

Witold GRACA

Uniwersytet WSB Merito Wydział Chorzów

wgraca@wp.pl

<https://orcid.org/0000-0002-6226-7750>

<https://doi.org/10.34739/dsd.2025.02.06>



UPRAWNIENIA ŚLEDTCZE POLSKICH I CZESKICH CYWILNYCH SŁUŻB SPECJALNYCH – AGENCJA BEZPIECZEŃSTWA WEWNĘTRZNEGO I BEZPEČNOSTNÍ INFORMAČNÍ SLUŽBA

ABSTRAKT: Polskie i czeskie cywilne służby specjalne, mimo ogólnych podobieństw, zasadniczo różnią się w zakresie posiadanych uprawnień śledczych. Polska Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ABW) została przez ustawodawcę wyposażona w uprawnienia dochodzeniowo-śledcze w zakresie realizacji swoich zadań, w przeciwieństwie do niej czeska Informacyjna Służba Bezpieczeństwa (BIS) posiada uprawnienia śledcze jedynie wobec własnych funkcjonariuszy, którzy popełnią przestępstwo. Czeskie cywilne służby specjalne są dużo bliższe modelowi przyjętemu w innych liberalnych demokracjach w Europie, takich jak Republika Federalna Niemiec czy Wielka Brytania, niż służby polskie. Podstawą organizacji czeskich służb specjalnych i ich miejsca w systemie politycznym Czech jest tzw. zasada koniecznego rozdzielenia (oddělovací imperativ). Zasada ta wprowadziła postulat niełączenia wywiadowczych sposobów uzyskiwania informacji z uprawnieniami wykonawczymi (policijnymi), związanymi z możliwością stosowania przymusu bezpośredniego. Sytuacja ta ma głębokie korzenie historyczne sięgające do czasów przemian demokratycznych w 1989 roku. Biorąc pod uwagę analizę procesów politycznych, które doprowadziły do powstania nowych służb specjalnych w obu tak przecież bliskich historycznie i kulturowo krajach po roku 1989, można postawić wniosek, iż podstawowym powodem odmiennego rozwoju cywilnych służb specjalnych był występujący w Polsce brak wizji i zaangażowania w kwestie reformy służb ze strony najwyższych czynników politycznych reprezentujących stronę opozycyjną. Praktyczne koncepcje reformatorskie dotyczące modelu służb zostały w Polsce wypracowane na poziomie komisji sejmowych. W Czechosłowacji, a później w Republice Czeskiej od początku zmian w roku 1989 w proces zmian w służbach był zaangażowany wywodzący się z opozycji prezydent, który reprezentował szczegółową koncepcję reform, nawiązującą wprost do zachodniego modelu służb specjalnych.

SŁOWA KLUCZOWE: służby specjalne, uprawnienia śledcze, modele służb, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Informacyjna Służba Bezpieczeństwa

INVESTIGATIVE POWERS OF POLISH AND CZECH CIVILIAN SPECIAL SERVICES – INTERNAL SECURITY AGENCY AND SECURITY INFORMATION SERVICE

ABSTRACT: Despite general similarities, the Polish and Czech civilian intelligence services differ significantly in their investigative powers. The Polish Internal Security Agency (ABW) has been granted investigative powers by law to carry out its tasks; in contrast, the Czech Information Security Service (BIS) only has investigative powers against its own officers who commit a crime. Czech civilian intelligence services are much closer to the model adopted in other liberal democracies in Europe, such as the Federal Republic of Germany or the United Kingdom, than are the Polish services. The basis for the organization of Czech intelligence services and their place in the Czech political system is the so-called principle of necessary separation (oddělovací imperativ). This principle introduced the requirement to avoid combining intelligence methods of obtaining information with executive (police) powers, which entail the use of direct coercion. This situation has deep historical roots dating back to the democratic transformation of 1989. Considering

the analysis of the political processes that led to the creation of new secret services in both countries, which are historically and culturally close, after 1989, one can conclude that the primary reason for the different development of civilian secret services in Poland was the lack of vision and commitment to service reform on the part of the highest political figures representing the opposition. In Poland, practical reform concepts for the intelligence services' model were developed at the parliamentary committee level. In Czechoslovakia, and later in the Czech Republic, from the beginning of the changes in 1989, the opposition president was involved in the process of reforming the intelligence services, representing a detailed reform concept that drew directly from the Western model of intelligence services.

