



Komentarz KBN

Nr 11 (66) / 2020

8 kwietnia 2020 r.

© 2020 Uniwersytet Jagielloński & Mateusz Kolaszyński

Trzydzieści lat cywilnych służb specjalnych

[Mateusz Kolaszyński](#)

Trzydzieści lat temu - 6 kwietnia 1990 r. - Sejm uchwalił pakiet tzw. ustaw policyjnych, na który składały się: [ustawa o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych](#), [ustawa o Policji](#) i [ustawa o Urzędzie Ochrony Państwa](#). Oznaczało to utworzenie Policji w miejsce Milicji Obywatelskiej (MO). Z kolei rozwiązywaną Służbę Bezpieczeństwa (SB) miał zastąpić Urząd Ochrony Państwa (UOP). Zmieniła się też pozycja ministra spraw wewnętrznych i jego relacje z nowo powstałymi służbami. Ustawy policyjne były istotnym krokiem w dostosowaniu aparatu bezpieczeństwa do potrzeb demokratycznego państwa prawnego. Wymagało to zmiany organizacji i funkcjonowania służb wywiadowczych i policyjnych. Finalnie konieczne było poddanie całego resortu spraw wewnętrznych cywilnej i społecznej kontroli. Istotną częścią tej reformy było powołanie UOP – chronologicznie pierwszej cywilnej służby specjalnej w III Rzeczypospolitej Polskiej.

Ustawa o UOP miała stanowić podstawę prawną dla organizacji służby specjalnej działającej w warunkach demokratycznego państwa prawnego. Trzeba nadmienić, że nie posługiwała się ona pojęciem „służba specjalna”, które nie było wtedy jeszcze utożsamiane ze służbami wywiadowczymi. Ustawa z 6 kwietnia 1990 r. była znaczącą zmianą w stosunku do wcześniejszego okresu. Najbardziej trwałe okazały się propozycje związane z organizacją nowego urzędu. Dotyczyło to przede wszystkim konsekwentnego oddzielenia UOP od Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i innych służb, w tym przede wszystkim Policji.

Do 1990 r. służby specjalne i policyjne były częściami składowymi resortu spraw wewnętrznych, na którego czele stał minister odpowiedzialny za zapewnienie ochrony i bezpieczeństwa państwa oraz porządku konstytucyjnego. Zadania te wykonywał przy pomocy SB, MO oraz

podległych jednostek wojskowych i straży pożarnej. Sam resort był zmilitaryzowany – wyżsi urzędnicy mieli stopnie oficerskie albo generalskie. Ministerstwo było zhierarchizowanym i scentralizowanym monolitem. W chwili uchwalania ustaw policyjnych na jego czele stał generał Czesław Kiszczak. SB i MO nie posiadały autonomii organizacyjnej i były częścią składową Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Służby nie tylko były wkomponowane w resort spraw wewnętrznych. Dodatkowo nie były one jasno oddzielone od siebie. Terenowe organy MO i SB były organicznie scalone na szczeblu wojewódzkim i rejonowym. Aparatem bezpieczeństwa kierowali szefowie wojewódzkich i rejonowych urzędów spraw wewnętrznych. Pod tym szyldem działała także SB, która posiadała wspólne z MO piony administracyjno-finansowe, logistykę, komórki personalne i partyjne.

Na organizacyjną jedność aparatu bezpieczeństwa nakładała się jeszcze jedna charakterystyczna cecha – wysokie upartyjnienie struktury organizacyjnej MSW. Przynależność funkcjonariuszy SB do Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej (PZPR) była powszechna. Istniały też powiązania organizacyjne, funkcjonalne i personalne z PZPR. Wszystkie te trzy elementy: scalenie z ministerstwem, brak klarownego oddzielenia poszczególnych służb oraz upartyjnienie oddaje rota przysięgi składanej przez funkcjonariuszy SB i MO: *Ja, obywatel Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, świadom podejmowanych obowiązków funkcjonariusza pełniącego służbę w resorcie spraw wewnętrznych, ślubuję: służyć wiernie socjalistycznej ojczyźnie – Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Narodowi Polskiemu i Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej, chronić konstytucyjne zasady ustrojowego Państwa i jego bezpieczeństwo, nawet z narażeniem życia i zdrowia (...).*

