

Robert GROCHOWSKI

Gniezno

## **Rola służb specjalnych w demokratycznym państwie prawa**

**M**ianem służb specjalnych określa się służby cywilne i wojskowe organizujące i prowadzące działania wywiadowcze i kontrwywiadowcze (Ciupiński, 2002, nr 6, s. 118). Najbardziej adekwatne jest określenie, że służby specjalne to usytuowane w strukturze aparatu państwowego, samodzielne organizacyjnie lub wchodzące w skład innej jednostki państwowej instytucje uprawnione do prowadzenia działań o charakterze tajnym z wykorzystaniem metod operacyjnych, naruszających prawa i wolności osobiste (Larecki, 2007, s. 621).

Służby specjalne są związane z państwem, jego funkcjami i wykonywaniem władzy. W rozumieniu prawnym państwo „to organizacja polityczna, globalna, przymusowa, terytorialna, hierarchiczna i suwerenna”. W trójelementowej definicji państwa autorstwa George Jedlinka cechami organizacji państwowej jest ludność, terytorium i najważniejsze suwerenna władza. W naukach politycznych państwo rozumiane jest – za Maxem Weberem – jako organizacja posiadająca monopol na uzasadnione użycie siły w obrębie danego terytorium (Weber, 1998, s. 62). J. Muszyński uważa, że państwo to suwerenna organizacja wyposażona we władzę nad ograniczonym terytorium i zamieszkałymi je ludźmi, a organy władzy państwowej dążą do utrwalenia określonego ładu społecznego w państwie podporządkowując sobie członków społeczeństwu (Muszyński, 2007, s. 68).

Władza opiera się na faktycznej mocy oraz na autorytecie (Muszyński, 2007, s. 68). Autorytet opiera się na legitymizacji władzy. Władza państwowa to władza suwerenna i niezależna, wykonywana na terytorium państwa, zdolna do zabezpieczenia porządku prawnego, społecznego i ekonomicznego odpowiadającego formie rządów. W państwie demokratycznym zarówno możliwość, jak i skuteczność narzucenia woli odbywa się w ramach demokratycznego porządku prawnego (Muszyński, 2007, s. 68).

Dwa fundamentalne zapisy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku wyznaczają ramy działania władzy publicznej – „Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli” i „Rzeczpos-

polita Polska jest demokratycznym państwem prawa”. Skuteczna władza determinuje efektywne wykonywanie przez państwo jego funkcji. W nauce mamy do czynienia z wieloma teoriami dotyczącymi celów i funkcji państwa (Sielski, 2007, s. 45). Najgorszym zjawiskiem jest tworzenie w ramach administracji publicznej, między skomercjalizowanymi agencjami a częścią aparatu państwowego i samorządowego, swoistej korporacji opartej na wspólnocie interesów i jej symbioza z elitami zewnętrznymi, w tym także politycznymi. Sytuacja taka generuje korupcję, na którą mogą być narażone służby bezpieczeństwa wewnętrznego.

Działalność służb specjalnych jest elementem tworzenia zaufania społecznego i politycznego między władzą polityczną a obywatelami. Osiągnięty stopień zaufania społecznego warunkuje tworzenie kapitału społecznego i politycznego. W Polsce po 1989 roku, czyli w III Rzeczypospolitej relacje służby specjalne–władza polityczna–społeczeństwo, często były nieczytelne i budziły kontrowersje. Problem dotyczy w istocie rzeczywistej roli, jaką odgrywają służby specjalne w demokratycznym państwie prawa. W obliczu globalizacji wzrosło zainteresowanie społeczeństwem obywatelskim. Rozważania na temat społeczeństwa obywatelskiego doprowadziły do konkluzji, że społeczeństwo obywatelskie tworzy podstawy nowego paradygmatu władzy i polityki. Wyrażany jest pogląd, że w sferze zadań rządu stary paradygmat władzy i polityki zostanie zastąpiony paradygmatem, w świetle którego zaistnieje przede wszystkim stymulowanie procesu transformacji społecznej oraz sprzyjanie kreatywnej kooperacji i synergii (Zamojski, 2007, s. 119) – z czym nie do końca należy się zgodzić.

We Francji uznano wiedzę i wyprzedzające informowanie za nową funkcję strategii bezpieczeństwa i obrony Francji (Pietras, 2002, s. 221–224). Podobnie w Szwajcarii, w przyjętej w roku 2010 strategii polityki bezpieczeństwa, wzmocniono funkcje wczesnego skutecznego ostrzegania, czego wyrazem była m.in. integracja służb wywiadowczych tego państwa.

