

Włodzimierz Fehler

Sektor bezpieczeństwa wewnętrznego : mechanizmy i praktyka zmian

Doctrina. Studia społeczno-polityczne 6, 73-93

2009

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Włodzimierz Fehler
Akademia Podlaska
Siedlce
Papieski Wydział Teologiczny
Warszawa

Sektor bezpieczeństwa wewnętrznego – mechanizmy i praktyka zmian

Państwa, niezależnie od okoliczności, w których przychodzi im funkcjonować, zawsze napotykają na problemy związane z zapewnieniem i utrzymaniem założonego poziomu bezpieczeństwa. Konieczność zaspokojenia tej egzystencjalnej potrzeby przy zmieniających się formach organizacyjno-ustrojowych wspólnot państwowych oraz bardzo często dynamicznych zmianach w ich otoczeniu powoduje, że powołują one i rozwijają instytucje, które specjalizują się w działaniach na rzecz realizacji interesów państwowych w sferze bezpieczeństwa. W rezultacie powstał i rozwinął się segment instytucji i agend tworzących państwowy sektor bezpieczeństwa.

Ujmując rzecz syntetycznie – sektor bezpieczeństwa państwa to instytucje państwowe, których zasadniczą i przeważnie jedyną misją jest działanie na rzecz ochrony bezpieczeństwa państwa i jego obywateli w wymiarze międzynarodowym, narodowym i jednostkowym. Do instytucji państwowych¹ tworzących rdzeń sektora bezpieczeństwa należy zaliczyć: sądownictwo, prokuraturę, siły zbrojne, formacje policyjne, służby specjalne, straże i służby ochronne, służby ratownicze, służby celne, część administracji specjalnej oraz występujące pod różnymi nazwami i posiadające różne kompetencje instytucje stanowiące zaplecze eksperckie głów państw i szefów rządów². Każdy z elementów składowych sektora ma specyficzne cechy konstytutywne związane z przypisanym mu obszarem odpowiedzialności. Istnieją instytucje działające całkowicie

¹ Należy pamiętać, że działalność na rzecz bezpieczeństwa prowadzi także sektor komercyjny, m.in.: prywatne agencje detektywistyczne, firmy ochrony osób i mienia, wywiadownie gospodarcze, a także coraz częściej prywatne firmy militarne – Private Military Companies (PMC).

² Do najbardziej znanych gremiów tego rodzaju należą: Rada Bezpieczeństwa przy Prezydencie Stanów Zjednoczonych Ameryki, Federalna Rada Bezpieczeństwa RFN, Rada Obrony we Francji, Wyższa Rada Obrony Narodowej w Portugalii, Komitet Doradczy do spraw Pokoju i Bezpieczeństwa w Holandii, ukraińska Rada Bezpieczeństwa Narodowego i Obrony, Rada Bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej. W Polsce zgodnie z art. 136 konstytucji istnieje Rada Bezpieczeństwa Narodowego jako organ doradczy Prezydenta RP w sprawach wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa.

niejawnie (np. służby specjalne i część sił policyjnych) i takie, których funkcjonowanie cechuje pełna transparentność (np. służby ratownicze). Część sektora bezpieczeństwa to formacje, które ze względu na rozległe spektrum przedsięwzięć w zakresie ochrony najważniejszych dla bezpieczeństwa państwa dóbr i metody działania mają dużą liczebność oraz szeroki katalog zadań (instytucje sądownicze, siły zbrojne, policja, służba więzienna, służby ratownicze). Inne z kolei ze względu na swój specjalistyczny charakter są mniej liczne i posiadają ograniczony zakres zadań, np. służby chroniące parlament, agencje dbające o bezpieczeństwo członków najwyższych władz państwowych itp. Choć we wszystkich instytucjach sektora bezpieczeństwa obowiązują szczególne procedury naboru personelu, to warto zauważyć, że do niektórych jego ogniw, np. wywiad, kontrwywiad, jednostki antyterrorystyczne czy specjalne jednostki wojskowe, dokonuje się rekrutacji w takim trybie, że można mówić, iż są to instytucje elitarne. Spoglądając na komponenty państwowego sektora bezpieczeństwa, można zauważyć, że część z nich, zachowując zdolność i możliwości współdziałania międzynarodowego, koncentruje swą aktywność w sferze bezpieczeństwa wewnętrznego (sądownictwo, prokuratura, służby policyjne, straże ochronne, instytucje kontrwywiadowcze, służby ratownicze), część (wywiad i służby dyplomatyczne) działa w zasadzie tylko w sferze bezpieczeństwa zewnętrznego, jeszcze inne, np. wojsko, realizują zadania zarówno w jednej, jak i drugiej sferze. Pozwala to wyodrębnić podsektory instytucji bezpieczeństwa wewnętrznego i instytucji bezpieczeństwa zewnętrznego. Niezależnie od tego wskazać można wspólne dla całego sektora bezpieczeństwa cechy szczególne, do których zalicza się:

- posiadanie i w większości przypadków noszenie umundurowania lub innych wyróżniających określonych prawem ubiorów lub elementów ubioru;
- hierarchiczną organizację oraz system wydawania rozkazów lub poleceń;
- specjalistyczne i zestandaryzowane metody i procesy szkoleniowe;
- wyodrębnione interesy grupowe oraz inklinacje do działań na rzecz osiągnięcia celów korporacyjnych połączone z omijaniem lub stronniczą interpretacją prawa;
- uprawnienia do legalnego stosowania różnorodnych środków przymusu;
- możliwości ingerowania w prywatną sferę życia obywateli;
- zdolność do ochrony własnych działań i interesów poprzez stosowanie przepisów o ochronie tajemnicy;
- istnienie różnych rozwiązań dedykowanych szczególnej ochronie personelu.

W kontekście dalszych rozważań, które zgodnie ze wskazanym w tytule opracowania celem koncentrują się na części sektora bezpieczeństwa państwowego, zajmującej się i odpowiadającej za bezpieczeństwo wewnętrzne, należy zaznaczyć, że jego funkcjonowanie zależy nie tylko od rozwiązań strukturalnych, proceduralnych czy personalnych w obrębie instytucji go tworzących, ale także (a może przede wszystkim) od ogólnych tendencji występujących w systemie politycznym.

Na początku lat dziewięćdziesiątych minionego stulecia Rzeczpospolita Polska odzyskała pełną suwerenność i stanęła wobec konieczności budowy sektora bezpieczeństwa wewnętrznego w takim kształcie, który skutecznie

chroniłby jej bezpieczeństwo, utrzymując jednocześnie standardy nowoczesnego, suwerennego i demokratycznego państwa prawa. Jakże zatem z perspektywy 20 lat można poczynić uogólnienia odnoszące się do sposobów tworzenia, zarządzania i umiejscowienia w systemie politycznym kilku podstawowych instytucji omawianego sektora, a mianowicie służb specjalnych, policji i wojska?

Najwięcej różnego rodzaju emocji budzą służby specjalne. W III Rzeczypospolitej ich organizację oparto na klasycznym podziale na wywiad i kontrwywiad oraz rozdzielono na część wojskową i cywilną. W przypadku służb cywilnych po odrzuceniu wizji ich budowy w oparciu o całkowicie nowe kadry, rozwiązano Służbę Bezpieczeństwa (SB) i w procesie tzw. weryfikacji³ wyłoniono personel powołanego w kwietniu 1990 roku Urzędu Ochrony Państwa (UOP)⁴. Dokonując rozstrzygnięcia innych pojawiających się w związku z pracami nad nowym kształtem cywilnych specsłużb dylematów, ekipa premiera Tadeusza Mazowieckiego wybrała koncepcję budowania UOP jako centralnego urzędu administracji rządowej podległego ministrowi spraw wewnętrznych. Do kompetencji urzędu oprócz ochrony bezpieczeństwa państwa i demokratycznego ładu politycznego włączono także zwalczanie przestępczości gospodarczej i transnarodowej. Odrzucono jednak możliwość wprowadzenia kontroli parlamentarnej, uznając za wystarczający nadzór ze strony ministra spraw wewnętrznych⁵. Nie zdecydowano się również na wyłączenie ze struktur UOP wywiadu i podporządkowanie go prezesowi Rady Ministrów.

Wojskowa część służb specjalnych, po reorganizacji na początku lat dziewięćdziesiątych minionego wieku⁶, przyjęła nazwę Wojskowe Służby Informacyjne (WSI), dążąc zarówno przez zmianę nazwy, jak i zwolnienie ok. 70% wyższej kadry kierowniczej dawnej Wojskowej Służby Wewnętrznej (WSW) do odcięcia się od przeszłości pełnej działań niewiele mających wspólnego z obronnością⁷. Wojskowe Służby Informacyjne, co warto podkreślić, aż do 2003 roku nie posiadały odrębnej ustawy, lecz działały w oparciu o niektóre przepisy innych ustaw: o UOP, o powszechnym obowiązku obrony, o urzędzie ministra obrony narodowej, o ochronie informacji niejawnych oraz innych aktów niższej rangi. Służba ta w zręczny sposób, wykorzystując ustrojowo-konstytucyjne podporządkowanie wojska, zapewniała sobie przez lata przychylność i parasol ochronny ze strony kolejnych prezydentów RP. Wysoki stopień emocji politycznych, idealizm, naiwność, liczne wady procesu naboru kadr⁸, szybkie

³ 10 V 1990 r. na mocy ustawy o UOP Służbę Bezpieczeństwa rozwiązano, a jej funkcjonariusze zostali zwolnieni ze służby. Dotknęło to także tych funkcjonariuszy Milicji Obywatelskiej, którzy do 31 VII 1989 r. byli zatrudnieni w SB.

⁴ Spośród 24 tys. funkcjonariuszy SB pozytywnie zweryfikowano 11 tys., z czego do UOP przyjęto ok. 6 tys.

⁵ Pewną protezę politycznego nadzoru miał stanowić powołany 9 VII 1990 r. Polityczny Komitet Doradczy przy ministrze spraw wewnętrznych.

⁶ Szerzej na ten temat zob. W. Fehler, *Instytucje bezpieczeństwa narodowego RP*, w: *Spółeczeństwo i polityka – podstawy nauk politycznych*, Warszawa 2003.

