

Zbigniew Grzegorowski\*

## Instytucja „służby specjalne” a rzeczywistość funkcjonowania państwa polskiego. Wybrane zagadnienia

Państwo przez swe organy zajmuje się kształtowaniem i regulowaniem współżycia podlegających mu jednostek i grup. Reguluje stosunki między władzą i obywatelami, tworzy instytucje niezbędne do swego funkcjonowania, a w tym organy bezpieczeństwa<sup>1</sup>, porządku i ładu kulturowo-cywilizacyjnego<sup>2</sup>. Państwo może być również pojmowane jako instytucja, której skuteczność władzy jest elementem koniecznym, ale już niewystarczającym do zapewnienia bezpieczeństwa<sup>3</sup>.

Zgodnie z tradycją, w aktach prawnych oraz we współczesnej rzeczywistości można poszukiwać odpowiedzi na pytanie, czym są w istocie służby specjalne oraz jakie jest ich miejsce w państwie.

Wyodrębnia się elementy tradycji, która jest kształtowana na wszystkich etapach związków tajnych służb z państwem. Istotnym obszarem analizy jest również wskazanie na sferę aktualnych wyzwań dla bezpieczeństwa państw i narodów. Działające w sferze bezpieczeństwa państwowe organy i instytucje muszą dostosowywać swoją działalność do zmieniających się warunków otoczenia. Te warunki są wyznaczone przez zagrożenia o coraz bardziej zróżnicowanej proveniencji i charakterze<sup>4</sup>.

---

\* Dr Zbigniew Grzegorowski, pracownik administracji państwowej.

<sup>1</sup> M. Bednarz, *Bezpieczeństwo europejskie jako kategoria polityczna*, [w:] *Bezpieczeństwo narodowe i regionalne w procesach globalizacji*, pod red. J. Knopka, D. J. Mierzejewskiego, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Stanisława Staszica, Piła 2006, s. 115–117.

<sup>2</sup> A. Chodubski, *Jednostka, naród, państwo*, [w:] *Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce*, pod red. B. Szmulika, M. Żmigrodzkiego, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2002, s. 164.

<sup>3</sup> A. Rotfeld, *Polska w niepewnym świecie*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2006, s. 28.

<sup>4</sup> A. Żebrowski, M. Żmigrodzki, J. Babula, *Rola służb specjalnych*, red. nauk. A. Żebrowski, „Abrys”, Kraków 1999, s. 9.

Proces rozszerzania funkcjonalnego zakresu pojęcia bezpieczeństwa państwa skutkuje, w wymiarze organizacyjnym, rozszerzeniem zakresu upoważnień do podejmowania tajnych działań wobec większej grupy instytucji państwa.

Jednocześnie każde działanie organów państwa wobec jednostek i podmiotów prawnych niepaństwowych powinno być zgodne z obowiązującymi przepisami prawa. Stosunki między państwem i jego organami a obywatelami powinny być poddane określonym zasadom<sup>5</sup>. Pierwszą z tych zasad jest zagwarantowanie obywatelom (podmiotom prawnym) ładu prawnego stanowionego przez organy państwowe. Zasada państwa prawnego zawiera się w adekwatności ingerencji prawnej w życie społeczne, zwłaszcza w sferę wolności obywateli. Reguła obowiązująca w państwie polega na ochronie praw legalnie nabytych. Jedną z istotnych cech państwa jest konstytucjonalizacja relacji pomiędzy państwem a jednostką, pozostająca w zasięgu bezpośredniego gwarantowania wolności i praw człowieka i obywatela na terytorium danego państwa<sup>6</sup>.

Kształtowanie się nowego ładu społecznego w Polsce jest związane z wyłanianiem się nowego ładu normatywnego, na który składają się: wartości i interesy rozumiane jako cele oraz przyjęte i stosowane środki, to znaczy reguły postępowania<sup>7</sup>.

Organy państwowe w ładzie polityczno-społecznym realizują przede wszystkim funkcje: ochronną, regulacyjną, innowacyjną i adaptacyjną, kulturalno-wychowawczą, socjalną i ekonomiczną. Jednocześnie współtworzą obraz narodu, umacniają więzi narodowe, kształtują świadomość i kulturę polityczną<sup>8</sup>.

Służby specjalne należy usytuować w strukturze państwa jako organu pełniącego przede wszystkim funkcję bezpieczeństwa wewnętrznego. W każdym państwie na system instytucjonalny bezpieczeństwa wewnętrznego składają się organy i urzędy o właściwości ogólnej, dla których zadania dotyczące tego rodzaju bezpieczeństwa stanowią jedną z wielu ról pełnionych w państwie, a także instytucje i organy wyspecjalizowane, dla których bezpieczeństwo wewnętrzne oznacza główny zakres zadań<sup>9</sup>. Służby specjalne umiejscowione są w drugiej grupie instytucji i organów, obok innych służb mundurowych, takich jak policja, straż graniczna czy Biuro Ochrony Rządu.

Służby specjalne pełnią w państwie przede wszystkim funkcję ochronną, w ramach której, między innymi, zapewniają bezpieczeństwo i porządek publiczny, ochronę mienia i zdrowia ludzi oraz trwałość systemu własności w we-

<sup>5</sup> M. Grzybowski, *Państwo prawa*, [w:] *Wprowadzenie do nauki o państwie...*, dz. cyt., s. 111.

<sup>6</sup> Tamże, s. 111–112.

<sup>7</sup> M. Ziółkowski, *Pragmatyzacja świadomości społeczeństwa polskiego*, „Kultura i Społeczeństwo” 1994, nr 4, s. 23.

<sup>8</sup> A. Chodubski, *Jednostka, naród, państwo...*, dz. cyt., s. 165.

<sup>9</sup> G. Rydlewski, *Kształt systemu instytucjonalnego bezpieczeństwa wewnętrznego w Polsce*, [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, pod red. S. Sulowskiego, M. Brzezińskiego, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2009, s. 134.

wewnętrznej strukturze stosunków społecznych<sup>10</sup>. Każda z istniejących w Polsce służb specjalnych, takich jak ABW, AW, CBA, SWW czy SKW, wyodrębniona została instytucjonalnie i prawnie.

Podstawową funkcją służb specjalnych w organizacji państwowej jest gwarantowanie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego państwa jako całości oraz obywateli<sup>11</sup>. Poszczególnym służbom przypisano, na podstawie aktów prawnych, określone funkcje i zadania, które sprowadzają się ogólnie do ochrony państwa przed zagrożeniami wewnętrznymi i zewnętrznymi.

Funkcję ochronną przed zagrożeniami wewnętrznymi pełni przede wszystkim Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Bezpieczeństwo wewnętrzne obejmuje działania kontrwywiadowcze, mające na celu rozpoznanie zagrożeń ze strony obcych służb specjalnych, działania gwarantujące bezpieczeństwo ekonomiczne, ochronę przed działaniami terrorystycznymi oraz proliferację broni masowego rażenia. Dzięki rozległemu zakresowi zadań ABW jest największą instytucją dbającą o bezpieczeństwo Polski. Na nią ustawodawca nałożył wyłączny obowiązek stania na straży porządku konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej<sup>12</sup>. Ważnym obszarem działań ABW w zakresie ochrony przed zagrożeniami wewnętrznymi jest szkolenie prewencyjne urzędników państwowych na temat niebezpieczeństw, z jakimi mogą się zetknąć w trakcie wykonywanej pracy. Zadania te umiejscawiają te służby najbliżej najwyższych stanowisk władzy w państwie, a zatem pełnią one najważniejszą rolę w ochronie interesów państwa.

Główną funkcją ABW jest, jak już wspomniano, zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego. W ramach dbania o wewnętrzny ład w państwie ABW realizuje funkcje analityczno-informacyjną, dochodzeniowo-śledczą, ochronno-kontrolną oraz operacyjno-rozpoznawczą<sup>13</sup>.

Służby specjalne w Polsce (jak też w innych państwach) muszą być usytuowane na strategicznym poziomie zarządzania państwem, które należy ponadto potraktować jako najważniejsze źródło informacji w procesie kształtowania bezpieczeństwa kraju<sup>14</sup>.

