theory-expanded-edition-university-of-chicago-press-2006.pdf>, (dostęp: 28.12.2020).
- Deutsch K. W., *The Nerves of Government*, Free Press, New York 1965, <https://archive.org/stream/nervesofgovernme0000deut#page/n3/mode/2up/search/intelligence>, (dostęp: 14.12.2020)
- Deutsch K.W., *Politics and Government*, Little Brown, Boston 1970, Openlibrary, <https://archive.org/details/politicsandgover0000unse/page/116/mode/2up?view=theater>, (dostęp: 25.03.2021).
- Dudek A., *Historia polityczna Polski 1989–2005*, Arcana, Kraków 2007.

- Durandin C., *CIA na wojnie*, Bellona, Warszawa 2004.
- Easton D., *A System Analysis of Political Life*, New York 1965, https://openlibrary.org/works/OL4811937W/A_systems_analysis_of_political_life?edition=ia%3Asystemsanalysis00east, (dostęp: 18.03.2010).
- Easton D., *Framework for Political Analysis*, University of Chicago Press 1979, https://openlibrary.org/works/OL4811922W/A_framework_for_political_analysis?edition=ia%3Aframeworkforpoli0000east, (dostęp: 9.09.2020).
- Entzoni A., *The Active Society*, Free Press, New York 1968.
- Fliegel M., Chrobák J., Pokorný L., *Zákon o zpravodajských službách České republiky*, Wolters Kluwer, Praha, 2018.
- Galij – Skarbońska S., *Model zmiany cywilnych służb specjalnych w Polsce w latach 1989 – 1990*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2019.
- Gelles K., Kozerski M., Trajman J., *Afery polityczne w Republice Federalnej Niemiec przebieg, aktorzy, skutki*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2021.
- Gill P., Phytian M., *Intelligence in Insecure World*, Polity Press, Cambridge 2012.
- Gill P., *Policing Politics: Security Intelligence and the Liberal Democratic State*, Cambridge University Press, London 1994.
- Godlewski T., *Polski system polityczny, Instytucje – procedury – obywatele*, Wydawnictwo Adama Marszałek, Toruń 2005.
- Grzegorowski Z., *Służby specjalne a bezpieczeństwo państwa polskiego*, Wydawnictwo Naukowe Grado, Toruń 2017.
- Held D., *Models of Democracy*, Polity Press, Cambridge 2008.
- Herman M., *Potęga wywiadu*, Bellona, Warszawa 2002.
- Herre B., *The 'Regimes of the World' data: how do researchers identify which countries are democracies?*, <https://ourworldindata.org/regimes-of-the-world-data>, (dostęp: 09.01.2022 r.)
- Hughes – Wilson, J., *Największe błędy wywiadów świata*, Bellona, Warszawa 2002.
- Iwaszko B., *Ochrona informacji niejawnych w praktyce*, Pressom, Wrocław 2012.
- Jałoszyński K., Zalewski S., *Organy administracji rządowej wobec zagrożeń terrorystycznych. Służby specjalne wobec terroryzmu*, Wyższa Szkoła Administracji, Bielsko – Biała 2009.
- Jusupović A., Leśkiewicz R., *Historyczno – prawna analiza struktur organów bezpieczeństwa państwa w Polsce Ludowej (1944 – 1990)*, IPN, Warszawa 2013.
- Kania D., Targalski J., Marosz M., *Resortowe dzieci. Służby*, Fronda, Warszawa 2015.
- Karwat M., *Figurantwo jako paradoks uczestnictwa. Eseje przewrotne*, Wydawnictwo Elipsa, Warszawa 2004.
- Karwat M., *Sztuka manipulacji politycznej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 1998.

Keller W.W., *The Liberals and J. Edgar Hoover: Rise and Fall of Domestic Intelligence State*, Princeton University Press, Princeton 1989.

Kent S., *Strategic Intelligence for American World Policy*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey 1966, <https://archive.org/stream/strategicintelli0000kent#page/152/mode/2up>, (dostęp: 15.12.2020).

Kolaszyński M., *Status ustrojowy polskich służb specjalnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2016.

Kuczyński W., *Solidarność u władzy. Dziennik 1989–1993*, Europejskie Centrum Solidarności, Gdańsk 2010.

Larecki J.H., *Wielki leksykon tajnych służb świata*, Oficyna Wydawnicza Rytm, Warszawa 2017.

Laskowski D., *Polskie służby specjalne*, Wyd. FNCE, Poznań 2017.

Lijphart A., *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty One Countries*, Yale University Press, New Haven 1984, <https://archive.org/details/democraciespatte00aren/page/n3/mode/2up>, (dostęp: 29.12.2020).

Linz J., Stepan A., *Problems of Democratic Transition and Consolidation*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London 1996.

Lowenthal M.M., *Intelligence: From Secrets to Policy*, Sage/Cq Press, Los Angeles 2012, https://archive.org/details/intelligencefrom0000lowe_t8r9/page/2/mode/2up?view=theater, (dostęp: 29.03.2021).

Luhmann N., *Politische Planung: Aufsätze zur Soziologie von Politik und Verwaltung*, Westdeutscher Verlag GmbH, Opladen 1971.

Luhmann N., *Soziale Systeme, Grundriss einer allgemeinen Theorie*, Suhrkamp, Frankfurt a.M. 1991.

Małeck G., *W cieniu*, Wydawnictwo Bellona, Warszawa 2021.

March G., Olsen J., *Instytucje. Organizacyjne podstawy polityki*, Scholar, Warszawa 2005.

Marszałek –Kawa J., Siemiątkowski P., *Expose Prezesów Rady Ministrów 1989 –2019*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2021.

Minkina M., *Sztuka wywiadu w państwie współczesnym*, Oficyna Wydawnicza Rytm, Warszawa 2014.

Mouffe Ch., *Agonistics. Thinking The World Politically*, Verso, London, New York 2013.

Mouffe Ch., *Paradoks demokracji*, Wydawnictwo Naukowe Dolnośląskiej Szkoły Wyższej TWP we Wrocławiu, Wrocław 2005.

Mouffe Ch., *Polityczność*, Krytyka Polityczna, Warszawa 2008.

Nalewajko E., *Protopartie i protosystem. Szkic do obrazu polskiej wielopartyjności*, ISP PAN, Warszawa 1997.

Niemczyk P., *Szósta rano kto puka. Jak Ojczyzna Solidarności Zmienia Się W Państwo Policyjne*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2018.

Nowak C., *Korupcja w polskim prawie karnym na tle uregulowań międzynarodowych*, Wydawnictwo CH Beck, Warszawa 2008.

O'Donnell G., Schmitter P., *Transition from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, John Hopkins University Press, Baltimor and London 1986, <https://archive.org/stream/transitionsfroma00odon#page/8/mode/2up>, (dostęp: 29.12.2020).

Ochendowski E., *Postępowanie administracyjne*, Wydawnictwo Comer, Toruń 1996.

Pałeczki K., *Prawo, polityka, władza*, COM, Warszawa 1988.

Parsons T., *Struktura społeczna a osobowość*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1969.

Peters G. B., *Administracja publiczna w systemie politycznym*, Scholar, Warszawa 1999.

Piekałkiewicz J., *Dzieje szpiegostwa*, Czytelnik, Warszawa 1999.

Pietraś Z.J., *Decydowanie polityczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa –Kraków 2000.

Robins R.S., Post J.M., *Paranoja polityczna. Psychopatologia nienawiści*, Książka i Wiedza, Warszawa 1999.

Rovner J., *Fixing the Facts, National Security and the Politics of Intelligence*, Cornell University Press, Ithaca and London 2011.

Ryszka F., *O pojęciu polityki*, Wydawnictw Naukowe PWN, Warszawa 1992.

Schmitt C., *The Concept of the Political*, The University of Chicago Press, London, Chicago 2007, <https://www.docdroid.net/cNhoLIH/the-concept-of-the-political-carl-schmitt-pdf>, (dostęp: 19.12.2020).

Schumpeter J., *Capitalism, Socialism and Democracy*, Taylor & Francis e-Library, London and New York 2003, <http://eet.pixel-online.org/files/etranslation/original/Schumpeter,%20Capitalism,%20Socialism%20and%20Democracy.pdf>, (dostęp: 28.12.2020).

Schweizer P., *Szpiedzy wśród przyjaciół*, Książka i Wiedza, Warszawa 1997.

Siemiątkowski Z., *Wywiad a władza*, ASPRA –JR, Warszawa 2009.

Skarżyński R., *Od chaosu do ładu. Carl Schmitt i problem tego, co polityczne*, Wyd. von Borowiecky, Warszawa 2012.

Słoń M., S. Wójcik, *Tajemnice wywiadu wewnętrznego*, Oficyna Wydawnicza Rytm, Warszawa 2020.

Sołdatow A., Borogan I., *KGB/FSB. Władcy Rosji*, Agora, Warszawa 2015.

Steppek W., Chodkiewicz K., *Służba wywiadowcza i ochrona przeciwszpiegowska*, Wydawnictwo LTW, Warszawa 2017.

Sun Tzu, *Sztuka wojny*, https://graduacja.lazarski.pl/fileadmin/user_upload/dokumenty/student/Sun_Tzu_sztuka_wojny.pdf, (dostęp: 07.12.2020).