⁷ Szerzej na ten temat zob. A. Zybertowicz, *W uścisku tajnych służb*, Komorów 1993, s. 52-56.

⁸ Oparcie naboru do nowej służby w znacznej części na „odwróconych” kryteriach ideologicznych stało się zaczynem do demonstrowania serwilistycznych zachowań funkcjonariuszy wobec kolejnych ekip politycznych rządzących państwem. W. Brochwicz, sekretarz Centralnej Komisji Kwalifikacyjnej, która dokonywała naboru do UOP, później m.in. zastępca szefa kontrwywiadu i wicemini-

uleganie swoistej mistyce służb specjalnych przez cywilnych zwierzchników⁹ połączone z brakiem efektywnego nadzoru parlamentarnego oraz pozostawienie UOP w „imperium” MSW spowodowało, że bardzo wcześnie nowa służba zaczęła włączać się do rozgrywek politycznych¹⁰.

Ujawniona lista zdarzeń, które miały miejsce w latach 1990-2002¹¹, zawiera m.in.: rozpowszechnianie fałszywych informacji o podróżach kandydata na Prezydenta RP Stanisława Tymińskiego do Libii, inwigilację liderów SLD, przygotowanie instrukcji 0015/92 umożliwiającej inwigilację partii politycznych, upublicznienie informacji dotyczącej tzw. lojalki rzekomo podpisanej przez Jarosława Kaczyńskiego, ujawnienie powiązań premiera Waldemara Pawłaka z firmą „Inter-Arms”, oskarżenie premiera Józefa Oleksego o współpracę z wywiadem rosyjskim, ujawnienie tajnej umowy o współpracy UOP z CIA, manipulacje dokumentami w trakcie lustracji Lecha Wałęsy i Aleksandra Kwaśniewskiego, doprowadzenie do dymisji Lecha Kaczyńskiego, ministra sprawiedliwości w rządzie Jerzego Buzka¹², nieuzasadnione zatrzymanie Andrzeja Modrzewskiego, szefa PKN Orlen, i stworzenie tym samym możliwości zmiany na stanowisku prezesa tego koncernu.

Pozostające w cieniu i starające się uchodzić za bardziej profesjonalne WSI obciążęły w tym samym okresie m.in.: udział w aferze Funduszu Obsługi Zadłużenia Zagranicznego (FOZZ), obecność w wydarzeniach związanych ze słynnym „obiadem drawskim”¹³, partycypacja w nielegalnym przemyśle broni w latach 1992-1996 do krajów objętych embargiem ONZ, działalność żołnierzy WSI na rzecz wywiadów Stanów Zjednoczonych Ameryki i Federacji Rosyjskiej.

Pokazane w dużym skrócie zdarzenia nie pozostawały bez reakcji władzy politycznej. W ich wyniku w 1996 roku UOP wyłączono ze struktur MSW i podporządkowano premierowi. W styczniu 1997 roku zostało utworzone stanowisko ministra członka Rady Ministrów koordynatora służb specjalnych¹⁴ przy Radzie Ministrów. Działania te miały wzmocnić nadzór i kontrolę polityczną nad służ-

ster spraw wewnętrznych przyznał w rozmowie z Janiną Paradowską, że weryfikacja była narzędziem mocno niedoskonałym, a jej główna wada polegała na tym, że ten, kto raz wyparł się własnej przeszłości i przeszedł na stronę niedawnego przeciwnika politycznego, ten podczas kolejnych zmian politycznych już bez większych wahań będzie gotów wykonać każde polecenie. Zob. J. Paradowska, *Służby (nie) specjalne*, „Polityka” 2000, nr 20, s. 26.

⁹ Mechanizm ten bardzo trafnie uchwycił wiceminister spraw wewnętrznych w rządach Tadeusza Mazowieckiego i Jana Krzysztofa Bieleckiego, prof. Jan Widacki: „(...) czarowanie polega zwykle na przyniesieniu kilku informacji poufnych na temat przeciwników szefa, pokazaniu kilku supertajnych (przynajmniej formalnie) dokumentów, od których nowemu szefowi włos się jeży, przez ciało przechodzi dreszcz i rodzi się w nim świadomość wstąpienia w krąg wtajemniczenia. Przy okazji «czarodziej» mają okazję zdobyć zaufanie szefa, a on sam zaczyna się identyfikować ze służbami, które ma nadzorować, zaczyna patrzeć na świat przez ich okulary, ba, nawet mówić ich slangiem”. Zob. J. Widacki, *Dyskretny urok tajnych służb*, „Gazeta Wyborcza” 1997, nr 281, s. 22.

¹⁰ Zob. A. Zybortowicz, *Urząd Ochrony Państwa jako podmiot gry politycznej*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Oficerskiej im. Tadeusza Kościuszki” 1999, nr spec., s. 141-157.

¹¹ Zob. A. Żebrowski, *Ewolucja polskich służb specjalnych. Wybrane obszary walki informacyjnej*, Kraków 2005, s. 297-300.

¹² Dymisja po zatrzymaniu przez prokuraturę zastępcy szefa delegatury UOP w Katowicach.

¹³ Zob. A. Marszałek, *Polityczne kulisy działania UOP*, „Rzeczpospolita” 1998, nr 144, s. 4.

¹⁴ Kolegium do spraw Służb Specjalnych zostało powołane zmienioną ustawą o UOP z 8 VIII 1996 r. („Dziennik Ustaw” 1996, nr 106, poz. 496), natomiast jego zadania i tryb funkcjonowania określiło rozporządzenie Rady Ministrów z 10 VI 1997 r. (ibidem 1997, nr 64, poz. 412).

bami i w zasadzie dotyczyły tylko ich cywilnej części. W odniesieniu do reform merytorycznych w służbach¹⁵, to w latach 1990-2002 sprowadziły się one do poszerzenia możliwości działań operacyjnych oraz przedstawianych przez kolejne ekipy jako „posunięcia modernizacyjne” zwolnień funkcjonariuszy na znaczną skalę¹⁶. Przygotowujący się do objęcia władzy po jesiennych wyborach 2001 roku Sojusz Lewicy Demokratycznej (SLD) zaczął budować nową koncepcję funkcjonowania polskich służb specjalnych. Wśród argumentów, które przywoływano na rzecz realizacji tzw. opcji 2001 były oceny mówiące o tym, że:

- model służb specjalnych, składający się z UOP i WSI, to przeżytek, wobec którego nie sprawdziły się metody cywilnej kontroli;
- praktykę działania służb zdominowało przekonanie o autonomii wobec innych instytucji państwa;
- pod rządami AWS-UW służby stały się narzędziem służącym do realizacji bieżącej taktyki politycznej, chroniącej komfort rządzących, a nie interes państwa¹⁷.

Osnową rozwiązań proponowanych przez SLD w trakcie kampanii wyborczej było:

- zlikwidowanie UOP i WSI¹⁸ oraz utworzenie Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu;
- uczynienie z nowych agencji formacji cywilnych (bez stopni militarnych) kierowanych przez polityków z dużym doświadczeniem, powoływanych przez prezesa RM w porozumieniu z Prezydentem RP na kilkuletnie kadencje;
- uczynienie z Kolegium ds. Służb Specjalnych organu kontrolującego operacyjną stronę działalności służb specjalnych.

Służby tak zaprojektowane miały zagwarantować stabilizację kadrową i apolityczność, umożliwić władzy ustawodawczej dostęp do najważniejszych informacji oraz rzeczywisty wpływ na nominację szefów i kontrolę ich budżetu. W wyniku dokonanych zmian powstały Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ABW) i Agencja Wywiadu (AW) oraz zachowano (nadal bez odrębnej ustawy)¹⁹ Wojskowe Służby Informacyjne. Inne ważniejsze odstępstwa od programu reform to:

- utrzymanie paramilitarnego charakteru służb;
- zachowanie przez ABW prawa do prowadzenia postępowań przygotowawczych;
- odstąpienie od zasady kadencyjności dla szefów służb.

¹⁵ Przed wyborami parlamentarnymi w 1997 r. na „prawicy” głoszone potrzebę rozprawy ze służbami nadzorowanymi dotąd przez koalicję SLD-PSL. Główną rolę w tej debacie odgrywali funkcjonariusze UOP, którzy odeszli bądź zostali zwolnieni z urzędu po objęciu władzy przez SLD i PSL. Podstawą reform miała być desowietyzacja służb polegająca na zastosowaniu tzw. opcji zerowej. Aktywny w tej dyskusji, późniejszy minister-koordynator ds. służb specjalnych, Janusz Pałubicki nie dopuszczał jednak myśli o rozwiązaniu UOP, ale opowiadał się za głęboką rekonstrukcją kadrową.

¹⁶ W latach 1997-1998, po objęciu rządów przez AWS, zwolniono ok. 1400 funkcjonariuszy, w 2002, po utworzeniu ABW, ze służby usunięto 500 funkcjonariuszy.

¹⁷ Zob. M. Tabor, *Nowa koncepcja służb specjalnych*, „Gazeta Policyjna” 2001, nr 43, s. 5.

¹⁸ W strukturach MON miał pozostać tzw. płytki wywiad (poła walki) usytuowany w Głównym Zarządzie Rozpoznania Wojskowego Sztabu Generalnego WP (P-2).

¹⁹ Ustawa o WSI została uchwalona dopiero 9 VII 2003 r.

Zgodnie z założeniami zostało zlikwidowane stanowisko ministra-koordynatora ds. służb specjalnych, wzmocniono też kontrolę Sejmu oraz prezesa RM, który otrzymał prawo do wytyczania zadań dla służb i rozpatrywania sprawozdań z ich działalności. Tak zrealizowana reforma spotkała się, co zrozumiale, z krytyką opozycji. Niezależni znawcy i komentatorzy problematyki służb specjalnych²⁰ podkreślali, że przeprowadzone zmiany:

- jeszcze bardziej upolityczniły służby poprzez postawienie na ich czele polityków w randze sekretarzy stanu;
- nie doprowadziły do wyraźnego rozdziału kompetencji pomiędzy służbami a policją (walka z terroryzmem, handel narkotykami, przestępczość gospodarcza i korupcja);
- niepotrzebnie nadały ABW uprawnienia śledcze²¹;
- stały się pretekstem do zwolnień funkcjonariuszy;
- rozbudowały biurokratyczne struktury, co spowodowało zmniejszenie środków finansowych na działalność operacyjną.