Do zadań organów państwowych w sferze bezpieczeństwa ekonomicznego kraju należy zapewnienie (i ochrona) zrównoważonego bilansu płatniczego,

---

<sup>10</sup> W. Kitler, *System bezpieczeństwa obronności Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Policja w systemie bezpieczeństwa państwa. Materiały z konferencji, Legionowo 15–16 V 2003*, Wydawnictwo Centrum Szkolenia Policji, Warszawa 2003, s. 23–24.

<sup>11</sup> K. Mordaszewski, *Proces kształtowania służb specjalnych w systemie bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2009, nr 1, s. 20.

<sup>12</sup> Ł. Skoneczny, *Rola Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w systemie bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2009, nr 1, s. 24.

<sup>13</sup> Tamże, s. 27.

<sup>14</sup> A. Żebrowski, *Kontrola cywilna nad służbami specjalnymi III Rzeczypospolitej (1989–1999). Zagadnienia politologiczno-prawne*, „Abrys”, Kraków 2001, s. 84.

stabilnych stóp procentowych i kursu walut, systemu przechowywania oszczędności, dostępu do inwestycji zagranicznych. Do istotnych zadań należy także właściwa polityka podatkowa, pozwalająca na wykonywanie bezpiecznej funkcji państwa. Ważne miejsce w umacnianiu bezpieczeństwa ekonomicznego zajmują eksport i import oraz dostęp do nowoczesnych technologii i ich ochrona.

Naruszenie bezpieczeństwa ekonomicznego państwa to działania celowe, które mają postać agresji ekonomicznej, wojny gospodarczej i uzależnienia. Agresja ekonomiczna dotyczy działań zmierzających do uzależnienia lub działań otwartych, czyli wojny gospodarczej. Polega na destabilizacji gospodarki państwa zainteresowania, która przejawia się, między innymi, w narzucaniu jednostronnych umów międzynarodowych, ograniczeniu dostępu do technologii (na przykład instytucja COCOM<sup>15</sup>), manipulowaniu wskaźnikami ekonomicznymi, wstrzymaniu dostępu do towarów, usług i kapitału. Z kolei uzależnienie gospodarcze to taki stan między państwami, gdzie występują ograniczenia swobodnego korzystania z własnych zasobów. Może polegać na uzależnieniu importu i eksportu w takim zakresie, że jego ograniczenie lub przerwanie może skutkować załamaniem gospodarczym. Odnosi się to również do uzależnienia sektora finansowego określonego państwa. Przez różne działania przeciwnik wywiera wpływ na decyzje ekonomiczne, wojskowe czy polityczne określonego państwa<sup>16</sup>.

Służby specjalne biorą również udział w walce gospodarczej, wykonując zadania o charakterze ofensywnym i defensywnym. Pozyskują i przedkładają uprawnionym podmiotom informacje mogące mieć istotne znaczenie dla bezpieczeństwa (w tym także ekonomicznego) i międzynarodowej pozycji państwa. Ponadto prowadzą działania mające na celu rozpoznawanie przestępstw godzących w podstawy ekonomiczne państwa i zapobieganie im.

Ład rządzący tworzą elity władzy. Etymologia pojęcia elity wywodzi się z francuskiego *élite*, oznaczającego lepszych czy wybrańców<sup>17</sup>. Termin „elita” oznacza również osoby, które dzięki dobrej jakości swych rezyduów, w dziedzinie swej aktywności mają największe zdolności i osiągnięcia<sup>18</sup>. Nie brakuje

<sup>15</sup> COCOM – Komitet Koordynacyjny Wielostronnej Kontroli Eksportu (ang. *Coordinating Committee for Multilateral Export Controls*). Komitet powstał w 1949 roku, jego założycielami były: Belgia, Holandia, Francja, Luksemburg, Wielka Brytania, Włochy, Stany Zjednoczone. Jego zadaniem jest kontrola przepływu technologii i produktów, które mogą mieć zastosowanie w przemyśle zbrojnym.

<sup>16</sup> A. Żebrowski, *Ewolucja polskich służb specjalnych. Wybrane obszary walki informacyjnej*, Oficyna Wydawnicza Abrys, Kraków 2005, s. 255.

<sup>17</sup> N. A. Abueva twierdzi, że albo akcentuje się „lepszych”, albo „wybranych” – N. A. Abueva, *Stanovlenie vlastvuuščej elite Republiki Kazachstan: problemy i perspektivy*, Almaty 2002, s. 16.

<sup>18</sup> Por. M. Stefaniuk, *Teoria elit Vilfreda Pareto*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2001.

naukowców, którzy uznają za elitę osoby najszlachetniejsze czy najbardziej od siebie wymagające. Legitymizacji przynależności do elity upatrywać można we właściwościach moralnych i intelektualnych człowieka<sup>19</sup>. Elita powinna charakteryzować się, występującymi łącznie, posiadaniem pozytywnych cech oraz możliwością korzystania z władzy<sup>20</sup>.

Za elity uważa się grupy ludzi, którzy albo wykonują władzę bezpośrednio, albo też są w stanie wywierać wpływ na władzę polityczną. Jednocześnie „elita rządząca” czy „klasa polityczna” złożona jest z wyróżniających się grup społecznych<sup>21</sup>.

Jednym ze składników państwa jest scena polityczna, która w Polsce jawi się jako składnik trzech elementów. Po pierwsze – silnej władzy politycznej, po drugie – politycznie słabego i bezradnego społeczeństwa, a po trzecie – silnych, agresywnych, dobrze zorganizowanych grup politycznego nacisku. Gra polityczna toczy się de facto tylko między dwoma partnerami: władzą polityczną oraz grupami politycznego nacisku, natomiast społeczeństwo występuje w tej grze incydentalnie, co cztery lata, w trakcie aktu wyborczego. Podstawowe znaczenie dla polskiej demokracji ma fakt uprzywilejowanego, pozakonstytucyjnego dostępu do władzy różnorodnych grup nacisku<sup>22</sup>.

Partie polityczne stanowią jeden z dwóch podstawowych instytucjonalnych elementów współczesnych demokratycznych systemów politycznych<sup>23</sup> i są jednym z największych uczestników życia społecznego w ramach współczesnego państwa demokratycznego<sup>24</sup>.

Partie są w demokracjach niezastępowalnymi pomostami między społeczeństwem a państwem, służącymi do wywierania wpływu obustronnie: społeczeństwa na organy władzy państwowej i sprawujących władzę w tychże organach na społeczeństwo. Najkrócej zatem partię można zdefiniować jako organizacyjne narzędzie zdobywania i wykonywania władzy państwowej przez aktywną politycznie reprezentację znaczącej części społeczeństwa<sup>25</sup>.

<sup>19</sup> Por. *Polityka i sejm. Formowanie się elity politycznej*, pod red. W. Wesołowskiego, B. Posta, Wydawnictwo Sejmowe; Kancelaria Sejmu, Warszawa 1998, s. 8; J. Ortega y Gasset, *Bunt mas*, przeł. P. Niklewicz, „Muza”, Warszawa 2002.

<sup>20</sup> K. Pałęcki, *Z kuluarów konferencji – elity polityczne w Polsce*, [w:] *Elity polityczne w Polsce. Wydawnictwo pokonferencyjne. Kazimierz Dolny 19–21 listopada 1992*, pod red. K. Pałęckiego, ZGPTNP, Warszawa 1992, s. 7–8.

<sup>21</sup> E. Zieliński, *Nauka o państwie i polityce*, „Elipsa”, Warszawa 2001, s. 166.

<sup>22</sup> P. Gliński, *Spółczesność obywatelska w Polsce – problemy i nadzieje*, [w:] *Budowa lokalnego społeczeństwa obywatelskiego w perspektywie integracji europejskiej*, pod red. E. Nycza, Wydawnictwo Instytut Śląski, Opole 2003, s. 18–19.

<sup>23</sup> M. Gulczyński, *Panorama systemów politycznych świata*, Wydawnictwo Sejmowe; Kancelaria Sejmu, Warszawa 2004, s. 184.

<sup>24</sup> M. Bankowicz, *Demokracja. Zasady, procedury, instytucje*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2006, s. 129.

<sup>25</sup> M. Gulczyński, dz. cyt., s. 184.

Władza państwowa powinna spełniać trzy dodatkowe kryteria: po pierwsze, mieć polityczną legitymację; po drugie, stosować reguły i normy państwa prawa; po trzecie, być poddawana ocenie i podlegać rozliczeniu przed własnym społeczeństwem oraz społecznością międzynarodową<sup>26</sup>.

