

Patryk Dobrzycki

CYWILNE SŁUŻBY SPECJALNE



WARSZAWA
2020

mojej Żonie i Synom

Recenzenci:

dr hab. Tomasz Aleksandrowicz, prof. WSPol w Szczytnie
dr hab. Sławomir Zalewski, prof. SWPW w Płocku

Redakcja naukowa:

prof. dr hab. inż. Waldemar Kitler

Redakcja merytoryczna:

dr Zbigniew Moszumański

Opracowanie graficzne i projekt okładki:

Agencja Wydawnicza IDEAPRESS Anna Skowrońska

Copyright©Wydawnictwo Towarzystwa Wiedzy Obronnej, 2020

Copyright©Patryk Dobrzycki, 2020

ISBN 978-83-944423-6-1 (miękka oprawa)

ISBN 978-83-68170-05-4 (pdf)

ISBN 978-83-68170-06-1 (epub)

ISBN 978-83-68170-07-8 (mobi)

Wydanie I

Publikacja sfinansowana ze środków własnych autora.

Wydawca:

Wydawnictwo Towarzystwa Wiedzy Obronnej

ul. 11 Listopada 17/19, 03-446 Warszawa

www.two.edu.pl

e-mail: kontakt@two.edu.pl

Wydawnictwo Towarzystwa Wiedzy Obronnej znajduje się w wykazie wydawnictw publikujących recenzowane monografie naukowe, sporządzonym przez MNiSzW: poz. 652, poziom I – 80 punktów.

SPIS TREŚCI

Wstęp	9
1. Teorie i doktryny w zakresie roli i organizacji służb specjalnych w państwie	21
1.1. Uwagi ogólne	21
1.2. Geneza służb specjalnych.....	22
1.3. Służby specjalne – konceptualizacja pojęcia	27
1.4. Służby specjalne jako służby kontrwywiadowcze i wywiadowcze	33
1.5. Cywilne służby specjalne PRL	40
1.6. Wnioski	47
2. Geneza i obecny zakres kompetencyjny oraz formy działania cywilnych służb specjalnych w Polsce	49
2.1. Uwagi ogólne	49
2.2. Transformacja cywilnych służb specjalnych RP w latach 1989–2017	53
2.3. Zakres kompetencyjny oraz formy działania cywilnych służb wywiadowczych.....	72
2.4. Zakres kompetencyjny oraz formy działania cywilnych służb kontrwywiadowczych.....	82
2.5. Zakres kompetencyjny oraz formy działania innych cywilnych instytucji mających status służby specjalnej	98
2.6. Czynności operacyjno-rozpoznawcze jako podstawowa forma działania cywilnych służb specjalnych	106
2.7. Wnioski	121

3. Istota demokratycznego nadzoru i kontroli nad cywilnymi służbami specjalnymi RP	125
3.1. Uwagi ogólne	125
3.2. Istota oraz pojęcia kontroli, nadzoru oraz koordynacji.....	129
3.3. Kontrola parlamentarna	136
3.4. Nadzór władzy wykonawczej	148
3.5. Kontrola sądowa.....	159
3.6. Kontrola społeczna.....	166
3.7. Postulaty zmian.....	170
3.8. Wnioski	176
4. Cywilne służby specjalne w wybranych państwach demokratycznych.....	183
4.1. Uwagi ogólne	183
4.2. Wielka Brytania.....	184
4.3. Republika Federalna Niemiec	195
4.4. Czechy.....	209
4.5. Wnioski	216
5. Koncepcja kompetencyjno-organizacyjna cywilnych służb specjalnych RP	223
5.1. Założenia do koncepcji kompetencyjno-organizacyjnej cywilnych służb specjalnych RP	223
5.2. Misja, cele, zadania i funkcje cywilnych służb specjalnych	236
5.3. Model organizacyjny cywilnych służb specjalnych	249
5.3.1. Wariant zachowawczy.....	253

5.3.2. Wariant zmodernizowany.....	255
5.3.3. Wariant innowacyjny	258
5.4. Koncepcja wdrożenia modelu optymalnego cywilnych służb specjalnych RP	267
5.5. Wnioski	271
Zakończenie	273
Bibliografia	278
Spis rysunków	294
Spis tabel	294

Wstęp

Funkcjonowanie współczesnych państw jest nierozzerwalnie związane z działalnością służb specjalnych. Fundamentalną cechą tych instytucji jest tajność działania. Wobec tego próba deskrypcji służb specjalnych, a w szczególności ich działalności stanowi szczególne wyzwanie, polegające na układaniu obrazów z bardzo drobnych elementów, przy czym z góry można założyć, że nie wszystkie elementy się znajdują¹.