W rezultacie reforma ta nie stała się emanacją kompleksowej wizji usytuowania służb specjalnych w państwie, lecz zabiegiem ukierunkowanym na doraźne korzyści polityczne i zachowującym nadrzędną pozycję służb w państwie.

Kolejny zwrot na scenie politycznej, w 2005 roku, wyniósł do władzy Prawo i Sprawiedliwość (PiS), ugrupowanie, które zmiany w służbach specjalnych traktowało jako jeden ze swych politycznych priorytetów. W ramach ich realizacji powołano nową służbę specjalną – Centralne Biuro Antykorupcyjne (CBA) oraz zlikwidowano Wojskowe Służby Informacyjne, tworząc w ich miejsce Służbę Wywiadu Wojskowego (SWW) oraz Służbę Kontrwywiadu Wojskowego (SKW). Sposób przeprowadzenia tych zmian, osoby nimi kierujące oraz późniejsze działania w dużej mierze uzasadniają komentarze i opinie, że CBA tak naprawdę nie będzie walczyło z korupcją, lecz stanie się partyjną służbą specjalną²², która w majestacie prawa i bez skrupowania korzysta z informacji innych agend rządowych, a pierwszoplanowym celem zmian w służbach wojskowych jest przejęcie zawartych w ich archiwach informacji w celu wykorzystania ich do walki politycznej. Należy zauważyć, że po tej zmianie segment służb specjalnych powiększył się o kolejne trzy instytucje i po likwidacji WSI składa się z ABW, AW, CBA, SWW i SKW. Ten mocno przesadzony rozrost strukturalny, zwłaszcza w kontekście programu PiS „Tanie państwo”, może budzić zdziwienie, chociaż niektórzy znawcy tematu wskazywali, że trzy nowe podmioty w miarę ich umacniania doprowadzić mają do marginalizacji ABW i AW, a w konsekwencji do ich rozwiązania i wchłonięcia aktywów przez nowo

²⁰ M.in.: prof. Jan Widacki, red. Janina Paradowska i red. Mariusz Janicki z tygodnika „Polityka”, red. Anna Marszałek z „Rzeczpospolitej” oraz red. Robert Walenciak z tygodnika „Przegląd”.

²¹ Jan Widacki (*Służby nie rozliczą się same*, „Gazeta Wyborcza” 2002, nr 89, s. 17) stwierdzał: „Służby powinny prowadzić działania operacyjne, rozpoznawanie. Jeżeli stwierdzą popełnienie przestępstwa, to ich obowiązkiem musi być przekazanie sprawy policji i prokuratorze. Wywiad i kontrwywiad powinny być służbą informacyjną, nie śledczą. Wtedy nie byłoby kolizji z kompetencjami policji i wreszcie funkcjonariusze kontrwywiadu nie byłoby wykorzystywani do celów spektakularno-politycznych”.

²² Zob. R. Walenciak, *Ósma służba Kamińskiego*, „Przegląd” 2006, nr 3, s. 14.

powstałe „nie skażone III RP” służby²³. Na uwagę zasługuje także to, że na czele nowych służb stanęli radykalni politycy: Mariusz Kamiński (twórca Ligi Republikańskiej) i Antoni Macierewicz, oraz zaufani braci Jarosława i Lecha Kaczyńskich: Witold Marczuk i Zbigniew Nowek. Za rządów PiS ponownie powołano ministra-kordynatora – stanowisko to piastował były prokurator Zbigniew Wasserman. Upadek gabinetu Jarosława Kaczyńskiego, poprzedzony spektakularnymi akcjami służb specjalnych (zaplanowanymi jako działania mające umocnić rządu PiS), m.in.: opublikowaniem raportu z likwidacji WSI²⁴, aresztowaniem Barbary Blidy²⁵, zatrzymaniem i aresztowaniem kardiochirurga Mirosława Garlickiego, aresztowaniem byłego ministra sportu Tomasza Lipca, zatrzymaniem, a wcześniej inwigilacją byłego ministra spraw wewnętrznych i administracji Janusza Kaczmarka, zatrzymaniem byłego komendanta głównego policji Konrada Komatowskiego, zatrzymaniem byłej posłanki Beaty Sawickiej, prowokacją CBA wymierzoną w wicepremiera i ministra rolnictwa Andrzeja Leppera, podsłuchiowaniem polityków i dziennikarzy²⁶, zamknął ten niespełna dwuletni okres, w którym:

- dokonano w oparciu o kryteria partyjno-polityczne niewspółmiernej do potrzeb państwa rozbudowy instytucjonalnej służb specjalnych;
- dochodziło do wyraźnego partyjnego inspirowania służb i wnikania ich w bieżącą walkę polityczną;
- został zainicjowany drenaż kadr, które zaczęły przepływać do nowych, lepiej opłacanych służb²⁷;
- miało miejsce ujawnianie osób współpracujących ze służbami niepodległej Polski;
- ujawniano fakty i zdarzenia mogące zagrozić pozycji polskich służb na obszarach ich działania;

²³ Zob. J. Paradowska, *IV RP teraz się zaczyna*, „Polityka” 2006, nr 32, s. 26.

²⁴ Pełna nazwa tego dokumentu to: „Raport o działaniach żołnierzy i pracowników WSI oraz wojskowych jednostek organizacyjnych realizujących zadania w zakresie wywiadu i kontrwywiadu wojskowego przed wejściem w życie ustawy z dnia 9 lipca 2003 r. o Wojskowych Służbach Informacyjnych w zakresie określonym w art. 67 ust. 1 pkt 1-10 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. «Przepisy wprowadzające ustawę o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego» oraz o innych działaniach wykraczających poza sprawy obronności państwa i bezpieczeństwa Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej”.

²⁵ W trakcie aresztowania przez ekipę ABW 25 IV 2007 r. popełniła samobójstwo. 19 XII 2007 r. powołano sejmową Komisję Śledczą do Zbadania Okoliczności Tragicznej Śmierci byłej Posłanki Barbary Blidy. Do chwili obecnej ujawniła ona wiele kompromitujących szczegółów tej akcji wskazujących na realizację politycznych zamówień przez prokuraturę i ABW.

²⁶ Kwestią zgodności z prawem tych i innych działań służb specjalnych tzw. IV RP zajmuje się powołana 11 I 2008 r. sejmowa komisja śledcza do zbadania sprawy nielegalnego wywierania wpływu przez członków Rady Ministrów, komendanta głównego Policji, szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego oraz szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego na funkcjonariuszy Policji, Centralnego Biura Antykorupcyjnego oraz Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, prokuratorów oraz osoby pełniące funkcje w organach wymiaru sprawiedliwości w celu wymuszenia przekroczenia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków w związku z postępowaniami karnymi oraz czynnościami operacyjno-rozpoznawczymi w sprawach z udziałem lub przeciwko członkom Rady Ministrów, posłom na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej i dziennikarzom, w okresie od 31 X 2005 do 16 XI 2007 r.

²⁷ Ocenia się, że w ciągu minionych 2 lat z ABW do nowych służb, po lepsze zarobki i szybsze awanse, odeszła jedna szóstka funkcjonariuszy. Według oceny posła Janusza Zemke z sejmowej Komisji do spraw Służb Specjalnych, w pionie operacyjnym stanowi to ok. 20%. Konsekwencje takich działań to nie tylko osłabienie zdolności wykonawczych, ale także obniżenie wymagań wobec kandydatów na funkcjonariuszy, którzy mieliby zastąpić tych, co odeszli, aby szybciej uzupełnić braki kadrowe.

- doszło do degradacji zdolności operacyjnych służb (chodzi przede wszystkim o służby wojskowe odpowiedzialne za osłonę polskich wojsk za granicą, w tym w Iraku i Afganistanie);
- wprowadzono swoisty zamęt kadrowy w służbach wojskowych nie tylko przez niesprawne przeprowadzenie weryfikacji, ale także przez połączenie w tych służbach dwóch kategorii personalnych – funkcjonariuszy i żołnierzy²⁸.

Platforma Obywatelska, od 2007 roku sprawująca władzę, w kampanii wyborczej zapowiadała reformę służb specjalnych. Po objęciu przez nią władzy pojawiły się informacje o projektach mających doprowadzić do scalenia służb i nadania im nowego podporządkowania²⁹. W rezultacie oprócz likwidacji stanowiska ministra-kordynatora (rolę tą przejął minister Jacek Cichocki, pełniący funkcję sekretarza Kolegium do spraw Służb Specjalnych w Kancelarii Premiera) i zmian personalnych na stanowiskach szefów nie uczyniono jednak nic, aby sferę tę uporządkować. Przykładem braku konsekwencji może być ślimaczący się proces uchwalania ustawy o pracy operacyjnej. Jedynymi wyraźnymi posunięciami mającymi rozliczyć okres działania służb w okresie tzw. IV RP stało się powołanie dwóch parlamentarnych komisji śledczych. Odnosząc się do służb specjalnych można stwierdzić, że przez 20 lat:

- cały czas, mimo różnych skandali i ingerencji w życie polityczne, posiadały one swoistą autonomię (niegdyś szczególnie wyróżniały się w tym względzie służby wojskowe, później ABW i CBA);
- wykorzystywały w różny sposób do własnych celów napięcia pomiędzy rządem a urzędem prezydenta;
- nie dbały o profesjonalizm i neutralność polityczną kadr³⁰;
- cechował je brak stabilizacji kadrowej połączony z różnorodnymi działaniami, podejmowanymi na polecenie decydentów politycznych, zmierzającymi do degradacji i dezintegracji kadr (motywowane pozamerytorycznie zwolnienia, pospieszne awanse, budowanie unii personalnych, np. ABW–prokuratura czy służby wojskowe–ABW);
- wyżej stawiały dyspozycyjność wobec rządzących w danym okresie ekip partyjnych niż lojalność wobec prawa;
- służby wojskowe i cywilne z trudem nawiązywały współpracę, widać było również sporo przejawów niechęci i niezdrowej rywalizacji³¹;

²⁸ Konsekwencje to poczucie dyskryminacji i groźne rozwarstwienie żołnierze – funkcjonariusze na tle nierównoprawnego systemu awansów i wynagrodzeń.