- Suworow W., *GRU. Radziecki wywiad wojskowy*, Dom Wydawniczy Rebis, Poznań 2010.
- Suworow W., *Szpieg, czyli podstawy szpiegowskiego fachu*, Rebis, Poznań 2020.
- Swoboda P., *Wywiad i kontrwywiad w Polsce w procesie przemian systemowych (1989–2007)*, Awalon, Kraków 2016.
- Szacki J., *Historia myśli socjologicznej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.
- Szewc T., *Ochrona informacji niejawnych: komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2007.
- Thompson J.B., *Skandal polityczny: władza i jawność w epoce medialnej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010.
- Wawryszuk A., *Negocjacje dotyczące wyprowadzenia Armii Radzieckiej – warunkiem odzyskania pełnej suwerenności Polski*, file:///C:/Users/User/Downloads/wawryszuk_negocjacje%20dotyczace.pdf, (dostęp: 29.11.2021).
- Wierzbowski M., *Prawo administracyjne*, LexisNexis, Warszawa 2011.
- Willke H., *Entzauberung des Staates. Überlegungen zu einer sozietaalen Steuerungstheorie*, Athenäum Verlag, Königstein/Ts. 1983.
- Wills A., *Parliamentary oversight of security and intelligenc agencies in the european union*, European Parliament, Brussels, 2011, file:///C:/Users/User/Documents/źródła%20do%20rozdziału%202/study_en%20Wills%20Parliamentary%20oversight%20of%20security.pdf, (dostęp: 12.02.2021).
- Wolf M., McElvoy A., *Człowiek bez twarzy. Autobiografia szefa najgroźniejszego wywiadu komunistycznego*, Laguna, Warszawa 1998.
- Zalewski S., *Ewolucja modelu polskich służb specjalnych 1990 –2002*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2002.
- Zalewski S., *Kontrola służb specjalnych w Polsce*, Difin, Warszawa 2021.
- Zalewski S., *Służby specjalne w państwie demokratycznym*, AON, Warszawa 2005.
- Zalewski S., *Służby specjalne: programowanie, nadzór, koordynacja*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2003.
- Zetocha K., *Zpravodajské služby v nové demokracii: Česká republika*. Brno: MU – FSS, 2008, s. 43, https://is.muni.cz/th/idfhl/Zetocha-Disertace_2008.pdf (dostęp: 23.10.2018).
- Zuba K., *Polska scena polityczna. Ciągłość i zmiana*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2012.
- Żebrowski A., *Ewolucja polskich służb specjalnych. Wybrane obszary walki informacyjnej wywiad i kontrwywiad w latach 1989 –2003*, Oficyna Wydawnicza Abrys, Kraków 2005.

IV. Rozdziały i artykuły w opracowaniach zbiorowych

A. Antoszewski A., *Spółeczeństwo obywatelskie a proces konsolidacji demokracji*, w: Czajkowski A., Sobkowiak L. (red.), *Studia z teorii polityki t.3.*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2000, s. 7 – 23.

Antoszewski A., *Reżim polityczny*, w: Jabłoński A.W., L. Sobkowiak L. (red.), *Studia z teorii polityki*, tom I, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1998, s. 89 –104.

Antoszewski A., *System polityczny jako kategoria analizy politologicznej*, w: Jabłoński A.W., Sobkowiak L. (red.), *Studia z teorii polityki t.1.*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1998, s. 73 – 88.

Antoszewski A., *Współczesne teorie demokracji*, w: Jabłoński A.W., Sobkowiak L. (red.), *Studia z teorii polityki*, tom II, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1998, s. 7 – 29.

Astramowicz – Leyk T., *(A)polityczna administracja publiczna w wyborach 2007*, w: Karnowska D. (red.), *Demokracja w Polsce po 2005 roku*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2008, s. 198 – 208.

Benhabib S., *Deliberative Rationality and Models of Democratic Legitimacy*, w: Benhabib S. (red.) *Democracy and Difference. Contesting the Boundaries of the Political*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey 1996, s. 67 – 95.

Blok Z., *Spory wokół istoty i statusu metod badań politologicznych*, w: Pierzchalski F., Tobiasz M., Ziółkowski J. (red.), *Wokół holistycznej interpretacji polityki. Księga jubileuszowa dedykowana prof. zw. dr. Hab. Mirosławowi Karwatowi*, Warszawa 2020, s. 433 – 457.

Bojarowicz T., *Podziały socjologiczne w Polsce po 1989 roku*, w: Wojtaszczyk K. A., Jakubowski W. (red.), *System rządów w Polsce (Tradycje i współczesność)*, Oficyna Wydawnicza ASPRA –JR, Warszawa 2017, s. 447 – 466.

Burton M., Gunther R., Higley J., *Elity a rozwój demokracji*, w: J. Szczupaczyński (red.), *Władza i społeczeństwo*, Agencja Scholar, Warszawa 1995, s. 15 – 27.

Dziubka K., *Wartości polityczne*, w: Jabłoński A.W., Sobkowiak L. (red.) *Studia z teorii polityki*, tom I, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1998, s.133 – 154.

Easton D., *Analiza systemów politycznych*, w: Szacki J. (red.), *Elementy teorii socjologicznych*, PWN, Warszawa 1975, s. 563 – 576.

Easton D., *Categories for the Systems Analysis of Politics*, w: Easton D. (red.), *Varieties of Political Theory of Developing Areas*, Englewood Cliffs 1966, https://openlibrary.org/works/OL4811930W/Varieties_of_political_theory?edition=ia%3Avarietiesofpolit0000east, (dostęp: 9.10.2020), s. 143 – 154.

Fenster M., *Dziś wszyscy jesteśmy zwolennikami teorii spiskowych*, w: Czech F. (red.), *Struktura teorii spiskowych. Antologia*, Nomos, Kraków 2014, s. 147 – 154.

Garlicki L., *Aktualne orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, w: Gardocki L., Godyń J., Hudzik M., Paprzycki L. (red.), *Orzecznictwo sądowe w sprawach karnych. Aspekty europejskie i unijne: konferencja Sędziów Izby Karnej, Izby Wojskowej oraz Izby Pracy*,

Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego, Rajgród – Wilno 2008, Sąd Najwyższy, Warszawa 2008, s. 25 – 49.

Gruza E., *Czynności operacyjno – rozpoznawcze*, w: Gruza E., Goc M., Moszczyński J. (red.), *Kryminalistyka – czyli rzecz o metodach śledczych*, Wydawnictwo Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008, s. 61 – 77.

Hoc S., *Kilka refleksji o plk prof. Jerzym Koniecznym – byłym szefie i Przyjacielu*, w: Widacki J. (red.), *Inspiracje i wspomnienia dedykowane pamięci Jerzego Koniecznego*, Kraków 2021, s. 65 – 87.

Hofstadter R., *Styl paranoiczny w polityce amerykańskiej*, w: Czech F. (red.), *Struktura teorii spiskowych. Antologia*, Nomos, Kraków 2014, s. 21 – 51.

Jervis R., *Foreward. Intelligence, Civil – Intelligence Relations, and Democracy*, w: Bruneau T.C., Boraz S.C. (red.), *Reforming Intelligence, Obstacles to Democratic Control and Effectiveness*, University of Texas Press, Austin 2007, s. VII – XIX.

Karwat M., *Cecha polityczności i dziedzina teorii polityki*, w: Skarżyński R. (red.), *Carl Schmitt i współczesna myśl polityczna*, Elipsa, Warszawa 1996, s. 107 – 135.

Karwat M., *Polityka i apolityczność*, w: Szyszkowska M. (red.), *Interpretacje polityki*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 1991, s. 19 – 53.

Karwat M., *Uwikłanie jako korelat i koszt uczestnictwa*, w: Kaczmarek B. (red.), *Metafory polityki 4*, DW Elipsa, Warszawa 2013, s. 322 – 344.

Konieczny J., *Czynności operacyjno – rozpoznawcze*, w: J. Widacki J. (red.), *Kryminalistyka*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2008, s. 124 – 131.

Parsons T., *The Political Aspect of Social Structure and Process*, w: Easton D., *Varieties of Political Theory of Developing Areas*, Englewood Cliffs 1966, s. 71 – 112, https://openlibrary.org/works/OL4811930W/Varieties_of_political_theory?edition=ia%3Avarietiesofpolit0000east, (dostęp: 9.10.2020).

Rowicka D., *Służby specjalne – nadzór i kontrola*, w: J. Czapska J., Widacki J. (red.) *Bezpieczny obywatel – bezpieczne państwo*, Wydawnictwo KUL, Lublin 1998, s. 107 – 120.

Sabała J., *Studia nad służbami wywiadowczymi, jako przedmiot badań naukowych i kształcenia akademickiego*, w: Siemiątkowski Z., Zięba A. (red.), *Służby specjalne we współczesnym państwie*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2016, s. 169 – 188.

Sarnecki P., *Dostęp do akt dokumentujących działania podjęte przez służby specjalne*, w: Odrowąż – Sypniewski W. (red.), *Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych*. Tom 2, Wydawnictwo Sejmowe Kancelarii Sejmu, Warszawa 2010, s. 128 – 130.

Schmitter P., *Zagrożenia, dylematy i perspektywy konsolidacji demokracji*, w: Hausner J. (red.), *Narodziny demokratycznych instytucji*, Wyd. AE i FPP Kraków 1995, s. 43 – 74.

Siemiątkowski Z., *Kształtowanie się systemu cywilnej demokratycznej kontroli nad służbami specjalnymi RP*, w: Waniek D. (red.), *Lewica w praktyce rządzenia*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2010, s. 150 – 169.

Siemiątkowski Z., *Transformacja służb specjalnych w latach 90. XX wieku. Dylematy rozwoju*, w: Nawrocki Z. (red.), *Urząd Ochrony Państwa 1990 –2002*, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego 2015, s. 146 – 157.

Sims J., *Defending Adaptive Realism*. w: Gill P., Marrin S., Phythian M. (red.) *Intelligence Theory: Key questions and debates*, Routledge London, New York 2009, s. 151 – 165.

Słomka T., *Modernizacja systemu politycznego*, w: Wojtaszczyk K.A., Marciniak E.M., Jakubowski W. (red.), *System rządów w Polsce (Tradycje i współczesność)*, Oficyna Wydawnicza Aspra –JR, Warszawa 2017, s. 269 – 294.

Swoboda P., *Ugrupowania rządzące a służby specjalne w okresie transformacji systemowej*, w: Łabędzia K. (red.), *Transformacja systemowa w Polsce – wybrane aspekty*, Księgarnia Akademicka, Kraków 2012, s. 69 – 95.

Sztompka P., *Analiza systemowa w naukach politycznych (Próba rekonstrukcji)*, w: Opalek K. (red.) *Metodologiczne i teoretyczne problemy nauk politycznych*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1975, s. 77 – 108.

Szymanek J., *Organy parlamentarne właściwe w sprawach bezpieczeństwa i porządku publicznego*, w: Paździor M., Szmulik B. (red.), *Instytucje bezpieczeństwa narodowego*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2012, s. 15 – 42.

Treverton G.F., *Intelligence Analysis: Between ‘‘Politicization’’ and Irrelevance*, w: George R.Z. and Bruce J. B. (red.), *Analyzing Intelligence Origins, Obstacles and Innovations*, Georgetown University Press, Washington DC 2008, s. 91 – 104.