Aktualny etap rozwoju stosunków międzynarodowych i sytuacji międzynarodowej wymaga posiadania przez państwo sprawnych służb specjalnych. Wynika to z dwóch przyczyn. Po pierwsze, negatywnym skutkiem globalizacji jest globalizacja zagrożeń dla bezpieczeństwa (Madej, 2003, s. 221–242). J. Kukułka określa to zjawisko mianem internacjonalizacji zagrożeń. Obejmuje ona takie obszary jak: zagrożenia dla pokoju, terroryzm i zorganizowaną przestępczość, narkomanię i narkobiznes, piractwo morskie i ekologię (Kukułka, 2000, s. 192–197). Globalizacja zagrożeń wymaga globalnej odpowiedzi, wspólnego wysiłku państw nie tylko na

polu współpracy politycznej, dyplomatycznej czy wojskowej, ale także współpracy służb specjalnych. I tu pojawia się kolejna przyczyna. Skuteczność oddziaływania państwa na innych uczestników stosunków międzynarodowych, jego rola, miejsce i prestiż w stosunkach międzynarodowych jest uwarunkowana w dużym stopniu posiadaniem skutecznych służb specjalnych.

A. J. Dory uważa, że bezpieczeństwo zewnętrzne państwa jest uwarunkowane przede wszystkim przez (Dory, 2003, s. 4): właściwe stosunki międzynarodowe, skuteczność dyplomacji, pozycję w handlu międzynarodowym, system obronny, funkcjonowanie wywiadu oraz zarządzanie wiedzą. Polistrategia państwa obejmować więc powinna szczegółową strategię działania służb specjalnych (Kukułka, 2000, s. 226–229).

W wymiarze wewnętrznym procesy globalizacyjne, także wywołują zjawiska godzące w bezpieczeństwo państwa. J. Staniszkis określa je jako „kapitalizm sektora publicznego”, który charakteryzuje się symbiozą części administracji państwa z podmiotami rynkowymi, które próbują przechwycić część środków publicznych, funkcjonujących już jako kapitał (Staniszki, 2003, s. 96–97). Część tych podmiotów działa poza nadzorem Narodowego Banku Polskiego (Staniszki, 2003, s. 96–97). Zjawisko to generuje także „szarą strefę” i wzmacnia patologie (Staniszki, 2003, s. 108). Skrajnym przejawem tej patologii może być powstanie swoistej korporacji podmiotów wewnątrz administracji publicznej na bazie wspólnych interesów finansowych i ich symbioza z elitami zewnętrznymi (Staniszki, 2003, s. 97).

Współcześnie powstaje niebezpieczne zjawisko zacierania się tego co prywatne, a tego, co publiczne (Gadomski, 2010). „Struktury państwa są częściowo zastępowane przez »elastyczną sieć« ludzi zatrudnionych zarówno przez państwo, jak i pozostających poza jego strukturą, a w sieci liczą się kontakty osobiste i lojalność wobec konkretnych osób, a nie wobec struktur i misji państwa” (Gadomski, 2010). Zatarła się granica między insiderami – osobami dysponującymi informacjami z tytułu sprawowanych funkcji państwowych lub miejsca w korporacjach a outsiderami.

Informacje, a także kontakty, wiedza jak poruszać się po labiryncie decyzyjnym państwa, jak umiejętnie wpływać na opinię publiczną, stają się własnością konkretnych ludzi prywatnych i ich najbardziej wartościowym aktywem. Problem niekonstytucyjnego, sprzecznego z porządkiem prawnym wpływania na kształt decyzji władzy publicznej powinien być przedmiotem zainteresowania służb specjalnych. Problem ten ma dwa różne aspekty: wewnętrzny, czyli polski, i zagraniczny. W aspekcie wew-

nętrznym dotyczy on ochrony decydentów przed nielegalnymi wpływami. W aspekcie zewnętrznym chodzi o tworzenie określonych możliwości polskich służb wywiadów, czyli, aby korporacje międzynarodowe nie wywierały wpływu na gospodarkę i politykę państwa. Wszak to ich polityka określa w znacznym stopniu wewnętrzny rynek finansowy i kapitałowy. Wreszcie to one decydują w poważnym stopniu o bezpieczeństwie społecznym państw, wpływając na wielkość bezrobocia (Simonides, 2004, s. 130–152).