KEYWORDS: special services, investigative powers, service models, Internal Security Agency, Security Information Service

WPROWADZENIE

Wykonywane przez służby specjalne zadania w zakresie ochrony bezpieczeństwa państwa i jego porządku konstytucyjnego wymagały przyznania tym instytucjom odpowiednich uprawnień. Stosowane przez służby środki prawne ingerują w sferę praw i wolności obywatelskich. W odpowiednich ustawach kompetencyjnych środki te zostały określone jako czynności. Służby specjalne, a dokładniej ich funkcjonariusze, mogą więc wykonywać czynności: operacyjno-rozpoznawcze, dochodzeniowo-śledcze, analityczno-informacyjne i bardzo rzadko kontrolne. Możliwość wykonywania czynności dochodzeniowo-śledczych posiadają dwie z polskich służb specjalnych tj. Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Centralne Biuro Antykorupcyjne. W przypadku ABW jest to art. 21 ustęp 1 pkt. 1 ustawy o ABW¹. Równocześnie zgodnie z art. 21 ust. 3 przywołanej Ustawy funkcjonariusze ABW wykonują czynności dochodzeniowo-śledcze tylko w zakresie właściwości ABW i w tym zakresie przysługują im uprawnienia procesowe Policji, wynikające z przepisów Kodeksu postępowania karnego. „Legitymacja prawna do realizowania uprawnień procesowych wynika bezpośrednio z art. 311 i 312 Kodeksu postępowania karnego, zgodnie z którym ABW jest uprawniona do prowadzenia śledztw oraz dochodzeń pod nadzorem prokuratora w całości lub w określonym zakresie. Jednocześnie może realizować określone czynności śledztwa powierzone jej przez prokuratora. Należy nadmienić, że powierzenie nie może obejmować czynności związanych z przedstawieniem zarzutów podejrzanemu, zmianą lub uzupełnieniem postanowienia o przedstawieniu zarzutów oraz zamknięciem śledztwa”². Takie uprawnienia w większości państw zachodnich charakteryzują służby policyjne, a nie specjalne³. Czynności dochodzeniowo-śledcze w sposób najbardziej bezpośredni ingerują w wolności i prawa obywatelskie określone w Konstytucji. Pod względem posiadanych uprawnień „polskie służby posiadają zbliżone rozwiązania do tych występujących

¹ Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, Dz.U. z 2002 r. nr 74, poz. 676, <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20020740676/U/D20020676Lj.pdf> (22.03.2025).

² P. Kęsek, *Uprawnienia śledcze Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego jako instrument w działaniach służących poprawie bezpieczeństwa państwa*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2020, R. 12, nr 23, s. 239.

³ M. Bożek, *Współczesny model polskich służb. Służby informacyjne czy policyjne?*, „Zeszyty Naukowe AON” 2005, nr 1, s. 93.

w Federacji Rosyjskiej, na Białorusi czy Ukrainie, gdzie przyznanie tych kompetencji ma podobną genezę”⁴. W przeciwieństwie do polskich służb specjalnych czeskie służby po roku 1989 zostały całkowicie pozbawione uprawnień dochodzeniowo-śledczych. Kodeks karny w Czechach (Trestní řád) w § 12 stanowi, że organami uprawnionymi w postępowaniu karnym są: sądy, prokuratorzy i organy policyjne, przez które rozumie się m.in. Policję Czeskiej Republiki i np. czeską Informacyjną Służbę Bezpieczeństwa (BIS), ale tylko w zakresie wykrywania przestępstw popełnionych przez funkcjonariuszy tej służby⁵. W przeciwieństwie więc do polskich służb specjalnych czeskie służby wywiadowcze funkcjonują w ramach modelu wyodrębnionego, podobnie jak większość służb zachodnich demokracji. Czeska Informacyjna Służba Bezpieczeństwa (BIS) nie posiada uprawnień śledczych, chociaż zgodnie z § 1 Ustawy nr 154/1994 instytucja ta została powołana jako zbrojna służba wywiadowcza Republiki Czeskiej⁶. Jej funkcjonariusze na podstawie § 5 cytowanej ustawy są uprawnieni do posiadania, noszenia i użycia broni palnej, ale tylko w przypadku obrony koniecznej lub w stanie wyższej konieczności⁷. Uprawnienia policyjne w ramach BIS posiada tylko wewnętrzna inspekcja, która zajmuje się ściganiem przestępstw popełnianych przez funkcjonariuszy tej służby.