Podstawowym zadaniem rzeczonych instytucji jest ochrona bezpieczeństwa państwa, a w szczególności ochrona bezpieczeństwa zewnętrznego i bezpieczeństwa wewnętrznego oraz jego porządku konstytucyjnego². Należy zatem mieć na uwadze, że służby specjalne są narzędziem wykonawczym państwa, przez którego pryzmat zadań dochodzimy istoty przedmiotowej problematyki³. W przywołanym zastosowaniu działalność służb specjalnych jest jedną z odpowiedzi państwa na zagrożenia oraz wyzwania, jakie od zawsze generowało środowisko bezpieczeństwa zarówno w wymiarze wewnętrznym, jak i zewnętrznym. Jednocześnie należy mieć na uwadze, iż wraz z upływem czasu pojawiły się nowe formy agresji, a także zwiększyło się prawdopodobieństwo napaści zbrojnej. Dlatego osobliwość służb specjalnych, o której świadczy sposób ich działania w wymiarze

¹ A. Misiuk, *Służby specjalne II Rzeczypospolitej*, Warszawa 1998, s. 12.

² G. Rydlewski, *Służby specjalne w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego*, w: *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, red. S. Sulowski, M. Brzeziński, Warszawa 2009, s. 228.

³ W. Kitler, *Organizacja bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. Aspekty ustrojowe, prawno-administracyjne i systemowe*, Warszawa 2018, s. 404.

informacyjnym i kreatywnym, odbiegający od funkcjonowania pozostałych organów realizujących swoje funkcje w obszarze bezpieczeństwa państwa, plasuje omawiane instytucje na dominującej pozycji wśród sił chroniących państwo.

Współczesny podział służb specjalnych można dokonać umownie wedle dwóch kryteriów: obszaru aktywności (wewnętrzne i zewnętrzne) i sfery zainteresowań lub podległości (cywilne i wojskowe).

Przedmiotem rozważań przedstawionych w niniejszej monografii, uczyniono więc cywilne służby specjalne (dalej także cywilne specsłużby, tajne służby, służby wywiadowcze, służby kontrwywiadowcze), przez które należy rozumieć: „usytuowane w strukturze aparatu władzy państwowej organizacyjnie samodzielne (podległe prezydentowi, premierowi lub upoważnionej przez niego osobie, np. ministrowi ds. służb specjalnych) bądź wchodzące w skład innej jednostki państwowej (np. ministerstwa) instytucje, takie jak: służba wywiadu i kontrwywiadu, a także służba bezpieczeństwa lub policja polityczna, uprawnione do działań o charakterze tajnym, mające na celu ochronę interesów narodowych, bezpieczeństwa państwa oraz jego instytucji politycznych i obywateli przed różnymi zagrożeniami ze strony sił zewnętrznych i wewnętrznych, m.in. takich jak: szpiegostwo, działania przeciw polityce zagranicznej, działania antypaństwowej opozycji, ujawnianie informacji niejawnych, zamachy, terroryzm, sabotaż, proliferacja broni masowej zagłady, międzynarodowa przestępczość zorganizowana”⁴.

Innymi słowy cywilne służby specjalne można identyfikować jako elitarne agendy państwowe, których szczególna pozycja w państwie wynika przede wszystkim z wykonywanych zadań oraz posiadanych sił i środków, dzięki którym owe instytucje są w stanie pozyskać wiedzę, która jest poza zasięgiem innych organów państwowych odpowiedzialnych za bezpieczeństwo. Co więcej, złożona natura obecnych zagrożeń powoduje, że skuteczność cywilnych służb specjalnych pozostaje kluczowa dla ochrony suwerenności państwa, jego niezależności politycznej oraz integralności granic.