Kryzysy finansowe z początku XXI wieku, których źródłem były i są spekulacje finansowe, pozwalają postawić tezę, że niekontrolowane przepływy finansowe korporacji międzynarodowych i tym samym one same, stanowią zagrożenie nie tylko dla bezpieczeństwa narodowego poszczególnych państw, lecz także szerzej dla bezpieczeństwa międzynarodowego. Tego zjawiska nie można jednak rozpatrywać tylko w kategoriach oddziaływania na bezpieczeństwo ekonomiczne państwa.

Negatywny wpływ globalizacji na funkcjonowanie państwa, zarówno w wymiarze zewnętrznym, jak i wewnętrznym wymusza wzmocnienie podstawowej funkcji polskich służb specjalnych, to znaczy funkcji informacyjnej. Funkcjonują już, nie zawsze doskonale uregulowania prawne, lecz brakuje strategii działania polskich służb specjalnych w ramach strategii bezpieczeństwa narodowego. Być może ta sytuacja ulegnie zmianie po zakończeniu strategicznego przeglądu bezpieczeństwa narodowego. Trudna do oceny jest skuteczność działania tych służb, ale jak się wydaje skuteczność działania służb wojskowych, zwłaszcza wywiadu wojskowego pozostawia wiele do życzenia (Surdyk, 2011, nr 4). Słabość wywiadu i kontrwywiadu wojskowego wynika z faktu rozwiązania w 2000 r., z przyczyn partyjno-politycznych Wojskowych Służb Informacyjnych i likwidacji ich potencjału.

Polskie służby specjalne uczestniczą w realizacji wszystkich funkcji państwa związanych z jego egzystencją i rozwojem (przetrwanie, bezpieczeństwo, tożsamość, rozwój). Współcześnie wysiłek służb specjalnych RP powinien być skupiony na zabezpieczeniu interesów rozwojowych państwa. Równoległe państwo w sferze stosunków międzynarodowych realizuje równie ważne funkcje koegzystencjonalne, związane z funkcjonowaniem i prestiżem w środowisku międzynarodowym (Kukułka, 2000, s. 226–229). W wyniku funkcji wewnętrznej najważniejszą jest obrona i ochrona najważniejszych wartości konstytucyjnych, czyli najkrócej rzecz ujmując w warunkach polskich, obrona Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Funkcje państwa wykonują według swojej kompetencji wszystkie organy władzy publicznej – państwowe i samorządowe. Władza państwowa jest wykonywana przy pomocy aparatu państwowego. W jego ramach funkcjonują właśnie służby specjalne. Władza polityczna podejmuje decyzje polityczne z zakresu bezpieczeństwa państwa, przede wszystkim na podstawie informacji pochodzących od służb specjalnych. Dostarczając lub manipulując informacją, służby specjalne wpływają na kształt decyzji politycznych. Dla interesów bezpieczeństwa państwa ważne jest monitorowanie sporów międzynarodowych i konfliktów zbrojnych. W pierwszej dekadzie XXI wieku było na świecie kilkadziesiąt konfliktów zbrojnych i ok. 200 konfliktów politycznych. Zmiana charakteru wojen, pojawienie się wojen czwartej (4 GW) i piątej (5 GW) generacji, prowadzonych przez podmioty pozapaństwowe zagraża, jeśli nie bezpośrednio to pośrednio interesom bezpieczeństwa RP. Wymagają one stałego monitoringu, rozpoznania i przeciwdziałania. Także niebezpieczne trendy w globalnym międzynarodowym handlu bronią wymagają stałego monitoringu.

W XXI wieku państwo funkcjonuje jednocześnie pod oddziaływaniem dwóch niebezpiecznych zjawisk: zagrożeń asymetrycznych, których przejawem jest terroryzm oraz globalnego kryzysu finansowego. Bezpieczne funkcjonowanie państwa jest także zadaniem służb specjalnych.