Celem niniejszego artykułu jest charakterystyka przyjętego w Polsce i Republice Czeskiej modelu cywilnych służb specjalnych ze szczególnym uwzględnieniem różnic w zakresie uprawnień dochodzeniowo-śledczych obu służb. Problem badawczy artykułu dotyczy odpowiedzi na dwa pytania:

1. Jaka jest geneza przyjętych rozwiązań w zakresie wyposażenia cywilnych służb specjalnych w obu krajach w uprawnienia dochodzeniowo-śledcze?
2. Dlaczego przyjęte rozwiązania w obu przypadkach, mimo bliskości historycznej i geograficznej, są tak różne?

Do przeprowadzenia analizy została wykorzystana głównie metoda komparatystyczna, definiowana jako porównanie dwóch systemów relacji przeprowadzone w celu odnalezienia podobieństw oraz różnic, które można tłumaczyć odrębnym sposobem dostosowywania się do zmieniających się uwarunkowań historycznych i politycznych. Poprawność badań w zakresie porównania uprawnień dochodzeniowo-śledczych w przypadku cywilnych służb specjalnych obu krajów gwarantuje spełnienie warunku polegającego na zestawieniu w toku badań tych samych jednostek i pojęć oraz interpretacji ich w podobny sposób. Ponadto oba przypadki są badane w okresie od zmian ustrojowych w obu krajach po 1989 roku do czasów obecnych. W badaniach wykorzystano również metodę systemową oraz historyczną. Główna hipoteza badawcza sprowadza się do stwierdzenia, iż różnice pomiędzy polskimi a czeskimi służbami specjalnymi w zakresie uprawnień dochodzeniowo-śledczych wynikają z faktu, iż wśród polskich

⁴ M. Kolaszyński, *Status ustrojowy polskich służb specjalnych*, Kraków 2016, s. 157.

⁵ Zákon č. 141/1961 Sb. - Zákon o trestním řízení soudním (trestní řád), <http://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?r=1961&cz=141> (23.03.2025).

⁶ Zákon č. 154/1994 Sb., o Bezpečnostní informační službě, <https://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?cz=154&r=1994> (23.03.2025).

⁷ Zákon Bezpečnostní informační službě, § 5.

elit po 1989 roku brak było spójnej wizji opartych o zachodnie standardy i wartości zmian służbach specjalnych.

MODELE SŁUŻB SPECJALNYCH WEDŁUG DCAF – (GENEVA CENTRE FOR SECURITY SECTOR GOVERNANCE)

Uprawnienia śledcze w Polsce zostały przyznane Resortowi Bezpieczeństwa Wewnętrznego już w roku 1944 przez Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego w Moskwie, podobne uprawnienia otrzymali również żołnierze Informacji Wojskowej. Do roku 1990 uprawnienia dochodzeniowo-śledcze posiadała Służba Bezpieczeństwa. Podobnie było w Czechosłowackiej Republice Socjalistycznej do roku 1990. Działająca w komunistycznej Czechosłowacji do 31 stycznia 1990 roku służba bezpieczeństwa (czes. Státní bezpečnost, słow. Štátna bezpečnosť) była wyposażona w uprawnienia dochodzeniowo-śledcze i funkcjonowała w ramach Ministerstwa Spraw Wewnętrznych.

Na świecie funkcjonują różne modele w zakresie systemu służb specjalnych. Podstawę ich rozróżnienia mogą stanowić dwa kryteria: przyjęty model prowadzenia kontrwywiadu (czy kontrwywiad funkcjonuje w jednej organizacji z pionem śledczym) i posiadanie przez służby specjalne funkcji dochodzeniowo-śledczych oraz ich zakres. Tradycyjnie kontrwywiad definiuje się jako operacje wykonywane w celu ochrony interesów państwa przed szpiegostwem, sabotażem lub zabójstwami, prowadzonymi przez zagraniczne mocarstwa, organizacje lub obcych agentów. Kontrwywiad związany jest bezpośrednio z pojęciem „bezpieczeństwa narodowego”. Z kolei uprawnienia dochodzeniowo-śledcze w większym stopniu są związane z „porządkiem publicznym”. Podczas gdy funkcje kontrwywiadowe są z natury przypisane do służb wywiadowczych, uprawnienia śledcze czy też uprawnienia do egzekwowania prawa tradycyjnie obejmują również policję, prokuraturę i sądy.