Węgrzecki J., *Demokracja w Polsce 2005 –2007: fakty i opinie*, w: Karnowska D. (red.), *Demokracja w Polsce po 2005 roku*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2008, s. 7 – 16.

Widacki J., *Przedmowa*, w: Polok M. , *Ochrona tajemnicy państwowej i tajemnicy służbowej w polskim systemie prawnym*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2006, s. 9 – 11.

Zamęcki Ł., *Dzieje polityczne Polski po 1989 roku*, w: Wojtaszczyk K. A , Marciniak E.M., Jakubowski W. (red.), *System rządów w Polsce (Instytucje polityczne w latach 1989 –2018)*, Oficyna Wydawnicza Aspra –JR, Warszawa 2018, s. 13 – 43.

V. Artykuły w czasopismach naukowych

Ackoff R., *O system pojęć systemowych*, „Prakseologia” 1973, nr 2.

Białek P., *Zarys pracy analityczno – informacyjnej realizowanej dla odbiorców zewnętrznych przez Urząd Ochrony Państwa i Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” – wydanie specjalne z okazji 80. Rocznicy urodzin Krzysztofa Kozłowskiego, pierwszego Szefa Urzędu Ochrony Państwa.

Born H., *Toward Effective Democratic Oversight of Intelligence Services: Lessons Learned from Comparing National Practises*, „The Quarterly Journal” 2004, v. III, nr 4, https://www.jstor.org/stable/pdf/26323059.pdf?ab_segments=0%252Fbasic_search_solr_cloud%252Fcontrol&refreqid=excelsior%3Ab24affc033df06d8bf45e07259edd665, (dostęp: 30.01.2021).

Bożek M., *Kontrola parlamentarna służb specjalnych w Polsce*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 1, <https://orka.sejm.gov.pl/przeglad.nsf/0/9E8E380C0178A1FCC12579C3002E9828/%24File/ps108.pdf>, (dostęp: 10.02.2021).

Bożek M., *Nadzór Prezesa Rady Ministrów nad służbami specjalnymi i sposoby jego realizacji w świetle obowiązującego ustawodawstwa*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 3, <https://orka.sejm.gov.pl/przeglad.nsf/0/6B09F97D4B51BB47C12579370043F8F7/%24File/ps98.pdf>, (dostęp: 02.02.2021).

Bożek M., *Współczesny model polskich służb. Służby informacyjne czy policyjne?*, Zeszyty Naukowe AON 2005, nr 1.

Czarny P., *Sejmowa Komisja do spraw Służb Specjalnych*, „Przegląd Sejmowy”, 2008, nr 3, <https://orka.sejm.gov.pl/przeglad.nsf/0/2DECA57A29AFF928C12579370043F90A/%24File/ps86.pdf>, (dostęp: 10.02.2021).

Fehler W., *Sektor bezpieczeństwa wewnętrznego – mechanizmy i praktyka zmian*, „Doctrina. Studia społeczno –polityczne”, https://repozytorium.uph.edu.pl/bitstream/handle/11331/128/Fehler.Włodzimierz_Sektor_bezpieczenstwa_wewnetrznego.pdf?sequence=6, (dostęp: 18.05.2020).

Gałka M., *Reformy służb specjalnych III RP, Polityka wewnętrzna i obronność*, „Poliarchia” 1/2003, <https://www.uj.edu.pl/documents/123362602/764f75cc-4e9e-48ac-b5e1-7d0ac484b89e>, (dostęp: 20.05.2020).

Gawryszewski J., *Służby specjalne w Republice Federalnej Niemiec*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2012, nr 6, <https://www.abw.gov.pl/pl/pbw/publikacje/przeglad-bezpieczenstw-7/827,Przeglad-Bezpieczenstwa-Wewnetrznego-nr-6-4-2012.html>, (dostęp: 08.02.2021).

Gebethner S., *Wybory do Sejmu i Senatu 1989. Wstępne refleksje*, „Państwo i Prawo” 1989, nr 8.

Hastedt G., *The politics of Intelligence and the Politicization of Intelligence: The American Experience*, *Intelligence & National Security* 28(1), 2013, https://www.researchgate.net/publication/263227524_The_Politics_of_Intelligence_and_the_Politicization_of_Intelligence_The_American_Experience, (dostęp: 29.03.2021).

Heylighen F., Joslyn C., Turchin V., *What are cybernetics and systems science*, „Principia Cybernetica Web” 1999, <http://pespmc1.vub.ac.be/CYBSWHAT.html> (dostęp: 18.03.2021).

Hoc S., *Geneza ustawy o Urzędzie Ochrony Państwa*, w: *Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego*. Wydanie specjalne: z okazji 80. Rocznicy urodzin Krzysztofa Kozłowskiego, pierwszego Szefa Urzędu Ochrony Państwa, 18.08.2011.

Karwat M., *Polityczność i upolitycznienie. Metodologiczne ramy analizy*, *Studia Politologiczne* 2010 vol. 17, <http://www.studiapolitologiczne.pl/Politycznosc-i-upolitycznienie-nMetodologiczne-ramy-analzy,117511,0,2.html>, (dostęp: 17.12.2020).

Katz R. S., Mair P., *Changing Models of Party Organization and Party Democracy. The Emergence of the Cartel Party*, „Party Politics” 1995, Vol. 1, No.1.

Kolaszyński M., *Kto rządzi w polskich służbach specjalnych*, Komentarz KBN 2020, nr 7, <http://www.zbn.inp.uj.edu.pl/documents/92718966/141790378/Kolaszy%20C5%84ski+M.+25.03.2020+-+K62/6f2a717b-f61d-45f3-bee5-9a2fd7e1b852>, (dostęp: 18.02.2020).

Kozłowski K., *Rewolucja po polsku*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Wydział specjalny: 20 –lecie UOP/ABW”, <https://www.abw.gov.pl/pl/pbw/publikacje/przeglad-bezpieczenstw-1/569,Przeglad-Bezpieczenstwa-Wewnetrznego-WYDANIE-SPECJALNE.html>, (dostęp: 19.11.2021).

Kubas E., *System kontroli administracji publicznej w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego” nr 84/2014, <https://repozytorium.ur.edu.pl/bitstream/handle/item/861/Kubas.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, (dostęp: 24.08.2021).

Kuć T., *Analiza funkcjonalności systemu kontroli i nadzoru nad służbami specjalnymi w Polsce*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” Nr 16, Warszawa 2017, <https://www.abw.gov.pl/pl/pbw/publikacje/przeglad-bezpieczenstwa-8/1323,Przeglad-Bezpieczenstwa-Wewnetrznego-nr-16-9-2017.html>, (dostęp: 04.02.2021).

Leśkiewicz R., *Od Służby Bezpieczeństwa do Urzędu Ochrony Państwa*, „Dzieje Najnowsze. Rocznik XLVIII –2016”, <https://apcz.umk.pl/czasopisma/index.php/DN/article/view/DN.2016.1.09>, (dostęp: 25.05.2020).

Lührmann A., Tannenberg M., Lindberg S.I., *Regimes of the World (RoW): Opening New Avenues for the Comparative Study of Political Regimes*, „Politics and Governance” Vol 6, No 1 (2018), <https://www.cogitatiopress.com/politicsandgovernance/article/view/1214/0>, (dostęp: 09.01.2022 r.).

Mania A., *Analizy wywiadu – dyscyplina naukowa in statu nascendi*, *Krakowskie Studia Międzynarodowe* XiV 2017 nr 3, https://repozytorium.ka.edu.pl/bitstream/handle/11315/19823/MANIA_Analizy_wywiadu_dyscyplina_naukowa_2017.pdf?sequence=5&isAllowed=y, (dostęp: 07.04.2021).

Marszałek P.K., *Normy prawne regulujące działania antyterrorystyczne*, „Bezpieczeństwo” nr 2/2017, https://repozytorium.ka.edu.pl/bitstream/handle/11315/19665/MARSZALEK_Normy%20prawne%20regulujace%20dzialania%20antyterrorystyczne_2017.pdf?sequence=1&isAllowed=y, (dostęp: 19.12.2021).

Milczanowski A., *Jak trafiłem do Urzędu Ochrony Państwa*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Wydział specjalny: 20 –lecie UOP/ABW”, <https://www.abw.gov.pl/pl/pbw/publikacje/przeglad-bezpieczenstw-1/569,Przeglad-Bezpieczenstwa-Wewnetrznego-WYDANIE-SPECJALNE.html>, (dostęp: 19.11.2021).

Minkner K., *Główne problemy konceptualizacji pojęcia polityczności*, *Studia politologiczne* 2015, vol. 37, <http://www.studiapolitologiczne.pl/Glowne-problemy-konceptualizacji-npojecia-politycznoscii115787,0,1.html>, s. 55. (dostęp: 30.03.2021).

Miodowicz K., *Wszystko zaczęło się w Krakowie*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Wydział specjalny”, <https://www.abw.gov.pl/pl/pbw/publikacje/przeglad-bezpieczenstw-1/569,Przeglad-Bezpieczenstwa-Wewnetrznego-WYDANIE-SPECJALNE.html>, (dostęp: 5.11.2018).

Mordaszewski K., *Proces kształtowania służb specjalnych w systemie bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej*, Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego 2009, nr 1.

Mróz A., Pajdała H., *Komisja do Spraw Służb Specjalnych – uwagi na tle dotychczasowego funkcjonowania*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 5, <https://orka.sejm.gov.pl/przeglad.nsf/0/922608EBCC7A9620C12579370043F938/%24File/ps64.pdf>, (dostęp: 10.02.2021).

Nowak E., Głowiński K., *Teoretyczne metody badawcze w naukach społecznych*, „Obronność. Zeszyty Naukowe Wydziału Zarządzania i Dowodzenia Akademii Obrony Narodowej” nr 2 (6), 2013.

Otrębski M., *Apolityczność policji. Nakaz prawny czy zobowiązanie moralne władzy państwowej?*, „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka”, Wydanie specjalne 2008, s. 9, file:///C:/Users/User/Downloads/BTiP_2008_s_01_otrebski.pdf, (dostęp: 23.04.2022).

Pietrzekiewicz A., *Ustrojowe reformy organów służb specjalnych w III RP*, „Homo Politicus. Rocznik Politologiczny 11/2016”, https://homopoliticus.ahe.lodz.pl/sites/default/files/Homo_Politicus_11_e-book_mn.pdf, (dostęp: 20.05.2020).