Jak podkreśla W. Kitler, w państwie demokratycznym w oparciu o zakres kompetencyjny cywilnych służb specjalnych można wnosić

⁴ *Polskie służby specjalne – słownik*, red. K.A. Wojtaszczyk, Warszawa 2011, s. 54.

o specyfice jego bezpieczeństwa i porządku konstytucyjnego⁵. Dlatego też monografia stanowi próbę analizy funkcjonowania wyłącznie cywilnych służb specjalnych w Polsce, w wymiarze aktywności owych cywilnych instytucji autor natrafił bowiem na wiele problemów, których wyjaśnienie na podstawie zgromadzonej, jak dotąd, wiedzy było niepełne i niewłaściwe. W ten sposób zrodził się problem naukowy, będący pierwszym ogniwem procesu badawczego, który zgodnie z twierdzeniem K. Poppera „[...] rodzi się zazwyczaj z potrzeby wyjaśnienia”⁶. Ujmując zatem bardziej funkcjonalnie określenie znaczenia pojęcia problemu naukowego, można stwierdzić zgodnie ze wskazaniem J. Apanowicza, iż „[...] są to swoiste pytania i jako takie zakładają pewną wiedzę, coś się wie, formułując odpowiedź na postawione pytanie, i czegoś się nie wie, udzielając odpowiedzi, i właśnie chodzi o to, aby się dowiedzieć, czyli poznać prawdę w obrębie tego, czego się nie wie”⁷.

Uwzględniając te eksplikacje, należy stwierdzić, iż współczesny kształt cywilnych służb specjalnych RP, do których zalicza się Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ABW), Agencję Wywiadu (AW) i Centralne Biuro Antykorupcyjne (CBA), to rezultat przemian, jakie następowały w konstrukcji niniejszych instytucji w ostatnim ponad ćwierćwieczu. Jednocześnie, uwzględniając wciąż formułowane plany zmian wobec cywilnych służb specjalnych RP, w sposób uprawniony można stwierdzić, iż pozostają one ciągle w fazie dalszego konstruowania zarówno w wymiarze kompetencyjnym, jak i organizacyjnym. Przemiany dokonywane w przedmiotowym obszarze funkcjonowania charakteryzują polskie, cywilne specsłużby jako struktury niezdolne do przyjęcia i utrzymania stałej struktury organizacyjno-kompetencyjnej, którą nieustannie cechuje stan permanentnych przeobrażeń.

Kolejny problem, identyfikowany w przedmiotowym zakresie, dotyczy sfery kompetencyjnej polskich cywilnych służb specjalnych. Sformułowana jest ona nieprecyzyjnie, w rezultacie czego służby te zderzają się z chroniczną konwergencją kompetencji, rzutującą na efektywność realizowanych zadań, szczególnie w obszarze czynności

⁵ W. Kitler, *Organizacja bezpieczeństwa narodowego...*, s. 403.

⁶ K. Popper, *Nędra historycyzmu*, Warszawa 2008, s. 59.

⁷ J. Apanowicz, *Metodologia ogólna*, Gdynia 2002, s. 44–45.

operacyjno-rozpoznawczych. Dlatego też uzasadnionym stwierdzeniem jest, że w orbicie zainteresowań cywilnych służb specjalnych jest zbyt duże nawarstwienie spraw o charakterze kryminalnym, które powinny być rozpoznawane przez służby policyjne. Przedmiotowe instytucje (w szczególności ABW) powinny koncentrować się wyłącznie na działaniach ukierunkowanych na ochronę państwa i jego porządku konstytucyjnego, których istotą jest aktywność informacyjna na rzecz organów władzy publicznej.

Następny problem, na którym ogniskują się rozważania przedstawione w monografii, sprowadza się do odpowiedzi na pytanie, czy właściwym rozwiązaniem jest istnienie odrębnych instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne kraju. W dyskursie publicznym coraz częściej jest uwypuklana opinia zakładająca, iż odseparowanie instytucji odpowiedzialnych za cywilny wywiad i kontrwywiad jako dwóch niezależnych agend, oddziałuje pejoratywnie na system informacyjny, w kontekście transmisji danych mających umacniać bezpieczeństwo państwa. Dlatego też rozważaniu są poddawane rozmaite warianty funkcjonowania ABW i AW, w tym ich reintegracja w celu zoptymalizowania funkcji przekazywania informacji na temat zagrożeń bezpieczeństwa państwa do właściwych komórek decyzyjnych państwa.