Rząd jako główny ośrodek decyzyjny odpowiedzialny jest za stworzenie gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa. Stanowi je część gospodarki narodowej państwa, która w ograniczonym lub pełnym zakresie realizuje zadania na rzecz jego bezpieczeństwa. Stanowi je obszar gospodarki narodowej służący wyłącznie zapewnieniu bezpieczeństwa państwa oraz obszar podwójnego zastosowania, to jest obszar gospodarki, który w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa w krótkim czasie może dokonać transformacji z gospodarki służącej zaspokojeniu potrzeb konsumpcyjnych i rozwojowych na rzecz gospodarki służącej zaspokojeniu potrzeb bezpieczeństwa. Obszar służący wyłącznie zapewnieniu bezpieczeństwa odpowiada w istocie gospodarce obronnej państwa, natomiast obszar podwójnego zastosowania to swoista rezerwa gospodarki obronnej, która stosownie do potrzeb i okoliczności może być przystosowana do celów związanych z realizacją potrzeb obronnych<sup>27</sup>.

Sprawowanie władzy politycznej jest powierzane narodowi. Podmiot ten ma możliwości, co najwyżej, wyłonienia ciała przedstawicielskiego przez wybory powszechne i powierzenia mu sprawowania władzy państwowej. Realnie rzecz biorąc, suweren rządzi jedynie pośrednio (wyjątkiem od tej zasady jest instytucja referendum), a wybrani przedstawiciele reprezentujący naród rządzą bezpośrednio<sup>28</sup>.

Ważnym celem w utrzymaniu ładu rządzącego jest rozstrzyganie konfliktów i sporów wynikających z zaspokojenia potrzeb ludzkich i uwzględnienia interesów, a także zapewnienia ładu i porządku wewnątrz kraju, jak również pozycji państwa w stosunkach międzynarodowych. Istotne są też działania zapewniające środki na funkcjonowanie aparatu państwowego. W szczególności rządzenie obejmuje różne formy działania instytucji i organizacji władzy państwowej, od wydawania aktów prawnych, poprzez decyzje administracyjne, do orzeczeń sądowych<sup>29</sup>.

W rządzeniu dominują działania organów władzy i instytucji publicznych polegające na przymusie i wymuszaniu zachowania posłuszeństwa w procesie realizacji decyzji politycznych ośrodków rządzących. Niedostosowanie się do wymogów normatywnych władzy powoduje narażenie się na sankcje dolegliwości fizycznej (ograniczenie wolności) lub materialnej (pieniężne). Działania niewładcze występują w nieznacznym stopniu działania władzy politycznej

<sup>26</sup> A. Rotfeld, dz. cyt., s. 28.

<sup>27</sup> *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, AON, Warszawa 2000, ss. 39, 40.

<sup>28</sup> G. Sartori, *Teoria demokracji*, przeł. P. Amsterdamski i D. Grinberg, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1994, s. 47.

<sup>29</sup> E. Zieliński, dz. cyt., s. 166.

i sprowadzają się do działań organizatorsko-mobilizacyjnych różnych grup społecznych w spełnianiu zadań służebnych społeczności lokalnych<sup>30</sup>.

W sprawowaniu władzy politycznej podmioty rządzące posługują się różnymi środkami. Wśród środków sprawowania władzy politycznej wyróżnić można: 1) przymus fizyczny; 2) bodźce materialne i moralne; 3) zabiegi perswazyjno-ideologiczne; 4) regulacje i kontrole informacji<sup>31</sup>.

Przymus fizyczny jest stosowany w sytuacjach zagrożenia bądź faktycznego łamania norm regulujących funkcjonowanie systemu politycznego i systemu ogólnospołecznego. Bodźce materialne i moralne mają zastosowanie w regulacji zachowań jednostek ludzkich i grup społecznych poprzez mechanizmy potencjalizacji i realnego stosowania kar i nagród, to znaczy zaspokajania lub unieważniania zaspokajania potrzeb i interesów poszczególnych podmiotów. Zabiegi perswazyjno-ideologiczne służą oddziaływaniu na środowiska i procesy motywacyjne w celu wykazania pozornej lub rzeczywistej zgodności interesów, wartości, celów nosicieli władzy (elity, grupy rządzące) z interesami, wartościami i celami podmiotów podporządkowanych. Regulacje i kontrola informacji w systemie politycznym i jego otoczeniu są podejmowane dla zapewnienia ukierunkowania kształtowania świadomości i postaw ludzi oraz manipulowania ich zachowaniami w postaci dostarczania zróżnicowanych w sensie liczby i jakości informacji ułatwiających lub utrudniających podjęcie racjonalnych zachowań<sup>32</sup>. Nie wyczerpuje to wszystkich środków wykorzystywanych w rządzeniu. We współczesnych systemach politycznych największa częstotliwość posługiwania się środkami władzy jest następująca: na pierwszym miejscu pojawia się manipulowanie informacjami; na drugim – odpowiednia władcza dystrybucja pozostałych dóbr egzystencjonalnych i moralnych; na trzecim – zagrożenie przemocą fizyczną, jej użyciem<sup>33</sup>.

Służby specjalne pełnią znaczącą funkcję w wykorzystywaniu informacji, manipulacji nią, dystrybucji pozostałych dóbr egzystencjonalnych i moralnych oraz stosowaniu aktów przemocy, które dzięki tajności działania mogą w dowolny sposób manipulować informacjami, co w ciągu ostatnich kilku lat dzieje się na polskiej scenie politycznej. Osoby prowadzące działania niejawne wywierają istotny wpływ na rządzenie państwem<sup>34</sup>.

Funkcjonowanie tajnych służb w strukturach państwa jest zatem związane z instytucją władzy, co wiąże się przede wszystkim z polityką bezpieczeństwa państwa demokratycznego.

<sup>30</sup> Tamże, s. 166.

<sup>31</sup> J. Kowalski, W. Lamentowicz, P. Winczorek, *Teoria państwa i prawa*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1981, s. 242.

<sup>32</sup> E. Zieliński, dz. cyt., s. 167.

<sup>33</sup> P. Winczorek, *Wstęp do nauki o państwie*, „Liber”, Warszawa 1995, s. 24.

<sup>34</sup> S. Tzu, S. Pin, *Sztuka wojny*, tł. D. Bakalarz, Wydawnictwo Helion, Gliwice 2004, s. 143.

Polityka uwzględnia opinię czynnika społecznego, jak też wymóg efektywności tajnych służb. Pierwszy z wymienionych czynników nawiązuje do legitymizacji władzy w systemie demokratycznym, a drugi do skutecznego wykorzystywania przez rządzących instytucji państwa dla realizacji narodowych interesów. Oba te elementy są ze sobą ściśle związane i stanowią podłoże dla osiągania celów politycznych, gdyż służby specjalne są narzędziem polityki państwa<sup>35</sup>.

Aktywność służb specjalnych wynika z woli wyrażanej przez uprawnione podmioty władzy w państwie, które są jednocześnie podmiotami wykonującymi wobec wywiadu i kontrwywiadu funkcje kontroli cywilnej.

W związku z rolą służb specjalnych w państwie demokratycznym i ich umiejscowieniem w strukturach władzy rodzą się pytania: jaką rolę te służby odgrywają w demokracji; gdzie władza jest uzyskiwana w drodze prawnych procedur; czy działalność tych służb napotyka w tych warunkach istotne ograniczenia.

Można wskazać dwa generalne ograniczenia. Po pierwsze, związek służb specjalnych z instytucją władzy w demokracji nie jest związkiem z osobą panującego. Dobrem chronionym w demokracji jest władza rozumiana w kategoriach porządku prawnego, który zapewnia czytelność relacji zachodzących w państwie. Po drugie, służby specjalne państwa demokratycznego mogą funkcjonować tylko w obrębie organów tego państwa i, podobnie jak wszystkie jego instytucje, muszą być poddane kontroli. Specyfika tajnych służb w demokracji wynika stąd, że z samej istoty mogą być one efektywnym narzędziem, służącym osiągnięciu celów państwa, albo zagrożeniem dla jego funkcjonowania. Państwo udziela uprawnień do podejmowania niejawnych działań, kontroluje, czy są one prowadzone w jego interesie<sup>36</sup>.