Radziejewicz P., *Opinia w sprawie zgodności z Konstytucją niektórych przepisów projektu ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym*, „Zeszyty Prawnicze Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu”, 2(10) IV – VI 2006, [https://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/BE4424468C040DEEC12575160044F002/\\$file/zp-10%5B1%5D.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/BE4424468C040DEEC12575160044F002/$file/zp-10%5B1%5D.pdf), (dostęp: 27.01.2022).

Radziejewicz P., *Uprawnienia, środki działania oraz prawne podstawy funkcjonowania sejmowej Komisji do Spraw Służb Specjalnych*, „Przegląd Legislacyjny” 2006, nr 2.

Szczerbiak A., *Cartelisation in Post – communist Politics. State Party Funding in Post – 1989 Poland*, „Perspectives on European Politics and Society” 2001, Vol. 2, No 3.

Szustakiewicz P., *Centralne Biuro Antykorupcyjne jako instytucja kontroli*, „Kontrola Państwowa” 2008, nr 3.

Tapia –Valdes J.A., *A typology of National Security Policies*, The Yale Journal of World Public Order Vol. 9:10, 1982, https://openyls.law.yale.edu/bitstream/handle/20.500.13051/6806/07_9YaleJWorldPubOrd10_1982_1983_.pdf?sequence=2&isAllowed=y, (dostęp: 29.03.2021).

Tittenbrun J., *Talcott Parsons’ economic sociology*, International Letters of Social and Humanistic Sciences, Vol. 13, https://www.researchgate.net/publication/279742911_Talcott_Parsons%27_Economic_Sociology, (dostęp: 19.11.2020).

Waniek D., *Mity założycielskie – mity polityczne. Ich znaczenie w procesie kształtowania współczesnych podziałów społecznych*, „Państwo i Społeczeństwo” 2011, nr 4, https://repozytorium.ka.edu.pl/bitstream/handle/11315/25105/Waniek_Mity_zalozycielskie_mity_polityczne_2011.pdf?sequence=1&isAllowed=y, (dostęp: 02.10.2022).

Wasilewski A., *Władza sądownicza w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Państwo i Prawo” 1998, nr 7.

Węgrzynowski B., *Analiza działalności Centralnego Biura Antykorupcyjnego w latach 2007 – 2009*, „Colloquium Nauk Humanistycznych i Społecznych Kwartalnik” 2/2014, <http://yadda.icm.edu.pl/yadda/element/bwmeta1.element.desklight-cb1546b5-b07f-49d6-8bf3-8b69a343dc4f>, (dostęp: 07.07.2021).

Widacki J., *Prehistoria UOP*, w: „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Wydanie specjalne: 20 –lecie UOP/ABW”, Centralny Ośrodek Szkolenia ABW, Warszawa 2010.

Wstęp redakcji do „Przeglądu Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Wydanie specjalne. 20 –lecie UOP/ABW”, Warszawa, 6.04.2010.

Zalewski S., *Cywilna kontrola służb specjalnych w Polsce*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Wydanie specjalne”, Warszawa 2010.

Zimowski J., *Wystąpienie parlamentarne z dnia 6 kwietnia 1990 r.*, w: „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Wydanie specjalne. 20 –lecie UOP/ABW”, Warszawa 2009.

VI. Artykuły publicystyczne (artykuły prasowe, artykuły w portalach internetowych)

"Exodus" w służbach. W CBA i ABW szykują się masowe odejścia, money.pl 29.12.2021 r., <https://www.money.pl/gospodarka/exodus-w-sluzbach-w-cba-i-abw-szykuja-sie-masowe-odejścia-6720544304597856a.html>, (dostęp: 05.01.2022 r.).

"Nie" dla Macierewicza w komisji ds. służb specjalnych, Onet Wiadomości <https://wiadomosci.onet.pl/kraj/nie-dla-macierewicza-w-komisji-ds-sluzb-specjalnych/36jsr>, (dostęp: 11.02.2021).

"Wielka sprawa, do jakiej się przyczyniłem". "GW" o "nieznanym liście" Falenty do Kaczyńskiego, TVN 24 12 czerwca 2019, <https://tvn24.pl/polska/marek-falenta-mial-napisac-list-do-jaroslaw-a-kaczynskiego-gw-ujawnia-fragmenty-ra944013-2302498>, (dostęp: 13.12.2021).

A. Macierewicz: rząd Jana Olszewskiego za wszelką cenę chciał realizować program niepodległościowy, Dzieje.pl. Portal historyczny, <https://dzieje.pl/wiadomosci/macierewicz-rzad-jana-olszewskiego-za-wszelka-cene-chcial-realizowac-program>, (dostęp: 29.11.2021).

ABW znów wtargnęło do redakcji „Wprost”, Tygodnik „Wprost” 18.06.2014 r., <https://www.wprost.pl/tylko-u-nas/452866/abw-znow-wtargnelo-do-redakcji-wprost-naruszono-nietykalnosc-f.html>, (dostęp: 12.12.2021).

Afera "Olina" była prowokacją Rosji?, „Dziennik” 28.09.2010, <https://wiadomosci.dziennik.pl/polityka/artykuly/303292,afera-olina-byla-prowokacja-rosji.html>, (dostęp: 03.12.2021).

Afera podsłuchowa, „Wprost” 14.06.2014, <https://www.wprost.pl/tylko-u-nas/452368/afera-podsluchowa.html>, (dostęp: 12.12.2021 r.).

Afera podsłuchowa: kelner zeznaje, że Falenta zlecał nagrania, PAP 20.05.2016 r., <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C527096%2Cafera-podsluchowa-kelner-zeznaje-ze-falenta-zlecal-nagrania.html>, (dostęp: 12.12.2021).

Amlicki N., *Banaś: Istnieje faktura na zakup „Pegausa”*, Interia Wydarzenia 30.12.2020 r., <https://wydarzenia.interia.pl/kraj/news-banas-istnieje-faktura-na-zakup-pegasusa,nId,5739771>, (dostęp: 05.01.2022 r.).

Beata Sawicka skazana, Interia 16 maja 2012, <https://wydarzenia.interia.pl/kraj/news-beata-sawicka-skazana,nId,916562>, (dostęp: 13.12.2007).

Bezprawnie zwolnieni z UOP, „Wprost” 20 kwietnia 2004 r., <https://www.wprost.pl/kraj/59207/bezprawnie-zwolnieni-z-uop-aktl.html>, (dostęp: 10.12.2021).

Blokowanie internetu i rejestracja kart kart prepaid. To musisz wiedzieć o ustawie antyterrorystycznej, TVN24 12 czerwca 2016, <https://tvn24.pl/biznes/z-kraju/ustawa-antyterrorystyczna-wszystko-co-musisz-wiedziec-ra651802-4474447>, (dostęp: 19.12.2021).

Bożek M., *Śłużby specjalne poza kontrolą Sejmu*, <https://www.salon24.pl/u/ojczyznama/322458,sluzby-specjalne-pozza-kontrola-sejmu>, (dostęp: 11.02.2021).

Była posłanka PO Beata Sawicka zatrzymana przez CBA, WP Wiadomości 5.11.2007, <https://wiadomosci.wp.pl/byla-poslanka-po-beata-sawicka-zatrzymana-przez-cba-6037684703921281a>, (dostęp: 13.12.2021).

Były europoseł zatrzymany. Miał pomagać Markowi Falencie w ucieczce do Hiszpanii, Polsatnews.pl 21.02.2020 r., <https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2020-02-21/byly-europoseł-zatrzymany-miał-pomagac-markowi-falencie-w-ucieczce-do-hiszpanii/>, (dostęp: 12.12.2021).

CBA zakończyło kontrolę oświadczeń majątkowych Waldemara Żurka. Znamy szczegóły, Wirtualna Polska, <https://wiadomosci.wp.pl/cba-zakonczylo-kontrolę-oswiadczen-majątkowych-waldemara-zurka-znamy-szczegóły-6297068405626497a>, (dostęp: 25.02.2021).

Cenkiewicz S., *Obalić ten rząd!, Obalenie rządu Jana Olszewskiego*, „Do Rzeczy” 22/2017, https://dorzeczy.pl/_f/elements/2017-06/DoRzeczy-dodatek-obalenie-rządu-olszewskiego.pdf, (dostęp: 29.11.2021).

Chlasta G., *Jak chłopaki z opozycji tworzyły UOP*, „Polska The Times” 13 kwietnia 2014 r., <https://polskatimes.pl/jak-chlopaki-z-opozycji-tworzyly-uop/ar/3401193>, (dostęp: 02.12.2021).

Chrobot M., *Program PRISM. Amerykańskie służby mają internet na podsłuchu?*, „Komputer Świat” 7.06.2013, <https://www.komputerswiat.pl/artykuly/redakcyjne/program-prism-amerykanskie-sluzby-maja-internet-na-podsluchu/xlqq8b1>, (dostęp: 20.08.2021).

Cichocki koordynatorem służb specjalnych. Zastąpi Sienkiewicza, TVP Info 24.09.2014, <https://www.tvpparlament.pl/aktualnosci/cichocki-koordynatorem-sluzb-specjalnych-zastapi-sienkiewicza/16974408>, (dostęp: 19.08.2021).

Co mogą służby specjalne: Wchodzi w życie "ustawa inwigilacyjna", „Dziennik Gazeta Prawna” 7 lutego 2016, <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/921582,co-moga-sluzby-specjalne-ustawa-inwigilacyjna-ustawa-o-policji.html>, (dostęp: 19.12.2021).

Czuchnowski W., Ivanova E., *Prokuratura nie zajmie się listami Falenty. Dowodził w nich, że za aferą podsłuchową stali ludzie PiS*, „Gazeta Wyborcza” 29 lipca 2019, <https://wyborcza.pl/7,75398,25040713,prokuratura-nie-zajmie-sie-listami-falenty-dowodzil-w-nich.html>, (dostęp: 13.12.2021).

Czuchnowski W., *Tak z CBA zniknął milion złotych*, „Gazeta Wyborcza” 18.05.2019 r., <https://wyborcza.pl/7,75398,24797603,tak-z-cba-zniknal-milion-zlotych.html>, (dostęp: 06.01.2022 r.).

