

Wpływ przemian ustrojowych na bezpieczeństwo Polski. Wybrane problemy

Wstęp

Bezpieczeństwo jest wartością najważniejszą dla każdego państwa i jego obywateli. Przemiany ustrojowe zapoczątkowane w Polsce w 1989 roku objęły wszystkie sfery działania państwa. Jedną z nich jest bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne. Zmiany wprowadzane w resortach: spraw wewnętrznych, obrony narodowej i spraw zagranicznych, miały charakter polityczny, a nie merytoryczny. Podejmowane decyzje, nie zawsze uzasadnione względami merytorycznymi, w znacznym stopniu naruszyły bezpieczeństwo naszego państwa zarówno w wymiarze wewnętrznym, jak i wewnętrznym.

Artykuł poświęcony jest przemianom ustrojowym w resortach spraw wewnętrznych i obrony narodowej, ze szczególnym wskazaniem na cywilny i wojskowy wywiad i kontrwywiad. Z uwagi na szerokie spektrum i wagę problemu dokonano wybiórczego podejścia do poruszanych kwestii.

Przemiany ustrojowe

Przełom lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych był niewątpliwie wstrząsem dla narodów i ich przywódców. Jedne struktury ulegały rozpadowi, inne się łączyły. Liderzy polityczni upojeni upadkiem muru berlińskiego nazajutrz obudzili się w całkowicie zmienionej rzeczywistości. Zaczęły się gorączkowe poszukiwania dróg wyjścia z tej sytuacji¹.

¹ J. Gołębiowski, *Bezpieczeństwo Polski – aspekt międzynarodowy*, „Myśl Wojskowa” 2007, nr 5, s. 5.

Z uwagi na brak gotowych rozwiązań szereg państw przystąpiło do wielkiej improwizacji w zakresie wprowadzania systemowych rozwiązań w sferze realizacji funkcji wewnętrznej i zewnętrznej. Działania tego rodzaju miały miejsce również w Polsce.

Początek transformacji ustrojowej w Polsce to obrady okrągłego stołu, wybory do sejmu w 1989 roku i powołanie rządu Tadeusza Mazowieckiego z dniem 12 września 1989 roku. Miała ona charakter systemowy i w różnym stopniu zaawansowania objęła wszystkie obszary działania państwa. Dokonujące się przemiany dotknęły między innymi resorty spraw wewnętrznych i obrony narodowej. Przemiany w tych resortach cechowało znaczne zróżnicowanie i swoista permanentność.

Dokonywały się one zarówno w sferze materialnej, jak i duchowej czy symbolicznej, miały charakter formalno-prawny, strukturalno-funkcjonalny, organizacyjny, materiałowo-techniczny, kadrowy, logistyczny itp. Wiele z nich było prostą konsekwencją przemian ogólnoustrojowych, wiele miało charakter względnie autonomiczny, choć w jakimś stopniu zależny od okoliczności wykreowanych w toku dokonujących się przemian globalnych².

Resorty spraw wewnętrznych i obrony narodowej będące instytucjami państwa polskiego podlegały ogólnemu nurtowi rozwoju tego państwa i tego społeczeństwa.

W początkowym okresie transformacji położenie geopolityczne i geostrategiczne naszego państwa wymusiło na ówczesnych elitach politycznych poszukiwanie nowych gwarancji bezpieczeństwa, co miało ścisły związek z tak zwanym końcem zimnej wojny i jej następstwami. Dla Polski stanowiło to nowe wyzwania i konieczność podjęcia wielu wzajemnie skorelowanych przedsięwzięć związanych z wizją naszego członkostwa w zjednoczonej Europie.

Kierunek strategiczny to integracja ze strukturami Europy Zachodniej, w tym z organizacją o charakterze polityczno-militarnym, jaką jest Sojusz Północnoatlantycki.

Problem ten absorbował zarówno polityków, naukowców, jak i praktyków nie tylko wojskowych. Działo się to tak dlatego, że³:

- 1) przed państwami Europy Środkowo-Wschodniej, w tym przed Polską, pojawił się problem budowy narodowego systemu bezpieczeństwa,
- 2) choć sąsiadujemy z zaprzyjaźnionymi państwami, z których strony nie dostrzegamy zagrożenia militarnego, to jednak troska o szeroko rozumiane bez-

² S. Jarmoszko, *Spoleczne aspekty przemian w Wojsku Polskim*, „Studia i Materiały Biura Prasy i Informacji Ministerstwa Obrony Narodowej” 1998, nr 48, s. 5.

³ J. Kunikowski, *Przygotowanie obronne społeczeństwa*, „Myśl Wojskowa” 1997, nr 2, s. 5.

pieczeństwo państwa znajduje się w centrum zarówno polityki zagranicznej, jak i obronnej,

- 3) poczucie bezpieczeństwa, a także jego zagrożeń ma osobliwy, obiektywno-subiektywny charakter. Oznacza to, że zmiany zachodzące w środowisku bezpieczeństwa międzynarodowego wymagają przygotowania państwa i społeczeństwa do przeciwstawienia się ewentualnym zagrożeniom militarnym i pozamilitarnym.

Poszukiwane przez Polskę gwarancje bezpieczeństwa, związane ze wspomnianymi strukturami NATO, nie zwalniały naszego narodu od wysiłków na rzecz troski o własne – narodowe bezpieczeństwo. Powszechne uświadomienie tego faktu jest szczególnie ważne, ponieważ okres wieloletniego pokoju i brak współcześnie zagrożeń militarnych [w skali globalnej – dop. A.Ż.] mógł rodzić zwątpienie co do konieczności angażowania się w przygotowanie obronne państwa⁴.

Tym bardziej że wraz z oddalaniem się widma wojny globalnej niektórzy politycy poszukujący popularności, w tym szczególnie parlamentarzyści, zaczęli naciskać na obniżenie budżetu obronnego, co skutkowało redukcją sił zbrojnych (przykładowo w Polsce w latach 1990–1995 o 37%)⁵.

Należy przy tym mieć świadomość tego, że upadek bipolarnego podziału świata to istotne zmiany i zawirowania w środowisku bezpieczeństwa międzynarodowego i poszczególnych państw. W tej jakościowo nowej rzeczywistości państwa bez względu na powiązania międzynarodowe przystąpiły do poszukiwania nowych i racjonalnych rozwiązań w zakresie narodowych zdolności obronnych i bezpieczeństwa wewnętrznego. Działaniom tym towarzyszyły istotne przewartościowania w mentalności ludzi, a polityków w szczególności. Podkreślenia wymaga jednak to, że przewartościowania te nie zawsze miały racjonalne podłoże i nie zawsze prowadziły do racjonalnych rozwiązań⁶. Życie codzienne dostarczało dowodów na to, że sytuacja była bardziej skomplikowana, niż zakładano, a chorobliwa chęć dominacji jednostek i urojone posłannictwo poważnie ograniczały (i nadal ograniczają) wykorzystanie rozsądku i dróg negocjacyjnych⁷. Tym bardziej że bezpieczeństwo państwa to nie tylko sfera militarna i polityka zagraniczna, ale również inne dziedziny rozwoju: politycznego, społecznego, gospodarczego, naukowo-technicznego, ekologicznego, kulturowego, demograficz-

⁴ Ibidem, s. 5.

⁵ J. Gołębiowski, *Bezpieczeństwo narodowe RP*, „Zeszyt Problemowy Towarzystwa Wiedzy Obronnej” 1999, nr 1, s. 9 i 10.

⁶ Ibidem, s. 9.

⁷ Ibidem, s. 11.

nego, informacyjnego, żywnościowego. Również walka z przestępczością, terroryzmem czy kryzysami.

Początek transformacji w Polsce to czas wszechobecnych szans i zagrożeń. Również społeczeństwo nie było przygotowane na takie zmiany, których skala i skutki zaskoczyły wszystkich. Przede wszystkim poczucie zagrożenia w sferze bezpieczeństwa ekonomicznego i socjalnego stanowiły źródła zagrożeń dla bezpieczeństwa wewnętrznego państwa.