Biorąc pod uwagę powyższe kryteria międzynarodowy ośrodek analityczny DCAF – (Geneva Centre for Security Sector Governance) zaproponował następującą klasyfikację służb specjalnych:

1. Model wyodrębniony (The Delineated Model) – w tym modelu służba wywiadowcza pracuje wspólnie z innymi instytucjami wyposażonymi w uprawnienia dochodzeniowo-śledcze w celu wszczęcia postępowania karnego. Agencje wywiadowcze (wywiad zewnętrzny i wewnętrzny) nie posiadają uprawnień śledczych lub posiadają takie uprawnienia w niewielkim zakresie, tylko w odniesieniu do kwestii bezpieczeństwa narodowego. Agencje wywiadowcze dostarczają tylko informacje, na podstawie których instytucje wykonawcze, posiadające uprawnienie organów ścigania, prowadzą dochodzenia. Informacje dostarczone przez agencje wywiadowcze nie mogą stanowić dowodu w sądzie. W ocenie DCAF ten model jest najbardziej zgodny z euroatlantyckim modelem politycznym.
2. Model zintegrowany (The Integrated Model) – w tym modelu agencja wywiadowcza posiada uprawnienia śledcze, w tym do zbierania dowodów w procesie karnym, ale nie ma

uprawnień do zatrzymywania, aresztowania i przesłuchiwania. Te czynności agencja wywiadowcza zleca policji lub innej instytucji np. urzędom antykorupcyjnym.

3. Model hybrydowy (The Hybrid Model) – w tym modelu służby wywiadowcze mają uprawnienia do aresztowania i ścigania karnego. Wywiad ma pełne uprawnienia w zakresie egzekwowania prawa i bezpieczeństwa (prewencja, postępowanie przygotowawcze, dochodzenie, inwigilacja, przeszukania, przesłuchania i aresztowanie). Może to być samodzielna instytucja lub część ministerstwa lub policji. Zdaniem DCAF jest to prawdopodobnie najbardziej kontrowersyjny model, ponieważ grozi mu centralizacja. Nadzwyczajne uprawnienia w jednej agencji państwowej zwiększają zagrożenia związane z nadużywaniem władzy⁸. Jest to model działania służb specjalnych przyjęty m.in. w Rosji i na Białorusi.

Jak pisze DCAF w swoim raporcie: „W sferze euroatlantyckiej służby wywiadowcze najczęściej nie posiadają uprawnień dochodzeniowo-śledczych. Wyjątkiem jest tu amerykańskie Federalne Biuro Śledcze (FBI), w ramach którego działa kontrwywiad i pioniry śledcze. Poza FBI również kilka agencji wywiadowczych (wywiad wewnętrzny) w Europie wykorzystuje zintegrowany model działania, są to np. Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ABW) w Polsce, Policyjna Służba Wywiadowcza (PET) w Danii i irlandzka An Garda Síochána⁹. Możliwości prowadzenia czynności procesowych nie posiadają np. służby Wielkiej Brytanii (Security Service), które muszą w tym zakresie współpracować ze specjalnym oddziałem Policji (Special Branch). Podobnie jest w Republice Federalnej Niemiec, gdzie Federalny Urząd Ochrony Konstytucji (Bundesamt für Verfassungsschutz – BfV) wykonywanie czynności karno-procesowych zleca Federalnemu Urzędowi Kryminalnemu – Grupie Zapasowej (Bundeskriminalamt – Sicherungsgruppe). W przypadku ABW jej funkcjonariusze mogą daną osobę zatrzymać, ale zatrzymana osoba przebywa w policyjnym areszcie i m.in. to odróżnia ABW od rosyjskiej Federalnej Służby Bezpieczeństwa, która jeszcze w 2005 roku dysponowała własnymi aresztami śledczymi i więzieniami¹⁰. Funkcjonariusze ABW prowadzą czynności śledcze na polecenie albo za zgodą prokuratora, ale np. materiały z techniki operacyjnej mogą stanowić dowód w sprawie. Czeska Informacyjna Służba Bezpieczeństwa (BIS) również może korzystać z techniki operacyjnej. Jednak czeski kodeks karny wyklucza wykorzystywanie uzyskanych w ten sposób przez BIS informacji w procesie karnym.