Czy ABW karze za odmowę współpracy? Sprawa Ameera Alkhawlany'ego, <https://panoptykon.org/wiadomosc/czy-abw-karze-za-odmowe-wspolpracy-sprawa-ameera-alkhawlanyego>, (dostęp: 16.02.2021).

Dąbrowska Z., *Były szef Agencji Wywiadu: Stosowanie Pegasus jest niezgodne z prawem*, „Rzeczypospolita” 28.12.2021 r., <https://www.rp.pl/polityka/art19235841-byly-szef-agencji-wywiadu-stosowanie-pegasusa-jest-niezgodne-z-prawem>, (dostęp: 05.01.2022 r.).

Decyzja o pozbawieniu byłego szefa CBA certyfikatów bezpieczeństwa uchylona, InfoSecurity 24, 16.03.2021, <https://infosecurity24.pl/decyzja-o-pozbawieniu-bylego-szefa-cba-certyfikatow-bezpieczenstwa-uchylona>, (dostęp: 20.08.2021).

Dlaczego umorzono śledztwo w sprawie "willi Kwaśniewskich"?, „Rzeczypospolita” 14.02.2020, <https://www.rp.pl/inne-sluzby/art886361-dlaczego-umorzono-sledztwo-w-sprawie-willi-kwasniewskich>, (dostęp: 10.12.2021 r.).

Dramatyczny apel b. poseł PO: nie linczujcie mnie publicznie!, WP Wiadomości 17.10.2007, <https://wiadomosci.wp.pl/dramatyczny-apel-b-posel-po-nie-linczujcie-mnie-publicznie-6036266871084161a?kat=1342&wid=9303930>, (dostęp: 13.12.2007).

Drażdżewski M., *Giertych i prok. Wrzosek byli śledzeni oprogramowaniem szpiegowskim Pegasus*, Portal WP Wiadomości 20.12.2021, <https://wiadomosci.wp.pl/giertych-i-prok-wrzosek-byli-sledzeni-pegasusem-6717567499074432a>, (dostęp: 05.01.2022 r.).

Dymisja Leppera; Samoobrona wychodzi z koalicji, Portal Wirtualna Polska 09.07.2007, <https://wiadomosci.wp.pl/dymisja-leppera-samoobrona-wychodzi-z-koalicji-6037222782133377a>, (dostęp: 10.12.2021).

Dymisje ministrów: Arłukowicza, Biernata, Karpińskiego. Odchodzą też Sikorski i Rostowski, RMF 24 10.06.2015, https://www.rmf24.pl/fakty/news-dymisje-ministrow-arlukowicza-biernata-karpinskiego-odchodza,nId,1833173#crp_state=1, (dostęp: 12.12.2021).

Dymisje w rządzie Ewy Kopacz: pokłosie afery taśmowej. M.in. minister skarbu, Money.pl 10.06.2015 r., [https://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/arttykul/dymisje-w-rzadzie-ewy-kopacz-poklosie-afery,158,0,1825950.html](https://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/arttykul/dymisje-w-rzadzie-ewy-kopacz-poklosie-afery-158,0,1825950.html), (dostęp: 12.12.2021).

Fabisiak M., *PO chce zlikwidować CBA i IPN. Szef Instytutu Pamięci Narodowej odpowiada na atak Grzegorza Schetyny*, WP Wiadomości 03.10.2016, <https://wiadomosci.wp.pl/po-chce-zlikwidowac-cba-i-ipn-szef-instytutu-pamieci-narodowej-odpowiada-na-atak-grzegorza-schetyny-6043645156742273a>, (dostęp: 08.07.2021).

Fala odejść w CBA. Najbardziej doświadczeni agenci mają dosyć, Portal O2 27.12.2021 r., <https://www.o2.pl/informacje/fala-odejsc-w-cba-najbardziej-doswiadczeni-agenci-maja-dosyc-6719962177436544a>, (dostęp: 05.01.2022 r.).

Główczewski A., *200 osób odchodzi z CBA? Biuro zabrało głos ws. medialnych doniesień*, Forsa.pl 29.12.2021 r., <https://forsal.pl/praca/aktualnosci/artykuly/8324003,200-osob-odchodzi-z-cba-biuro-zabralo-glos-ws-medialnych-doniesien.html>, (dostęp: 05.01.2022 r.).

Grzyb M., *Za co nie został odwołany marszałek Kuchciński*, „Kultura Liberalna” 2.10.2019 r., <https://kulturaliberalna.pl/2019/10/02/kuchcinski-grzyb-afera-podkarpacka/>, (dostęp: 04.01.2022 r.).

Halicki P., *Wojtunik wygrał w sądzie. Jest wyrok w sprawie cofnięcia mu certyfikatów bezpieczeństwa*, Onet 19.02.2020, <https://wiadomosci.onet.pl/warszawa/wojtunik-wygral-w-sadzie-jest-wyrok-w-sprawie-cofniecia-mu-certyfikatow/rbqxfrl>, (dostęp: 25.02.2020).

Henzler M., *Etaty i budżety służb specjalnych*, Polityka 26.10.2009, <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/1500287,1,etaty-i-budzety-sluzb-specjalnych.read?page=226&moduleId=4677>, (dostęp: 6.11.2018).

Inwigilacja prawicy przed sądem, Money.pl 20.09.2006, <https://www.money.pl/gospodarka/polityka/artykul/inwigilacja;prawicy;przed;sadem,221,0,186077.html>, (dostęp: 02.12.2021).

Ivanowa E., *Wojciech Łączewski: Pegasus nie może być stosowany legalnie, bo jego istotą jest łamanie zabezpieczeń*, „Gazeta Wyborcza” 29.12.2021 r., <https://wyborcza.pl/7,75398,27952426,laczewski-pegasus-nie-moze-byc-stosowany-legalnie-bo-jego.html>, (dostęp: 05.01.2022 r.).

Jachowicz J., *"Lesiak – esbek na każdą okazję"*, „Dziennik” 12 października 2007, <https://wiadomosci.dziennik.pl/opinie/artykuly/201197,lesiak-esbek-na-kazda-okazje.html>, (dostęp: 08.12.2021).

Jałoszewski M., Czuchnowski W., Ivanova E., *List(a) Falenty*. OKO.press i „Wyborcza” ujawniają cały list skazanego biznesmena do Andrzeja Dudy. OKO.press 14 czerwca 2019, <https://oko.press/lista-falenty-oko-press-i-wyborcza-ujawniaja-caly-list-skazanego-biznesmena-do-andrzeja-dudy/>, (dostęp: 13.12.2021).

Jałoszewski M., *Sąd po 12 latach nie może zakończyć procesu o aferę gruntową. Bo znikł Piotr Ryba*, Portal OKO.press 5 maja 2019, <https://oko.press/sad-po-12-latach-nie-moze-zakonczyc-procesu-o-afere-gruntowa-bo-znikl-piotr-ryba/>, (dostęp: 10.12.2021 r.).

Kacprzak I., Zawadka G., *Agent CBA wymyślił nagranie z politykiem i prostytutką?*, „Rzeczpospolita” 15.07.2021, <https://www.rp.pl/przestepczosc/art22781-agent-cba-wymyslil-nagranie-z-politykiem-i-prostytutka>, (dostęp: 04.01.2022 r.).

Kacprzak I., Zawadka G., *Polskie służby za biedne na Pegasus*, „Rzeczpospolita” 04.01.2022 r., <https://www.rp.pl/polityka/art19252331-polskie-sluzby-za-biedne-na-pegasusa>, (dostęp: 05.01.2022 r.).

Kaczyński ws. taśm "Wprost": W Polsce łamane jest prawo. Jeśli rząd sam nie poda się do dymisji, to..., „Gazeta Wyborcza” 16.06.2014, <https://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/7,114871,16164529,kaczynski-ws-tasm-wprost-w-polsce-lamane-jest-prawo-jesli.html>, (dostęp: 12.12.2021).

Kaczyński: Rząd Olszewskiego był rządem przełomowego znaczenia, „Dziennik” 15.02.2019, <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/artykuly/1398030,kaczynski-ocenia-rzad-olszewskiego.html>, (dostęp: 29.11.2021).

Kalisz P., *CBA weźmie teraz na cel sędziego Łączewskiego? W przeszłości skazał Mariusza Kamińskiego*, „na Temat” 19 kwietnia 2018 r., <https://natemat.pl/236077,sedzia-laczewski-skazal-mariusza-kaminskiego-cba-przyglada-mu-sie>, (dostęp: 10.12.2021).

Kalisz P., *Pięć seks-afery nie zaszkodziła. Służby specjalne wciąż ufają wiarolomnemu posłowi*, na Temat 17.09.2018, <https://natemat.pl/249333,abw-nie-cofnelo-poslowi-piecie-dostepu-do-informacji-tajnych>, (dostęp: 19.08.2021).

Kamiński chce przejąć szafę Lesiaka, Służby specjalne 18.05.2020 r., <https://www.sluzbyspecjalne.com/kaminski-chce-przejac-szafę-lesiaka/>, (dostęp: 03.12.2021).

Kamiński skazany: Trzy lata więzienia za przekroczenie uprawnień dla byłego szefa CBA, „Newsweek” 30.03.2015, <https://www.newsweek.pl/polska/afery-gruntowa-kaminski-przekroczyl-uprawnienia-szefa-cba/4j419rm>, (dostęp: 10.12.2021 r.).

Kolaszyński M., *Sejmowa Komisja do Spraw Służb Specjalnych w latach 2015–2019*, Fundacja Instytut Bezpieczeństwa i Strategii, <https://fibis.pl/zagadnienia/sejmowa-komisja-do-spraw-sluzb-specjalnych-w-latach-2015-2019/>, (dostęp: 19.08.2021).

Kostrzewa K., *Kary finansowe dla parlamentarzystów. Sejm przegłosował nowelę ustawy*, Bankier.pl 24.11.2017 r., <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Kary-finansowe-dla-parlamentarzystow-Sejm-przeglosowal-nowele-ustawy-4038783.html>, (dostęp: 09.01.2022 r.).

Koszmar posła Stanisława Pięty. Po aferze z kochanką kolejne kłopoty, „Super Ekspres” 2018-06-07, <https://www.se.pl/wiadomosci/polityka/abw-przeswietla-posla-piete-aa-Uk2M-WSFm-XTtR.html>, (dostęp: 19.08.2021).