Pojęcie demokratycznego państwa prawa obejmuje zasadę praworządności oraz prawa i wolności człowieka i obywatela. Wyznacza ono więc generalne ramy funkcjonowania służb specjalnych. Ich działalność ma zarówno aspekty prawne, jak i polityczne. W pierwszym przypadku tajność działania służb specjalnych uniemożliwia ich bieżącą kontrolę. Ta właśnie cecha służb specjalnych powoduje, że część demokratycznej przestrzeni publicznej jest wyłączona z bieżącej demokratycznej kontroli. A przecież podstawową cechą demokratycznej przestrzeni publicznej jest jawność. Utrzymanie tajności działań tłumaczyć można potrzebą bezpieczeństwa państwa. Jednak jak pokazują różne przypadki, wolności i swobody obywatelskie są w Polsce łamane.

W demokratycznym państwie prawa rolą i zadaniem służb specjalnych powinna być ochrona wolnościowych i demokratycznych zasad ustrojowych zawartych w konstytucji, a nie ochrona jakichkolwiek układów i interesów. W normalnym państwie demokratycznym służby specjalne mogą obserwować i inwigilować legalnie działające organizacje i partie tylko wtedy, gdy istnieją uzasadnione podejrzenia, że dana partia czy organizacja zmierza do obalenia lub zmiany istniejącego systemu konstytucyjnego. W państwie prawnym taka decyzja, jak wszelkie decyzje administracyjne,

musi być jawna, to znaczy ogłoszona publicznie. Przysługuje od niej odwołanie w normalnym trybie najpierw do sądu administracyjnego, a potem do wyższych instancji.

Rezultaty obserwacji, których nie zakwalifikowano jako tajemnicy państwowej, też powinny być jawne. W Niemczech Urząd Ochrony Konstytucji publikuje co roku sprawozdanie z analizą zagrożeń dla państwa ze strony lewicowych i prawicowych ekstremistów, a nawet członków korpusu dyplomatycznego.

Zaznaczyć w tym miejscu wyraźnie należy, że służby specjalne są w demokracji od strzeżenia wolności obywatelskich niezależnie od tego, kto rządzi.

Od dłuższego czasu w Polsce trwa, podsycana coraz to nowymi aferami, debata na temat tzw. technik operacyjnych stosowanych przez służby specjalne.

W Polsce funkcjonuje dziewięć formacji posiadających uprawnienia do prowadzenia czynności operacyjno-rozpoznawczych: Centralne Biuro Antykorupcyjne (CBA), Policja, Wywiad Skarbowy (specjalne uprawnienia uzyskał w 2007 r.), Straż Graniczna, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ABW), Agencja Wywiadu (AW), Służba Kontrwywiadu Wojskowego (SKW), Służba Wywiadu Wojskowego (SWW) i Żandarmeria Wojskowa. Są to tzw. służby specjalne.

Te formacje stoją na straży interesu państwa. Ich domeną jest pozyskiwanie i ochrona informacji kluczowych. Aby to robić skutecznie, służby wyposażane są przez prawo w pełną paletę uprawnień wywiadowczo-operacyjnych. Jednak im więcej tych uprawnień posiadają, tym bardziej powinny być kontrolowane.

Działalność służb specjalnych z zasady jest niejawna. Agenci śledzą, podsłuchują, prowokują, wypytyują. Budżety formacji są liczone w setkach milionów złotych. Np. statystycznie jeden agent CBA kosztuje polskiego podatnika 118 tys. zł rocznie, budżet ABW na 2010 r. wyniósł przeszło 0,5 miliarda złotych. Jako że agenci walczą z przypadkami najcięższych przestępstw, mogą podejmować działania, o których szeregowy policjant może jedynie pomarzyć. Jeżeli więc agent operacyjny i jego przełożony uważają, że do wykonania zadania potrzebny jest zakup willi (przypadek polowania CBA na Aleksandra i Jolantę Kwaśniewskich) czy luksusowe zegarki i samochody (porsche agenta Tomka), nie ma sprawy. Jednak ta niespotykana wolność służb specjalnych rodzi zagrożenia i może być niebezpieczna dla stabilności kraju i bezpieczeństwa jego obywateli.

W demokratycznym państwie prawa, jakim jest Polska, nasza prywatność jest teoretycznie przynajmniej chroniona przed zakusami analizowanych służb. Na jej straży stoją zapisy Konstytucji, która gwarantuje wolność i ochronę tajemnicy komunikowania się (art. 49) czy ogranicza przez władze publiczne pozyskiwanie, gromadzenie i udostępnianie o obywatelach informacji innych niż niezbędne w demokratycznym państwie prawa (art. 51). Również Europejska Konwencja Praw Człowieka gwarantuje nam prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego. Dokument głosi m.in., że nikt nie może być narażony na samowolę lub bezprawną ingerencję w życie prywatne, rodzinne, domowe czy korespondencję, ani też na bezprawne zamachy na jego cześć i dobre imię (art. 17).