POWOŁANIE URZĘDU OCHRONY PAŃSTWA (UOP)

Wygrywając pierwsze częściowo wolne wybory parlamentarne w Polsce, strona solidarnościowa nie posiadała szczegółowej wizji przemian w zakresie systemu bezpieczeństwa

⁸ DCAF Thematic Brief, *Counterintelligence and Law Enforcement Functions in the Intelligence Sector*, s. 2, <https://dcaf.ch/counterintelligence-and-law-enforcement-functions-intelligence-sector> (22.03.2025).

⁹ Ibidem.

¹⁰ *Rosja wskrzesi stalinowski system więziennictwa. "Umożliwi poprawę skuteczności śledztw"*, Onet, <https://www.fakt.pl/wydarzenia/rosja-reaktywuje-wiezienia-fsb-nowe-przepisy-o-aresztach-sledczych/vrhzpj> (26.03.2025).

państwa. W swoim *exposé* w dniu 12 września 1989 roku premier Tadeusz Mazowiecki, poza wieloma aktualnymi problemami, przedstawił wizję nowego ustroju państwa. W założeniach miało to być państwo suwerenne, demokratyczne i praworządne, które wszyscy – bez względu na światopogląd, ideowe i polityczne zróżnicowanie – mogliby uważać za państwo własne¹¹. Państwo miało być budowane na „fundamencie prawa”¹², które „nie może być instrumentem panowania aparatu państwowego ani żadnej grupy politycznej nad obywatelami”¹³. Premier zapowiedział przyspieszenie prac nad nowymi modyfikacjami prawa karnego, procedury karnej oraz prawa o wykroczeniach, „które muszą spełniać wymagania Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, prawa do obrony i prawa do sądu”¹⁴. W zakresie zmian prawa prezes Rady Ministrów zapowiedział również zmiany w prawie cywilnym oraz reformę ustroju sądów, która będzie zmierzać do zagwarantowania niezawisłości sędziowskiej. Szef rządu zapowiedział także inicjatywę ustawodawczą w sprawie powołania Krajowej Rady Sądownictwa. Kontrolą sądową miały zostać objęte wszystkie decyzje administracyjne.

Cześć wystąpienia została poświęcona zagadnieniom bezpieczeństwa wewnętrznego. Premier Mazowiecki odniósł się do służby Milicji Obywatelskiej: „W milicji widzimy służbę, która w ramach prawa strzeże porządku publicznego dając obywatelom poczucie bezpieczeństwa. Mamy zrozumienie dla trudnej, często niebezpiecznej pracy jej funkcjonariuszy”¹⁵. Równocześnie Tadeusz Mazowiecki stwierdził, że rząd dostrzega potrzebę zasadniczych reform, „jakie powinny nastąpić w związku z zachodzącymi w kraju przemianami demokratycznymi”¹⁶. Celem tych reform miało być poddanie działań milicji kontroli prawa i opinii publicznej. Premier odniósł się również do Służby Bezpieczeństwa, o której powiedział: „Zmienić się również musi rozmiar i rola Służby Bezpieczeństwa w sytuacji przemian demokratycznych i przywracania praw obywatelskich”¹⁷. W przypadku resortów siłowych Tadeusz Mazowiecki zapowiedział poddanie ich cywilnej kontroli: „Zarówno w siłach zbrojnych, jak też w resorcie spraw wewnętrznych powinny być stworzone warunki do stosownego udziału reprezentantów różnych sił społeczno-politycznych w wytyczaniu polityki i ocenie działalności jego organów”¹⁸. Cytowane stwierdzenie zawiera właściwie same ogólności. Wynikałoby z niego, że kierowanie resortami siłowymi będzie się odbywać kolektywnie z udziałem innych sił politycznych. Zabrakło w tym przemówieniu odniesienia do demokratycznych wartości, na których nowy rząd będzie budował. Premier nie odniósł się nawet w sposób ogólny do takich podstawowych kwestii jak: usytuowanie nowych służb specjalnych i ich zakres działania, sposoby

¹¹ *Oświadczenie premiera Tadeusza Mazowieckiego z dnia 12 września 1989*, The legal path of polish freedom, <http://polishfreedom.pl/dokument/oswiadczenie-premiera-tadeusza-mazowieckiego-wygloszone-w-sejmie> (25.03.2025).

¹² Ibidem.

¹³ Ibidem.