Wkraczająca globalizacja czy podporządkowanie się decyzjom Międzynarodowego Funduszu Walutowego to początek różnorodnych procesów, ich wzajemnej zależności i przenikania, a w konsekwencji wielu destrukcyjnych zjawisk w otoczeniu wewnętrznym naszego państwa. Społeczeństwo polskie źródeł destabilizacji upatrywało w procesach związanych z: tworzeniem nowych warunków socjalno-bytowych, naruszaniem bezpieczeństwa i swobód obywatelskich, prywatyzacją i reprivatyzacją, kreowaniem polityki przemysłowej, rolnej i usług, rozwojem nauki, techniki i technologii. Działaniom tym towarzyszyły: ubożenie społeczeństwa, spadek płac realnych, postępujące bezrobocie, utrata praw wcześniej nabytych, brak stabilnych unormowań prawnych i sprawnego wymiaru sprawiedliwości, wzrastająca przestępczość pospolita i zorganizowana, wzrastające zadłużenie państwa, wzrost korupcji urzędników, demagogiczna retoryka polityków i spadek ich wiarygodności, dążenia rewindykacyjne byłych właścicieli (w tym Kościoła katolickiego), uprzedmiotowienie społeczeństwa, arogancja władzy itp.⁸.

Czarę goryczy dopełniały pustosłowania i koniunkturalna retoryka elit politycznych widoczna w kolejnych kampaniach wyborczych. Okazuje się, iż łatwiej zdobyć władzę, niż ją sprawować z korzyścią dla dobra społeczeństwa. Dlatego też taka, a nie inna była (i jest) reakcja sfrustrowanego społeczeństwa, którego zaspokajanie podstawowych potrzeb egzystencjalnych jest z każdym dniem coraz trudniejsze w wyniku decyzji prawnych oraz ubożenia społeczeństwa⁹.

Zjawiskom wewnętrznym towarzyszyły również wydarzenia w środowisku bezpieczeństwa międzynarodowego, które miały istotny wpływ na proces reformowania państwa.

W otoczeniu zewnętrznym Polski (bliższym i dalszym) miały miejsce takie negatywne zjawiska i wydarzenia jak:

- 1) postępująca anarchizacja życia społecznego i politycznego u wschodnich sąsiadów, którzy dysponowali w tamtym okresie bronią jądrową,

⁸ S. Dworecki, *Od konfliktu do wojny*, Warszawa 1996, s. 31–33.

⁹ Ibidem.

- 2) aspiracje mocarstwowe: Chin, RFN, Rosji, Ukrainy, Japonii,
- 3) podważanie ustaleń traktatowych (będących konsekwencją zakończenia drugiej wojny światowej), a także eksponowanie zaszłości historycznych,
- 4) brak międzynarodowej kontroli nad proliferacją broni masowego rażenia, w następstwie czego wielu aktorów stosunków międzynarodowych dążyło do wejścia w jej posiadanie, a inni przystąpili do budowy własnych programów jądrowych,
- 5) rozwój zjawisk nacjonalizmu, szowinizmu i fundamentalizmu religijnego, terroryzmu o zróżnicowanym podłożu i zasięgu.

Transformacja ustrojowa i towarzyszące jej zmiany w otoczeniu państw stanowią źródło poważnych przewartościowań w życiu społecznym, a także zagrożeń o charakterze cywilizacyjnym, co ma znaczący wpływ na zakres pojmowania bezpieczeństwa. W tych złożonych warunkach dominują zagrożenia pozamilitarne, których skala i dynamika są trudne do określenia.

Dlatego bezpieczeństwo należy przygotowywać, a tym samym realizować konsekwentnie określone zadania, które powinny zabezpieczać zrównoważony i spokojny rozwój zarówno w stanie pokoju, kryzysu, jak i wojny. Powinien on obejmować następujące obszary:

- 1) przygotowanie odpowiednich możliwości obronnych państwa,
- 2) przygotowanie sprawnego i skutecznego systemu ochrony ludności,
- 3) zabezpieczenie sprawnego funkcjonowania struktur państwa w sytuacji zagrożeń militarnych i pozamilitarnych,
- 4) przygotowanie adekwatnych do zagrożeń i wyzwań programów, zasobów ludzkich, materiałowych,
- 5) zintegrowanie wszystkich sił politycznych dla realizacji celów bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego państwa.

Należy mieć świadomość tego, że bezpieczeństwo państwa nie może być przedmiotem gry politycznej partii znajdujących się przy władzy, opozycji parlamentarnej i pozaparlamentarnej, ani też wolą innych podmiotów (państw obcych czy organizacji międzynarodowych).

Bezpieczeństwo wewnętrzne

Reforma Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, formacji i służb działających w ramach tego resortu została zapoczątkowana w Polsce w 1989 roku i stała się istotnym elementem przemian ustrojowych i społecznych w naszym państwie. Podstawę prawną działania ówczesnego resortu stanowiła ustawa z 14 lipca 1983 roku O urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych i zakresie działania pod-

ległych mu organów¹⁰, która w 1990 roku została zastąpiona jakościowo nowym aktem prawnym.

Przejawem zmian zachodzących w ramach resortu miało stać się m.in. powołanie uchwałą nr 171 Rady Ministrów z 11 grudnia 1989 roku Politycznych Komitetów Doradczych Ministrów Obrony Narodowej i Spraw Wewnętrznych. Komitety miały zagwarantować głównym siłom politycznym i społecznym udział w rozpatrywaniu spraw wchodzących m.in. w zakres kompetencji MSW¹¹.

Z kolei na podstawie art. 9 ust. 1 ustawy z 1990 roku O urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych¹² Rada Ministrów z dniem 9 lipca 1990 roku wydała Rozporządzenie w sprawie powołania Politycznego Komitetu Doradczego przy Ministrze Spraw Wewnętrznych oraz nadania mu statutu¹³. Zgodnie z tym rozporządzeniem straciła moc obowiązującą uchwała nr 171. Pracami Komitetu kierował Minister Spraw Wewnętrznych, a do jego zadań należały doradztwo i konsultacja w węzłowych sprawach należących do zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych oraz podległych mu centralnie organów administracji państwowej.

Do zadań Komitetu należało w szczególności¹⁴:

- 1) opiniowanie projektów aktów prawnych wydawanych przez Radę Ministrów, Prezesa Rady Ministrów oraz Ministra Spraw Wewnętrznych, odnoszących się do organizacji i funkcjonowania resortu spraw wewnętrznych,
- 2) opiniowanie kandydatur na stanowiska komendantów głównych Policji, Straży Pożarnej, Straży Granicznej oraz na stanowisko szefa Urzędu Ochrony Państwa,
- 3) wyrażanie opinii lub formułowanie wniosków odnośnie do funkcjonowania resortu spraw wewnętrznych, w tym skuteczności jego funkcjonariuszy i pracowników.

W skład Komitetu wchodziło od 7 do 9 członków powoływanych i odwoływanych przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych. W jego posiedzeniu brali udział z urzędu Szef Urzędu Ochrony Państwa oraz Komendant Główny Policji. Do udziału w pracach Komitetu mogli być zapraszani przedstawiciele Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Minister Spraw Wewnętrznych składał

¹⁰ DzU z 1983 r., nr 38, poz. 172.

¹¹ *Prawo policyjne. Komentarz*, red. S. Sagan, Katowice 1992, s. 20.

¹² DzU z 1990 r., nr 30, poz. 181.

¹³ DzU z 1990 r., nr 47, poz. 279.

¹⁴ § 2 ust. 2 Rozporządzenia Rady Ministrów z 9.07.1990 r. w sprawie powołania Politycznego Komitetu Doradczego przy Ministrze Spraw Wewnętrznych oraz nadania mu statutu (DzU z 1990 r., nr 47, poz. 279).

Prezesowi Rady Ministrów okresowe sprawozdania z pracy Politycznego Komitetu doradczego. „Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 roku *Przepisy wprowadzające ustawy reformujące funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej* zniósła instytucję Komitetu Doradczego przy Ministrze Spraw Wewnętrznych. Powyższe rozwiązania, usankcjonowane przepisami prawa, uzasadniają tezę o politycznej kontroli UOP i WSI¹⁵. Szczególnemu nadzorowi poddano zasoby informacyjne ówczesnych służb specjalnych, w posiadaniu których znajdowały się materiały archiwalne i czynne kartoteki. „Chodziło przede wszystkim o poznanie obszarów działania i agentury służb specjalnych. Jest to naturalne zjawisko, jednak z czasem zgromadzona wiedza była wykorzystywana jako broń w wewnętrznej walce politycznej, skierowanej przeciwko przeciwnikom politycznym”¹⁶.