Procesy demokratyzacji życia społecznego, wzrost jawności życia publicznego nie pozostają bez wpływu na sferę działań służb specjalnych. Współczesne społeczeństwa demokratyczne zwracają szczególną uwagę na wszelkie przejawy naruszeń swobód obywatelskich<sup>37</sup>.

W Polsce istotne miejsce na funkcjonowanie służb specjalnych w ładzie rządzącym miała reforma centrum administracyjnego z 1996 roku. Od 1 października 1996 roku nastąpiło wyodrębnienie Urzędu Ochrony Państwa ze struktur Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i podporządkowanie szefa UOP bezpośrednio prezesowi Rady Ministrów. Nowelizacja ustawy o Urzędzie Ochrony Państwa powołała Kolegium do spraw Służb Specjalnych – nowy organ opiniodawczo-doradczy Rady Ministrów w sprawach programowania, nadzoru i koordynowania działań UOP i WSI oraz innych służb, podejmowanych dla ochrony

<sup>35</sup> S. Zalewski, *Służby specjalne w państwie demokratycznym*, Akademia Obrony Narodowej. Wydział Wydawniczy, Warszawa 2005, s. 93.

<sup>36</sup> Tamże, s. 94.

<sup>37</sup> W literaturze przedmiotu wskazuje się na tendencję poszerzania zakresu państwowych praw i wolności człowieka na przestrzeni wieków. Por. R. Rosa, *Prawa i wolności człowieka w armiach demokratycznego państwa*, AON, Warszawa 1997.

bezpieczeństwa państwa. Ważnym wydarzeniem było utworzenie 1 stycznia 1997 roku stanowiska ministra-członka Rady Ministrów (nazywanego ministrem koordynatorem służb specjalnych), któremu prezes Rady Ministrów przekazał istotne uprawnienie związane z funkcją koordynacji działań służb specjalnych. W wyniku reformy centrum wykreowano na szczęblu prezesa Rady Ministrów ośrodek koordynacji działań służb specjalnych, z centralną rolą ministra koordynatora, jako inicjatora działań podejmowanych wobec tych służb<sup>38</sup>.

Status prawny ministra koordynatora służb specjalnych wywoływał wiele kontrowersji i nadal je wywołuje. Zakres działalności tego ministra określono dość szeroko, przy jednoczesnym niedostatecznym wyposażeniu w prawne instrumenty koordynacji<sup>39</sup>. Wiązało się to na przykład z problemami interpretacji przepisów rozporządzenia prezesa Rady Ministrów z 7 listopada 1997 roku w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działania ministra wykonującego funkcję koordynatora służb specjalnych<sup>40</sup>.

W rozporządzeniu określono, że zadania ministra związane są z inicjowaniem, programowaniem i koordynowaniem działań Urzędu Ochrony Państwa i Wojskowych Służb Informacyjnych oraz podejmowanych w celu ochrony bezpieczeństwa państwa działań Policji, Straży Granicznej, Żandarmerii Wojskowej i innych jednostek<sup>41</sup>.

Określone w rozporządzeniu zadania wiążą się ściśle z realizacją funkcji koordynacyjnej. Warto tu zauważyć, że jej wykonywanie nie mogło naruszać ustawowo określonej odpowiedzialności, którą, za działania szefa Urzędu Ochrony Państwa, ponosił prezes Rady Ministrów, za działalność Wojskowych Służb Informacyjnych – minister obrony narodowej, a za działalność innych wymienionych służb – właściwi ministrowie.

Usytuowanie ministra koordynatora w systemie organów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo wywoływało wiele wątpliwości natury prawnej. Funkcje koordynacyjne tego ministra wykonywane były wobec jednostek podporządkowanych innym organom administracji rządowej, nie było więc jasne, czy przekazanie przez prezesa Rady Ministrów uprawnień związanych ze sprawowaniem bieżącego nadzoru nad działaniami służb specjalnych nie naruszało ustawowej zasady bezpośredniego podporządkowania szefa Urzędu Ochrony Państwa

<sup>38</sup> Tamże, s. 120.

<sup>39</sup> Brak prawnego instrumentarium koordynatora służb specjalnych wynikał częściowo z obaw partii opozycyjnych w przekazanie na jego ręce zbyt dużej samodzielności w podejmowaniu działań przez służby specjalne.

<sup>40</sup> Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 listopada 1997 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra – członka Rady Ministrów Janusza Pałubickiego (Dz. U. 1997, nr 136, poz. 924).

<sup>41</sup> § 1 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 listopada 1997 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra – członka Rady Ministrów Janusza Pałubickiego (Dz. U. 1997, nr 136, poz. 924).

prezesowi Rady Ministrów. Problemy te potęgowała interpretacja zapisu o sprawowaniu przez koordynatora bieżącego nadzoru służb specjalnych (a więc również Wojskowych Służb Informacyjnych), co wywoływało kolejne pytanie – o skalę ingerencji tego ministra w ustawowo określone uprawnienia, wynikające z nadzoru ministra obrony narodowej wobec podporządkowanych mu służb. W istocie zastosowano podobne instrumentarium (w tym zintegrowanie funkcji koordynacji i nadzoru) w odniesieniu do wszystkich służb, działających w systemie bezpieczeństwa państwa, co okazało się nieskuteczne. Obszar koordynacji obejmował sferę bezpieczeństwa państwa, w której operują służby specjalne, to jest wywiad i kontrwywiad, oraz jednostki ukierunkowane na ochronę porządku publicznego, interesów ekonomicznych państwa. Były to więc służby różne, w spełnianiu funkcji, zakresu działania, struktur organizacyjnych, formalnego podporządkowania, statusu budżetowego, a także tradycji<sup>42</sup>.

Utworzony ośrodek koordynacji, którego umowną „osią” jest Kolegium do spraw Służb Specjalnych, a centralnym „ogniwem” jego sekretarz, w randze ministra depozytariusz dużej części uprawnień premiera, nie był ośrodkiem jedynym (a więc wystarczającym z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa). Zarządzenie Prezesa Rady Ministrów z 15 kwietnia 1997 roku w sprawie powołania zespołu do spraw koordynacji działań organów w zakresie nadzoru nad zwalczaniem przestępczości zorganizowanej wyodrębniło ze sfery bezpieczeństwa zakres związany z przeciwdziałaniem tejże przestępczości i powołało de facto nowy ośrodek koordynacji z centralną rolą MSWiA. Jego zadanie to między innymi zapewnienie współdziałania organów i jednostek organizacyjnych podległych poszczególnym ministrom w zakresie nadzoru nad zwalczaniem przestępczości zorganizowanej, jak również organizowanie współdziałania z właściwymi organami innych państw. W skład zespołu wchodził jako przewodniczący minister spraw wewnętrznych i administracji, jako zastępca szef Urzędu Ochrony Państwa, członkami zespołu byli zaś przedstawiciele ministra obrony narodowej, finansów, komendanta głównego Policji oraz komendanta głównego Straży Granicznej<sup>43</sup>.

Realizacja zarządzenia była związana z powoływaniem tak zwanych grup zadaniowych, tworzonych z przedstawicieli różnych służb, ukierunkowanych na zwalczanie uznanych za szczególnie niebezpieczne grup przestępczych, także przez działania operacyjno-rozpoznawcze. Ówczesny stan charakteryzowało więc istnienie dwóch względnie niezależnych ośrodków koordynacji działań operacyjno-rozpoznawczych, prowadzonych przez służby państwa w sferze bezpieczeństwa.

Usytuowanie ministra koordynatora służb specjalnych w systemie bezpieczeństwa państwa charakteryzował brak ustawowych upoważnień do wydawa-

<sup>42</sup> S. Zalewski, dz. cyt., s. 120–121.

<sup>43</sup> Tamże, s. 122.

nia aktów wykonawczych. Powołany rozporządzeniem prezesa Rady Ministrów koordynator nie mógł generalnie wpływać na kształtowanie rozwiązań prawnych. Jego inicjatywa w procesie legislacyjnym została sprowadzona do opiniowania, inicjowania i projektowania rozwiązań w zakresie bezpieczeństwa państwa i ochrony jego porządku konstytucyjnego. Minister nie był uprawnionym organem do wydawania aktów wykonawczych do ustaw (rozporządzeń – te wydawane są przez organy wskazane w konstytucji, a zatem w sferze rządowej; organami takimi są: Rada Ministrów, prezes Rady Ministrów oraz ministrowie kierujący działami administracji rządowej)<sup>44</sup>.