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ *The legal...*, op. cit., <http://polishfreedom.pl/dokument/oswiadczenie-premiera-tadeusza-mazowieckiego-wygloszone-w-sejmie> (25.03.2025).

cywilnej kontroli resortów siłowych czy też uprawnienie, jakimi służby specjalne demokratycznego państwa będą dysponować. Premier nie musiał w tym wypadku tworzyć *ad hoc* nowych koncepcji, wystarczyło odnieść się do funkcjonujących już wówczas modeli służb specjalnych w takich państwach jak np. Republika Federalna Niemiec czy Wielka Brytania. W obu tych krajach już wówczas funkcjonował tzw. model wyodrębniony służb specjalnych, w którym agencje wywiadowcze nie posiadają uprawnień dochodzeniowo-śledczych, a informacje przez nie dostarczane nie mogą stanowić dowodów w sądzie. Poza tym służby są kontrolowane i nadzorowane przez specjalne komisje parlamentu.

Jeszcze przed ukonstytuowaniem się rządu Tadeusza Mazowieckiego latem 1989 roku wznowiło działalność Społeczne Centrum Inicjatyw Ustawodawczych przy NSZZ „Solidarność”. W ramach centrum związany z opozycją demokratyczną profesor nauk prawnych Jan Widacki stworzył zespół, zajmujący się głęboką nowelizacją ustaw policyjnych. Zespół chciał przygotować doraźną nowelizację ustawy z 1983 roku „o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych i zakresie działania podległych mu organów”, ale ze względu na fakt, iż ministerstwo spraw wewnętrznych pod kierownictwem gen. Czesława Kiszczaka rozpoczęło pracę nie nad nowelizacjami, ale nad zupełnie nowymi ustawami policyjnymi, zespół zdecydował o przygotowaniu w tajemnicy autorskich projektów ustaw w tym zakresie. Do końca prac zespołu nie było decyzji, jaka ma być nazwa nowego urzędu zajmującego ochroną państwa. Niektórzy z członków proponowali na wzór niemiecki nazwę: „Urząd Ochrony Konstytucji”. Oceniając po latach koncepcje wypracowywane przez swój zespół Jan Widacki stwierdził: „z perspektywy oceniam, że już wówczas ze struktury MSW należało wyłączyć wywiad”¹⁹. I dalej: „Nowa ustawa nie dość uwzględniała specyfikę wywiadu, nie regulowała, na przykład, co mu wolno w kraju, co za granicą (tej kwestii zresztą nie rozwiązano do dziś), oficerów wywiadu, nie wiadomo po co, wyposażono w cały arsenał środków przymusu bezpośredniego i przyznano im prawo do użycia broni palnej, tak, jakby wywiad był jakąś odmianą policji. Z całą jednak pewnością, ustawa stwarzała podstawę prawną do organizacji nowoczesnego i sprawnego urzędu, działającego w warunkach demokratycznego państwa prawa”²⁰. Trudno się zgodzić z oceną J. Widackiego, bowiem już w momencie tworzenia UOP dominującym modelem służb specjalnych w dojrzałych demokracjach zachodnich, takich jak np. Niemcy czy Wielka Brytania, był model zakładający rozdzielenie służb wywiadowczych od służb policyjnych, tzn. służby specjalne były pozbawione uprawnień dochodzeniowo-śledczych i były poddane kontroli parlamentu. Struktura i zadania nowo powołanego UOP-u były wzorowane na Służbie Bezpieczeństwa, która realizowała zadania policji politycznej.

Projekty ustaw przygotowane przez zespół J. Widackiego trafiły do Sejmu 18 stycznia 1990 r. jako projekty grupy posłów Obywatelskiego Klubu Parlamentarnego (OKP). W dniu 7.02.1990 roku do marszałka Sejmu trafiły również projekty ustaw policyjnych opracowane

¹⁹ J. Widacki, *Prehistoria UOP*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Wydanie specjalne: 20-lecie UOP/ABW” 2010, s. 21.