Budując państwo demokratyczne, niestety często wykorzystywano nie zawsze wiarygodne materiały do oceny ludzi, choć do współpracy niejednokrotnie byli zmuszani bądź bez ich wiedzy umieszczani w spreparowanych wykazach tajnych współpracowników¹⁷. Nie ma takiego kraju na świecie, który by materiały operacyjne upowszechniał, a tym samym narażał swoich tajnych współpracowników na szykany lub – jak to się mówi kolokwialnie – na odstrzał¹⁸. W początkowym okresie przemian ustrojowych wielu ówczesnych działaczy politycznych uważało, że sprawa tajnych współpracowników przez długi czas jeszcze będzie wykorzystywana¹⁹. Co gorsza, wobec braku wiarygodnej dokumentacji pojawiły się pomówienia, krzywdzące opinie i plotki, nie zawsze doczekano się sprostowań²⁰. Ówczesne siły polityczne, co wyraźnie należy podkreślić, nie dokonały podziału zasobów informacyjnych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych na zasoby informacyjne: wywiadu, kontrwywiadu, policji politycznej (której zadania faktycznie realizowała Służba Bezpieczeństwa), milicji, zwiadu Wojsk Ochrony Pogranicza. Jednak dla praktycznych interesów jednostek i kształtujących się elit politycznych wszystkie zasoby informacyjne, ze szczególnym wskazaniem na agenturę, zakwalifikowane zostały jako te, które wykorzystywane były przez policję polityczną. W tym kierunku poszły również reformy służb specjalnych zarówno cywilnych, jak i wojskowych.

Proces zmian strukturalnych i personalnych został jednak zapoczątkowany dopiero w 1990 roku, kiedy Sejm z dniem 6 kwietnia 1990 roku przyjął pakiet ustaw, i tak:

¹⁵ A. Żebrowski, *Ewolucja polskich służb specjalnych. Wybrane obszary walki informacyjnej (Wywiad i kontrwywiad w latach 1989–2003)*, Kraków 2005, s. 294.

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ W. Bereś, K. Burnetko, *Gliniarz z „Tygodnika”*. Rozmowy z byłym ministrem spraw wewnętrznych Krzysztofem Kozłowskim, Piła 1991, s. 32.

¹⁹ A. Żebrowski, *Ewolucja polskich służb specjalnych*, op. cit., s. 294.

²⁰ W. Bereś, K. Burnetko, *Gliniarz z „Tygodnika”*, op. cit., s. 32.

- 1) ustawę O urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych²¹,
 - 2) ustawę O Policji²²,
 - 3) ustawę O Urzędzie Ochrony Państwa²³,
- wraz z aktami wykonawczymi. Następnym aktem prawnym była ustawa z 12 października 1990 roku O Straży Granicznej²⁴.

Warto w tym miejscu zaznaczyć, że nowy projekt rządowy zmian w resorcie spraw wewnętrznych pojawił się w lipcu 1990 roku. Nawiązywano w nim do rozwiązań z okresu II Rzeczypospolitej Polskiej, zakładając likwidację Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i powołanie w jego miejsce cywilnego Ministerstwa Administracji Publicznej, którego szef nadzorowałby m.in. działalność: Policji, Straży Granicznej, Straży Pożarnej; Urząd Ochrony Państwa podlegałby natomiast w projektowanym systemie bezpośrednio premierowi. Proponowane przez rząd rozwiązania zmierzające do likwidacji MSW nie zyskały jednak akceptacji²⁵.

Proces reform służb podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych przebiegał w Polsce w sposób dość burzliwy i niestety nieco chaotyczny. Problematyka ta budziła wiele emocji i była przedmiotem dyskusji w różnych środowiskach. Kierunki zmian miały wyraźnie ewolucyjny charakter i były podporządkowane interesom politycznym ówczesnych władz. Zmiany strukturalne, a przede wszystkim kadrowe – nie zawsze uzasadnione – doprowadziły między innymi do naruszenia systemu bezpieczeństwa wewnętrznego państwa.

Warto zwrócić uwagę na strukturę organizacyjną MSW, która istniała do czasu rozpoczęcia reformy tego resortu. Na początku lat osiemdziesiątych (1981/1982) ówczesny Minister Spraw Wewnętrznych przeprowadził na szczeblu centralnym wiele istotnych zmian organizacyjnych. Biorąc pod uwagę zbliżone obszary działania poszczególnych jednostek organizacyjnych resortu, utworzył następujące pionory funkcjonalne²⁶:

- 1) służbę wywiadu i kontrwywiadu (Departamenty I – wywiad, Departament II – kontrwywiad, Biuro Paszportów, Biuro „A” – system łączności tajnej, RKW – radiokontrwywiad),

²¹ DzU z 1990 r., nr 30, poz. 181.

²² DzU z 1990 r., nr 30, poz. 179.

²³ DzU z 1990 r., nr 30, poz. 180.

²⁴ DzU z 1990 r., nr 76, poz. 462.

²⁵ A. Abramski, S. Sagan, *Policja*, [w:] *Prawo policyjne*, op. cit., s. 20.

²⁶ H. Dominiczak, *Organy bezpieczeństwa PRL 1944–1990*, Warszawa 1997, s. 254–255.

- 2) służbę bezpieczeństwa (Departamenty III, IV, V i VI²⁷),
- 3) służbę zabezpieczenia materiałowego,
- 4) służbę polityczno-wychowawczą,
- 5) służbę kadr i doskonalenia zawodowego,
- 6) służbę zabezpieczenia operacyjnego (Departament Techniki, Departament PESEL, Biuro „B” – inwigilacja, Biuro „C” – ewidencja operacyjna i archiwum, Biuro „W” – perlustracja korespondencji, Zarząd Łączności),
- 7) Szefostwo Wojsk MSW (m.in. Zarząd Zwiadu WOP, Zarząd Wojskowej Służby Wewnętrznej),
- 8) Komendę Główną MO.

Należy zauważyć, że utworzenie Departamentu VI w 1984 roku zakończyło zmiany strukturalne w MSW do końca jego funkcjonowania w tym kształcie, to jest do 1990 roku.

Z dniem 24 sierpnia 1989 roku Minister Spraw Wewnętrznych zlikwidował 6 centralnych jednostek Służby Bezpieczeństwa (Departamenty III, IV, V i VI), a także ich odpowiedniki w terenie. 7 września 1989 roku przestało istnieć ZOMO, a w miejsce tych jednostek w 22 województwach utworzono oddziały prewencji MO, w zmniejszonym w stosunku do ZOMO składzie osobowym. Zgodnie z wcześniejszymi zapowiedziami 21 listopada 1989 roku zlikwidowany został pion polityczno-wychowawczy w resorcie MSW. Wkrótce potem, 24 listopada 1989 roku, likwidacji uległ ORMO²⁸.

Wiele uwagi poświęcono problematyce reform w MSW w pracach sejmu. Apel posłów Obywatelskiego Klubu Poselskiego skutkował między innymi wstrzymaniem niszczenia dokumentów związanych z działalnością MSW. Ponadto rozpoczęła swoje prace Sejmowa Komisja Nadzwyczajna do Zbadania Działalności MSW pod przewodnictwem posła Jana Marii Rokity.

Ważną inicjatywą funkcjonariuszy MO było złożenie w listopadzie 1989 roku wniosku o rejestrację NSZZ Funkcjonariuszy MO w Sądzie Wojewódzkim w Warszawie.

Przyjęcie przez Sejm 6 kwietnia 1990 roku ustawy O Policji i ustawy O Urzędzie Ochrony Państwa skutkowało rozdzieleniem tych instytucji. Utrzymały jednak ich podporządkowanie Ministrowi Spraw Wewnętrznych.

Miejsce dotychczasowej Milicji Obywatelskiej zajęła Policja, co stanowiło nawiązanie między innymi do tradycji przedwojennej Policji Państwowej. W proce-

²⁷ Departament III – walka z opozycją, Departament IV – walka z Kościołem katolickim, Departament V – ochrona przemysłu i komunikacji, Departament VI – ochrona rolnictwa i leśnictwa.

²⁸ A. Abramski, S. Sagan, *Policja*, op. cit., s. 21.

sie jej tworzenia wystąpiło wiele niekorzystnych zjawisk, których źródeł należy upatrywać w przedłużającej się reorganizacji strukturalnej (nie zawsze przemysłanej), weryfikacji, która objęła kilka tysięcy funkcjonariuszy (nie zawsze kierowano się względami merytorycznymi), niewłaściwych stosunkach pomiędzy kierownictwem resortu MSW a Policją (akcje protestacyjne policjantów), trudnościach finansowych.

Z kolei miejsce Służby Bezpieczeństwa zajął Urząd Ochrony Państwa. Najwięcej emocji budziła weryfikacja funkcjonariuszy tej służby, a także jej zasoby informacyjne, o dostęp do których walczyły nie tylko ówczesne partie polityczne, ale i sami politycy.