Minister koordynator służb specjalnych, w ówczesnym stanie prawnym (1997–2001) nie wykonywał funkcji nadzorczych. Mógł jedynie wydawać zarządzenia o charakterze kierownictwa wewnętrznego, ale nie zostały mu podporządkowane jednostki organizacyjne, do których te zarządzenia byłyby adresowane<sup>45</sup>.

Stanowisko ministra-członka Rady Ministrów odpowiedzialnego za koordynację służb specjalnych nie okazało się trwałym elementem w strukturze organów państwa nadzorujących służby specjalne i uległo likwidacji w 2001 roku. Zmiany w służbach specjalnych po 2001 roku objęły udoskonalenie mechanizmów nadzoru polegające na tworzeniu warunków, w których poszczególne służby, funkcjonujące w strukturach różnych resortów, zostałyby objęte spójnym systemem dyrektyw. Warto tu zaakcentować, że w systemie nadzoru nie zaszły szczególne zmiany. W przepisach prawnych, normujących działalność służb specjalnych, pojęcie nadzoru używane jest obecnie w relacji prezes Rady Ministrów – szef Agencji Wywiadu i Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz minister obrony narodowej – Wojskowe Służby Informacyjne<sup>46</sup>.

Duże znaczenie ma problem koordynacji działań w systemie bezpieczeństwa państwa. Po „odejściu” od modelu koordynowania działań służb specjalnych z pozycji ministra koordynatora przyjęto, że efektywniejsze będzie nadanie tej funkcji Kolegium do spraw Służb Specjalnych. Zgodnie z ustawą, Kolegium jest organem opiniodawczo-doradczym działającym od 1997 roku przy Radzie Ministrów.

Kolegium przejęło również zadania organu opiniodawczo-doradczego rządu związane ze sferą ochrony informacji niejawnych, będącą w latach 1999–2001 w zakresie działania Komitetu Ochrony Informacji Niejawnych. Komitet ten zakończył w 2001 roku swoją działalność. U podstaw decyzji o likwidacji Komitetu Ochrony Informacji Niejawnych legło dążenie do wzmocnienia roli Kolegium, jako ośrodka obejmującego swoim działaniem całą sferę aktywności służb specjalnych, również występujących jako służby ochrony państwa. Komitet Ochrony Informacji Niejawnych, funkcjonujący w systemie nadzoru jako organ opiniodawczo-doradczy w latach 1999–2002, zarówno w funkcjach, jak

<sup>44</sup> Tamże, s. 123–124.

<sup>45</sup> Tamże, s. 123.

<sup>46</sup> Tamże, s. 124.

i w zakresie działania oraz składzie osobowym w dużej mierze powielał działalność Kolegium do spraw Służb Specjalnych.

Zmiany w zakresie usytuowania organów opiniodawczo-doradczych rządu wywołane były faktem, że budowie nowego systemu ochrony informacji niejawnych nie towarzyszyło wprowadzenie do aktów prawnych efektywnych instrumentów nadzoru organów władzy wykonawczej nad tym procesem, zarówno w odniesieniu do cywilnego nadzoru nad działalnością służb specjalnych działających jako służby ochrony państwa, jak i w zakresie stymulowania wykonywania ustawowych powinności w terminach określonych w przepisach prawa przez administrację publiczną oraz przedsiębiorstwa<sup>47</sup>.

Funkcjonowanie służb specjalnych w ładzie rządzącym w Polsce łączy się również z procesem lustracji. W polskim systemie aktów prawa powszechnie obowiązującego dotychczas podjęto próbę rozwiązania problemu lustracji oraz udostępnienia materiałów archiwalnych byłych służb bezpieczeństwa PRL<sup>48</sup>.

Problem lustracji, stawiany w debacie publicznej od początku lat dziewięćdziesiątych, doczekał się rozwiązania wraz z uchwaleniem 11 kwietnia 1997 roku ustawy o ujawnieniu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944–1990 osób pełniących funkcje publiczne<sup>49</sup>.

W badaniach opinii publicznej akceptację bądź potrzebę lustracji w latach 1994–1998 dostrzegała większa część badanych<sup>50</sup>. Mechanizmy wprowadzone ustawą objęły: składanie przez osoby pełniące funkcje publiczne oświadczeń o współpracy (lub jej braku) z organami bezpieczeństwa państwa w latach 1944–1990, weryfikację tych oświadczeń przez Rzecznika Interesu Publicznego, który uzyskał prawo wnioskowania o wszczęcie postępowania lustracyjnego przed właściwym sądem<sup>51</sup>.

W 2000 roku tylko 40 procent respondentów Pentora – Instytutu Badania Opinii i Rynku – życzyło Lechowi Wałęsie, aby wynik rozprawy lustracyjnej był dla niego korzystny, podczas gdy aż 66 procent chciało, aby wynik takiej lustracji dla Aleksandra Kwaśniewskiego był korzystny<sup>52</sup>.

<sup>47</sup> Por. E. Jarzęcka-Siwik, *Nowy system ochrony tajemnicy państwowej i służbowej*, „Kontrola Państwowa” 1999, nr 6, s. 35; S. Hoc, *Ochrona informacji niejawnych (wybrane problemy)*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 1999, nr 3–4, s. 3; P. Woyciechowski, *Praca dla stolarza a bezpieczeństwo państwa*, „Rzeczpospolita” z dn. 26 lutego 1999 r.; I. Rutkiewicz, *Tajemnica państwowa i wolność informacji. Więc gdzie te ustawy?*, „Tygodnik Powszechny” z dn. 28 lutego 1999 r.

<sup>48</sup> B. Wildstein, *Wojna z lustracją*, „Wprost” 2005, nr 39. Por. L. Wałęsa, *Lustracja i czwarta władza*, „Wprost” 2000, nr 19.

<sup>49</sup> Ustawa z dnia 18 czerwca 1998 r. o zmianie ustawy o ujawnieniu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944–1990 osób pełniących funkcje publiczne oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. 1998, nr 131, poz. 860 z późn. zm.).

<sup>50</sup> S. Zalewski, dz. cyt., s. 96.

<sup>51</sup> Tamże.

<sup>52</sup> *Wina i kara*, „Wprost” 2000, nr 33; <http://www.wprost.pl>

Okoliczności towarzyszące odroczeniu procesów lustracyjnych obecnego i byłego prezydenta spowodowały krytykę lustracji polityków. Jej przeciwnicy z powodu znaczenia weryfikowanych osób tłumaczyli, że szkodzi ona Polsce. Zwolennicy przekonywali, że tak czy inaczej dochodziłoby do wykorzystywania lustracji w walce politycznej. Ponadto badanie akt pozwala wyeliminować osoby, które z racji dawnych kontaktów ze służbami bezpieczeństwa mogłyby być podatne na szantaż<sup>53</sup>.

Istotne było uchwalenie 18 grudnia 1998 roku ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni Przeciwko Narodowi Polskiemu<sup>54</sup>. Zadania tego instytutu skoncentrowano wokół trzech zasadniczych kwestii: gromadzenia, ewidencjonowania i udostępniania dokumentów organów bezpieczeństwa PRL, ścigania sprawców zbrodni nazistowskich, komunistycznych i innych przeciwko pokojowi, ludzkości lub mających charakter zbrodni wojennych oraz działań w zakresie edukacji publicznej<sup>55</sup>.

W toku działalności IPN-u od 1999 roku przejął on materiały archiwalne służb specjalnych PRL oraz rozpoczął proces ich udostępniania osobom zdefiniowanym w ustawie jako „pokrzywdzone”, to jest represjonowanym przez aparat bezpieczeństwa PRL. Społeczne znaczenie działania ustawy lustracyjnej oraz Instytutu Pamięci Narodowej można postrzegać z punktu widzenia upowszechnienia informacji o działaniach tajnych służb, jak również uporządkowania i poddania instytucjonalnej kontroli cywilnej zasobów archiwalnych byłych służb bezpieczeństwa<sup>56</sup>.

Mit lustracji ma wzmocnić poczucie, że wszystko zaczyna się od początku. W lustracji kładzie się nacisk na brak ciągłości, na stanowcze odcięcie się od dwuznacznej przeszłości. Lustracja polega na niepodważalnym zaufaniu do kartotek tajnej policji, co może doprowadzić do nieuzasadnionych prześladowań i ograniczenia praw obywatelskich. Problem z lustracją jako bezkompromisową formą dekomunizacji polega na tym, że pomija się w niej domniemanie niewinności. Ludzie, których nazwiska znajdują się na liście, nie bardzo mają jak się bronić<sup>57</sup>.