²⁰ Ibidem.

przez ministerstwo spraw wewnętrznych. Po pierwszym czytaniu na posiedzeniu Sejmu w dniu 9 lutego 1990 roku wszystkie projekty zostały przekazane do dwóch sejmowych komisji: administracji i spraw wewnętrznych oraz komisji ustawodawczej. Ostatecznie projekty ustaw były procedowane w ramach utworzonej w tym celu podkomisji pod przewodnictwem posła OKP Jerzego Zimowskiego. W trakcie prac komisji zdecydowano, iż nowa służba będzie realizowała zarówno zadania wywiadowcze, jak i kontrwywiadowcze. Jednak nie brakowało zwolenników wyodrębnienia wywiadu w samodzielną agencję²¹. Kolejnym dylematem, jaki musiała rozstrzygnąć sejmowa podkomisja była kwestia podległości nowej służby. Propozycje były różne, postulowano m.in. podporządkowanie jej ministrowi obrony narodowej ze względu na tradycje II RP. Pojawiła się również propozycja, żeby w ogóle zrezygnować z cywilnego wywiadu i kontrwywiadu, a zadania w tym zakresie powierzyć służbom wojskowym. Rozpatrywano różne warianty, jednak jeden z nich w ogóle nie był brany pod uwagę, nikt nie proponował podporządkowania nowej służby prezydentowi, głównie ze względu na fakt, iż prezydentem był wówczas Wojciech Jaruzelski²². Wielu zwolenników miał natomiast pomysł podporządkowania służb specjalnych prezesowi Rady Ministrów, jednak temu rozwiązaniu przeciwstawiał się poseł Jerzy Zimowski (Obywatelski Klub Parlamentarny), który grał główną rolę w ramach komisji. J. Zimowski przekonywał, iż podporządkowanie premierowi powoduje pewne niebezpieczeństwa polityczne, gdyż są to służby narażone na prowokacje. Każdy problem w ramach służb powodowałby głęboki kryzys polityczny. Pogląd ten został przyjęty przez pozostałych członków komisji i aż do 1 października 1996 r. UOP funkcjonował w strukturach ministerstwa spraw wewnętrznych. Warto przytoczyć opinię Zbigniewa Siemiątkowskiego na temat podporządkowania UOP-u szefowi MSW: „Nowa solidarnościowa władza bardzo chętnie przejmowała tradycję z minionego okresu. Wygodną wydawała się jej sytuacja, w której w jednych rękach skupiona została władza nad całym systemem bezpieczeństwa państwa. Późniejsze wynaturzenia były tego konsekwencją”²³. I dalej: „Był to model, który wówczas nie funkcjonował już nawet w Rosji”²⁴.

Po dyskusji i zakończeniu prac podkomisji projekty trzech ustaw: o Policji, o Urzędzie Ochrony Państwa oraz o Urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych zostały uchwalone na posiedzeniu Sejmu w dniu 6.04.1990 roku²⁵. W dniu 10.05.1990 roku zostało wydane zarządzenie nr 043/90 ministra spraw wewnętrznych, które stało się podstawą do wstrzymania pracy Służby Bezpieczeństwa²⁶.

²¹ Z. Siemiątkowski, *Transformacja służb specjalnych w latach 90. XX wieku. Dylematy rozwoju*, [w:] Z. Nawrocki (red.), *Urząd Ochrony Państwa 1990–2002*, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego 2015, s. 154.

²² Ibidem, s. 155.

²³ Z. Siemiątkowski, *Kształtowanie się systemu cywilnej demokratycznej kontroli nad służbami specjalnymi RP*, [w:] D. Waniek (red.), *Lewica w praktyce rządzenia*, Toruń 2010, s. 155.

²⁴ Ibidem.

²⁵ R. Leśkiewicz, *Od Służby Bezpieczeństwa do Urzędu Ochrony Państwa*, „Dzieje Najnowsze” 2016, rocznik XLVIII, s. 173, <https://apcz.umk.pl/czasopisma/index.php/DN/article/view/DN.2016.1.09> (25.03.2025).

²⁶ Zarządzenie nr 043/90 ministra spraw wewnętrznych z dnia 10.05.1990 r. w sprawie zaprzestania działalności Służby Bezpieczeństwa, [w:] A. Jusupović, R. Leśkiewicz (red.), *Historyczno-prawna analiza struktur organów bezpieczeństwa państwa w Polsce Ludowej (1944–1990). Zbiór studiów*, IPN, Warszawa 2013, s. 295–297.