Był to początek zakrojonych na szeroką skalę zmian, które były wprowadzane wraz z wyborami do parlamentu, gdzie zwycięska partia polityczna (koalicja) wdrażała swoje rozwiązania, zaczynając od zmian personalnych. Przez opozycję parlamentarną, jak i pozaparlamentarną bardzo często były odbierane jako tak zwane czystki, które obejmowały nie tylko kierowniczą kadre resortu MSW, w tym Policji, UOP, Straży Granicznej, ale i pracowników merytorycznych. Takie podejście świadczy o upolitycznieniu resortu i wpływało (wpływa) niekorzystnie na realizację ustawowych zadań. Decyzje tego charakteru nie miały najczęściej związku z merytoryczną działalnością resortu, ale z utrzymaniem (przejęciem) politycznej kontroli (nadzoru) nad Ministerstwem Spraw Wewnętrznych.

Przebudowa resortu spraw wewnętrznych w oparciu o nowe regulacje prawne to nie tylko zmiany podstaw prawnych, struktur organizacyjnych i kadrowych, ale także zakresu przedmiotowego działania Policji, UOP i Straży Granicznej.

Podmioty te w następstwie przeobrażeń w środowisku bezpieczeństwa międzynarodowego, przemian systemowych w państwie oraz postępującej globalizacji musiały dostosować się do nowych warunków. Skala, jakość i dynamika zagrożeń dla bezpieczeństwa wewnętrznego państwa wymuszały na władzy wykonawczej i ustawodawczej podejmowanie prac legislacyjnych, które pozwalały na dostosowanie istniejących regulacji prawnych do nowych zagrożeń i szans. Przekładały się one na kierunki i obszary działania, struktury organizacyjne, a przede wszystkim zwiększały zakres realizowanych czynności operacyjno-rozpoznawczych (inwigilacja środowisk znajdujących się w zainteresowaniu Policji, UOP, Straży Granicznej), co miało ścisły związek z realizacją ustawowych zadań. Zakres stosowania czynności operacyjno-rozpoznawczych wymienionych podmiotów, a także wojskowych służb specjalnych i Żandarmerii Wojskowej był zróżnicowany. Największe uprawnienia posiadała jednak Policja.

Należy mieć na uwadze to, że siły polityczne będące przy władzy, kierując się najczęściej partykularnymi interesami, reformowały resort MSW.

Wprowadzane rozwiązania dotyczyły przede wszystkim Urzędu Ochrony Państwa, który będąc cywilną służbą specjalną, realizował zadania o charakterze kontrwywiadowczym i wywiadowczym. „W wyniku reformy centralnej administracji w 1996 roku UOP wyłączono ze struktur Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i bezpośrednio podporządkowano go Prezesowi Rady Ministrów. Takie usytuowanie cywilnej służby specjalnej sprawiło, że ówczesny UOP, będący centralnym organem administracji rządowej, był dominującą służbą w państwie”²⁹.

Przyjęcie ustawy z dniem 24 maja 2002 roku O Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu³⁰ to rozwiązanie UOP i utworzenie nowych służb specjalnych, gdzie zadania o charakterze kontrwywiadowczym wykonywała Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ABW), a o charakterze wywiadowczym Agencja Wywiadu (AW). W aspekcie prowadzonych rozważań w niniejszej ustawie warto zwrócić uwagę na dwa istotne zapisy³¹:

- 1) pierwszy to nałożenie na szefa ABW obowiązku koordynacji czynności operacyjno-rozpoznawczych podejmowanych na terytorium RP, które mogą mieć wpływ na bezpieczeństwo państwa,
- 2) drugi to nałożenie na szefa AW obowiązku kierowania Wspólnotą Informacyjną Rządu, który jest organizatorem współpracy w zakresie wymiany informacji pomiędzy organami administracji rządowej (instytucja ta już nie istnieje).

Utworzenie ABW i AW zakończyło reformę cywilnych służb specjalnych, które funkcjonują w tym kształcie po dzień dzisiejszy. Zmiany, jakie występują w otoczeniu wewnętrznym i zewnętrznym państwa, sprawiają, że ich zakres działania ulega ewolucji, co przekłada się między innymi na zakres realizowanych zadań, ich struktury organizacyjne, a także pozycję w państwie. Takim przykładem jest:

- 1) ustawa z 27 kwietnia 2007 roku O zarządzaniu kryzysowym³², która wypełnia kilka luk prawnych w zakresie przeciwdziałania terroryzmowi, i tak:
 - a) wprowadziła powszechny obowiązek informowania o zagrożeniach terrorystycznych,
 - b) wprowadziła obowiązek planowego przeciwdziałania spodziewanym następstwom zdarzeń o charakterze terrorystycznym,
 - c) przypisano te zadania odpowiednio organom administracji publicznej na wszystkich szczeblach,
 - d) szczególną pozycję w tym zakresie zajmuje szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego;

²⁹ A. Żebrowski, *Ewolucja polskich służb specjalnych*, op. cit., s. 305.

³⁰ DzU z 2002 r., nr 74, poz. 676.

³¹ A. Żebrowski, *Ewolucja polskich służb specjalnych*, op. cit., s. 312.

³² DzU z 2007 r., nr 89, poz. 590 z późn. zm.

- 2) ustawa z 5 sierpnia 2010 roku O ochronie informacji niejawnych³³ stanowi, że Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego pełni funkcję krajowej władzy bezpieczeństwa. Jest organem, który zajmuje kluczową pozycję w systemie ochrony informacji niejawnych w Polsce.

Upolitycznienie działań policji i służb specjalnych jest prostą funkcją upolitycznienia całych struktur państwowych, w których zaczynają dominować interesy partyjne nad ogólnonarodowymi. Konsekwencją takich działań obozu rządzącego staje się kwestionowanie przez opozycję potrzeby istnienia służb specjalnych w ich obecnym kształcie³⁴.

Mimo ustawowych zakazów przynależności do partii politycznych funkcjonariuszy i żołnierzy służb wywiadu i kontrwywiadu problem apolityczności nadal istnieje. W okresie transformacji ustrojowej nie udało się żadnej partii politycznej będącej przy władzy uchronić omawianych służb od politycznych zawirowań. Takim przykładem była ujawniona 4 marca 1993 roku Instrukcja 0015 Szefa Urzędu Ochrony Państwa W sprawie prowadzenia pracy operacyjnej w stosunku do partii politycznych czy sprawa Prezesa Rady Ministrów oskarżonego o współpracę z obcym wywiadem.

Wdrażane reformy cywilnego i wojskowego wywiadu i kontrwywiadu miały na celu umocnienie nad nimi politycznej kontroli przez rządzących. W wielu przypadkach były one wykorzystywane dla partyjnych interesów przez siły polityczne znajdujące się przy władzy, o czym informowały media. Wymownym przykładem walki o wpływy nad służbami specjalnymi była decyzja podporządkowania w 1994 roku WSI – Szefowi Sztabu Generalnego WP. Tym samym Minister Obrony Narodowej został pozbawiony nie tylko kierowania ich działalnością, dostępu do informacji, ale i możliwości sprawowania cywilnego nadzoru.

Ówczesny Szef Sztabu Generalnego WP stworzył na bazie tego sztabu ośrodek, który traktowany był jako drugie ministerstwo obrony narodowej i faktycznie (choć nieformalnie) podlegał Prezydentowi RP. W tym okresie Minister Obrony Narodowej mógł oddziaływać na WSI w sposób bardzo ograniczony za pośrednictwem Biura Ministra Obrony Narodowej ds. Służb Informacyjnych³⁵.

³³ DzU z 2010 r., nr 182, poz. 1228.

³⁴ A. Taracha, *Reforma służb policyjnych w Polsce w okresie transformacji ustrojowej*, [w:] *Polska lat dziewięćdziesiątych. Przemiany państwa i prawa*, red. M. Mozgawa, A. Nazar, I. Stelmasiak, T. Bojarska, Lublin 1997, s. 512.

³⁵ A. Żebrowski, *Ewolucja polskich służb specjalnych*, op. cit., s. 305.

Przejawem politycznej dominacji nad cywilnymi i wojskowymi służbami specjalnymi było funkcjonowanie urzędu ministra członka Rady Ministrów, który odpowiedzialny był za koordynację działań tych służb. Kolejnym organem sprawującym polityczną kontrolę nad służbami było powołanie w 1997 roku Kolegium do spraw Służb Specjalnych przy Radzie Ministrów.