Znaczenie procesów polegających na „dekomunizacji” można oceniać wielowymiarowo, również w kategoriach zjawisk towarzyszących wszelkim rewolucyjnym przemianom systemowym. Problem politycznego miejsca służb specjalnych widoczny jest nie tylko w państwach przechodzących transformację systemową. Można wymienić dużą liczbę przekazów, które świadczą o negatywnych, z punktu widzenia społecznego, zdarzeniach z udziałem służb specjalnych.

<sup>53</sup> Tamże.

<sup>54</sup> Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz. U. 1998, nr 155, poz. 1016 z późn. zm.).

<sup>55</sup> Tamże.

<sup>56</sup> S. Zalewski, dz. cyt., s. 97.

<sup>57</sup> V. Tismaneanu, *Wizje zbawienia. Demokracja, nacjonalizm i mit w postkomunistycznej Europie*, przeł. H. Jankowska, „Muza”, Warszawa 2000, ss. 236–237, 247.

Nasilenie tego rodzaju przypadków wywołało w krajach Zachodu w latach osiemdziesiątych, a szczególnie dziewięćdziesiątych (po rozpadzie ZSRR), społeczną dyskusję na temat roli służb w państwie demokratycznym. Istnieje organiczna sprzeczność między demokracją a tajnymi metodami jej ochrony<sup>58</sup>.

Służby w krajach demokratycznych powinny strzec bezpieczeństwa narodowego swoich krajów przed zakusami wrogów, którzy nie podzielają ich systemu wartości, ale nie powinny łamać praw ludzkich i obywatelskich, których mają bronić<sup>59</sup>.

Problemy te widoczne są w demokracjach Europy Zachodniej oraz w USA. Obserwuje się, że zaufanie do CIA w amerykańskim społeczeństwie jest niewielkie. Rola tych służb specjalnych jest trudna do określenia i jeszcze trudniejsza do odegrania. Tajemnica stanowi źródło konfliktu z wartościami amerykańskimi i skłania do nieufności<sup>60</sup>.

Zasady funkcjonowania tajnych służb w państwie to uniwersalny problem współczesnych demokracji. Jest on dostrzegany również w warunkach polskich. Badania opinii publicznej, przeprowadzone w kraju w ostatniej dekadzie XX wieku, pozwoliły na wnioskowanie o utrzymywaniu się ogólnie niekorzystnego wizerunku służb specjalnych w społeczeństwie. Wymienione służby postrzegane były jako „obce ciało” w strukturach państwa<sup>61</sup>.

Budowanie społecznego zaufania do instytucji, które z założenia są w dużej mierze niedostępne dla opinii publicznej, jest procesem długotrwałym, a jego przebieg w kraju wdrażającym procedury i mechanizmy demokracji jest narażony na liczne niebezpieczeństwa.

Trwałe podziały polityczne w społeczeństwie są wpisane w istotę demokracji, okres transformacji jest bowiem swego rodzaju szkołą stabilizowania stosunków społecznych, tworzenia mechanizmów reprezentacji interesów i wartości. Niebezpieczeństwa pojawiają się wówczas, gdy podziały polityczne rodzą konflikty, rozwiązywane przy pomocy instytucji powołanych do ochrony bezpieczeństwa państwa. Działania takie podważają społeczne zaufanie do tych instytucji. Jest to źródłem słabości polityki państwa. Widoczną konsekwencją jest zahamowanie procesu budowania tożsamości nowych instytucji państwa demokratycznego<sup>62</sup>.

Działalność służb specjalnych w państwie demokratycznym napotyka istotne ograniczenia wobec prawnej ochrony obywateli. Konstytucja RP gwarantuje obywatelom ochronę podstawowych wolności i praw osobistych. Obejmuje ona zapewnienie wolności i ochrony tajemnicy komunikowania się<sup>63</sup>. Władze pub-

<sup>58</sup> D. Raviv, Y. Melman, *A każdy szpieg to książkę. Pełna historia wywiadu izraelskiego*, przeł. E. Możejko, „Książka i Wiedza”, Warszawa 1996, s. 12.

<sup>59</sup> Tamże, s. 12.

<sup>60</sup> R. Kessler, *CIA od środka*, przekł. Z. Zemler, „Ryton”; „Univ-Comp”, Warszawa 1994, s. 286.

<sup>61</sup> S. Zalewski, dz. cyt., s. 60.

<sup>62</sup> Tamże, s. 99–100.

<sup>63</sup> Art. 49 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 1997, nr 78, poz. 483).

liczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym<sup>64</sup>.

Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne<sup>65</sup>. Z punktu widzenia ochrony praw obywateli istotne są także postanowienia zawarte w rozdziale konstytucji poświęconym źródłom prawa. Artykuł 87 wskazuje, że źródłami powszechnie obowiązującego prawa RP są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Oznacza to, że decyzje wobec obywateli mogą być podejmowane wyłącznie na ich podstawie. Przepisy o charakterze wewnętrznych zarządzeń wydawanych przez poszczególnych ministrów nie mogą być podstawą podejmowania działań przeciwko obywatelom<sup>66</sup>.

W kontekście działania służb specjalnych w Polsce wskazane jest przedstawienie kilku sytuacji, w które zamieszany był układ rządzący i służby specjalne w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku. Sprawy te były podstawą wszczęcia postępowań prokuratorskich wśród elit rządzących.

W latach 1991–1997 w gabinecie szefa UOP działała grupa pod nazwą Zespół Inspekcyjno-Operacyjny. Szefem zespołu był Jan Lesiak, były funkcjonariusz Służby Bezpieczeństwa. Jan Lesiak od drugiej połowy lat siedemdziesiątych pracował w Departamencie III Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, zajmującym się działalnością opozycji. Rozpracowywał Komitet Obrony Robotników. W 1990 roku został negatywnie zweryfikowany, uwzględniono jednak jego odwołanie. Byłymi funkcjonariuszami SB byli także współpracownicy Jana Lesiaka. Wiadomo o akcie inwigilacji prawicy, jej inspiratorami byli ludzie związani z kancelarią Lecha Wałęsy z Mieczysławem Wachowskim. UOP korzystał z agentów ulokowanych w otoczeniu kierownictw inwigilowanych ugrupowań. Niektórzy agenci działali od czasów PRL. Nierzadko w III RP mieli inwigilować tych samych polityków, których inwigilowali w latach osiemdziesiątych<sup>67</sup>.

Zaangażowanie płk. Jana Lesiaka w służbach specjalnych nie jest przypadkiem odosobnionym. To niemal kopia sprawy dr. Hansa Globkego. On także zaczął od służby reżimowi. Hans Globke pracował w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych III Rzeszy. Jan Lesiak pracował dla SB. Po upadku III Rzeszy Hans Globke został współpracownikiem kanclerza Konrada Adenauera, Jan Lesiak po upadku PRL został naczelnikiem w UOP. Hans Globke jako szef prywatnego wywiadu Konrada Adenauera zajmował się zbieraniem kompromitujących informacji na innych polityków, które jego szef wykorzystywał do sprawowania władzy. Hans Globke szpiegował także ministrów. Jan Lesiak, oprócz rozpracowywania wielkich afer, gromadził też kompromitujące informacje na polityków<sup>68</sup>.

<sup>64</sup> Tamże, art. 51.

<sup>65</sup> Tamże, art. 61.

<sup>66</sup> Tamże, art. 93.

<sup>67</sup> P. Lisiewicz, *Polityczny odstrzał*, „Gazeta Polska” z dn. 15 marca 2006 r.

<sup>68</sup> Szafy: *Lesiak jak Globke*, „Wprost” 2006, nr 42.

Służby specjalne zaangażowane były w sprawę przejęcia kontroli nad sektorem paliwowym i spółką PKN Orlen. Zaangażowani byli w nią również przedstawiciele polskiego biznesu, najwyżsi urzędnicy państwowi oraz jeden z najbogatszych Polaków – Jan Kulczyk<sup>69</sup>. W związku z tym pod koniec 2004 roku powstała Komisja ds. Orlenu<sup>70</sup>. Podobnie stało się z komisją badającą prywatyzację PZU, procesem FOZZ i ciągnącym się od lat śledztwem przeciwko mafii paliwowej. Niemal każdego dnia opinia publiczna dowiadywała się w tym czasie o kolejnym zatrzymanym biznesmenie, podejrzanym związkach prezesów spółek z politykami i mafią. W sierpniu 2005 roku ujawniono korupcję w ścisłym kierownictwie Policji<sup>71</sup>.