W polskim prawie powinna zostać wprowadzona ściślejsza kontrola sądowa nad działaniami służb specjalnych. Podszuchy zakładane przez służby operacyjne powinny być kontrolowane i rozliczane na każdym etapie. Zgodzić się jednak należy, że w skrajnych okolicznościach najważniejszy jest czas podjęcia tzw. czynności operacyjnych, jednak między innymi dlatego w Polsce powinna funkcjonować skuteczna i o wiele ściślejsza niż obecnie kontrola zdobytych przez służby materiałów.

Praca służb jest zbyt mało kontrolowana i źle regulowana. Jeśli chodzi o kontrolę działań służb specjalnych, to kwestią kluczową są przepisy regulujące sferę ich zadań oraz ich kompetencje. Przepisy te porażają stopniem swojej ogólności i nieostrości, nie mówiąc o deficycie w zakresie ochrony praw i wolności konstytucyjnych.

Przykładowo, w sektorze telekomunikacji, wszyscy krajowi operatorzy przed 2005 rokiem byli zobowiązani do przechowywania danych telekomunikacyjnych i udostępniania ich służbom specjalnym. Niestety, jak wynika z informacji zebranych przez Urząd Komunikacji Elektronicznej, na potrzeby pierwszego raportu Komisji Europejskiej dot. retencji, Polska jest absolutnym europejskim rekordzistą w kwestii pobierania danych przez służby specjalne od teleoperatorów.

W 2009 roku polskie służby specjalne występowały 1 mln 60 tys. razy o nasze billingi czy BTS-y (tak nazywa się system monitorujący położenie geograficzne stacji przekaźnikowej, przez którą kontaktował się dany telefon komórkowy). Dla przykładu w 64-milionowej Francji było 538 tys. podobnych zapytań, w 10-milionowych Czechach 131 tys., a w Niemczech jedynie 13 tys. Ponadto, jak wynika z danych przedstawionych w raporcie UKE, operatorzy w 2009 roku odmówili wykonania jedynie 0,5 proc. zapytań służb specjalnych, co spowodowane było prawdopodob-



nie przyczynami formalnymi, a nie merytorycznymi. Polska jest więc państwem z największą liczbą udostępnień danych retencyjnych na tysiąc mieszkańców, która wynosi 27,5. Polskie prawo nie przewiduje żadnych procedur udostępniania danych służbom specjalnym.

Powszechna krytyka mediów oraz głośne wpadki ABW i CBA w ostatnich latach przyczyniły się do powstania szeregu projektów mających uporządkować kwestie czynności operacyjnych, stosowania podsłuchów i danych retencyjnych. Od kilku lat gremium specjalistów (sędziowie, prokuratorzy, oficerowie służb) pracuje nad tzw. eksperckim projektem porządkującym czynności operacyjne. Należy przede wszystkim przeprowadzić zmiany w metodach kontrolowania służb. Większość projektów w ten lub inny sposób ma uregulować kwestię czynności operacyjnych, niektóre dostrzegają problem łatwości pozyskiwania danych. Jednak na razie nie przełożyło się to na żadne konkretne efekty. Zmian wymaga wiele kwestii dotyczących tych służb. Przykładowo wskazać można na:

- stworzenie ustawowej definicji czynności rozpoznawczo-operacyjnych, a także uchwalenie jednej dla wszystkich służb specjalnych ustawy regulującej ich metody pracy operacyjnej;
- zwiększenie uprawnień sejmowej komisji ds. służb specjalnych, tak żeby miała możliwość realnej kontroli pracy służb specjalnych;
- ograniczenie stosowania podsłuchów operacyjnych na rzecz podsłuchów procesowych;
- wprowadzenie reguł w pozyskiwaniu przez służby danych retencyjnych;
- zwiększenie kontroli sądowej nad działalnością operacyjną służb;
- wprowadzenie sądowej kontroli nad pozyskanymi przez służby specjalne materiałami operacyjnym;
- ponowne ustanowienie stanowiska ministra koordynatora ds. służb specjalnych;
- większa transparentność służb specjalnych, np. poprzez wprowadzenie obowiązku prezentowania opinii publicznej corocznych raportów dot. działalności każdej formacji.