„Na czele Agencji Wywiadu, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego [Służby Kontrwywiadu Wojskowego i Służby Wywiadu Wojskowego – dop. A.Ż.] stoją cywilni politycy pochodzący z aktualnie rządzącej koalicji. Tym samym stają się oni uczestnikami w politycznych grach i przetargach”³⁶. Jest to widoczne na polskiej scenie politycznej, która mimo pozornej stabilizacji jest płaszczyzną ostrej walki o władzę i zdyskredytowanie przeciwnika. Zmiany personalne w cywilnym i wojskowym wywiadzie i kontrwywiadzie według kryteriów politycznych; zwalnianie z pracy w służbach profesjonalistów i przyjmowanie w ich miejsce ludzi tak zwanych pewnych ideologicznie; kierowanie służbami specjalnymi w imieniu szefa rządu przez polityka kierującego się swoimi preferencjami politycznymi; ukrywanie przed opinią publiczną celów politycznych rządzących, przekładanych na działalność służb specjalnych; brak woli politycznej władzy ustawodawczej i wykonawczej, by stworzyć w oparciu o podstawy prawne mechanizmy uniemożliwiające traktowanie służb specjalnych jako instrumentu gry politycznej³⁷.

Obronność państwa

Rozpadowi bipolarnego podziału świata i jego następstwom towarzyszy pozor-na polityka odprężenia, gdyż światu nadal zagraża wiele niebezpieczeństw. Wiele państw kontynuuje wyścig zbrojeń, którego celem jest między innymi wejście w posiadanie broni masowego rażenia. Ilość tego rodzaju broni sprawia, że stanowi ona poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa międzynarodowego. Pamiętać przy tym należy, że społeczność międzynarodowa utraciła kontrolę nad jej proliferacją.

Mimo przyjętego założenia, że wojna na dużą skalę jest mało prawdopodobna, wiele państw buduje nowoczesne struktury obronne. Przy pomocy dobrych środków kształtują pożądane postawy i determinację narodu w zakresie wszystkich aspektów życia politycznego, gospodarczego, społecznego i innych, co pozwala zabezpieczyć spokojny byt narodu w ramach uporządkowanych struktur obronnych³⁸.

³⁶ Wypowiedź Zbigniewa Siemiątkowskiego dla dziennikarzy 19.02.2002 r., *Reforma według rządu*, „Rzeczpospolita”, 20.02.2002.

³⁷ A. Żebrowski, *Ewolucja polskich służb specjalnych*, op. cit., s. 307.

³⁸ J. Gołębiowski, *Bezpieczeństwo narodowe RP*, op. cit., s. 10.

We współczesnych uwarunkowaniach geofizycznych, społeczno-gospodarczych i polityczno-wojskowych dla zachowania bezpieczeństwa naszego państwa konieczny jest odpowiednio zorganizowany system obronny³⁹.

System obronny RP, którego jednym z elementów jest podsystem militarny (siły zbrojne), wraz z początkiem głębokich przemian w wojsku został naruszony i nie spełnia swojej funkcji.

Rok 1990 to początek trwających po dzień dzisiejszy reform w siłach zbrojnych, co ma ścisły związek z transformacją ustrojową państwa. „Od ich początku kadra sceptycznie odnosiła się do przemian. Po pierwsze dlatego, że na niej spoczywał główny ciężar wprowadzanych zmian. Po drugie, niezadowolenie kadry wynikało z nieczytelnych (zwłaszcza w pierwszym okresie) celów reformowania armii, a także z arbitralnego sposobu wprowadzania zmian”⁴⁰. Ogólnie rzecz biorąc, „w świadomości wojskowych [a także części społeczeństwa – dop. A.Ż.] zarysował się taki pogląd, iż przemiany godziły w ilościową stronę różnorodnych parametrów funkcjonowania wojska, nie przynosząc poprawy ich jakości”⁴¹.

Kontynuacja obecnego kierunku postępowania prowadzi nieuchronnie do demontażu systemu obronnego państwa. Świadczy o tym malejąca z roku na rok wartość bojowa wojsk w wyniku starzenia się techniki wojskowej i ograniczeń w szkoleniu [...]; funkcjonujemy, lecz mamy do czynienia wyłącznie z postępującą degradacją obronności⁴².

Najczęściej wskazywane źródła negatywnych nastrojów kadry zawodowej w aspekcie wprowadzanych zmian w siłach zbrojnych przedstawia Tabela 1.

W świadomości wojskowych rysował się zatem taki oto obraz przemian w wojsku: obok oficjalnie przyjętych kierunków w procesie transformacji armii zachodziło wiele zjawisk negatywnych, pozaplanowych bądź niewyartykułowanych jednoznacznie. One właśnie przesądzały o dezaprobach wobec ogólnego rozwoju sytuacji w wojsku. [...] Swoiste panaceum kadra dostrzegała w odrębnej debacie parlamentarnej, poświęconej wojsk i obronności państwa⁴³.

³⁹ System obronny RP stanowi element potencjału obronnego własnego i ewentualnie sojuszniczego połączonych celem politycznym, zapewniającym historycznie uwarunkowaną suwerenność i niepodległość narodu polskiego, ergo prawa do integralności terytorialnej i nienaruszalności granic państwa; K. Nożko, *Sztuka tworzenia przewagi w systemie obronnym RP*, Warszawa 1994, s. 16.

⁴⁰ S. Jarmoszko, *Spoleczne aspekty przemian...*, op. cit., s. 10–11.

⁴¹ Ibidem, s. 12.

⁴² P. Nowak, *Czy na wojsku można jeszcze oszczędzać?* „Polska Zbrojna”, 21.12.1993.

⁴³ S. Jarmoszko, *Spoleczne aspekty przemian...*, op. cit., s. 25.

Tabela 1. Źródła negatywnych nastrojów kadry zawodowej w aspekcie wprowadzanych zmian

Lp.	Źródła negatywnych nastrojów	Wskaźnik procentowy
1.	Niskie płace, ich nieadekwatność do nakładu i warunków pracy (pauperyzacja rodzin żołnierzy zawodowych)	33%
2.	Niewłaściwe zachowania przełożonych wobec podwładnych, dehumanizacja stosunków społecznych w tej relacji (znieczulica, niewyrozumiałość, arogancja, chamstwo, monopol na rację, tzw. spychologia, skłócanie podwładnych, niesprawiedliwość, tendencyjność ocen, ubezwłasnowolnienie podwładnych itp.)	26%
3.	Słaba organizacja pracy, złe dowodzenie (bałagan, brak koordynacji i częste zmiany poleceń, nieprzemysłane decyzje, nierównomierne obciążenie pracą, zdejmowanie obowiązków z nieudolnych i przenoszenie ich na solidnych, nadmiar odpraw i porad, brak stanowczości i konsekwencji, stawianie zadań realnie niewykonalnych itp.)	23%
4.	Niepewność jutra, brak zarysowanych perspektyw kariery zawodowej	18%
5.	Przestarzała technika, brak części zamiennych	18%
6.	Tragiczna sytuacja finansowa jednostek, „nędza armii”	18%
7.	Brak należytego zabezpieczenia procesu realizacji zadań	17%
8.	Niewłaściwe założenia i realizacja polityki kadrowej (arbitralność decyzji, brak zobiektywizowanego systemu ocen, odchodzenie z wojska nie tych, którzy odejść powinni, zbyt duża płynność na stanowiskach dowódczych, nieinwestowanie w młodą, zdolną kadrę, brak jednoznacznych przepisów regulujących służbę zawodową, uzależnienie możliwości podwyższania kwalifikacji od zajmowanych stanowisk, a nie predyspozycji itp.)	16%
9.	Pozorna realizacja zadań, szkolenie na niby, konieczność improwizowania, fasadowość działań	16%
10.	Amoralne zachowania kadry dowódczej (prywatna, korupcja, kunktatorstwo, służalczość, zakłamanie, dwulicowość, nieprzestrzeganie regulaminów, sobiepaństwo, arystokratyczny styl bycia generałów i wyższych dowódców itp.)	16%
11.	Niekompetencja (i głupota) niektórych przełożonych	13%
12.	Niewłaściwa polityka państwa wobec armii (brak zainteresowania władz centralnych problemami jednostek wojskowych, brak reakcji „góry” na problemy zgłaszane przez „doły”, brak	11%