Ustawy policyjne z 1990 r. nadały całkowicie nową strukturę MSW. Oddzielono od ministerstwa poszczególne służby (Policja, UOP). Od tej pory minister spraw wewnętrznych miał być odpowiedzialny za politykę bezpieczeństwa wewnętrznego i nadzór nad służbami. Służby z kolei miały być fachowe i neutralne politycznie, z czym wiązał się m.in. ustawowy zakaz przynależności funkcjonariuszy do partii politycznych. UOP, podobnie jak Policja, stał się autonomicznym w stosunku do ministerstwa urzędem. Merytoryczne kierownictwo nad tą służbą miało należeć do szefa UOP. Minister miał prawo wkraczać w merytoryczną działalność wywiadu tylko wtedy, gdy upoważniały go do tego akty normatywne. Oznaczało to usamodzielnienie szefa UOP. Pod względem prawnym został on centralnym organem administracji państwowej, najwyższym dowódcą podległej formacji oraz służbowym przełożonym wszystkich funkcjonariuszy. Ponadto w 1990 r. zrezygnowano w sposób konsekwentny ze scalenia organizacyjnego Policji i UOP.

Przed 1990 r. MSW jako całość zostało powołane do zapewnienia bezpieczeństwa komunistycznemu państwu, w tym jego ustroju z dominującą pozycją PZPR. W 1990 r. ograniczono zakres zadań nowej służby. Zrezygnowano z części z nich, które w państwach demokratycznych należą do administracji cywilnej, np. wydawanie paszportów. Z części zadań charakterystycznych dla policji politycznej państwa autorytarnego w ogóle zrezygnowano. Dotyczyło to zadań wykonywanych przez Departamenty III-VI MSW. Zakres ich działania obejmował środowiska twórcze i inteligencję, kościoły i związki wyznaniowe, przemysł i komunikację oraz środowiska wiejskie. Konieczne okazało się także rozdzielenie zadań między Policję i UOP. Zgodnie z ustawami policyjnymi Policja miała zajmować się przestępczością pospolitą (ochrona bezpieczeństwa obywateli oraz ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego). Z kolei UOP miał zajmować się ochroną bezpieczeństwa państwa i jego porządku

konstytucyjnego. Do zagrożeń przeciwko państwu zaliczono m.in. terroryzm, szpiegostwo, naruszenie tajemnicy państwowej czy zagrożenia godzące w niezależność i całość państwa.

Do 1990 r. formalnie takie same uprawnienia posiadali funkcjonariusze MO i SB. W tym aspekcie również doszło do rozdzielenia kompetencji służb. Na mocy ustaw policyjnych UOP otrzymał „własne”, szerokie uprawnienia. Najwięcej kontrowersji wzbudzało przyznanie służbie wywiadowczej uprawnień dochodzeniowo-śledczych charakterystycznych dla służb policyjnych. W tym wypadku przeważał pogląd o konsekwentnym rozdzieleniu UOP i Policji. Uznano, że prowadzenie przez Policję śledztw w sprawach, które zostały wykryte przez UOP może zacierać granicę między dwoma służbami i prowadzi do rozmycia odpowiedzialności.

W latach 1989-1990 mechanizmy cywilnej kontroli musiały być zbudowane od podstaw. Przed transformacją ustrojową działalność aparatu bezpieczeństwa była nadzorowana i kontrolowana przez wąskie grono osób ze ścisłego kierownictwa partii komunistycznej. Kontrola parlamentarna, sądowa czy społeczna była iluzoryczna. Ustawy z 1990 r. bardzo skromnie regulowały jeszcze te kwestie. Zmiany w tej materii wymagały rozwoju demokratycznych instytucji. Warto dodać, że w tamtym okresie nawet w rozwiniętych państwach demokratycznych instytucjonalne rozwiązania w zakresie kontroli i nadzoru nad służbami specjalnymi były skromne. Ustawy policyjne sankcjonowały działalność powołanego w 1989 r. Politycznego Komitetu Doradczego przy ministrze spraw wewnętrznych. W skład komitetu wchodził reprezentanci głównych sił politycznych, w tym opozycji parlamentarnej. W posiedzeniach brał udział szef UOP, komendant główny Policji oraz przedstawiciele prezydenta. Zadaniem komitetu było doradzanie i konsultowanie węzłowych kwestii związanych z działalnością ministra spraw wewnętrznych oraz podległych mu organów. Miało to stanowić element uspołecznienia prac resortu. Ustawy policyjne zmieniły też charakter relacji szefa UOP z ministrem spraw wewnętrznych i premierem. Od tej pory członkowie rządu nie mieli być już bezpośrednio zaangażowani w pracę służb, lecz zajmowali się nadzorem nad szefem tej służby. Ten ostatni miał z kolei odpowiadać za merytoryczną działalność podległego urzędu.