Kowal P., *Okragły Stół i jego rycerze. Mit, czarna legenda i teoria spiskowa*, TVN 24 24.07.2022 r., <https://tvn24.pl/magazyn-tvn24/okragly-stol-i-jego-rycerze-mit-czarna-legenda-i-teoria-spiskowa,201,3501>, (dostęp: 24.07.2022 r.).

Kowalski R., Bounaoui S., *Brejza inwigilowany Pegasusem. "PiS posłużył się podłymi metodami"*, RMF24 24.12.2021 r., https://www.rmf24.pl/polityka/news-brejza-inwigilowany-pegasusem-pis-posluzyl-sie-podlymi-metodami,5728185#crp_state=1, (dostęp: 05.01.2022 r.).

Krawczyk I., *Mariusz Kamiński oskarżony w aferze gruntowej*, „Rzeczypospolita” 03.09.2010, <https://www.rp.pl/kraj/art15019041-mariusz-kaminski-oskarzony-w-afery-gruntowej>, (dostęp: 10.12.2021 r.).

Kruszyńska A., *Prof. A. Dudek: działalność plk Lesiaka to przykład działań niedopuszczalnych w demokratycznym państwie*, Dzieje.pl. Portal Historyczny 18.05.2020 r., <https://dzieje.pl/wiadomosci/prof-dudek-dzialalnosc-plk-lesiaka-przyklad-dzialan-niedopuszczalnych-w-demokratycznym>, (dostęp: 03.12.2021).

Kryszkiewicz M., *Sędziowie dublerzy użyteczni dla władzy. RPO zablokowany*, „Dziennik” 29.05.2018 r., [https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/1126803,sedziowie –dublerzy –uzyteczni –dla –wladzy.html](https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/1126803,sedziowie-dublerzy-uzyteczni-dla-wladzy.html), (dostęp: 27.12.2021 r.)

Kryszkiewicz M., *Trybunał już zbędny. Sędziowie radzą sobie bez pytań do TK*, „Dziennik” 27.06.2017 r., [https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/1053429,tk –trybunał –sadownictwo.html](https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/1053429,tk-trybunal-sadownictwo.html), (dostęp: 27.12.2021 r.).

Lenarczyk T., *CBA: Nowa służba specjalna*, Interia Biznes 16.03.2006, [https://biznes.interia.pl/gospodarka/news –cba –nowa –sluzba –specjalna,nId,3527184](https://biznes.interia.pl/gospodarka/news-cba-nowa-sluzba-specjalna,nId,3527184), (dostęp: 07.07.2021).

Lesiak: *nie zbierałem haków na Kaczyńskiego*, „Wprost” 10.10.2006, [https://www.wprost.pl/kraj/95811/lesiak –nie –zbieraem –hakow –na –kaczynskiego.html](https://www.wprost.pl/kraj/95811/lesiak-nie-zbieraem-hakow-na-kaczynskiego.html), (dostęp: 03.12.2021).

Likwidacja CBA, IPN i TVP Info? Donald Tusk: Spóźnione postulaty, Wprost.pl 22 lutego 2021, [https://www.wprost.pl/polityka/10424115/donald –tusk –o –likwidacji –cba –ipn –i –tvp –info –spoznione –postulaty.html](https://www.wprost.pl/polityka/10424115/donald-tusk-o-likwidacji-cba-ipn-i-tvp-info-spoznione-postulaty.html), (dostęp: 15.12.2021).

Lustracja Aleksandra Kwaśniewskiego; wyrok w czwartek, Wirtualna Polska 09.08.2000, [https://wiadomosci.wp.pl/lustracja –aleksandra –kwasniewskiego –wyrok –w –czwartek –6109411358446721a](https://wiadomosci.wp.pl/lustracja-aleksandra-kwasniewskiego-wyrok-w-czwartek-6109411358446721a), (dostęp: 10.12.2021).

Łazarkiewicz C., *Precedensowy wyrok w sprawie tzw. inwigilacji prawicy*, „Polityka” 22 czerwca 2010, [https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/1506822,1,precedensowy –wyrok –w –sprawie –tzw –inwigilacji –prawicy.read](https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/1506822,1,precedensowy-wyrok-w-sprawie-tzw-inwigilacji-prawicy.read), (dostęp: 02.12.2021).

Maj M., *Politycy są kreatywni, jeśli chodzi o zbieranie naszych danych – wywiad z GIODO*, „Dziennik Internautów” 04.06.2013, <file:///C:/Users/User/Downloads/4633.pdf>, (dostęp: 09.02.2022).

Majdzcak R., *Tusk sugeruje rosyjski spiszek? "Nie wiem, jakim alfabetem jest pisany ten scenariusz"*, na Temat 25.06.2014, [https://natemat.pl/107595,tusk –oskarza –rosjan –o –afere –nie –wiem –jakim –alfabetem –jest –pisany –ten –scenariusz](https://natemat.pl/107595,tusk-oskarza-rosjan-o-afere-nie-wiem-jakim-alfabetem-jest-pisany-ten-scenariusz), (dostęp: 12.12.2021).

Majmurek J., *Nocna zmiana. PiS zmieniło historię upadku rządu Olszewskiego w procentujący politycznie mit*, „Wprost” 24.07.2022 r., [https://www.newsweek.pl/polska/polityka/nocna –zmiana –noc –teczek –i –upadek –rzadu –olszewskiego –jak –pis –wykorzystuje –ten –mit/lxyv8m7](https://www.newsweek.pl/polska/polityka/nocna-zmiana-noc-teczek-i-upadek-rzadu-olszewskiego-jak-pis-wykorzystuje-ten-mit/lxyv8m7), (dostęp: 24.07.2022 r.).

Małecki G., *Reforma służb mundurowych z perspektywy 15 lat*, portal –mundurowy.pl, 12 maj 2017, [http://promilitaria21.home.pl/autoinstalator/joomla/aktualnosci –i –prawo/item/4834 –12 –v –reforma –sluzb –specjalnych –z –perspektywy –15 –lat](http://promilitaria21.home.pl/autoinstalator/joomla/aktualnosci-i-prawo/item/4834-12-v-reforma-sluzb-specjalnych-z-perspektywy-15-lat), (dostęp: 6.11.2018).

Mańkowski M., *Donald Tusk: Dymisji i tak nie będzie. Polski rząd nie działa pod dyktando przestępców*, Portal „naTemat” 23.06.2014, [https://natemat.pl/107269,donald –tusk –dymisji –i –tak –nie –bedzie –polski –rzad –nie –dziala –pod –dyktando –przestepcow](https://natemat.pl/107269,donald-tusk-dymisji-i-tak-nie-bedzie-polski-rzad-nie-dziala-pod-dyktando-przestepcow), (dostęp: 12.12.2021).

Marek Kuchciński wyleciał. Marszałek Sejmu składa dymisję, Business Insider Polska 8.08.2019 r., [https://businessinsider.com.pl/wiadomosci/air –kuchcinski –dymisja –marszalka –marka –kuchcinskiego/dh0txcx](https://businessinsider.com.pl/wiadomosci/air-kuchcinski-dymisja-marszalka-marka-kuchcinskiego/dh0txcx), (dostęp: 04.01.2022 r.).

Mazurek R., *Komisja śledcza ws. Pegasus? Schetyna: Wniosek jest już przygotowany, uzasadnienie jest oczywiste*, RMF 24 05.01.2022 r., https://www.rm24.pl/tylko-w-rmf24/poranna-rozmowa/news-komisja-sledcza-ws-pegasusa-schetyna-wniosek-jest-juz-przygonoId,5749308#crp_state=1, (dostęp: 05.01.2022 r.).

Michalski C., *Michalski: CBA weszło w kampanię*, „Dziennik” 5 listopada 2007, <https://wiadomosci.dziennik.pl/polityka/artykuly/121390,michalski-cba-weszlo-w-kampanie.html>, (dostęp: 14.12.2021).

Milczanowski odpowiada za "Olina", Portal WP.pl 02.03.2007 r., <https://wiadomosci.wp.pl/milczanowski-odpowiada-za-olina-6031880788533889a>, (dostęp: 04.12.2021).

Mimo skandalu, poseł Pięta nie stracił certyfikatu bezpieczeństwa. Zasiada też w komisjach, „Wprost” 17.09.2018, <https://www.wprost.pl/kraj/10153582/mimo-skandalu-posel-pieta-nie-stracil-certyfikatu-bezpieczenstwa-zasiada-tez-w-komisjach.html>, (dostęp: 19.08.2021).

MWL, Podsluchy u Romana Giertycha. Chodzi o śledztwo ws. spółki Polnord, money.pl 22.12.2021 r., <https://www.money.pl/gospodarka/podsluchy-u-romana-giertycha-chodzi-o-sledztwo-ws-spolki-polnord-6718100256410497a.html>, (dostęp: 05.01.2022 r.).

Niemczyk P., *Im gorzej tym lepiej i inne proste recepty na uzdrowienie służb specjalnych*, <https://osluzbach.pl/2021/06/29/niemczyk-im-gorzej-tym-lepiej-i-inne-proste-recepty-na-uzdrowienie-sluzb-specjalnych/>, (dostęp: 21.08.2021).

NIK: obecne prawo ogranicza nadzór nad służbami specjalnymi, Prawo.pl 26.08.2014, <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/nik-obecne-prawo-ogranicza-nadzor-nad-sluzbami-specjalnymi,57448.html>, (dostęp: 19.08.2021).

NIK: obecne prawo ogranicza nadzór nad służbami specjalnymi, Prawo.pl 26.08.2014, <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/nik-obecne-prawo-ogranicza-nadzor-nad-sluzbami-specjalnymi,57448.html>, (dostęp: 19.08.2021).

O co chodzi w aferze podkarpackiej?, Onet.pl 3.06.2020, <https://wiadomosci.onet.pl/tylko-w-onecie/o-co-chodzi-w-aferze-podkarpackiej/2rflhtl>, (dostęp: 04.01.2022 r.).

Obecny Sejm wybierze nowych sędziów TK. PiS: to jest skok, TVN24 30 września 2015 r., <https://tvn24.pl/polska/wybor-pieciu-nowych-sedziow-tk-na-ostatnim-posiedzeniu-sejmu-ra581687-3315014>, (dostęp: 27.12.2021).