12. cd.	Niewłaściwa polityka państwa wobec armii (brak zainteresowania władz centralnych problemami jednostek wojskowych, brak reakcji „góry” na problemy zgłaszane przez „doły”, brak siły przebicia ministra i posłów wojskowych, zbyt duża uległość wojska wobec administracji cywilnej, ogólna indolencja i marazm we władzach centralnych w sprawach wojska)	11%
13.	Niewłaściwa struktura organizacyjna armii (rozbudowane sztaby i instytucje wojskowe przy znacznej redukcji jednostek liniowych, źle prowadzona restrukturyzacja, przestarzałe regulaminy itp.)	8%
14.	Niedobory kadrowe, zwłaszcza w zakresie służby zasadniczej (skracanie czasu służby)	8%
15.	Zbyt wolne tempo zmian w wojsku	7%
16.	Upadek siły militarnej (bezwład wojska, obniżenie się morale, rozluźnienie dyscypliny, zawężenie się możliwości bojowych żołnierzy i pododdziałów)	7%
17.	Kurczowe trzymanie się starych schematów działania (skostniałość, przestarzałe metody dowodzenia, szkolenia i wychowania itp.)	7%
18.	Biurokracja (za dużo sprawozdawczości, nadmiar przepisów krępujących działanie)	7%
19.	Marnotrawstwo i tak skąpych środków (pokazy, wizyty, pozorne oszczędności itp.)	7%
20.	Brak mieszkań	6%
21.	Pogarszające się warunki socjalno-bytowe żołnierzy służby zasadniczej	6%
22.	Nienormowany czas pracy (śmieszne nadzory, przenoszenie problemów służby na życie rodzinne, brak czasu na prywatność itp.)	6%
23.	Negatywne rezultaty humanizacji i demokratyzacji stosunków (obniżenie się jakości realizacji poleceń służbowych, rozluźnienie dyscypliny, wzrost nieodpowiedzialności itp.)	5%
24.	Brak wizji obronności kraju (doktryny obronnej) oraz miejsca sił zbrojnych w państwie	5%
25.	Klerykalizacja wojska	5%
26.	Ćwiczenia na poligonach (za dużo, za długie, źle planowane, organizowane, zabezpieczane i rekompensowane)	5%

Źródło: S. Jarmoszko, *Społeczne aspekty przemian w Wojsku Polskim*, „Studia i Materiały Biura Prasy i Informacji Ministerstwa Obrony Narodowej” 1998, nr 48, s. 22–24

Za przeprowadzeniem takiej debaty opowiadało się prawie całe środowisko żołnierzy zawodowych, co przedstawia Tabela 2.

Tabela 2. Problemy, które powinny zostać podjęte w trakcie debaty na temat wojska i obronności państwa

Lp.	Problemy dotyczące wojska i obronności państwa	Wskaźnik procentowy
1.	Określenie realnego budżetu zabezpieczającego należne (w niezbędnym wymiarze) funkcjonowanie armii	85%
2.	Poprawa sytuacji materialnej kadry zawodowej (płace, mieszkania, osłona socjalna)	59%
3.	Dozbrojenie i unowocześnienie techniczne wojsk	55%
4.	Dopracowanie doktryny obronnej Polski	48%
5.	Uświadomienie społeczeństwu i czynnikom decyzyjnym wagi problemów bezpieczeństwa i obronności państwa	47%
6.	Przyjęcie koncepcji odbudowy i funkcjonowania rodzimego przemysłu zbrojeniowego	46%
7.	Określenie miejsca i roli armii w państwie i społeczeństwie	39%
8.	Określenie społecznego statusu zawodowych wojskowych (uściślenie unormowań dotyczących przebiegu służby zawodowej i kontraktowej)	21%
9.	Podniesienie społecznej rangi zasadniczej służby wojskowej i poprawa warunków jej odbywania	16%
10.	Wypracowanie polityki kadrowej zorientowanej na profesjonalizację służby wojskowej	16%
11.	Dopracowanie kształtu funkcjonalno-organizacyjnego sił zbrojnych	8%
12.	inne	1%

Źródło: S. Jarmoszko, *Spoleczne aspekty przemian...*, op. cit., s. 25–26

Uogólniając powyższe, można stwierdzić, iż kadra widziała potrzebę rozstrzygnięć w trzech zasadniczych płaszczyznach problemowych: polityki obronnej państwa, służby wojskowej i funkcjonowania naszych sił zbrojnych⁴⁴.

Trwające w kraju przemiany ustrojowe, obok przebudowy tak zwanego wnętrza sił zbrojnych, skutkowały również jej strukturalno-funkcjonalnym usytuowaniem w systemie państwa. Przyjęcie założenia, że w państwie demokratycz-

⁴⁴ Ibidem, s. 26.

nym urzeczywistnia się zasadę prymatu polityki nad wojskiem, która oznacza, że przywództwo polityczne bierze górę nad dowódcami wojskowymi, sprawia, iż sposób postrzegania przez kadrę funkcji wojska daje pewną wskazówkę, czy klasa polityczna (rządząca) osiągnęła sukces w jej uspołecznianiu w pożądanym dla demokracji kierunku⁴⁵.

Tabela 3. Projektowane zakresy akceptacji potencjalnych funkcji Wojska Polskiego

Lp.	Funkcje Wojska Polskiego	Wskaźnik procentowy
1.	Obrona terytorium kraju	93%
2.	Powstrzymanie potencjalnego przeciwnika przed agresją (odstraszenie)	69%
3.	Pomoc w likwidacji skutków klęsk żywiołowych	44%
4.	Udział w obywatelskim wychowaniu młodego pokolenia	37%
5.	Realizacja przedsięwzięć w dziedzinie ochrony środowiska naturalnego	29%
6.	Interweniowanie w przypadku zagrożenia żywotnych interesów kraju (poza jego granicami)	28%
7.	Międzynarodowe zabezpieczenie pokoju (np. wojskowe misje rozjemcze pod flagą ONZ)	26%
8.	Walka z terroryzmem w kraju i za granicą	23%
9.	Zapewnianie ładu i bezpieczeństwa wewnętrznego państwa (zadania policyjne)	22%
10.	Niesienie pomocy humanitarnej innym krajom	12%
11.	Działania militarne poza granicami kraju w ramach międzynarodowych koalicji lub zobowiązań sojuszniczych	12%
12.	Prowadzenie własnej działalności gospodarczej	9%
13.	Funkcje ceremonialne	6%
14.	Wykonywanie prac na rzecz gospodarki narodowej i środowiska cywilnego (budowa dróg, mostów, akcje żniwne, wykopki itp.)	5%
15.	Wykonywanie czynności przerwanych przez strajkujących (zastępowanie ich)	4%

Źródło: S. Jarmoszko, *Spoleczne aspekty przemian...*, op. cit., s. 45

„Powszechnym i trwałym elementem świadomości wojskowych jest przekonanie o priorytetowym charakterze obronnej funkcji sił zbrojnych. Kadra jest

⁴⁵ Ibidem, s. 44 i 49.

jednocześnie przekonana o wielofunkcyjności armii jako jednej z najważniejszych i podstawowych instytucji państwa⁴⁶. Ponadto zwraca uwagę na funkcje: ochronno-ratownicze, militarno-rozjemcze, reprezentacyjne i edukacyjne. Natomiast zdecydowanie odrzuca zastępowanie strajkujących pracowników i wykonywanie funkcji policyjnej.

System obronny RP powinien stanowić trwałe filary osadzone na fundamencie psychologicznego i obronnego przygotowania społeczeństwa, wyrażającego wolę – w miarę potrzeby – zdecydowanej, uporczywej i skutecznej obrony zawczasu przygotowanych rubieży i rejonów oraz dążenia do udaremnienia lub załamania i odparcia agresji już w pobliżu granicy państwowej⁴⁷.

Podstawowymi filarami systemu obronnego Rzeczypospolitej Polskiej powinny być⁴⁸:

- 1) właściwie prowadzona polityka zagraniczna państwa, ukierunkowana na kształtowanie i umacnianie dobrosąsiedzkich stosunków, a jednocześnie pozyskiwanie sojuszników chcących i mogących udzielić pomocy w razie narastania sytuacji kryzysowej, która mogłaby doprowadzić do zagrożenia bezpieczeństwa i suwerenności państwa, a nawet nagłej napaści zbrojnej,
- 2) wielokierunkowy i wielopłaszczyznowy rozwój infrastruktury państwa, zwłaszcza przemysłowo-gospodarczej, produkcyjno-usługowej, naukowo-technicznej, transportowej i telekomunikacyjnej. Istotnym elementem jest tu rozwój rodzimego przemysłu obronnego oraz możliwość sprawnego przedstawienia gospodarki na potrzeby obronne, a także racjonalne przygotowanie i rozmieszczenie na obszarze kraju wojskowej infrastruktury logistycznej,
- 3) skuteczny i sprawny w działaniu system sił zbrojnych, dobrze zorganizowanych i wyszkolonych oraz wyposażonych w nowoczesny sprzęt techniczny (zarówno bojowy, jak i pomocniczy), utrzymujący odpowiedni stopień gotowości bojowej,
- 4) siły i środki powszechnej obrony narodowej jako ważny potencjał wpływający na kształtowanie poczucia oraz rzeczywistego bezpieczeństwa państwa.