²⁹ Propozycje dotyczyły podporządkowania ABW i CBA ministrowi spraw wewnętrznych, służb wojskowych – ministrowi obrony, a Agencji Wywiadu – ministrowi spraw zagranicznych, odsunięcia od nich premiera, którego nadzór i tak ma charakter papierowy.

³⁰ W wielu przypadkach oficerami zostawali funkcjonariusze po dwutygodniowych, a nawet 10-dniowych kursach. Do służby przyjmowano też osoby bez wyższego wykształcenia oraz bez zaliczonych testów psychologicznych i określonych przepisami prawa badań lekarskich. Na początku 2004 r. w WSI głośna była sprawa por. Wojciecha S., który pracując przy supertajnym systemie łączności „Kronos” zaoferował swą wiedzę wywiadowi rosyjskiemu. Po aresztowaniu okazało się, że został on przyjęty do służby, mimo zastrzeżeń komórki bezpieczeństwa wewnętrznego, dzięki bezpośredniej protekcji ówczesnego biskupa polowego WP.

³¹ W wywiadzie cywilnym panuje opinia, że wojskowi nie angażują się w operacje zagraniczne, wolą za to umieszczać swoich ludzi w sektorze gospodarczym, gdzie można szybko zarobić duże pieniądze. Z kolei przedstawiciele wywiadu wojskowego uważają, że chociaż są cztery razy mniej liczni,

- nie poddawały się rzeczywistej kontroli parlamentu.

Policja, choć nie roztacza dyskretnego uroku towarzyszącego tajnym służbom, to z racji swego potencjału personalno-materialnego, jak i ze względu na szeroki zakres zadań stanowi najbardziej eksponowaną i rozpoznawalną część sektora bezpieczeństwa wewnętrznego. Jeżeli chodzi o struktury policyjne III RP, warto zauważyć, że jest to jedyny komponent sił bezpieczeństwa, w którego przebudowę włączyła się część kadr policyjnej formacji działającej w PRL – Milicji Obywatelskiej (MO)³². Tworzący niezależny ruch związkowy funkcjonariusze MO nie tylko ustalili zasady funkcjonowania tego związku, lecz także we współdziałaniu z grupą niezależnych ekspertów wypracowali program przebudowy sił bezpieczeństwa zmaterializowany w postaci tzw. ustaw policyjnych, przyjętych przez parlament w kwietniu 1990 roku. Ustawa o Policji z 6 kwietnia 1990 roku nie tylko zmieniła nazwę tej służby i nadała jej znaczącą autonomię w resorcie spraw wewnętrznych, ale także wyposażyła administrację państwową i samorządową w wiele uprawnień w stosunku do Policji, które były nieznane w systemie prawnym PRL³³. Reforma sił policyjnych oprócz kwestii ustrojowych objęła także zakrojoną na szeroką skalę wymianę kadr kierowniczych³⁴. Wśród działań zmierzających do zmiany wizerunku powrócono do przedwojennych rang służbowych, zmodyfikowano system szkolnictwa oraz programy nauczania. Szczególny nacisk położono jednak na zmianę filozofii działania. Policji wyznaczono główne zadanie – ochronę państwa poprzez służbę społeczeństwu z poszanowaniem praw człowieka i godności ludzkiej. To podkreślenie służebnej roli złagodziło sformułowanie „uzbrojona i umundurowana formacja”, którego użyto do zdefiniowania roli tej służby w nowych warunkach.

Policja rozpoczęła działalność w bardzo niekorzystnych warunkach, które wynikały m.in. z:

- negatywnego odbioru społecznego związanego z dziedzictwem zgromadzonym przez brutalną i represyjną poprzedniczkę – MO;
- odpływu dużej liczby doświadczonych funkcjonariuszy;
- dynamicznego rozwoju nowych form przestępczości;
- nieprzemyślanej likwidacji pionu do walki z przestępczością gospodarczą;

to robią dziesięć razy więcej dla państwa. Animozje pomiędzy służbą wojskową i cywilną pogłębiły się również dlatego, że „cywile” wykryli u wojskowych kilku żołnierzy szpiegujących na rzecz innych państw.

³² Za symboliczny moment tych działań uznaje się skierowany do premiera Tadeusza Mazowieckiego list 44 milicjantów z Miejskiego Urzędu Spraw Wewnętrznych w Piekarach Śląskich, w którym funkcjonariusze oprócz wyrazów poparcia dla nowego szefa rządu zawarli m.in. postulaty odpolitycznienia milicji, oddzielenia jej od SB oraz utworzenia związku zawodowego w MO. Należy dodać, że dezyderaty te uzyskały poparcie także innych milicyjnych jednostek terenowych.

³³ Dotyczyły one kwestii wyznaczania na stanowiska komendantów wojewódzkich i rejonowych, a później powiatowych, składania sprawozdań i informacji przez dowódców jednostek terenowych policji władzom lokalnym oraz możliwości dofinansowywania Policji przez samorządy.

³⁴ Wymieniono komendanta głównego, jego zastępców, większą część kierowniczej kadry Komendy Głównej, wszystkich komendantów wojewódzkich oraz prawie wszystkich komendantów rejonowych. W stosunku do pozostałych funkcjonariuszy przeprowadzono przegląd kadrowy, w którego wyniku ze służby zwolniono nieco ponad 3 tys. osób.

- częstych zmian organizacyjnych³⁵;
- niedoinwestowania materialnego.

Wskazanym zjawiskom towarzyszył brak poprawnej diagnozy nowych wyzwań i zagrożeń w tej części sfery bezpieczeństwa wewnętrznego, za którą odpowiadają służby policyjne. Zarówno polityczni nadzorcy, jak i fachowe kierownictwo polskiej Policji długo nie potrafiło skorzystać z sytuacji „późnego przybyścia” i zaczerpnąć wiedzy z doświadczeń krajów Europy Zachodniej w dziedzinie organizacji policji i jej funkcjonowania³⁶. Widoczne to było szczególnie w opieszalym reagowaniu na rozwój zorganizowanej przestępczości, której stworzono groźnego i skutecznego przeciwnika dopiero w kwietniu 2000 roku, gdy powołano Centralne Biuro Śledcze³⁷.

Odnosząc się do miejsca Policji w systemie politycznym można stwierdzić, że jako całość nie wcielała się ona w rolę podmiotu politycznego, pozostając instrumentem polityki bezpieczeństwa wewnętrznego, lecz jej udziałem były takie zjawiska i zdarzenia, jak:

- powołanie i funkcjonowanie komitetu wyborczego NSZZ Policjantów zgłaszającego własnych kandydatów do Sejmu;
- kandydowanie oficerów Policji do parlamentu z list BBWR i SLD;
- próby sytuowania na stanowiskach w komendach policji cywilnych polityków szczebla lokalnego³⁸;
- traktowanie politycznego nadzoru nad Policją jako źródła informacji wykorzystywanych do ostrzegania zaprzyjaźnionych polityków, skorumpowanych biznesmenów czy zwyczajnych bandytów przed prowadzonymi czynnościami śledczymi;
- ingerowanie urzędników resortu spraw wewnętrznych w pracę Policji;
- utrzymywanie „parasola ochronnego” nad niektórymi dyspozycyjnymi politycznie wyższymi oficerami Policji przez patronujących im polityków połączone z sekowaniem oficerów niezależnych³⁹;
- niewyjaśnione próby gromadzenia informacji o politykach, m.in. w związku z działalnością Centralnego Biura Śledczego (CBS)⁴⁰;

³⁵ Można wyodrębnić dwa zasadnicze etapy funkcjonowania Policji: lata 1990-1998 oraz okres po 1 I 1999 r., czyli po wejściu w życie reformy ustrojowej państwa. Najważniejsze zmiany w zakresie ustroju prawnego i organizacji Policji zostały wprowadzone: ustawą z 21 lipca 1995 r. o zmianie ustawy o Urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych, o Policji, o Urzędzie Ochrony Państwa, o Straży Granicznej oraz niektórych innych ustaw, ustawą z 25 kwietnia 1996 r. o zmianie ustawy o Policji oraz ustawy o Urzędzie Ochrony Państwa, ustawą z 8 sierpnia 1996 r. o zmianie niektórych ustaw normujących funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej, ustawą z 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej w związku z reformą ustrojową państwa, ustawą z 13 listopada 2002 r. o zmianie ustawy o Policji, ustawy o administracji rządowej w województwie i ustawy o samorządzie powiatowym. Należy dodać, że zmiany te były podyktowane w części potrzebami instytucji, a w części kolejnymi reformami gospodarczo-ustrojowymi państwa.

³⁶ Przełomem stało się rozpoczęcie procesu integracji z UE i wymuszana nim konieczność dostosowania się do niektórych standardów funkcjonujących w państwach UE.

³⁷ Gwoli ścisłości trzeba odnotować, że w styczniu 1994 r. powołano Biuro do Walki z Przestępczością Zorganizowaną, a w lutym 1997 – Biuro do spraw Narkotyków.

³⁸ Zob. J. Widacki, *Jakiej Policji Polacy potrzebują*, „Gazeta Wyborcza” 1997, nr 264, s. 21.

³⁹ Zob. np. M. Zawadzki, *Obiad generałów*, „Przegląd” 2004, nr 8, s. 14-15; V. Krakowska, W. Sumliński, *Trąd – Policja kontra policyjna mafia*, „Wprost” 2003, nr 44, s. 17-22.

- mające charakter czystek zmiany na najwyższych stanowiskach w Policji następujące przy każdej zmianie rządu⁴¹.