We wrześniu – październiku 2006 roku, a następnie w 2007 roku w prasie publicystycznej pisano o Edwardzie Mazurze, stwierdzając, że był agentem wojskowych i cywilnych służb specjalnych. Współpraca ta miała miejsce nie tylko w PRL, ale także po 1989 roku. Edward Mazur został zwerbowany przez wywiad PRL już w latach siedemdziesiątych, gdy przebywał na stałe w USA. Werbunek został przeprowadzony w Polsce przez wywiad cywilny, Edward Mazur przyjeżdżał bowiem do kraju jako osoba prowadząca własne przedsiębiorstwo. Jego kontakty handlowe wiązały się głównie ze spotkaniami z urzędnikami resortu handlu zagranicznego. Edward Mazur współpracował nie tylko z wywiadem cywilnym, ale także z wywiadem wojskowym. Ślady takiej współpracy znajdują się w niejawnych materiałach dotyczących afery FOZZ. Wynika z nich, iż Edward Mazur dysponował pieniędzmi wyprowadzonymi z FOZZ. Były to kwoty sięgające kilku milionów dolarów. Edward Mazur po upadku systemu komunistycznego w Polsce nie zerwał współpracy ze służbami specjalnymi. Istnieją dowody na to, że był też współpracownikiem Wojskowych Służb Informacyjnych i pracował w wywiadzie gospodarczym. Wiele wskazuje, że kontynuował też współpracę z cywilnymi służbami. Dokumenty dotyczące współpracy Edwarda Mazura ze służbami wolnej Polski są ściśle tajne, jest podejrzewany o zabójstwo Marka Papiły – byłego głównego komendanta Policji, który miał mieć dowody na powiązania służb specjalnych z wpływowymi politykami i wykorzystywanie tego w celach nielegalnych interesów<sup>72</sup>.

<sup>69</sup> K. Gadowska, *Klientelizm oraz kolesiostwo w polskiej polityce i gospodarce*, [w:] *Kręgi integracji i rodzaje tożsamości. Polska. Europa. Świat*, pod red. W. Wesołowskiego, J. Włodarka, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2005, s. 280–281.

<sup>70</sup> Por. m.in.: *Pucz w Orleniu*, „Gazeta Wyborcza” z dn. 9–10 lutego 2002 r.; *O jeden kontrakt za daleko*, „Gazeta Wyborcza” z dn. 9–10 lutego 2002 r.; *Miller, Orlen, UOP*, „Gazeta Wyborcza” z dn. 2 kwietnia 2004 r.; *Kulczyk straszyl?*, „Gazeta Wyborcza” z dn. 5 kwietnia 2004 r.; *Gdzie był Minister?*, „Gazeta Wyborcza” z dn. 5 kwietnia 2004 r.; *Pod dyktando Kulczyka*, „Rzeczpospolita” z dn. 9 kwietnia 2004 r.; *Komu nie służy Orlen?*, „Gazeta Wyborcza” z dn. 10–11 kwietnia 2004 r.; *Zbigniew Wróbel odchodzi*, „Rzeczpospolita” z dnia 30 czerwca 2004 r.; *To nie afera Orlenu, to afera Siemiatkowskiego*, „Rzeczpospolita” z dn. 18 sierpnia 2004 r.; *Kaczmarek na polowaniu*, „Rzeczpospolita” z dn. 23 sierpnia 2004 r.

<sup>71</sup> *Fatalna seria*, „Wprost” z dn. 23 sierpnia 2005 r.

<sup>72</sup> *Przegląd prasy*, „Wprost”, z dn. 28 października 2006 r.

W działaniu politycznym zarządzanie organami państwowymi, takimi jak służby specjalne, polega na konkretyzacji ogólnych działań rządu i wykonawstwie decyzji rządu. Jest to proces spełniania wielu czynności przez ludzi w tym celu wyznaczonych i do tego działania przysposobionych oraz zadań wykonywanych w specjalnie stworzonych strukturach organizacyjnych i za pomocą specyficznych form ludzkiego działania<sup>73</sup>.

Funkcjonowanie służb specjalnych na szczeblu władz rządzących wiąże się również z ich kontrolą. Wynika to, po pierwsze, z faktu, że cywilna kontrola nad służbami bezpieczeństwa państwa, takimi jak wojsko, policja i służby specjalne, wyznacza standard demokracji, a po drugie, w działalności państwa ważne jest zapewnienie właściwego nadzoru nad sferą działań niejawnych<sup>74</sup>.

Działanie służb specjalnych objawia się nie tylko w ingerencji w rządzeniu państwem, ale również w udziale na poziomie lokalnym.

Od początku lat dziewięćdziesiątych odżywa w Polsce spór na temat polityczności czy apolityczności samorządu lokalnego<sup>75</sup>. Specyfika początków polskiej transformacji polegała przed kilkunastu jeszcze laty między innymi na tym, iż politycy głosili, nie zawsze politologicznie potwierdzoną, opinię, jakoby Polacy z gruntu źle myśleli o jakichkolwiek partiach politycznych. Jeśli było to uzasadnione w początkowych latach dziewięćdziesiątych, pamięć o roli partii politycznych z okresu „realnego socjalizmu” mogła bowiem powodować skojarzenie negatywne z działalnością znanych dotychczas Polakom partii politycznych, to w latach późniejszych była to często opinia kreowana celowo, by usprawiedliwić małą sprawność na poziomie lokalnym nowo tworzących się partii<sup>76</sup>.

Wbudowano zatem w świadomość społeczną przeświadczenie, iż Polacy uznają, że samorządność lokalna winna być apolityczna. Należy odpowiedzieć na pytanie, jak ma się samorządność lokalna do funkcjonowania gry interesów społecznych w ramach społeczności lokalnej i jak ta gra interesów przekłada się z kolei na samorządność jako formę urzędu państwa społeczeństwa obywatelskiego na poziomie lokalnym. Partie polityczne były i są nadal za słabe na to, by na poziomie lokalnym budować prawdziwe społeczeństwo obywatelskie, posługując się więc dość staromodną koncepcją samorządności jako wyłącznie systemu zarządzania<sup>77</sup>.

W warunkach społeczności lokalnej aktorzy społeczni, a więc potencjalni partnerzy władzy oficjalnej, to zarówno osoby indywidualne, jak i różnego ro-

<sup>73</sup> E. Zieliński, dz. cyt., s. 167.

<sup>74</sup> S. Zalewski, dz. cyt., s. 115.

<sup>75</sup> J. Wódz, *Aktywność społeczna na poziomie lokalnym – samorząd lokalny a polityka*, [w:] *Teorie wspólnotowe a praktyka społeczna. Obywatelskość, polityka, lokalność*, praca pod red. A. Gawkowskiej, P. Glińskiego, A. Kościańskiego, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii PAN, Warszawa 2005, s. 232.

<sup>76</sup> Tamże, s. 232.

<sup>77</sup> Tamże, s. 232–233.

dzaju grupy, przede wszystkim grupy interesu, ale także na przykład: struktury wiekowe, grupy płci, różnego rodzaju ruchy spontaniczne, czasem, chociaż w Polsce to dość rzadkie, zorganizowane ruchy społeczne i właśnie protopartie oraz partie polityczne. Od stopnia rozwoju systemu partyjnego zależy to, jaką faktyczną rolę w tworzeniu partnerstwa między władzą a zbiorowością lokalną odgrywają partie polityczne. Można zadać pytanie, czy partie polityczne, jeśli faktycznie są obecne w życiu zbiorowości lokalnej, odgrywają tylko rolę czynnika mobilizacji politycznej, czy też są elementem szerszego systemu wyrażania interesów zbiorowych, a więc są też specyficznym partnerem władzy lokalnej, bez względu na to, z jakiego są ugrupowania politycznego<sup>78</sup>.