Do podstawowych wymagań, jakie powinien spełniać system obronny Rzeczypospolitej Polskiej, należy zdolność do⁴⁹:

- 1) przygotowania zawczasu obrony obszaru kraju (w odniesieniu do: społeczeństwa, gospodarki, sił zbrojnych, terytorium),

⁴⁶ Ibidem, s. 48.

⁴⁷ S. Dworecki, *Od konfliktu do wojny*, op. cit., s. 137 i 138.

⁴⁸ Ibidem, s. 138 i 139.

⁴⁹ Ibidem, s. 139.

- 2) skutecznego odstraszenia militarnego i odparcia ewentualnej agresji zbrojnej,
- 3) natychmiastowego dostosowania możliwości obronnych do zmian w sytuacji polityczno-militarnej (kierunków realnego zagrożenia agresją),
- 4) uzyskania maksymalnych i trwałych efektów obronnych z możliwych nakładów finansowych przeznaczonych na zagwarantowanie bezpieczeństwa państwa, tak zwana ekonomiczność obrony,
- 5) efektywnego wykorzystania uwarunkowań wewnętrznych (woli walki i patriotyzmu społeczeństwa, walorów terenu, infrastruktury obronnej na obszarze kraju i innych składników potencjału obronnego),
- 6) utrudnienia ruchu lądowego i powietrznego zgrupowaniom uderzeniowym agresora,
- 7) zagwarantowania odporności na zaskakujące uderzenie strategiczne,
- 8) natychmiastowego podjęcia działań obronnych w każdej fazie konfliktu zbrojnego.

W aspekcie prowadzonych rozważań można postawić pytanie: czy wprowadzane zmiany w siłach zbrojnych są gwarantem skutecznego realizowania zadań w ramach systemu obronnego RP? Należy mieć świadomość tego, że podstawą zapewnienia bezpieczeństwa państwa są narodowe siły zbrojne, charakteryzujące się: manewrowością, skuteczną obroną przestrzeni powietrznej, sprawnością rozpoznania i dowodzenia, zdolnością do podjęcia i prowadzenia działań na samodzielnych kierunkach, odpowiednim przygotowaniem technicznym i taktycznym do prowadzenia działań konwencjonalnych i w trudnych warunkach⁵⁰. Mając na uwadze skalę i kierunki zmian przeprowadzonych w siłach zbrojnych, uzasadniają niepokój co do ich skuteczności w prowadzeniu działań bojowych na współczesnym polu walki. Ponadto wiara w zobowiązania sojusznicze i bezkrytyczne realizowanie zadań na korzyść innego państwa to oznaka słabości i brak zdolności do oceny zmian występujących w otoczeniu wewnętrznym i zewnętrznym państwa.

Procesu tworzenia systemu obronnego państwa, jako elementu kształtowania bezpieczeństwa narodowego, nie można rozpatrywać dopiero wówczas, gdy pojawią się symptomy realnego zagrożenia. Jest to bowiem złożony i kosztowny proces, wymagający głębokich studiów, wiarygodnej oceny rozwoju sytuacji oraz prognozy możliwych zagrożeń militarnych [i pozamilitarnych – dop. A.Ż.], a także prawdopodobnego kierunku i skali. W wyniku przeprowadzonych badań można określić niezbędny potencjał obronny państwa. Wymaga to oczywiście czasu i stosownych nakładów finansowych⁵¹.

⁵⁰ Ibidem, s. 139.

⁵¹ Ibidem, s. 140.

W tych działaniach ważna jest jednak wola polityczna wszystkich partii politycznych.

Zmiany w resorcie obrony narodowej dotyczyły zarówno instytucji centralnych MON, jak i jednostek liniowych.

W 1989 roku rozformowano: 11. pułk czołgów (Giżycko), 13. pułk czołgów (Opole), 15. pułk czołgów (Gliwice), 35. pułk czołgów (Ostróda) i 60. pułk czołgów (Elbląg). Zapowiedziano przeformowanie 10. DPanc. (Opole), 16. DPanc. (Elbląg). Likwidacji uległy również Wojska Obrony Wewnętrznej. Ponadto 2. Dywizja Zmechanizowana i 15. Dywizja Zmechanizowana zostały przeformowane w bazy materiałowo-techniczne⁵².

Analogicznie jak w MSW zmiany te objęły także wojskowe służby specjalne. Zadania charakteru wywiadowczego na korzyść sił zbrojnych realizował Zarząd II Sztabu Generalnego WP, a o charakterze kontrwywiadowczym i dochodzeniowo-porządkowym Wojskowa Służba Wewnętrzna (WSW). Z dniem 7 czerwca 1990 roku z Wojskowej Służby Wewnętrznej wyłączono jednostki wykonujące zadania dochodzeniowe i porządkowe, na bazie których utworzona została Żandarmeria Wojskowa (ŻW). Do czasu uregulowania działalności Żandarmerii Wojskowej odrębnym aktem prawnym rangi ustawowej (ustawa z 24 sierpnia 2001 r. O Żandarmerii Wojskowej⁵³) podstawę prawną jej działania stanowiła ustawa z 21 listopada 1967 roku O powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej⁵⁴.

Zarząd II Sztabu Generalnego WP funkcjonował do 1990 roku, kiedy to zgodnie z decyzjami politycznymi został wyłączony z dotychczasowej struktury i połączony z kontrwywiadem wojskowym byłej Wojskowej Służby Wewnętrznej. W 1991 roku na bazie wymienionych służb utworzone zostały Wojskowe Służby Informacyjne (WSI), realizujące zadania wywiadowcze i kontrwywiadowcze. W tym okresie podstawę prawną ich działania stanowiła ustawa z 6 kwietnia 1990 roku O Urzędzie Ochrony Państwa⁵⁵ i art. 15 ustawy z 21 listopada 1967 roku O powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej⁵⁶. Oznacza to, że w latach 1991–2003 działalność Wojskowych Służb Informacyjnych nie była regulowana odrębnym aktem prawnym rangi ustawowej.

⁵² M. Jędrzejko, *Armia w dobie przemian*, Warszawa 1997, s. 36.

⁵³ DzU z 2001 r., nr 123, poz. 1353 z późn. zm.

⁵⁴ DzU z 1992 r., nr 4, poz. 16 z późn. zm.

⁵⁵ DzU z 1990 r., nr 30, poz. 180.

⁵⁶ DzU z 1992 r., nr 4, poz. 16 z późn. zm.

Przytoczone regulacje prawne nie przystawały do organu realnie istniejącego i funkcjonującego wraz z obowiązującymi przepisami. Nie określały one w sposób jednoznaczny roli i miejsca tej służby w państwie i siłach zbrojnych oraz zakresu kompetencji. Warto przytoczyć stanowisko Trybunału Konstytucyjnego w uchwale z dnia 16 stycznia 1996 roku, że dopóki zakres uprawnień WSI nie zostanie określony i ujęty w jednolitym tekście prawnym rangi ustawowej, dopóty przyznanie tym służbom wszystkich kompetencji, przewidzianych dla Urzędu Ochrony Państwa, byłoby sprzeczne z zasadą państwa prawa⁵⁷.

Ustawą, która szczegółowo określała właściwości i stanowiła podstawę prawną działalności WSI, była ustawa z 22 stycznia 1999 roku O ochronie informacji niejawnych⁵⁸. Niniejszy akt prawny usytuował wojskowe służby specjalne w ogólnopaństwowym systemie ochrony informacji niejawnych przed nieuprawnionym ujawnieniem, stanowiącym tajemnicę państwową i służbową, ze szczególnym wskazaniem na obronność państwa.