Odprysk sprawy Królikowskiego: Trybunał Konstytucyjny wsparł adwokatów w sporze o depozyty, „Rzeczypospolita” 28.11.2018 r., <https://www.rp.pl/zawody-prawnicze/art1615081-odprysk-sprawy-krolikowskiego-trybunal-konstytucyjny-wsparl-adwokatow-w-sporze-o-depozyty>, (dostęp: 09.01.2022 r.).

Oficerowie UOP odkrywają kulisy „Orlengate”, RMF24 14 października 2004, https://www.rm24.pl/fakty/polska/news-oficerowie-uop-odkrywaja-kulisy-orlengateId,162389#crp_state=1, (dostęp: 10.12.2021).

Opozycja zaniepokojona zlikwidowaniem UOP i WSI, Bankier.pl 2002-02-19, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Opozycja-zaniepokojona-zlikwidowaniem-UOP-i-WSI-267577.html>, (dostęp: 25.01.2022).

Paradowska J., *Jakie są kompetencje polskiej głowy państwa*, „Polityka” 5 maja 2015, <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/1618063,1,jakie-sa-kompetencje-polskiej-glowy-panstwa.read>, (dostęp: 29.11.2021).

Pawłowski Ł., *4 tysiące sekstaśm. O aferze podkarpackiej*, „Kultura Liberalna” 1.10.2019 r., <https://kulturaliberalna.pl/2019/10/01/afera-podkarpacka-sekstasmy-bracia-r-kuchcinski-wywiad/>, (dostęp: 04.01.2022 r.).

Piński J., *Kulisy kradzieży milionów złotych z funduszu operacyjnego CBA*, Portal Służby Specjalne 20.02.2020 r., <https://www.sluzbyspecjalne.com/kulisy-kradziezy-milionow-zlotych-z-funduszu-operacyjnego-cba/>, (dostęp: 09.01.2022 r.).

PiS chce stworzyć ministerstwo bezpieczeństwa narodowego. Takiej władzy nad Polakami nie miał nikt od czasów komunistycznej bezpieki, „Newsweek” 13.06.2017, <https://www.newsweek.pl/polska/polityka/ministerstwo-bezpieczenstwa-narodowego-nowy-pomysl-pis/p97jqbk>, (dostęp: 18.12.2021).

Plk Lesiak: To jest zwycięstwo, Interia 15 lutego 2007, <https://wydarzenia.interia.pl/kraj/news-plk-lesiak-to-jest-zwyciestwo,nId,816451>, (dostęp: 02.12.2021).

Po 15 latach sprawa Milczanowskiego za "Olina" zakończona, Portal Dzieje.pl, <https://dzieje.pl/aktualnosci/po-15-latach-sprawa-milczanowskiego-za-olina-zakonczone>, (dostęp: 04.12.2021).

PO i PSL zaskarżyły ustawę o Trybunale Konstytucyjnym, Onet 17.11.2015 r., <https://wiadomosci.onet.pl/kraj/po-i-psl-zaskarzyly-ustawe-o-trybunale-konstytucyjnym/0e6k8g>, (dostęp: 27.12.2021 r.).

Politolog Ireneusz Krzemiński wyjaśnia dlaczego nie doszło do koalicji PO –PiS, Money.pl 02.11.2005, <https://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artykul/politolog;ireneusz;krzemiński;wyjasnia;dla czego;nie;doszlo;do;koalicji;po-pis,43,0,129835.html>, (dostęp: 15.12.2021).

Poważny kryzys instytucjonalny. Zagraniczne media o czystce w Sądzie Najwyższym, „Polityka” 4.07.2018, <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/1755136,1,powazny-kryzys-instytucjonalny-zagraniczne-media-o-czystce-w-sadzie-najwyzszym.read>, (dostęp: 03.01.2022 r.).

Prokuratura: były wiceminister sprawiedliwości Michał Królikowski zatrzymany przez CBŚP, Polsatnews.pl 09.05.2018 r., <https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2018-05-09/prokuratura-b-wiceminister-sprawiedliwosci-michal-k-zatrzymany-do-sledztwa-ws-vat/>, (dostęp: 09.01.2022 r.).

Pytlakowski P., *Sąd skazał byłego szefa UOP*, „Polityka” 2 marca 2021, <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/1524917,1,sad-skazal-bylego-szefa-uop.read>, (dostęp: 10.12.2021).

Reorganizacja służb specjalnych. Spóźniona dekomunizacja w ABW ma wreszcie nastąpić?, Radio WNET, 28 września 2017, <https://wnet.fm/2017/09/28/reorganizacja-sluzb-specjalnych-spozniiona-dekomunizacja-abw-wreszcie-nastapic/>, (dostęp: 06.07.2021).

Rojek –Socha P., *Adwokat Michał Królikowski nie będzie zawieszony*, Prawo.pl 04.07.2018 r., <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/adwokat-michal-krolikowski-nie-bedzie-zawieszony,200.html>, (dostęp: 09.01.2022 r.).

Rojek –Socha P., *Problem depozytów adwokackich dla Sądu Najwyższego*, Prawo.pl 28.11.2018 r., <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/depozyt-adwokacki-tk-nie-zajal-sie-wnioskiem-ministra-ziobry,335863.html>, (dostęp: 09.01.2022 r.).

Rojewski J., *CBA Kamińskiego na tropie. Jak to z „willą Kwaśniewskich” było*, „Polityka” 16 lutego 2020, <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/1942566,1,cba-kaminskiego-na-tropie-jak-to-z-willa-kwasniewskich-bylo.read>, (dostęp: 10.12.2021 r.).

Rybak C., *Jak uniemożliwić służbom zawłaszczenie systemu ochrony tajemnic państwa?*, Portal InfoSecurity 24, 15.08.2019 r., <https://infosecurity24.pl/sluzby-specjalne/jak-uniemozliwic-sluzbom-zawlaszczenie-systemu-ochrony-tajemnic-panstwa>, (dostęp: 09.02.2022).

Rząd chce się ich pozbyć. Byli esbecy odchodzą z tajnych służb, Do Rzeczy.pl 23 listopada 2016, <https://dorzeczy.pl/kraj/15246/byli-esbecy-odchodza-z-tajnych-sluzb.html>, (dostęp: 18.12.2021).

Rzeczkowski G., *Afera taśmowa: kto stał za kelnerami*, „Polityka” 4 września 2018, <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/1762482,1,afera-tasmowa-kto-stal-za-kelnerami.read>, (Dostęp: 13.12.2021).

Sąd Lustracyjny: Prawdziwe oświadczenie Kwaśniewskiego, Interia 10 sierpnia 2000, <https://wydarzenia.interia.pl/news-sad-lustracyjny-prawdziwe-oswiadczenie-kwasniewskiego,nId,780832>, (dostęp: 10.12.2021).

Sąd nie pozostawia złudzeń: Beata Sawicka niewinna, CBA działało bezprawnie, TokFM.pl 26.04.2013, <https://archive.md/8CZrm#selection-617.1-617.11>, (dostęp: 13.12.2021).

Sejm powołał Centralne Biuro Antykorupcyjne, „Wprost” 12.05.2006, <https://www.wprost.pl/kraj/90231/sejm-powolal-centralne-biuro-antykorupcyjne.html>, (dostęp: 07.07.2021).

Sejm przyjął ustawę o reformie służb specjalnych, Money.pl 08.05.2002, <https://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/arttykul/sejm;przyjal;ustawe;o;reformie;sluzb;specjalnych,184,0,53688.html>, (dostęp: 25.01.2022 r.).

Sidorowicz J., *Sędziowie apelują o komisję śledczą ws. podsłuchów Pegasusem. "To może być jeden z największych skandali prawnych"*, „Gazeta Wyborcza” 5.01.2022 r., <https://krakow.wyborcza.pl/krakow/7,44425,27974767,sedziowie-apeluja-o-komisje-sledcza-ws-podsluchow-pegasusem.html>, (dostęp: 05.01.2022 r.).

Służby specjalne demokratycznego państwa. Cywilne służby specjalne III RP – próba bilansu, „Wydanie Specjalne Przeglądu Bezpieczeństwa Wewnętrznego”, 5.12.2011, <https://www.zbfsop.pl/archiwum/index.php/archiwum/642-wydspec-prz-bezpwewn.html>, (dostęp: 20.05.2020).

Sobczak K., *Fundacja Helsińska: podporządkowanie prokuratury ministrowi zagrozi wolności obywatelskim*, Prawo.pl 21.01.2016, <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/fundacja-helsinska-podporzadkowanie-prokuratury-ministrowi-zagrozi-wolnosciami-obywatelskim,182262.html>, (dostęp: 21.12.2021).

Sobczak K., *Komitet ONZ: Tortury wciąż w Polsce obecne, a prawa człowieka zagrożone*, Prawo.pl 13.08.2019, <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/tortury-wciaz-w-polsce-obecne-raport-komitetu-onz,457934.html>, (dostęp: 12.07.2021).

Stefanicki R., *Raport Freedom House: Coraz mniej wolności na świecie. Polska trzecia od końca w Unii Europejskiej*, Wyborcza 4 marca 2021, <https://wyborcza.pl/7,75399,26849418,raport-freedom-house-coraz-mniej-wolnosc-na-swiecie-polska.html>, (dostęp: 06.04.2021).

ŚDM: Austriak wydalony z Polski na mocy ustawy antyterrorystycznej, Infosecurity 24, 3.08.2016, <https://infosecurity24.pl/sdm-austriak-wydalony-z-polski-na-mocy-ustawy-antyterrorystycznej>, (dostęp: 01.02.2022).

Śledztwo w sprawie willi Kwaśniewskich przedłużone, „Dziennik” 28 stycznia 2021, <https://gospodarka.dziennik.pl/news/artykuly/6441190,sledztwo-willa-kazimierz-dolny-kwasniewscy-przesluchanie-swiadkowie.html>, (dostęp: 10.12.2021 r.)

Tajne śledztwo ws. zniknięcia miliona w CBA. "GW": Pieniądze zginęły w czasie operacji, WP.pl 18.05.2019 r., <https://wiadomosci.wp.pl/tajne-sledztwo-ws-znikniecia-miliona-w-cba-gw-pieniadze-zginely-w-czasie-operacji-6382233162290817a>, (dostęp: 09.01.2022 r.).