To wystarczający, choć niepełny zestaw przesłanek, który wskazuje, że przez cały czas podejmowano próby wikłania Policji w działania godzące w jej podstawową misję. To, że znajdowały one podatny grunt, wynikało m.in. z tego, że tak naprawdę do dziś nie zdefiniowano, jak ma wyglądać w praktyce cywilna demokratyczna polityczna kontrola nad tą formacją. Zdaniem Janiny Paradowskiej, praktyka dowodzi, że komendant główny Policji (będący organem administracji państwowej) spychany jest na pozycję politycznego petenta, a nie partnera szefa resortu właściwego dla spraw wewnętrznych. „Jako normalne przyjęto już, że każda nowa ekipa polityczna zmienia kierownictwo Komendy Głównej Policji, a także komendantów wojewódzkich. Tak więc mniej więcej rok przed wyborami istnieje naturalna skłonność policyjnych generałów do rozglądania się, kto może wygrać następne wybory i szukania poparcia u przyszłej władzy”⁴². Innym problemem są relacje Policji ze środowiskami lokalnymi. Władze wojewódzkie, powiatowe oraz gminne to także układ sił politycznych. W różnych konfiguracjach występowały tutaj i występują zjawiska korupcji i protekcji, od przymykania oczu na naruszenia prawa po protekcyjno-zatrudnianie w Policji.

Należy zauważyć, że choć Policja w odróżnieniu od służb specjalnych nie dostarczała głośnych i rozległych negatywnych przykładów angażowania się w bieżącą politykę, to jednak w zbyt wielu obszarach czynnik polityczny dominował nad policyjnym profesjonalizmem. Szczególnie było to widoczne w:

- sferze działalności kadrowej pozbawionej jasnych reguł rozwoju policyjnych karier (szczególnie tych wiodących na szczyty formacji);
- dziedzinie budowania autorytetu najwyższego dowódcy policyjnego – komendanta głównego, systematycznie usuwanego w cień przez szefów resortu właściwego dla spraw wewnętrznych, którzy wykorzystując sukcesy Policji, starali się budować własne kariery i pozycję macierzystych ugrupowań politycznych;
- dziedzinie gospodarowania informacjami będącymi w posiadaniu Policji (ze szczególnym uwzględnieniem CBS), dobra szczególnie cenionego przez polityków w sytuacji, gdy można go użyć przeciwko konkurentom;
- propagandowo-instrumentalnym traktowaniu potrzeb i słabości Policji – pierwsze były i są przedmiotem obietnic wyborczych, drugie zaś służą do ilustracji błędów poprzedników;

⁴⁰ Zob. P. Pytlakowski, *My podejrzewamy, nas podejrzewają*, „Polityka” 2003, nr 40, s. 20-21.

⁴¹ Do 1 IX 2009 r. polska Policja miała 12 komendantów głównych. Najdłużej, bo prawie 4 lata, stanowisko to piastował Jan Michna, 3 lata – Zenon Smolarek, po 2 latach – Jerzy Stańczyk, Antoni Kowalczyk i Leszek Szreder, 1,5 roku – Marek Bieńkowski, rok – Leszek Lamparski i Marek Papala, mniej niż rok – Roman Hula, Konrad Kornatowski i Tadeusz Budzik. Obecny komendant główny, Andrzej Matejuk, zajmuje stanowisko od marca 2008 r. Nie licząc obecnego komendanta, szefowie Policji zmieniali się średnio co 1,5 roku. Warto dodać, że w ciągu 9 lat od reformy administracyjnej, w której wyniku utworzono w Policji 16 komend wojewódzkich i komendę stołeczną, jednostkami tymi kierowało 118 komendantów, tj. średnio każdy z nich zajmował stanowisko przez niewiele ponad rok. Szerzej na ten temat zob. E. Sitek, *Efekt domina*, „Policja 997” 2008, nr 7.

⁴² J. Paradowska, *Komendant na komendę*, „Polityka” 2003, nr 43, s. 21.

- instrumentalnym i wybiórczym traktowaniu losów i karier policjantów mających za sobą pozytywnie zweryfikowane okresy służby w SB i MO.

Patrząc na minione 20-lecie, trzeba podkreślić, że Policja przezwyciężyła barierę społecznej niechęci, którą odziedziczyła po MO, i od kilku lat jest jedną z najlepiej ocenianych instytucji w Polsce, zdecydowanie wyżej niż np. sądownictwo i prokuratura. W wyniku systematycznego wzrostu społecznej akceptacji od kilku lat pozytywne opinie o jej pracy wyraża blisko trzy czwarte badanych przez Centrum Badania Opinii Społecznej (obecnie 72%), natomiast negatywnie jedna piąta (21%)⁴³. Potrafiła także sprawnie włączyć się do zreorientowanej polityki bezpieczeństwa państwa w aspekcie międzynarodowym, powracając w 1990 roku do struktur Interpolu i włączając się w jego pracę, skutecznie realizowała także zadania związane z procesem akcesyjnym do UE, co pozwoliło nie tylko na przyjęcie Polski w listopadzie 2004 roku do Europolu, ale również na włączenie do strefy Schengen⁴⁴. Trzeba również zwrócić uwagę na podjętą próbę zmian w zakresie materialnego funkcjonowania Policji, co znalazło wyraz w przyjęciu 12 stycznia 2007 roku ustawy „Program modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Biura Ochrony Rządu w latach 2007-2009”⁴⁵. Problemem Policji pozostaje jednak brak całościowej wizji zarządzania. Nawet niewprawny obserwator widzi, że ciągle powraca się do wielokrotnie już podejmowanych i nadal nierozwiązanych problemów, które można ująć w następujące grupy:

- organizacja i rola Komendy Głównej;
- obecność Policji w środowiskach lokalnych;
- pozycja dzielnicowych;
- satysfakcjonowanie policjantów pracujących na podstawowych dla utrzymania bezpieczeństwa stanowiskach.

Patrząc bardziej analitycznie można zauważyć, że dotychczas Policja była terenem wielu eksperymentów bazujących często na różnego rodzaju zagranicznych zapożyczeniach. Szczególnie intensywnie oddziaływano na kwestie kadrowo-szkoleniowe i zarządzanie Policją na poziomie regionalnym oraz centralnym. Duża część tych pomysłów była autorskimi wizjami kolejnych policyjnych decydentów. Dyrektor Biura Kadr i Szkolenia KG Policji, Krzysztof Łaskiewicz, odnosząc się krytycznie do tych zabiegów, zauważa: „W zasadzie równoległe z pożądanymi zmianami nastawionymi na unowocześnienie metod walki z przestępczością i patologiami nieuchronnie pojawiały się większe i mniejsze idee w zakresie centralnego zarządzania i koordynowania instytucji. Jedną z nich była filozofia TQM, której kilka lat temu nadano wymiar formalny i na której podstawie budowano model zarządzania. Dziś, jak wiemy, bez trwałych sukcesów. Kiedy dogasały inspiracje organizacyjne związane z totalnym zarządzaniem przez jakość, w kolejce oczekiwał model wspomaganie kierowania przez normy ISO. Na wiele miesięcy w centrach zarządzania Policją zago-

⁴³ Zob. M. Firsruk, *Oceny w górę*, „Policja 997” 2009, nr 4.

⁴⁴ Szerzej na ten temat zob. W. Fehler, *Służby policyjne, ratownicze i ochronne w procesie przygotowań akcesyjnych*, w: *Administracja publiczna w procesie dostosowywania państwa do Unii Europejskiej*, Warszawa 2003.

⁴⁵ Zob. „Dziennik Ustaw” 2007, nr 35, poz. 213.

ściły strategię i plany operacyjne. W tym czasie powstawały komórki do spraw zarządzania jakością, stanowiska pełnomocników oraz inne rozwiązania strukturalne. W Komendzie Głównej Policji funkcjonowało przez pewien okres Biuro Strategii Policji, którego zadaniem było zarówno pełnienie funkcji lidera zmian, jak też podmiotu propagującego zalety nowoczesnego sposobu zarządzania instytucją⁴⁶. Dalej stwierdza, że obecnie Policja powraca do klasycznego modelu zarządzania (planowanie plus sprawozdawczość), lecz te kampanijne działania:

- nie zostały zbilansowane, co przyniosło rozczarowanie u osób w nie zaangażowanych;
- sprzyjały utracie i zmniejszeniu wiary w konsekwencję działania Policji jako organizacji;
- zrodziły obawy przed kolejnymi zmianami, połączone z lękiem o własną pozycję zawodową;
- zwiększyły podatność kadr policyjnych na zjawisko wypalenia zawodowego.

Policja miała także sporo spektakularnych porażek rzucających cień na jej profesjonalizm, m.in.:

- nieskuteczne śledztwo w sprawie zabójców nadinsp. Marka Papaya⁴⁷;
- nieporadne działania związane z kilkudniowymi zamieszkami, które wybuchły w Słupsku po śmierci 13-letniego Przemka Czai⁴⁸;
- śmierć funkcjonariuszy oddziału antyterrorystycznego podczas akcji zatrzymywania groźnych przestępców w Magdalence koło Warszawy⁴⁹;
- śmierć dwóch osób i kilkudziesięciu rannych w wyniku interwencji oddziału prewencji podczas juwenaliów w Łodzi w maju 2004 roku⁵⁰;
- nieudaną akcję w kwietniu 2004 roku w Poznaniu, w której wyniku jedna przypadkowa osoba zginęła, a druga została ciężko ranna⁵¹;
- nieskuteczne, zakończone śmiercią ofiary śledztwo w sprawie porwania Krzysztofa Olewnika⁵².

⁴⁶ K. Łaszkiwicz, *Zarządzanie zmianą w instytucji*, „Kwartalnik Policyjny” 2007, nr 2.

⁴⁷ Został zastrzelony w pobliżu swego mieszkania 25 VI 1998 r.

⁴⁸ 10 I 1998 r. po śmierci nastoletniego kibica rozpoczęły się zamieszki, które trwały 4 dni. Na ulicach miasta płonęły barykady, rzucono kamieniami i butelkami z benzyną oraz demolowano policyjne samochody. Lokalne struktury policyjne ogarnął paraliż informacyjny i decyzyjny. W tej sytuacji dowodzenie w zakresie przywracania spokoju przejął jeden z zastępców komendanta głównego Policji.