Służby są jednak nadal elementem gry politycznej. Nikt się nie kwapi, aby pozbawiać je szerokich uprawnień. Im są potężniejsze, tym większa jest władza skupiona w rękach rzeczywistych decydentów, co do końca jednak nie przystoi definicji demokratycznego państwa prawa.

W „dobrym państwie” służby specjalne powinny być skuteczne. Fabryce Almeida wyraża opinię, że „w państwie prawa ta przestrzeń utajnienia, powinna być jak najmniejsza. Dopuszcza się jej istnienie pod



warunkiem, że opinia publiczna jest mniej lub bardziej tego świadoma. Na politykę utajnienia przystaje się jedynie wówczas, gdy służy ona oficjalnym instytucjom i nie wiąże się z dywersyjnymi działaniami tajnych stowarzyszeń” (Allmeida, 2004, s. 128). W Polsce „przestrzeń utajniania” ma złą tradycję. Owa przestrzeń w połączeniu z zapotrzebowaniem władzy politycznej prowadzi do manipulacji informacją i prowokacji służb specjalnych. Jest to wpływ służb specjalnych na kształt decyzji politycznych. W III Rzeczypospolitej najbardziej poważnymi incydentami tego typu były: sprawa „Olina”, rezygnacja Cimoszewicza z dalszego kandydowania na urząd prezydenta RP, śmierć Barbary Blidy. Wymagany jest więc specjalny system kontroli. W Polsce obejmuje on kontrolę parlamentarną dokonywaną przez Komisję do Spraw Służb Specjalnych Sejmu oraz Komisję do Spraw Służb Specjalnych, która funkcjonuje przy Prezescie Rady Ministrów. Warto zaznaczyć, że wymiar polityczny obejmuje udział służb specjalnych w sprawowaniu władzy (Muszyński, 2007, s. 32). W modelu teoretycznym występuje współzależność między wizją miejsca służb specjalnych w systemie władzy a ich faktyczną, rzeczywistą rolą w polityce.

W nauce występują różne koncepcje współzależności wszystkich tych elementów. Wspólnym mianownikiem każdej z nich jest właśnie współzależność ideologii, doktryny politycznej, programu politycznego, działania politycznego i władzy (Antoszewski, Herbut, 2004, s. 97). Ideologia, doktryna i program polityczny określają miejsce służb specjalnych w systemie sprawowania władzy. Praktyka polityczna i sprawowanie władzy uwidacznia faktyczne miejsce służb specjalnych w polityce. Rozwinięciem koncepcji „państwa prawa” o działania polityczne jest koncepcja „dobrego państwa”. Jej istotą jest założenie funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego. Służby specjalne są elementem polityki i uczestniczą w wykonywaniu politycznych funkcji państwa. Przy charakterystyce służb specjalnych pojawia się w Polsce często twierdzenie o ich apolityczności. Nic bardziej błędnego. Jako element organizacji politycznej, jaką jest państwo są one polityczne. Władza polityczna wykonuje m.in. funkcję (Winczorek, 1981) ochronną, czyli zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego. Wykonywanie funkcji ochronnej jest bezpośrednio związane z funkcjonowaniem służb specjalnych. Aby służby specjalne skutecznie wypełniały swoją rolę w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego demokratycznego państwa prawa muszą być właściwie zorganizowane i zarządzane.

Dla analizy problemów zarządzania i organizacji służb specjalnych RP dobrym układem odniesienia jest uniwersalny model H. J. Leavitta. Według niego „organizacja jest ustrukturalizowanym, czyli uporządkowanym w pewien sposób systemem, złożonym z czterech podstawowych elementów:

- celów realizowanych przez organizację i wynikających stąd konkretnych zadań;
- ludzi wraz z ich indywidualnymi i zbiorowymi dążeniami i wzorcami zachowania;
- wyposażenia materiałowo-technicznego i technologicznego oraz określonych zasad postępowania się nim;
- formalnej struktury, czyli przyjętych zasad podziału pracy, rozmieszczenia uprawnień decyzyjnych oraz obiegu informacji” (Leavitt, 1965, s. 160).

Warunkiem skutecznego funkcjonowania służb specjalnych jest sprzężenie wszystkich tych elementów. Podobny model organizacji proponuje również W. Gościński (1989, s. 51).