Zagadnieniem, które wymaga także skupienia szczególnej uwagi i dotyczy funkcjonowania cywilnych służb specjalnych w Polsce, jest niesprecyzowany jednoznacznie i wielokrotnie krytykowany system nadzoru i kontroli nad tymi instytucjami. Jego funkcjonowanie w obecnym kształcie może skutkować, jak się wydaje, brakiem zagwarantowania właściwych warunków do bezpiecznego i skutecznego funkcjonowania cywilnych służb specjalnych w obowiązującym porządku prawno-ustrojowym.

Wobec czego, obecną sytuację organizacyjno-kompetencyjną polskich cywilnych służb specjalnych można wstępnie ocenić w uzasadniony sposób jako niewłaściwą. Wynika ona, jak się wydaje, przede wszystkim z ułomności funkcji informacyjnej w aspekcie tzw. wczesnego ostrzegania, tj. gromadzenia i przekazywania właściwym organom państwowym wiedzy, zwłaszcza wyprzedzającej odnośnie do zagrożeń i ich źródeł, a także obierania należytej postawy w obliczu nowych wyzwań. Na podstawie profesjonalnie sprawowanej funkcji

informacyjnej powinna być dokonywana ocena stopnia zagrożenia bezpieczeństwa państwa oraz zaimplementowane właściwe działania ochronne. Dlatego w uzasadniony sposób można przypuszczać, iż cywilne służby specjalne w Polsce potrzebują zmian w zakresie dostosowania ich struktury kompetencyjno-organizacyjnej do wymogów współczesnego, dynamicznego środowiska bezpieczeństwa.

Biorąc to pod uwagę, należy więc podkreślić, iż określenie wyzwań i wygenerowanie kierunków zmian cywilnych służb specjalnych RP, stymulowało potrzebę przeprowadzenia badań odnośnie do ich działalności. W konsekwencji tego wyodrębnił się główny problem badawczy, który został sformułowany w postaci następującego pytania: jaka koncepcja kompetencyjno-organizacyjna cywilnych służb specjalnych RP zapewni sprawne ich funkcjonowanie, a tym samym jakich zmian należy dokonać, aby zapewnić optymalny poziom wykonywanych przez nie zadań? Wieloaspektowy charakter badań głównego problemu badawczego wymagał zdekomponowania go na pięć problemów szczegółowych:

1. Jaki jest stan teorii i doktryny o roli i organizacji służb specjalnych w państwie?
2. Jaka jest geneza i obecny zakres kompetencyjny oraz formy działania służb specjalnych w Polsce?
3. Jak przedstawiają się obecny nadzór oraz kontrola nad działalnością cywilnych służb specjalnych RP?
4. Jak funkcjonują cywilne służby specjalne w wybranych państwach europejskich i co w tym zakresie może zostać zaadaptowane na potrzeby doskonalenia cywilnych służb specjalnych RP?
5. W jakich obszarach funkcjonowania cywilnych służb specjalnych RP należy dokonać zmian w celu usprawnienia ich działalności w świetle bieżących wyzwań oraz zagrożeń bezpieczeństwa Polski.

Głównym celem niniejszej monografii jest zatem sformułowanie koncepcji kompetencyjno-organizacyjnej cywilnych służb specjalnych RP i niezbędnych zmian w tym zakresie, które zapewnią skuteczne wykonanie zadań na potrzeby bezpieczeństwa narodowego RP. Założono tym samym, iż obecne rozwiązania w zakresie funkcjonowania cywilnych służb specjalnych RP nie pozwalają na odpowiednie wykorzystanie ich potencjału w zderzeniu z wielowymiarową postacią

zagrożeń bezpieczeństwa narodowego (państwa)⁸ oraz współczesnymi wyzwaniem dla tego typu instytucji. W związku z tym optymalne funkcjonowanie cywilnych specusług jako wyspecjalizowanych organów wykonawczych państwa w dziedzinie bezpieczeństwa wymaga dokonania zmian w zakresie kompetencyjno-organizacyjnej, a w szczególności: jasno określonego przeznaczenia i postawionych zadań, zintegrowanej formuły działania zapewniającej sprawny przepływ informacji, technologii, sił i środków, precyzyjnie określonych zagrożeń, które pozostaną w orbicie zainteresowań, a także skutecznej formuły nadzoru oraz kontroli nad działaniami tego typu instytucji.