⁴⁹ W nocy z 5 na 6 III 2003 r. w wyniku błędów popełnionych podczas próby zatrzymania groźnych przestępców zginęło 2 funkcjonariuszy z jednostki antyterrorystycznej, a 17 innych policjantów odniosło rany. Zginęli także przestępcy.

⁵⁰ 8 V 2004 r. nad ranem w miasteczku studenckim w Łodzi bandyci uzbrojeni w pałki i kije bejsbolowe zaatakowali świętujących studentów oraz zdemolowali stoiska handlowe. Interweniujący funkcjonariusze, atakowani kamieniami i butelkami, odpowiedzieli salwami ze strzelb gładkolufowych. Na skutek błędów w dowodzeniu doszło do załadowania broni ostrą amunicją i oddania z niej śmiertelnych w skutkach strzałów.

⁵¹ 29 IV 2004 r. czterej funkcjonariusze Wydziału Kryminalnego KWP w Poznaniu podczas akcji poszukiwania osoby podejrzanej o dokonanie wielu groźnych przestępstw, pomyłkowo (oddali łącznie 39 strzałów) śmiertelnie ranili młodego mężczyznę kierującego samochodem oraz ciężko ranili pasażera tego samochodu.

⁵² Krzysztof Olewnik, syn plockiego biznesmena, został porwany w nocy z 26 na 27 X 2001 r. 5 IX 2003 r., mimo przekazania przez rodzinę okupu, został zamordowany. Sprawców, po pełnym nieprawidłowości śledztwie, ustalono dopiero w 2006 r. 13 II 2009 r. Sejm powołał komisję do zbadania

Wszystko to rodzi obraz formacji realizującej z bardzo dużym wysiłkiem swoją misję, jednocześnie jednak systematycznie, na skutek politycznych turbulencji, destabilizowanej w różnych sferach (kwestie organizacyjne, kadrowe, wynagrodzenia, emerytury) oraz z winy polityków pozbawionej dalekosiężnej i konsekwentnie realizowanej wizji rozwoju.

Odnosząc się do obecnie już w pełni zawodowych sił zbrojnych, należy podkreślić, że chociaż liczebnie są równoważne siłom policyjnym⁵³, to biorąc pod uwagę całość potencjału, jest to najpotężniejszy samodzielny podmiot organizacyjny, jaki w określonych sytuacjach może oddziaływać na sferę bezpieczeństwa wewnętrznego. Ze względu na wagę zadań, do jakich jest przeznaczony, tylko ten komponent sił bezpieczeństwa ma status wyodrębniony w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁵⁴. Podobnie jak i inne instytucje bezpieczeństwa również wojsko po 1989 roku przeszło wiele głębokich przeobrażeń, które przekształciły masową kilkusettyśieczną armię opartą na poborowych w nieco ponadstutysieczną armię zawodową. Warto zauważyć, że w 1989 roku, gdy w Polsce rozpoczęły się przemiany ustrojowe, już od 2 lat zmniejszano liczebność armii⁵⁵. Rzeczywiście głębokie zmiany nastąpiły po 1989 roku, gdy odpartyjono wojsko, poddano je cywilnej demokratycznej kontroli oraz rozpoczęto proces reform organizacyjno-strukturalnych. Politycznym drogowskazem stały się słowa premiera Tadeusza Mazowieckiego, który w exposé sejmowym lakonicznie stwierdził: „Nie będziemy tworzyć nowej armii. Chodzi jedynie o stworzenie takich gwarancji prawnych, by wszyscy wewnątrz tej instytucji mieli poczucie, że służą społeczeństwu”⁵⁶. Pierwsze demokratyczne rządy nie posiadały stosownego cywilnego zaplecza ekspercko-doradczego niezbędnego do tworzenia polityki obronnej, planowania rozwoju sił zbrojnych oraz kierowania sprawami wojskowymi. Zgodzić się można w związku z tym z opinią Bolesława Balcerowicza, że działania reformatorskie miały na tym etapie charakter nieprofesjonalny, niesystemowy i doraźny, a w warstwie organizacyjno-strukturalnej w znacznej mierze opierały się na koncepcjach i planach minionego reżimu⁵⁷. Zresztą ówczesny establishment wojskowy robił wszystko w celu ochrony i zachowania ze starych struktur organizacyjnych i infrastruktury tak dużo, jak tylko było to możliwe, umiejętnie pozyskując do tego (głównie w oparciu o patriotyczne przesłanki i brak kompetencji) wielu cywilnych polityków. Mimo to w latach 1989-1993 dokonano 25-procentowej redukcji armii. Towarzyszył temu jednak ponad 30-procentowy (w 1993 r. nawet 50%) spadek wydatków wojskowych, który spowodował degradację zdolności bojowych sił zbrojnych.

prawidłowości działań organów państwa w sprawie uprowadzenia i zamordowania Krzysztofa Olewnika.

⁵³ Na koniec 2012 r. Siły Zbrojne RP, według szefa Sztabu Generalnego WP, gen. Franciszka Gągora, mają liczyć 120 tys. żołnierzy, w tym 100 tys. żołnierzy służby czynnej i 20 tys. żołnierzy Narodowych Sił Rezerwy (NSR). Szerzej zob. F. Gągor, *Militarne algorytmy: wywiad z gen...*, „Polska Zbrojna” 2009, nr 33.

⁵⁴ Szerzej na ten temat zob. W. Wołpiuk, *Siły Zbrojne w regulacjach Konstytucji RP*, Warszawa 1992.

⁵⁵ Przeprowadzona w latach 1987–1989 redukcja objęła ok. 15 tys. żołnierzy.

⁵⁶ Cyt. za: B. Balcerowicz, *W wirze przeobrażeń*, „Polska Zbrojna” 2009, nr 25.

⁵⁷ Zob. Ibidem.

Pierwsza połowa lat dziewięćdziesiątych to także spór o istotę cywilnego demokratycznego kierownictwa nad armią. Łączył się on z tzw. wojną na górze pomiędzy zwolennikami i przeciwnikami prezydenta Lecha Wałęsy. Wysocy dowódcy wojskowi włączyli się wówczas bardzo wyraziście do polityki. Kulminacją tej aktywności było wypowiedzenie posłuszeństwa przez najwyższych dowódców cywilnemu ministrowi podczas tzw. obiadu drawskiego oraz uwikłanie generalicji w kampanię prezydencką 1995 roku. Tego typu aktywność ustała za prezydentury Aleksandra Kwaśniewskiego, który co prawda nie doprowadził do rozliczenia wprost uczestników drawskiego głosowania, ale wielu z nich, wraz z rozpieranymi politycznymi ambicjami szefem Sztabu Generalnego gen. Tadeuszem Wileckim, przeniósł, w kilku etapach, do rezerwy.

W drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych po wyborze strategicznej opcji bezpieczeństwa narodowego opartej o Europę Zachodnią i NATO dokonano licznych posunięć mających na celu dostosowanie polskich sił zbrojnych do standardów Sojuszu Północnoatlantyckiego, m.in. w 1996 roku przyjęto ustawę o urzędzie Ministra Obrony Narodowej i stworzono nową strukturę MON, ustalono także nowe zasady funkcjonowania Sztabu Generalnego jako integralnej części resortu. Uchwalona w kwietniu 1997 roku konstytucja określiła ogólne relacje i kompetencje ośrodków władzy w sferze obronności. W 1999 r. Polska została przyjęta do NATO, w dużej części zresztą w oparciu o kredyt zaufania, ponieważ faktycznie jej siły zbrojne nie spełniały wielu wymogów organizacyjnych i logistyczno-technicznych. Z czasem wraz ze wzrostem zaangażowania w międzynarodowych misjach, operacjach pokojowych i interwencjach zbrojnych z udziałem sił NATO i najbardziej znaczącego jego członka Stanów Zjednoczonych Ameryki zaczęto te braki usuwać. Nadal jednak czynnik polityczny nie przykładał się do wytyczenia strategicznych kierunków rozwoju armii. Wprawdzie w 1995 r. rząd podjął decyzję o skierowaniu do akceptacji przez parlament w formie ustawy wieloletnich programów rozwoju sił zbrojnych, lecz projekt takiej ustawy nie wpłynął do Sejmu. Na początku września 1997 roku Rada Ministrów przyjęła 15-letni program modernizacji wojska znany jako plan „Armia 2012”⁵⁸. Został on jednak zakwestionowany, jako nierealny, przez rząd AWS-UW wyłoniony po wyborach parlamentarnych 21 września 1997 roku. Dopiero 25 maja 2001 roku uchwalono ustawę o przebudowie i modernizacji oraz finansowaniu Sił Zbrojnych RP w latach 2001-2006⁵⁹. Ustawa ta stała się fundamentem działań kolejnych ekip politycznych odpowiedzialnych za polską armię. Uzasadnienie potrzeby restrukturyzacji polskich sił zbrojnych zostało opisane także w strategii Bezpieczeństwa Narodowego z 2003 r., a w roku następnym zgodnie z decyzją rządu powołano zespół do przeprowadzenia Strategicznego Przeglądu Obronnego, który miał za zadanie przygotować zbiór rekomendacji do przeprowadzenia transformacji sił zbrojnych do 2020 r.

Ekipa Prawa i Sprawiedliwości, która objęła rządy w 2005 roku, oparła swą wizję armii na utrzymaniu jej liczebności na poziomie 150 tysięcy oraz skoncentrowała się na tropieniu i usuwaniu wszystkich tych, którym można było

⁵⁸ Był to niejawnym dokument o niejasnym statusie. Zakładał m.in. redukcję do 2004 r. sił zbrojnych z 220 do 180 tys.