Wnętrze służb specjalnych określone jest przez misje, cele i zadania członków służb specjalnych, strukturę organizacyjną, stosowane środki techniczne i metody pracy. Misja służb specjalnych Rzeczypospolitej Polskiej wynika z Konstytucji i jest nią współudział w zapewnieniu bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego państwa i społeczeństwa. Cele służb specjalnych są określone ustawami lub rozporządzeniami jak to ma miejsce w przypadku Centralnego Biura Śledczego. Formułują one cele podstawowe, z których wynikają cele pośrednie i szczegółowe. Na ich podstawie opracowywane są zadania służb specjalnych. Zadania strategiczne zawarte są w „Strategii bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej” przyjętej w 2007 r. (BBN 2007). Ulegają one modyfikacji wraz ze zmianami w sytuacji bezpieczeństwa Polski. Znajduje to wyraz w przyjmowanych dokumentach strategicznych RP. W 2009 r. Minister Obrony Narodowej zarządził dokonanie Strategicznego Przeglądu Obronnego (SPO) 2010–2011 (MON 324/2009). 14 kwietnia 2011 r. został przedstawiony Raport SPO. Zawarte w nim oceny otoczenia strategicznego Polski i kierunków transformacji Sił Zbrojnych RP stanowią przesłanki dla modyfikacji zadań służb specjalnych, w tym przypadku, w aspekcie militarnym.

W funkcjonowaniu służb specjalnych dwa elementy są najważniejsze: uzyskanie informacji i jej właściwe wykorzystanie przez decydentów. Rola służb specjalnych zawarta jest właściwie tylko w tym jednym ele-

mencie – zdobywanie informacji, który obejmuje także opracowanie i przekazanie decydującym. Efektywność działania służby specjalnej w innym zakresie dotyczy terminowości uzyskania, opracowania i przekazania informacji. Jednakże w szerszym zakresie tę efektywność mierzy się stopniem wykorzystania informacji przez decydentów politycznych, wojskowych itp., określa to wartość informacji (Liedel, Serafin, 2011, s. 44–45).

Na efektywność działania służby specjalnej wpływają kadry danej służby i właściwa struktura organizacyjna. Czynnikiem osobowym jest ważny dla zachowania trwałości i ciągłości danej służby specjalnej. W III RP sprawą zasadniczą stała się wiarygodność służb specjalnych, postrzegana właśnie przez pryzmat służących w nich funkcjonariuszy czy żołnierzy. W służbach cywilnych dokonano weryfikacji funkcjonariuszy zgłaszających chęć pracy w nowych służbach. W służbach wojskowych przy tworzeniu Wojskowych Służb Informacyjnych dokonano weryfikacji żołnierzy z reformowanej Wojskowej Służby Wewnętrznej. Ze względów politycznych Wojskowe Służby Informacyjne zostały jednak rozwiązane w 2000 r. W ich miejsce utworzono Służbę Wywiadu Wojskowego i Służbę Kontrywiadu Wojskowego. Likwidację WSI przeprowadzono w atmosferze oskarżeń o rzekome naruszanie prawa ze stratą dla wizerunku Polski we współpracy wywiadowczej NATO i walki z międzynarodowym terroryzmem.

W aspekcie prakseologii, biorąc pod uwagę ilość służb specjalnych w tym z nakładającymi się kompetencjami, sprawą istotną jest koordynacja ich działalności. Ustawowo taką rolę powinien spełniać minister – koordynator ds. służb specjalnych. W okresie rządów Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego stanowisko to nie jest obsadzone.

Funkcję tę wykonuje Kolegium ds. Służb Specjalnych przy Prezesie Rady Ministrów. W praktyce problematyką tą zajmuje się sekretarz Kolegium. W demokratycznym państwie prawa rodzaje i organizacja służb specjalnych jest funkcją ich miejsca w systemie sprawowania władzy, tradycji historycznych, zidentyfikowanych zagrożeń dla bezpieczeństwa narodowego oraz możliwości finansowych państwa.

Przy właściwym zarządzaniu służbami specjalnymi i ich kontroli może być zminimalizowana sprzeczność między ich skutecznością a działaniem w ramach demokratycznego państwa prawnego.

Charakter zmian w środowisku bezpieczeństwa Polski, procesy globalizacji, zmiany cywilizacyjne, kulturowe, technologiczne i tworzenie społeczeństwa obywatelskiego wymuszają zmianę podejścia do służb

specjalnych ze strony władzy publicznej i społeczeństwa oraz konieczność zmian w ich funkcjonowaniu. Oznacza to także potrzebę teoretycznej interpretacji działania współczesnych polskich służb specjalnych w demokratycznym państwie prawa.