W nowoczesnych systemach demokratycznych, w których system reprezentacji politycznej jest dobrze rozwinięty, zakłada się, iż funkcjonowanie partii politycznych na szczeblu lokalnym różni się, i to znacznie, od standardowych metod funkcjonowania tychże partii na szerszych płaszczyznach, przede wszystkim na szczeblu narodowym. Partie na gruncie lokalnym muszą pełnić jednocześnie rolę partnera władzy lokalnej i funkcję politycznego stratega. Działają raczej jak grupy interesu niż jak partie polityczne, a w swej działalności strategicznej działają jak klasyczne partie, starając się objąć wizją przyszłości całość zbiorowości lokalnej, nie zaś tylko swój aktualny czy potencjalny elektorat. Taka metoda działania zakorzenienia partii w zbiorowości lokalnej, czyni z nich partnerów władzy definiujących aktualne problemy społeczne, ale pozwala też partiom wydobyć się z doraźności właśnie poprzez budowanie wizji przyszłości, projektów zmian społecznych czy przestrzennych, co sprzyja mobilizowaniu ich własnego elektoratu w momentach politycznie ważnych. Optyką partii jest wpływ na sferę władzy, ale polityczność na płaszczyźnie lokalnej, właśnie poprzez zakorzenienie partii w społecznościach, jest politycznością specyficzną<sup>79</sup>.

Samorządność lokalna jest często przeniknięta grą polityczną, gdyż władza lokalna ma zasadnicze znaczenie dla ogólnego obrazu elit rządzących i wpływa na ich ocenę przez społeczeństwo. Z drugiej strony, działalność służb specjalnych na szczeblu lokalnym jest istotna, gdyż obejmuje obszar działania o dużo mniejszym zasięgu. Gdy działania wykraczają poza obszar lokalny, wówczas musi być zapewniona odpowiednia koordynacja działań. Rozwój demokracji lokalnej prowadzi do możliwości ukrócenia jednego z największych nieakceptowanych w polityce elementów, czyli korupcji.

Działanie służb specjalnych jest istotne nie tylko jako organu państwa mającego w swojej idei zapewniać wewnętrzny ład społeczno-polityczny, ale również jako organu mającego przeciwdziałać przejawom jak też ingerencji różnych grup przestępczych w ośrodkach władzy na szczeblu lokalnym.

<sup>78</sup> Tamże, s. 234–235.

<sup>79</sup> Tamże, s. 234.

## Bibliografia

- Abueva N. A., *Stanovlenie vlastvuuščej èlite Republiki Kazachstan: problemy i perspektivy*, Almaty 2002.
- Bankowicz M., *Demokracja. Zasady, procedury, instytucje*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2006.
- Bednarz M., *Bezpieczeństwo europejskie jako kategoria polityczna*, [w:] *Bezpieczeństwo narodowe i regionalne w procesach globalizacji*, pod red. J. Knopka, D. J. Mierzejewskiego, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Stanisława Staszica, Piła 2006.
- Chodubski A., *Jednostka, naród, państwo*, [w:] *Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce*, pod red. B. Szmulika, M. Żmigrodzkiego, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2002.
- Gadowska K., *Klientelizm oraz kolesiostwo w polskiej polityce i gospodarce*, [w:] *Kręgi integracji i rodzaje tożsamości. Polska. Europa. Świat*, pod red. W. Wesołowskiego, J. Włodarka, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2005.
- Gliński P., *Spółeczeństwo obywatelskie w Polsce – problemy i nadzieje*, [w:] *Budowa lokalnego społeczeństwa obywatelskiego w perspektywie integracji europejskiej*, pod red. E. Nycza, Wydawnictwo Instytut Śląski, Opole 2003.
- Grzybowski M., *Państwo prawa*, [w:] *Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce*, pod red. B. Szmulika, M. Żmigrodzkiego, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2002.
- Gulczyński M., *Panorama systemów politycznych świata*, Wydawnictwo Sejmowe; Kancelaria Sejmu, Warszawa 2004.
- Hoc S., *Ochrona informacji niejawnych (wybrane problemy)*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 1999, nr 3–4.
- Jarzęcka-Siwik E., *Nowy system ochrony tajemnicy państwowej i służbowej*, „Kontrola Państwowa” 1999, nr 6.
- Kessler R., *CIA od środka*, przekł. Z. Zemler, „Ryton”; „Univ-Comp”, Warszawa 1994.
- Kitler W., *System bezpieczeństwa obronności Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Policja w systemie bezpieczeństwa państwa. Materiały z konferencji, Legionowo 15–16 V 2003*, Wydawnictwo Centrum Szkolenia Policji, Warszawa 2003.
- Kowalski J., Lamentowicz W., Winczorek P., *Teoria państwa i prawa*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1981.
- Mordaszewski K., *Proces kształtowania służb specjalnych w systemie bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2009, nr 1.
- Ortega y Gasset J., *Bunt mas*, przeł. P. Niklewicz, „Muza”, Warszawa 2002.
- Pałeczki K., *Z kularów konferencji – elity polityczne w Polsce*, [w:] *Elity polityczne w Polsce. Wydawnictwo pokonferencyjne. Kazimierz Dolny 19–21 listopada 1992*, pod red. K. Pałeczki, ZGPTNP, Warszawa 1992.
- Polityka i sejm. Formowanie się elity politycznej*, pod red. W. Wesołowskiego, B. Posta, Wydawnictwo Sejmowe; Kancelaria Sejmu, Warszawa 1998.
- Raviv D., Melman Y., *A każdy szpieg to książkę. Pełna historia wywiadu izraelskiego*, przeł. E. Możejko, „Książka i Wiedza”, Warszawa 1996.
- Rosa R., *Prawa i wolności człowieka w armiach demokratycznego państwa*, AON, Warszawa 1997.

- Rotfeld A., *Polska w niepewnym świecie*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2006.
- Rydlowski G., *Kształt systemu instytucjonalnego bezpieczeństwa wewnętrznego w Polsce*, [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, pod red. S. Sulowskiego, M. Brzezińskiego, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2009.
- Sartori G., *Teoria demokracji*, przeł. P. Amsterdamski i D. Grinberg, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1994.
- Skoneczny Ł., *Rola Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w systemie bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2009, nr 1.
- Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego, AON, Warszawa 2000.
- Stefaniuk M., *Teoria elit Vilfreda Pareto*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2001.
- Tismaneanu V., *Wizje zbawienia. Demokracja, nacjonalizm i mit w postkomunistycznej Europie*, przeł. H. Jankowska, „Muza”, Warszawa 2000.
- Tzu S., Pin S., *Sztuka wojny*, tł. D. Bakalarz, Wydawnictwo Helion, Gliwice 2004.
- Winczorek P., *Wstęp do nauki o państwie*, „Liber”, Warszawa 1995.
- Wódz J., *Aktywność społeczna na poziomie lokalnym – samorząd lokalny a polityka*, [w:] *Teorie wspólnotowe a praktyka społeczna. Obywatelskość, polityka, lokalność*, praca pod red. A. Gawkowskiej, P. Glińskiego, A. Kościańskiego, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii PAN, Warszawa 2005.
- Zalewski S., *Służby specjalne w państwie demokratycznym*, Akademia Obrony Narodowej. Wydział Wydawniczy, Warszawa 2005.
- Zieliński E., *Nauka o państwie i polityce*, „Elipsa”, Warszawa 2001.
- Ziółkowski M., *Pragmatyzacja świadomości społeczeństwa polskiego*, „Kultura i Społeczeństwo” 1994, nr 4.
- Żebrowski A., Żmigrodzki M., Babula M. J., *Rola służb specjalnych*, red. nauk. A. Żebrowski, „Abrys”, Kraków 1999.
- Żebrowski A., *Kontrola cywilna nad służbami specjalnymi III Rzeczypospolitej (1989–1999). Zagadnienia politologiczno-prawne*, „Abrys”, Kraków 2001.
- Żebrowski A., *Ewolucja polskich służb specjalnych. Wybrane obszary walki informacyjnej*, Oficyna Wydawnicza Abrys, Kraków 2005.

## Summary

### ‘Special forces’ vs. the reality in the Polish state

The article analyses the role of special forces in a democratic state. The author puts a special emphasis on the conditions that shape the new Polish democracy and aspects of ensuring national and international security within. Special forces in a democratic state are a tool in a state’s policies. Their operations are crucial not only as an institution meant to ensure national social and political order but also to counteract all interference of criminal groups in centres of political power on a local scale.