Uwzględniając tak zarysowaną sytuację problemową, można stwierdzić, iż analiza poglądów teoretycznych i doktryny w kontekście kształtowania się zinstytucjonalizowanej formy działania tajnych służb pozwala na zilustrowanie miejsca i roli, jakie tego typu instytucje odgrywają w strukturze państwa. Jednocześnie umożliwia wyodrębnienie cech wyróżniających służby specjalne spośród innych instytucji państwowych odpowiedzialnych za bezpieczeństwo oraz wskazanie, jaki rodzaj zadań wykonywanych w obszarze bezpieczeństwa narodowego jest charakterystyczny wyłącznie dla tego typu instytucji. Ukazuje także, iż szczególna pozycja służb specjalnych w państwie wynika przede wszystkim z funkcji informacyjnej względem najważniejszych narodowych ośrodków decyzyjnych.

Przypuszczalnie kluczowymi problemami, z jakimi zderzają się obecnie cywilne służby specjalne RP w obszarze kompetencyjnym, jest to, iż zadania polskich cywilnych służb specjalnych są postawione nieprecyzyjnie. W konsekwencji tego mamy do czynienia z przewlekłym zazębianiem się kompetencji, rzutującym na efektywność wykonywanych zadań, szczególnie w obszarze czynności operacyjno-rozpoznawczych. Brak jest także w polskim porządku prawnym odrębnej ustawy unifikującej prowadzenie czynności operacyjno-rozpoznawczych. Ponadto w orbicie zainteresowań cywilnych

⁸ Bezpieczeństwo narodowe jest terminem możliwie najszerszym, obejmującym swoim zasięgiem inne rodzaje bezpieczeństwa. Tym samym może być stosowany przy interpretacji przepisów Konstytucji RP jako pojęcie zbiorcze, w którego skład wchodzi bezpieczeństwo państwa, bezpieczeństwo obywateli, bezpieczeństwo wewnętrzne, bezpieczeństwo zewnętrzne, a nawet porządek publiczny. Zob. M. Brzeziński, *Rodzaje bezpieczeństwa państwa*, w: *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa...*, s. 35–36.

służb specjalnych jest zbyt duże nawarstwienie spraw o charakterze kryminalnym, które mogłyby być rozpoznawane przez inne właściwe organa państwowe.

Ponadto już na wstępie można stwierdzić, iż skorygowaniu należy poddać system nadzoru i kontroli nad cywilnymi służbami specjalnymi. Funkcjonujący w obecnym kształcie system nie gwarantuje właściwych warunków do bezpiecznego i skutecznego funkcjonowania cywilnych służb specjalnych w obowiązującym w Polsce porządku prawno-ustrojowym.

Wydaje się także, iż prowadzenie rozważań w aspekcie działalności polskich cywilnych służb specjalnych bez odniesień do rozwiązań proponowanych w innych państwach, byłoby procesem niezupełnym i pozbawionym merytorycznego elementu. Doświadczenia innych państw demokratycznych wskazują, jednakże na brak „jedynej słusznej” formy organizacji sprawnie działających tajnych służb. Rozwiązania zastosowane w jednym państwie, ze względu na uwarunkowania ustrojowe, geopolityczne, kulturowe czy też systemowe, nie mogą być wykorzystane w innym państwie. Rozstrzygnięcia w zakresie funkcjonowania organów państwa odpowiedzialnych za bezpieczeństwo wymagają rozwiązań narodowych. Niemniej jednak można założyć, iż pewne formy działalności cywilnych służb specjalnych w innych państwach, a w szczególności powierzone im zadania, ich organizacja, nadzór i kontrola mogą mieć wpływ na wnioski i opracowanie koncepcji optymalizacji działania cywilnych służb specjalnych RP.

Podsumowując, można przypuszczać, iż sposobem na usprawnienie pracy służb jest opracowanie koncepcji kompetencyjno-organizacyjnej cywilnych służb specjalnych w Polsce, która będzie stanowiła swoisty model teoretyczny i może być traktowana postulatywnie w obszarze ewentualnych zmian, jakie wobec rodzimych specsłużb mogą zostać zaimplementowane.

Monografia składa się z pięciu rozdziałów. W rozdziale pierwszym zaprezentowano genezę powstania instytucji służb specjalnych – w ujęciu uniwersalnym i historycznym. Szczególnym jego elementem są zagadnienia związane z ukazaniem istoty i typologii cywilnych służb specjalnych, z uwzględnieniem ewolucji ich zadań, uprawnień oraz organizacji. W rozdziale zaprezentowano także zadania, organizację oraz miejsce cywilnych służb specjalnych PRL w strukturze państwa,