### Bibliografia

- Allmeida F. D. (2004), *Manipulacja w polityce, w reklamie, w miłości*, Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk.
- Antoszewski A., Herbut R. (2004), *Leksykon politologii*, Wydawnictwo Atla 2, Wrocław.
- BBN (2007), *Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa.
- Ciupiński A. (2002), *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, „Myśl wojskowa”, nr 6.
- Dory A. J. (2003), *Civil Security, Americans and the Challenge of Homeland Security*, Washington DC.
- Gadomski W. (2010), *Niewidzialna ręka władzy*, „Gazeta Wyborcza”, 27–28 luty.
- Gościński W. (1989), *Cykl życia organizacji*, PWE, Warszawa.
- Kukułka J. (2000), *Teoria stosunków międzynarodowych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Larecki J. (2007), *Wielki leksykon służb specjalnych świata*, Książka i Wiedza, Warszawa.
- Leavitt H. J. (1965), *Applied organizational change In industry*, w: *Handbook of Organization*, ed. G. March, Sage, Chicago.
- Liedel K., Serafin T. (2011), *Otwarte źródła informacji w działalności wywiadowczej*, Wydawnictwo Difin, Warszawa.
- Madej M. (2003), *Globalizacja zagrożeń asymetrycznych*, w: *Globalizacja a stosunki międzynarodowe*, red. E. Haliżak, R. Kuźniar, J. Symonides, Oficyna Wydawnicza Branta, Warszawa–Bydgoszcz.
- Minister Obrony Narodowej (2009), *Decyzja nr 324/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 15 września 2009 r.*, MON, Warszawa.
- Muszyński J. (2007), *Podstawy teorii i praktyki politycznej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.
- Muszyński J. (2007), *Podstawy teorii i praktyki polityki*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.
- Pietras M. (2002), *Oblicza procesów globalizacji*, Wydawnictwo UMCS, Lublin.
- Sielski J. (2007), *Wyznaczniki dobrego państwa*, w: *Wizje dobrego państwa. Idee i teorie*, red. A. Lisowska, A. Jabłoński, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.

- Simonides J. (2004), *Wpływ globalizacji na miejsce i rolę państwa w stosunkach międzynarodowych*, w: *Globalizacja a stosunki międzynarodowe*, red. E. Haliżak, R. Kuźniar, J. Simonides, Oficyna Wydawnicza Branta, Warszawa–Bydgoszcz.
- Staniszki J. (2003), *Władza globalizacji*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Surdyk K. (2011), *Wywiad wojskowy w realizacji polityki bezpieczeństwa państwa*, „Stosunki międzynarodowe”, nr 4.
- Weber M. (1998), *Polityka jako zawód i powołanie*, Wydawnictwo Znak, Kraków.
- Winczorek P. (1981), *Władza polityczna*, w: *Teoria państwa i prawa*, red. J. Kowalski, W. Lamentowicz, P. Winczorek, PWN, Warszawa.
- Zamojski A. (2007), *Spółczesność obywatelska jako fundament nowego paradygmatu władzy*, w: *Wizje dobrego państwa. Idee i teorie*, red. A. Lisowska, A. Jabłoński, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.

---

### The role of special services in a democratic state of law

#### Summary

The name of special services is applied to the civil and military services that organize and conduct intelligence and counterintelligence activities. Their operations are an element generating social and political trust between the political authorities and citizens. Given the current conditions of international relations and the international situation, a state is required to have efficient special services at its disposal.

A negative impact of globalization on state functioning, both in its external and internal dimensions, forces Polish special services to strengthen their fundamental function, that is providing information. The weakness of military intelligence and counterintelligence follows from the dissolution in 2000 of the Military Intelligence Services (WSI), and wasting their potential for political reasons. The role and task of special services in a democratic state should be to protect the liberty and democracy of the political system's principles, as set out in the Constitution, instead of protecting particular interests. The nature of the transformations occurring in security circles in Poland and related globalization processes, as well as civilizational, cultural and technological changes and the emergence of a civil society, demand a different attitude to the special services to be taken both by the public authorities and society, and make changes in their functioning necessary. This also calls for the need for a theoretical interpretation of the operations of modern Polish special services in a democratic state of law.