⁵⁹ „Dziennik Ustaw” 2001, nr 76, poz. 804.

wytknąć, że jako wcześniej urodzeni korzystali z edukacji i możliwości rozwoju karier w takim trybie, jaki był wówczas dostępny. W ciągu 2 lat, gdy ministrami obrony byli Radosław Sikorski i Aleksander Szczygło, z armią pożegnało się m.in. ponad 60 generałów. Oficjalnie mówiono o potrzebie odmłodzenia kadry, lecz znawcy nie mieli wątpliwości, że chodzi o usunięcie tych, którzy karierę rozwijali za czasów PRL. W 2007 roku rząd przyjął, a Prezydent RP zatwierdził nową Strategię Bezpieczeństwa Narodowego RP. Upadek rządu Jarosława Kaczyńskiego i objęcie władzy przez koalicję PO i PSL to nowa odsłona bogatej w reformy historii sił zbrojnych III RP. Plan zmian ujęty w dokumencie MON „Model Sił zbrojnych RP 2009–2018”, ogłoszony w 2008 r., oprócz profesjonalizacji armii zakłada także ograniczenie liczby urzędników w mundurach, rozbudowę Wojsk Specjalnych, przeformowanie Żandarmerii Wojskowej, podniesienie liczby jednostek wysokiej gotowości bojowej oraz likwidację 20 garnizonów i 200 jednostek wojskowych. Już w momencie rozpoczęcia realizacji tego planu cieniem położyła się na nim nie tylko ciężka sytuacja budżetowa związana ze światowym kryzysem ekonomicznym, ale także kryzys wewnątrz i wokół armii, który z całą mocą ujawnił się szerokiej opinii publicznej w sierpniu 2009 roku za sprawą publicznej krytyki poczynań ministra obrony przez dowódcę Wojsk Lądowych gen. Waldemara Skrzypczaka. Należy też zauważyć, że nieprzychylny rządowi Donalda Tuska prezydent Lech Kaczyński po raz kolejny w najnowszej historii Polski zaczął włączać armię w bieżącą politykę, kwestionując w niezrozumiały sposób m.in. ministerialne propozycje awansów generalskich czy wspierając, za pośrednictwem szefa BBN, naruszającego zasady cywilnego kierownictwa dowódcę Wojsk Lądowych.

Przywołane fakty pokazują, że obejmujące władzę, na przemian, różne orientacje polityczne nie potrafiły wypracować i sprawnie wdrożyć w rozsądnym czasie całościowych reform sił zbrojnych. Jednocześnie członkostwo w NATO i strategiczne partnerstwo ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki zręcznie wykorzystywały jako argumenty odstręczające od merytorycznej dyskusji na temat sił zbrojnych. W rezultacie, wobec braku zdecydowanej woli politycznej, dominacja wojskowych powodowała, że tak naprawdę to oni forsowali swoje pomysły dotyczące kształtu wojska, często kierując się interesem danego ich rodzaju, np. Żandarmerii Wojskowej czy Marynarki Wojennej⁶⁰. Należy zauważyć również, że mała aktywność władzy politycznej na tym obszarze skutkowałą także wątlą debatą publiczną na temat spraw wojska. Słusznie zauważa Andrzej Karkoszka, że wpływ parlamentarzystów na politykę wojskową ogranicza się do debaty budżetowej i podejmowania decyzji o wysyłaniu wojska poza granice państwa.

⁶⁰ M. Henzler (*Sobie-Radek*, „Polityka” 2006, nr 31, s. 26) pisze: „(...) na konferencji «Nowoczesne technologie dla bezpieczeństwa kraju i jego granic» admirał Marek Brągoszewski potrzebę rozwoju floty uzasadniał potrzebą walki z terroryzmem oraz naszym bezpieczeństwem energetycznym, którego jednym z gwarantów ma być silna flota. Wspólnie z innymi ma ona osłaniać rejon wydobywania ropy i gazu ziemnego, trasy transportu nośników energii do Polski oraz ich rozładunek w naszych portach. Aby to zadanie wykonać, MW musi dysponować odpowiednimi możliwościami bojowymi. Jakimi? Na morzach otwartych powinny pływać 3-4 polskie fregaty, 4-6 niszczycieli min, 2 okręty podwodne, 2-3 wielozadaniowe okręty wsparcia. Dodatkowo już w rejonie Bałtyku, powinniśmy posiadać 2-3 okręty podwodne, 6-7 korwet wielozadaniowych, 10-12 niszczycieli min, okręt dowodzenia oraz rozbudowane lotnictwo morskie”.

Zwraca on także uwagę, że „Od 1995 r. nie odbyła się większa debata plenarna nad sprawami obronności czy nad podstawowymi dokumentami doktrynalnymi dotyczącymi systemu obronnego. Nie ma w Sejmie komórki zdolnej do samodzielnej analizy merytorycznej propozycji czy dokumentacji dostarczanej przez administrację wojska”⁶¹.

W sferze stosunków pomiędzy wojskowymi a politykami zgromadził się także całkiem spory zestaw problemów, m.in.: sprawa ochrony armii przed nadużyciami ze strony polityków, nie do końca wyjaśnione i rozliczone wydarzenia z okresu prezydentury Lecha Wałęsy, czyli tzw. obiad drawski, zbieranie podpisów na listy wyborcze w jednostkach wojskowych, kampania wyborcza jednego z generałów, współczesne zawirowania wokół karier generalskich, naruszające zasady cywilnej kontroli wystąpienia gen. Waldemara Skrzypaczka, wykazywana w związku z wojskiem partyjna postawa prezydenta Lecha Kaczyńskiego pokazują, że wcale nie tak trudno znaleźć ambitnych wojskowych, którzy ulegają politycznym fascynacjom. I choć w żadnym razie nie należy ich z tego rozgrzeszać, to wydaje się, że nawykli do dyscypliny nie podjęliby prawdopodobnie takich działań, gdyby nie patronujący im politycy. Ten patronat często wynika z tego, że nie mające własnych (cywilnych) ekspertów ugrupowania polityczne sięgają po opinie zawodowych wojskowych i nawiązują różnego rodzaju nieformalne kontakty z kadrą oficerską, która widzi w nich (nie bez racji) dodatkowe szanse na rozwój własnych karier. Złożoność związków polityków i wyższych wojskowych pogłębia dodatkowo to, że nie tylko ambitni generałowie i pułkownicy ulegają atmosferze, którą nasycone są polityczne salony. Politycy również dają się uwodzić czarowi żołnierskiego munduru, a otaczani opieką i bogatą w ceremoniału adoracją przyjmują często punkty widzenia na sprawy wojska niekoniecznie spójne i racjonalne. Pamiętając o powyższym i uwzględniając także i to, że resort obrony narodowej to potężny podmiot dysponujący znaczną częścią budżetu państwa, można powiedzieć, odnosząc się syntetycznie do minionych 20 lat, że:

- odpowiedzialna zdyscyplinowana postawa sił zbrojnych stanowiła parasol bezpieczeństwa dla zmian zapoczątkowanych przy okrągłym stole;
- dotychczas wojsko, mimo krytycznie ocenianych różnych momentów jego funkcjonowania, nie zagroziło swemu demokratycznemu państwu;
- armia, aczkolwiek powoli i z wewnętrznymi oporami, była w stanie podjąć efektywną modernizację i przystosować się do działania w strukturach międzynarodowych;
- działając w operacjach pokojowych oraz uczestnicząc w wojnach w Iraku i Afganistanie, polscy żołnierze i ich dowódcy potwierdzili profesjonalizm, waleczność i męstwo;
- nie udało się jednoznacznie określić kompetencji i zakresu odpowiedzialności instytucji kierujących siłami zbrojnymi i obronnością państwa;
- zapisy Konstytucji RP odnoszące się do zwierzchnika sił zbrojnych są na tyle ogólne, że jego rola w kształtowaniu polityki obronnej zależy w znacznej mierze od charakteru politycznych stosunków między nim a rzą-

⁶¹ A. Karkoszka, *Mundur pod kapeluszem*, „Polska Zbrojna” 2008, nr 42.

dem, w szczególności zaś ministrem obrony narodowej konstytucyjnie odpowiedzialnym za całość spraw obronnych państwa;

- nie potrafiono wypracować dalekosiężnej całościowej wizji kształtu sił zbrojnych, zastępując ją korygowanymi zgodnie z wizjami i interesem politycznym poszczególnych ekip rządowych krótkodystansowymi planami;
- szwankowało finansowanie armii (budżety przetrwania);
- nie potrafiono skutecznie zdobywać pomocy zagranicznej i właściwie przygotowywać zakupów nowego sprzętu;
- nie radzono sobie z zarządzaniem kadrami i szkolnictwem wojskowym;
- brak było publicznej debaty na temat roli i miejsca armii w współczesnym i przyszłym państwie polskim.

Jaki jest zatem obraz całości, który wyłania się z tych cząstkowych analiz. Myślę, że należy na początku tego *résumé* zaznaczyć dwie kwestie. Po pierwsze, nie powinno się w odniesieniu do sektora bezpieczeństwa wewnętrznego stosować postulatu apolityczności, lecz konsekwentnie mówić o apartyjności. Bezpieczeństwo, w tym także jego wewnątrzpaństwowy obszar jest kategorią polityczną i ta polityczność przenosi się na instytucje państwa działające w tej sferze. Powinny się, więc one charakteryzować pełną służebnością wobec państwa, a nie wobec poszczególnych partii czy polityków. Po drugie, zmieniające się uwarunkowania bezpieczeństwa państwa, pojawianie się nowych wyzwań i zagrożeń nakazują patrzeć na sektor bezpieczeństwa wewnętrznego w sposób kompleksowy, uwzględniający zarówno ciągłość instytucjonalną i operacyjną, jak i akceptację dla niezbędnych wypływających z doświadczeń i potrzeb zmian i przeobrażeń. Mimo że w minionym dwudziestolecu Polska nie znajdowała się w sytuacjach, w których jej bezpieczeństwo wewnętrzne byłoby zagrożone, to jednak mieliśmy do czynienia ze zjawiskami, obnażającymi słabości państwa w zakresie zapewnienia odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa obywateli, powodowały upadek autorytetu instytucji bezpieczeństwa oraz rodziły uzasadnione niepokoje dotyczące pełnego podporządkowania państwu, a nie poszczególnym ośrodkom politycznym. Słabość sektora bezpieczeństwa wewnętrznego przejawiała się m.in. w tym, że:

- występowały tendencje do doraźnego wiązania się niektórych instytucji bezpieczeństwa wewnętrznego z prezydenckim ośrodkiem władzy postrzeganym jako amortyzator chroniący przed nieakceptowanymi posunięciami ośrodka rządowego;
- pojawiały się dążenia do autonomizacji działań części służb specjalnych względem systemu politycznego;
- do bieżących rozgrywek politycznych manewrowano prawem regulującym funkcjonowanie instytucji bezpieczeństwa;
- mimo propagandowych zasłon widoczny był serwilizm i uzależnienie od partyjnych mocodawców osób kierujących instytucjami sektora;
- bardzo często uwidaczniał się brak charyzmy i nieporadność części szefów instytucji bezpieczeństwa połączony z ich demonstracyjnym *besserwisserstvem*;

- brakowało całościowej wizji działania instytucji sektora, dominowały interesy poszczególnych jego ogniw, a podejmowane próby koordynacji działań w praktyce zawodziły;
- szwankowały mechanizmy stabilizacji kadrowej, co powodowało, że kadra kierownicza sektora była systematycznie wymieniana i często pełniła rolę namiestników partyjnych, koncentrując się na realizacji zdominowanych przez bieżącą politykę działań, a zaniedbując merytoryczną stronę zarządzania podległymi instytucjami;
- polityka w zakresie awansów nacechowana była preferowaniem koneksji politycznych, niszczących rangę i znaczenie stopni oficerskich i generalskich „przyspieszonymi mianowaniami” na kolejne stopnie służbowe (w ostatnim czasie doszło do tego blokowanie awansów osób uznawanych za nieprzychylnie lub zbyt mało oddane politycznym dysponentom)⁶²;
- kontrola parlamentarna była słaba i upartyjniona;
- czynnik polityczny stosunkowo łatwo przyznawał nowe uprawnienia instytucjom sektora, w tym także te pozwalające ingerować w sferę praw i wolności obywateli, nie rozliczając ich z wykonywanych zadań;
- widoczny był brak determinacji w zakresie naprawy błędnych rozwiązań, likwidacji luk organizacyjnych i prawnych oraz rozliczania ewidentnych naruszeń prawa i nadużyć w sferze działalności sektora.

Czy nie jest to obraz zbyt przejawiony? Wielu protestujących przeciwko powyższym ocenom wskazałoby na generalia ustrojowo-prawne i funkcjonalne, które spełniają standardy państwa demokratycznego. Zgadzać się z tym, należy jednak zwrócić uwagę na zbyt dużą ilość imponderabiliów tworzących to, co kolokwialnie nazywamy szarą rzeczywistością, w której ramach oprócz pozytywnych skutków działania instytucji odpowiadających za bezpieczeństwo wewnętrzne doświadczyliśmy w zbyt dużej dawce nieskuteczności wynikającej z: braku strategicznej wizji funkcjonowania sektora (trudno zresztą mówić o tym, że polityczni decydenci opanowani przez myślenie resortowe dostrzegali istnienie takiego sektora), częstych, nie zawsze przemyślanych i nie mających merytorycznego uzasadnienia, reorganizacji, braku priorytetów, opartej na partyjnej presji kampanijności, czystek kadrowych i utrzymującej się

⁶² Sztandarowym przykładem takiego działania stała się działalność prezydenta Lecha Kaczyńskiego, który ochoczo awansował na stopnie generalskie osoby związane z nim samym i jego obozem politycznym w okresie premierostwa brata Jarosława, m.in. powołanego ponownie do służby płk. rez. Romana Polko, zastępcę szefa BBN. Nie uwzględniając rzeczywistego dorobku i kwalifikacji, awansowano, aż dwukrotnie w ciągu dwóch lat, do stopnia generała dywizji, a nawet podjęto próbę nadania mu stopnia generała broni. Inny przypadek to awans w ciągu dwóch lat ze stopnia podporucznika rezerwy do stopnia generała brygady szefa ABW (później Agencji Wywiadu Wojskowego) Witolda Marczyka. Wcześniej, za prezydentury Lecha Wałęsy szybki awans był udziałem szefa Biura Ochrony Rządu Mirosława Gawora (od stopnia chorążego do stopnia generała brygady). Jednocześnie po przegranych przez Prawo i Sprawiedliwość wyborach parlamentarnych prezydent Kaczyński systematycznie odrzuca generalskie wnioski awansowe oficerów, którzy objęli stanowiska pod rządami Platformy Obywatelskiej. W sierpniu 2009 r. uczynił tak m.in. z ośmioma z dziesięciu złożonych przez ministra spraw wewnętrznych i administracji wniosków o awanse generalskie w Policji, BOR i Państwowej Straży Pożarnej.

wskutek tego bierności połączonej z nadmierną asekuracją⁶³. Drogą do przewyciężenia tych osłabiających bezpieczeństwo państwa wad i słabości jest budowa i wcielenie w życie ponadpartyjnego podejścia do instytucji sektora bezpieczeństwa wewnętrznego. Wejście na tą drogę jest nadal przed nami, a podstawą jej rozpoczęcia powinna być oparta o rację stanu i eksperckie oceny⁶⁴ debata polityczna, w której ramach dokona się:

- racjonalnej (odrzucającej zideologizowane oceny) analizy dotychczasowej polityki bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, połączonej z oceną aktualnych i perspektywicznych zagrożeń;
- rzetelnej oceny stanu i możliwości tkwiących w instytucjach obecnie działających na rzecz bezpieczeństwa wewnętrznego;
- przyjęcia długofalowej strategii w zakresie polityki bezpieczeństwa wewnętrznego, uwzględniającej konieczność odpowiadania na nowe i stare zagrożenia oraz tworzącej podstawy do niezbędnej stabilizacji instytucjonalnej.

Do skutecznego budowania stabilności i efektywności sektora bezpieczeństwa wewnętrznego niezbędne jest także:

- wyrzeczenie się budowania stref partyjnych wpływów w instytucjach bezpieczeństwa wewnętrznego;
- uzyskanie legitymizacji społecznej poprzez rzetelne przedstawianie opinii publicznej potrzeb i problemów sektora;
- bezwzględne przestrzeganie zasady poszanowania obowiązującego prawa, ze szczególnym uwzględnieniem indywidualnych praw człowieka;
- prawna ocena i rozliczenie negatywnych zdarzeń z przeszłości oraz szybkie reagowanie na bieżące zdarzenia tego typu;
- doskonalenie parlamentarnej kontroli połączone z konsekwentnym reagowaniem na pojawiające się nadużycia bądź niesprawności;
- wprowadzenie do systemu naboru, kształcenia, oceny i rozwoju kadr elementów zapewniających kształtowanie apartyjnych, legalistycznych i profesjonalnych postaw jednostkowych i budowanie nasyconej takimi cechami instytucjonalnej kultury organizacyjnej.

Zdając sobie sprawę z przyczynowości powyższej analizy, którą trzeba było ograniczyć ze względu na przyjęty charakter debaty, należy zauważyć, że waga i zakres problemów wiążących się z miejscem i rolą sektora bezpieczeństwa w systemie politycznym RP nakazuje pilną intensyfikację działań badaw-

⁶³ Warto w tym miejscu przytoczyć opinię długoletniego parlamentarzysty i byłego sekretarza stanu w MON Janusza Zemke, który w wywiadzie dla „Polski Zbrojnej” (2009, nr 5) stwierdził: „Zapanowała obsesja, że za każdym przetargiem kryją się przekręty. W rezultacie oprócz standardowego nadzoru NIK czy departamentu kontroli, rzekomych afer w MON szukają: biuro antykorupcyjne, Służba Kontrwywiadu Wojskowego, pion w żandarmerii wojskowej i specjalna komórka prokuratury wojskowej. Sześć instytucji walczy z korupcją, a przede wszystkim chce uzasadnić celowość swego istnienia. Jak się ma zachować ten, kto ma podjąć decyzję? Na wszelki wypadek jest wyjątkowo ostrożny”.

⁶⁴ Rdzeniem takiej eksperckiej oceny powinien być Strategiczny Przegląd Bezpieczeństwa Państwa (SPBP), w którego ramach należałoby dokonać inwentaryzacji możliwości państwa w zakresie szeroko rozumianego bezpieczeństwa w ujęciu ponadresortowym oraz wskazać zasadnicze słabości i walory stanu posiadania. SPBP powinien nakreślić także całościową wizję kształtu sektora bezpieczeństwa z uwzględnieniem wymogów narodowej i sojuszniczej polityki bezpieczeństwa, wyzwań i zagrożeń oraz realnych możliwości finansowych i operacyjnych państwa.

czych i analitycznych. Tworzenie niezależnych kompetentnych ocen, analiz i wizji rozwoju jest szczególnie ważne zarówno w obliczu ciągle wznawianych akcji politycznych mających „uzdrowić”, „przywrócić państwu”, „zlikwidować stare układy”, jak i wobec różnego rodzaju pseudoreform, zmian i reorganizacji bez głębszego sensu i racjonalnych przesłanek. Nie chodzi tu o przebicie głową muru partyjnego zacietrzewienia i partykularnych planów, lecz o zbudowanie muru ochronnego, który zapewni maksymalną izolację sektora od koniunktur politycznych, wzmocni sprawność jego instytucji w zakresie służby państwu polskiemu, z takim trudem i przy szczęśliwym zbiegu okoliczności dopiero 20 lat funkcjonującemu bez jedynie słusznej ideologii, bez kierowniczej roli monopartii i bez nieomylnych i genialnych przywódców ubezpieczanych przez rozbudowany i mający odpowiednie zadania sektor bezpieczeństwa wewnętrznego. Jednym z ważnych elementów tego muru stać się może i powinna wiedza naukowców dostarczana personelowi fachowemu, politykom oraz obywatelom (wyborcom), na których rzecz sektor bezpieczeństwa wewnętrznego pracuje.

Włodzimierz Fehler

**Public Sector of the internal security
– mechanics and the practice of changes**

Summary

This Article is an essay to describe and present the changes which happened in the most important internal security institutions of the III RP. The fundamental issues concentrate on the establish how the changes were connected with the vision of the better state and how the changes were connected with the political interests. Additionally to this considerations, it is presented the analysis of the real and the possible consequences which were done and which were did not in the transformations in the internal security systems in Poland. In the end of this article it is presented the actual diagnosis of situation and the possibilities of the new scenarios of changes in the future.