Tajne więzienia CIA w Polsce, WP Wiadomości, <https://wiadomosci.wp.pl/tajne-wiezienia-cia-w-polsce-6034417292838017c>, (dostęp: 20.08.2021)

UK: Inauguracja Narodowego Centrum Cyberbezpieczeństwa. Ważna współpraca z sektorem prywatnym, CyberDefence24, <https://www.cyberdefence24.pl/uk-inauguracja-narodowego-centrum-cyberbezpieczenstwa-wazna-wspolpraca-z-sektorem-prywatnym>, (dostęp: 12.02.2020).

Ustawa o sądach opublikowana w Dzienniku Ustaw. Za 14 dni zacznie się wymiana prezesów?, WP Wiadomości 28.07.2021, <https://wiadomosci.wp.pl/ustawa-o-sadach-opublikowana-w-dzienniku-ustaw-za-14-dni-zacznie-sie-wymiana-prezesow-6149136808248961a>, (dostęp: 03.01.2022 r.).

Walenciak R., *Kogo przygniecie szafa płk Lesiaka?*, „Tygodnik Przegląd” 11.12.2005, <https://www.tygodnikprzeglad.pl/kogo-przygniecie-szafa-plk-lesiaka/>, (dostęp: 03.12.2021).

Walenciak R., *Komu mają służyć służby?*, „Tygodnik Przegląd” 5 marzec 2001, <https://www.tygodnikprzeglad.pl/maja-sluzyc-sluzby/>, (dostęp: 10.12.2021).

Walenciak R., *Ósma służba Kamińskiego*, „Przegląd” 2006, nr 3, s. 14, <https://www.tygodnikprzeglad.pl/osma-sluzba-kaminskiego/>, (dostęp: 06.07.2021).

Werner M., *Afera gruntowa: Mnóstwo podejrzanych, mało wyroków i wiele pytań*, Portal Forsa.pl 20 lipca 2013, <https://forsal.pl/artykuly/719964,afera-gruntowa-andrzej-lepper.html>, (dostęp: 10.12.2021)

Węglarczyk B., *Czy "Olin" miał zatrzymać NATO*, „Gazeta Wyborcza” 28.09.2010, <https://wyborcza.pl/7,75399,8432104,czy-olin-mial-zatrzymac-nato.html>, (dostęp: 03.12.2021).

Widacki J., *Służby nie rozliczą się same*, „Gazeta Wyborcza” 2002, nr 89.

Wyrok za aferę gruntową. Były szef CBA Mariusz Kamiński skazany na trzy lata więzienia, „Dziennik” 30 marca 2015, <https://wiadomosci.dziennik.pl/polityka/artykuly/486655,jest-wyrok-za-afere-gruntowa-mariusz-kaminski-skazany.html>, (dostęp: 10.12.2021 r.).

Z "szafy Lesiaka" – dokumenty, PAP 09 –10 –2006, <https://www.zw.com.pl/arttykul/193379.html?print=tak>, (dostęp: 02.12.2021).

Zalewski M., *Zęby kontrwywiadu*, „Tygodnik Przegląd” 29 lipiec 2002, <https://www.tygodnikprzeglad.pl/zeby-kontrwywiadu/>, (dostęp: 10.12.2021).

Zespół Inspekcyjno –Operacyjny przy szefie UOP, Salon24, 17.01.2011, <https://www.salon24.pl/u/martinoff/269480,zespol-inspekcyjno-operacyjny-przy-szefie-uop>, (dostęp: 02.12.2021).

Zieliński R., *Prezydent Duda ulaskawił Mariusza Kamińskiego*, TVN 24 17 listopada 2015, <https://tvn24.pl/polska/prezydent-duda-ulaskawil-mariusza-kaminskiego-ra595299-3318361>, (dostęp: 10.12.2021 r.).

Zieliński R., *Zarzuty dla byłego agenta CBA. We wtorek miał zeznawać w procesie z powództwa byłego marszałka Sejmu*, TVN 24 14.07.2021, <https://tvn24.pl/polska/wojciech-j-byly-agent-cba-uslyszal-zarzuty-w-tle-proces-o-ochrone-dobr-osobistych-bylego-marszalka-sejmu-marka-kuchcinskiego-5148236>, (dostęp: 04.01.2022 r.).

Zybertowicz: jeśli nie było wcześniej podejrzeń wobec Sawickiej, to doszło do nadużycia, „Puls Biznesu” 17.10.2007, <https://www.pb.pl/zybertowicz-jesli-nie-bylo-wczesniej-podejrzen-wobec-sawickiej-to-doszlo-do-naduzycia-394396>, (dostęp: 14.12.2021).

Zybkiewicz L. A., *Lech Wałęsa otwarcie mieszał swoich współpracowników z błotem. Co mówił w 1995 roku o Kaczyńskich, a co o Olszewskim?*, Twoja Historia.pl, <https://twojahistoria.pl/2018/01/31/lech-walesa-otwarcie-mieszal-swoich-wspolpracownikow-z-blotem-co-mowil-w-1995-roku-o-kaczynskich-a-co-o-olszewskim/>, (dostęp: 24.07.2022 r.).

Zychal R., *Afera "Olina". Pamiętasz ją jeszcze?*, Onet 18.04.2019, <https://wiadomosci.onet.pl/kraj/afera-olina-pamietasz-ja-jeszcze/5vwrgfg>, (dostęp: 03.12.2021).

Żakowski J., *Dlaczego powstało CBA?*, „Wprost” 13.01.2013, <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/1534623,1,dlaczego-powstalo-cba.read>, (dostęp: 07.07.2021).

Żaryn o zmianach w służbach specjalnych, Infosecurity24, 28.09.2017, <https://infosecurity24.pl/sluzby-specjalne/zaryn-o-zmianach-w-sluzbach-specjalnych>, (dostęp: 18.12.2021).

IV. Pozostałe źródła internetowe

Arak P., Bobiński A., *Nations in transit 2017*, <https://freedomhouse.org/country/poland/nations-transit/2017>, (dostęp: 09.01.2022 r.).

Counterintelligence and Law Enforcement Functions in the Intelligence Sector, DCAF THEMATIC BRIEF, <https://dcaf.ch/counterintelligence-and-law-enforcement-functions-intelligence-sector>, (dostęp: 29.03.2021).

Democracy for All, V –Dem Annual Report 2018, V –Dem Institut, https://v-dem.net/static/website/files/dr/dr_2018.pdf, (dostęp: 19.07.2022 r.).

Intelligence practice and democratic oversight – a practitioner's view, Occasional paper no. 3, DCAF Intelligence Working Group, Geneva 2003., https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/op03_intelligence_practice.pdf, (dostęp: 02.02.2021).

Kurski J., *Nocna zmiana*, <https://www.youtube.com/watch?v=3b1K6zCM2n8>, (dostęp: 08.02.2021).

Nations in transit 2019, <https://freedomhouse.org/country/poland/nations-transit/2019>, (dostęp: 09.01.2022 r.).

Nations in Transit 2020, https://freedomhouse.org/sites/default/files/2020-04/05062020_FH_NIT2020_vfinal.pdf (dostęp: 19.07.2022 r.)

Nations in Transit Methodology, <https://freedomhouse.org/reports/nations-transit/nations-transit-methodology>, (dostęp: 09.01.2022 r.).

Pavelka I., *Institucionální zajištění ochrany utajovaných informací v ČR*, file:///C:/Users/User/Downloads/SP3-18_-_Pavelka.pdf, (dostęp: 02.05.2020).

Pospieszna P., *Poland Challenges to Democracy w: Democracy at Dusk? V –Dem Annual Report 2017*, V –Dem Institut, https://www.v-dem.net/static/website/files/dr/dr_2017.pdf, (dostęp: 09.01.2022 r.).

Report on the democratic oversight of the security services, Adopted by the Venice Commission at its 71st Plenary Session, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2015\)010-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2015)010-e), (dostęp: 30.01.2021).

RPO przedstawia Sejmowi informację o swej działalności w 2020 r. i stanie przestrzegania praw i wolności, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-Adam-Bodnar-sejm-informacja-2020-r-stan-przestrzegania-praw-i-wolnosci>, (dostęp: 04.12.2021).

RPO przystępuje do sprawy Fundacji ePaństwo przeciw ABW przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-przystepuje-do-sprawy-fundacji-epanstwo-z-abw-przed-SNA>, (dostęp: 04.12.2021)

Warner M., *Wanted: A Definition of „Intelligence”*, <https://www.cia.gov/static/72b2d4c0d01e4e05c60ff7d37fdd68b1/Wanted-Definition-of-Intel.pdf>, (dostęp: 28.03.2021).

Wójcik A., Wiatrowski M., *Nations in transit 2020*, <https://freedomhouse.org/country/poland/nations-transit/2020>, (dostęp: 09.01.2022 r.).

Wójcik A., *Nations in transit 2018*, <https://freedomhouse.org/country/poland/nations-transit/2018>, (dostęp: 09.01.2022 r.).

VII. Strony internetowe

Antykorupcja. Edukacyjny portal o antykorupcji, <https://www.antykorupcja.gov.pl/ak/instytucje-antykorupcy/wyspecjalizowane/na-swiecie/1892,FRANCJA-Service-Central-de-Prevention-de-la-Corruption.html>, (dostęp: 07.07.2021).

Fundacja Instytut Bezpieczeństwa i Strategii , <https://fibis.pl>, (dostęp: 21.08.2021).

<https://www.antykorupcja.gov.pl/ak/czy-wiesz-ze/7249,Inspektor-Generalny-w-CIA.html>, (dostęp: 04.02.2021).

Komisja do Spraw Służb Specjalnych (KSS), https://www.sejm.gov.pl/komisje/www_kss.htm (dostęp: 21.04.2021)

O Służbach, <https://osluzbach.pl>, (dostęp: 21.08.2021).

Obserwatorium demokracji, <https://obserwatoriumdemokracji.pl/ustawa/ustawa-z-dnia-x-prawo-o-prokuraturze/>, (dostęp: 21.12.2021).

Oficjalna strona internetowa ABW w dziale „Zadania”, URL:<http://www.abw.gov.pl/portal/pl/9/6/Kontrwywiad.html>, (dostęp: 15.01.2021).

Oficjalna strona Office of Intelligence and Counterintelligence, <https://www.energy.gov/intelligence/office-intelligence-and-counterintelligence>, (dostęp: 21.04.2021).

Oficjalna strona RPO, <https://www.rpo.gov.pl/content/biuro-rpo>, (dostęp: 15.02.2021).