Z dzisiejszej perspektywy możemy stwierdzić, że ustawy policyjne stanowiły wzorzec dla uchwalanych później ustaw kompetencyjnych kolejnych służb. W zakresie organizacji, zadań i uprawnień ustawa o UOP stanowiła punkt odniesienia dla wszystkich obecnie funkcjonujących służb specjalnych: ABW, AW, CBA, SKW i SWW. Jednak po 1990 r. nie rozwijano konsekwentnie ustawodawstwa policyjnego i nie usunięto szeregu jego niedoskonałości. Wśród tych ostatnich możemy wymienić prawne uregulowanie działalności wywiadu. W 1990 r. kwestia ta została odłożona na dalszy plan. Wywiad stał się istotną częścią UOP nadzorowanego *nota bene* przez ministra spraw wewnętrznych. Z punktu widzenia wywiadu takie usytuowanie było pozbawione podstaw. Przede wszystkim ustawa z 1990 r. nie odnosiła się do specyfiki pracy służb wywiadowczych poza granicami kraju. Między innymi nie zostały uregulowane uprawnienia i obowiązki związane z działalnością wywiadowczą prowadzoną w innych państwach. Brak kompleksowych rozwiązań w tej materii jest problemem wciąż aktualnym. Wspólne dla wywiadu i kontrwywiadu akty normatywne, tj. ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu i ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego są wzorowane na ustawie o UOP i tak samo jak ona w głównej mierze regulują działalność na terytorium państwa polskiego.

Patrząc z perspektywy 30 lat możemy stwierdzić, że nie została też rozbudowana ustawowa konstrukcja neutralnych politycznie szefów służb. Można zrozumieć, że na początku lat 90. nie wymagano od szefa UOP doświadczenia związanego z pracą służb specjalnych. Jednak obecnie brak ustawowych wymogów gwarantujących obsadę tych stanowisk przez osoby merytorycznie przygotowane do tej funkcji budzi większe wątpliwości. Ta kwestia nadal pozostaje w gestii kolejnych rządów, które mają dużą swobodę w tej materii. Praktyka polityczna pokazuje, że szefami służb specjalnych zostawali zarówno funkcjonariusze służb specjalnych, jak i politycy bez doświadczenia związanego z pracą tego typu instytucji. Ta dowolność odnośnie do obsady stanowisk szefów pozostaje w kontraście z ustawowymi rozwiązaniami, które predestynują do powoływania na te funkcje osób doświadczanych, dających gwarancje zachowania neutralności politycznej.

W ostatnich latach pojawił się istotny wyłom w relacjach pomiędzy szefami służb a członkami rządu. 9 listopada 2017 r. Sejm uchwalił [ustawę](#), która znacząco rozszerzyła nadzór ministra spraw wewnętrznych nad podległymi służbami, w tym Policją. Oprócz nadania ministrowi dodatkowych uprawnień nadzorczych, powołano Biuro Nadzoru Wewnętrznego, które działa w ramach Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Nowe uprawnienia nadzorcze dają ministrowi możliwość dostępu do newralgicznego obszaru pracy służb, jakim jest prowadzenie czynności operacyjno-rozpoznawczych. Umożliwia to znaczący wpływ na merytoryczną pracę służb. Można się zastanawiać, czy taka regulacja nie zaburza relacji pomiędzy politycznym ministerstwem a fachowymi i neutralnymi politycznie służbami.

W związku z immanentną trudnością w jasnym rozdzieleniu zadań służb specjalnych i policyjnych warto odnotować znikomy rozwój przepisów dotyczących współdziałania służb wywiadowczych i służb policyjnych. Od 1990 r. mamy do czynienia ze stałym wzrostem zadań i uprawnień służb. Niestety nie zostaje to zrównoważone tym, czego w ustawach policyjnych z 1990 r. jeszcze na szeroką skalę nie było, czyli mechanizmami kontroli zewnętrznej. Ustawy z 1990 r. dały formalne gwarancje, że poszukiwanie odpowiednich rozwiązań będzie dokonywane przez cywilnych polityków, w założeniu w interesie obywateli, a nie poszczególnych partii. Ta szansa nie została jednak jak do tej pory w pełni wykorzystana.