Wejście w życie ustawy z 9 lipca 2003 roku O Wojskowych Służbach Informacyjnych⁵⁹ zakończyło okres działania tych służb na podstawie rozproszonych regulacji prawnych. Służby funkcjonowały do 2006 roku, kiedy to zgodnie z decyzją polityczną PiS zostały rozwiązane. Procesowi temu towarzyszyło upublicznienie *Raportu o działalności żołnierzy i pracowników WSI oraz wojskowych jednostek organizacyjnych realizujących zadania z zakresu wywiadu i kontrwywiadu wojskowego przed wejściem w życie ustawy z dnia 9 lipca 2003 roku o Wojskowych Służbach Informacyjnych w zakresie określonym w art. 67 ust. 1 pkt 1–10 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 roku „Przepisy wprowadzające ustawę o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego oraz ustawę o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego” oraz innych działaniach wykraczających poza sprawy obronności i bezpieczeństwa państwa i bezpieczeństwa Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej*. Podstawę prawną działania nowych wojskowych służb specjalnych stanowi ustawa z 9 czerwca 2006 roku O Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego⁶⁰.

Warto mieć na uwadze to, że Wojskowe Służby Informacyjne, a następnie Służba Kontrwywiadu Wojskowego nie posiadały uprawnień do wykonywania czynności procesowych określonych w kodeksie karnym. Takie uprawnienia posiadał jedynie Urząd Ochrony Państwa, a po jego rozwiązaniu Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

⁵⁷ A. Żebrowski, *Ewolucja polskich służb specjalnych*, op. cit., s. 314–315.

⁵⁸ DzU z 1999 r., nr 11, poz. 95 z późn. zm.

⁵⁹ DzU z 2003 r., nr 139, poz. 1326 z późn. zm.

⁶⁰ DzU z 2006 r., nr 104, poz. 709 z późn. zm.

Reforma służb specjalnych wymaga nowego spojrzenia na system bezpieczeństwa państwa. Postrzeganie służb wyłącznie jako narzędzia w toczącej się walce politycznej sprawia, że w dzisiejszej dobie największym zagrożeniem dla kraju jesteśmy my sami.

Słabe państwo, czyli słaba, mało kompetentna władza, brak poszanowania prawa, nieegzekwowanie go, słaba skuteczność w ściąganiu podatków, ceł, korupcja, słaby aparat ścigania, lustracja, bezrobocie, degradacja ekonomiczna społeczeństwa, wzrost przestępczości zorganizowanej itp. to największe zagrożenie dla suwerenności i bytu państwa. O tym wszystkim decydujemy sami.

[...]

Ponadto przy powszechnym dostępie do informacji dotyczących każdej dziedziny życia, stanu polskich finansów, gospodarki, życia społecznego, aparatu ścigania, korupcji itp. walka z przeciwnymi wywiadami zaczyna tracić sens. Krajowy aparat władzy, przedsiębiorcy i politycy nie są prawdziwie przeszkoleni z zakresu tajemnicy państwowej i służbowej [obecnie ochrony informacji niejawnych – dop. A.Ż.]. Polska jest rajem dla obcych służb specjalnych, nie tylko wschodnich, ale i zachodnich. Nie miejmy złudzeń, jesteśmy przecież penetrowani przez naszych sojuszników, którzy szpiegują również siebie nawzajem. Polska zupełnie odpuściła łapanie sojusznicznych szpiegów. A działalność polskiego wywiadu w tych krajach praktycznie nie istnieje. Rozpracowywanie Polski przez służby specjalne jest dla nas w równym stopniu szkodliwe, bez względu na kierunek świata, z którego pochodzą⁶¹.

Cywilny i wojskowy wywiad i kontrwywiad są instytucjami, które z uwagi na usytuowanie w strukturach władzy państwowej i charakter wykonywanych zadań muszą być chronione, działać bez rozgłosu, pod kontrolą, ale i pod ochronnym parasolem uprawnionych organów państwowych. Dlatego każda reforma powinna służyć bezpieczeństwu struktur państwa i jego obywateli, a nie partykularnym interesom politycznym jednostki (grupy politycznej) lub ponadnarodowym⁶².

Zakończenie

Bezpieczeństwo państwa jest procesem złożonym i kosztownym. Wymaga rozważnego podejścia do jego reformowania, co nie powinno naruszyć jego poziomu. Zmiany związane z reformowaniem systemu bezpieczeństwa wewnętrznego

⁶¹ J. Foks, *Nikoś, Pershing, Dziad... ABC przestępczości zorganizowanej w Polsce*, Warszawa 2000, s. 27–28.

⁶² A. Żebrowski, *Ewolucja polskich służb specjalnych*, op. cit., s. 325.

i zewnętrznego naszego państwa podyktowane względami politycznymi i nurtem rozliczeniowym niewątpliwie naruszyły nasze bezpieczeństwo. Reformowanie resortów spraw wewnętrznych i obrony narodowej, w tym służb specjalnych, z ujawnieniem aktywów wojskowego wywiadu i kontrwywiadu stanowi precedens w historii państw i ich służb specjalnych.

Abstract

Influence of the system transformations on Poland's security: Selected issues

In the present article, an attempt is made at an analysis of the effects that the system transformations had on the internal security of the Polish Republic. The author presents the relation that holds between the political system adopted by the state and its security.

Literatura przedmiotu

Akty prawne

- DzU z 1983 r., nr 38, poz. 172
- DzU z 1990 r., nr 30, poz. 179
- DzU z 1990 r., nr 30, poz. 180
- DzU z 1990 r., nr 30, poz. 181
- DzU z 1990 r., nr 47, poz. 279
- DzU z 1990 r., nr 76, poz. 462
- DzU z 1992 r., nr 4, poz. 16 z późn. zm.
- DzU z 1999 r., nr 11, poz. 95 z późn. zm.
- DzU z 2001 r., nr 123, poz. 1353 z późn. zm.
- DzU z 2002 r., nr 74, poz. 676
- DzU z 2003 r., nr 139, poz. 1326 z późn. zm.
- DzU z 2006 r., nr 104, poz. 709 z późn. zm.
- DzU z 2007 r., nr 89, poz. 590 z późn. zm.
- DzU z 2010 r., nr 182, poz. 1228

Druki zwarte

- Abramski A., Sagan S., *Policja*, [w:] *Prawo policyjne. Komentarz*, red. S. Sagan, Katowice 1992.
- Bereś W., Burnetko K., *Gliniarz z „Tygodnika”*. *Rozmowy z byłym ministrem spraw wewnętrznych Krzysztofem Kozłowskim*, Piła 1991.
- Dominczak H., *Organy bezpieczeństwa PRL 1944–1990*, Warszawa 1997.
- Dworecki S., *Od konfliktu do wojny*, Warszawa 1996.

Wpływ przemian ustrojowych na bezpieczeństwo Polski. Wybrane problemy

- Foks J., *Nikoś, Pershing, Dziad... ABC przestępczości zorganizowanej w Polsce*, Warszawa 2000.
- Gołębiewski J., *Bezpieczeństwo narodowe RP*, „Zeszyt Problemowy Towarzystwa Wiedzy Obronnej” 1999, nr 1.
- Gołębiewski J., *Bezpieczeństwo Polski – aspekt międzynarodowy*, „Myśl Wojskowa” 2007, nr 5.
- Jarmoszek S., *Spoleczne aspekty przemian w Wojsku Polskim*, „Studia i Materiały Biura Prasy i Informacji Ministerstwa Obrony Narodowej” 1998, nr 48.
- Jędrzejko M., *Armia w dobie przemian*, Warszawa 1997.
- Kunikowski J., *Przygotowanie obronne społeczeństwa*, „Myśl Wojskowa” 1997, nr 2.
- Nowak P., *Czy na wojsku można jeszcze oszczędzać?*, „Polska Zbrojna”, 21.12.1993.
- Nożko K., *Sztuka tworzenia przewagi w systemie obronnym RP*, Warszawa 1994.
- Prawo policyjne. Komentarz*, red. Sagan, Katowice 1992.
- Taracha A., *Reforma służb policyjnych w Polsce w okresie transformacji ustrojowej*, [w:] *Polska lat dziewięćdziesiątych. Przemiany państwa i prawa*, red. M. Mozgawa, M. Nazar, I. Stelmasiak, T. Bojarska, Lublin 1997.
- Wypowiedź Zbigniewa Siemiątkowskiego dla dziennikarzy, 19.02.2002, *Reforma według rządu*, „Rzeczpospolita”, 20.02.2002.
- Żebrowski A., *Ewolucja polskich służb specjalnych. Wybrane obszary walki informacyjnej (Wywiad i kontrwywiad w latach 1989–2003)*, Kraków 2005.