W wyniku dokonanych zmian Tadeusz Mazowiecki w dniu 11.05.1990 r. powołał do-tychczasowego wiceministra spraw wewnętrznych wywodzącego się z szeregów solidarnościo-wej opozycji Krzysztofa Kozłowskiego na stanowisko szefa Urzędu Ochrony Państwa. Podsta-wową kwestią podczas reformy służb specjalnych było przyjęcie koncepcji przeprowadzenia zmian. Opcja zerowa zakładała likwidację wszystkich służb specjalnych odziedziczonych po poprzednim systemie, połączoną ze zwolnieniem ze służby wszystkich funkcjonariuszy, model mieszany z kolei zmierzał do pozostawienia części funkcjonariuszy byłej SB i przyjęcie do służby ludzi nowych. Taki właśnie model działania przyjął Krzysztof Kozłowski, który uważał, że „opcja zerowa” doprowadziłaby do znacznego osłabienia bezpieczeństwa kraju: „Wyrzucić wszystkich, to znaczy rozbroić państwo”²⁷.

Krokiem w stronę kontroli politycznej nad resortami siłowymi było powołanie Politycz-nego Komitetu Doradczego przy Ministrze Spraw Wewnętrznych i nadanie mu statutu na pod-stawie Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 lipca 1990 roku (Dz.U.90.47.279)²⁸. Zadaniem komitetu było „doradztwo i konsultacja w węzłowych sprawach należących do zakresu działa-nia Ministra Spraw Wewnętrznych oraz podległych mu centralnych organów administracji pań-stwowej”²⁹. W skład komitetu wchodziło 7 do 9 członków powoływanych przez prezesa Rady Ministrów na wniosek ministra spraw wewnętrznych, w tym Szef Urzędu Ochrony Państwa i Komendant Główny Policji. Minister spraw wewnętrznych składał okresowe sprawozdania premierowi z prac komitetu. Opinie komitetu nie miały charakteru wiążącego, z tego też po-wodu jego rola była symboliczna³⁰.

Zgodnie z Ustawą o Urzędzie Ochrony Państwa z dnia 6 kwietnia 1990 r.³¹, chociaż Szef UOP był centralnym organem administracji państwowej w sprawach ochrony bezpieczeństwa państwa, to podlegał ministrowi spraw wewnętrznych. Dopiero w roku 1996 sytuacja uległa zmianie i UOP został wyłączony ze struktur MSW i podporządkowany bezpośrednio prezesowi Rady Ministrów. Struktura organizacyjna UOP została określona zarządzeniem prezesa Rady Ministrów³², w ramach urzędu funkcjonowały jednostki organizacyjne w randze zarządów i biur. Wśród nich działał Zarząd Wywiadu i Zarząd Kontrwywiadu. Podstawę kadrową nowej służby stanowili pozytywnie zweryfikowani funkcjonariusze Służby Bezpieczeństwa. Zgodnie z rozkazem personalnym nr 01 z dnia 12 lipca 1990 roku dyrektorami większości zarządów

²⁷ A. Podolski, *Służby specjalne demokratycznego państwa. Cywilne służby specjalne III RP – próba bilansu*, „Wy-danie Specjalne Przeglądu Bezpieczeństwa Wewnętrznego”, Materiały konferencyjne, 5.12.2011, <https://www.zbfsop.pl/archiwum/index.php/archiwum/642-wydspec-prz-bezpwewn.html> (20.03.2025).

²⁸ A. Żebrowski, *Ewolucja polskich służb specjalnych. Wybrane obszary walki informacyjnej wywiad i kontrwy-wiad w latach 1989-2003*, Kraków 2005, s. 294.

²⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 lipca w sprawie powołania Politycznego Komitetu Doradczego przy Ministrze Spraw Wewnętrznych oraz nadania mu statutu, (Dz.U. z 1990 r. nr 47, poz. 279) <https://www.prawo.pl/akty/dz-u-1990-47-279,16793693.html> (23.03.2025).

³⁰ A. Żebrowski, *Ewolucja...*, op. cit., s. 294.

³¹ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa (Dz.U. z 1990 r. nr 30, poz. 180), <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19900300180/O/D19900180.pdf> (23.03.2025).

³² Zarządzenie nr 39 prezesa Rady Ministrów z dnia 4 lipca 1990 roku w sprawie szczegółowego określenia zadań oraz struktury organizacyjnej Urzędu Ochrony Państwa, [w:] A. Jusupović, R. Leśkiewicz (red.), *Historyczno-prawna...*, op. cit., s. 305-307.

i biur zostali mianowani byli oficerowie SB, z wyjątkiem: Zarządu Śledczego, Biura Koordynacji i Prognoz, Biura Analiz i Informacji oraz Biura Kadr³³. Jeśli chodzi o skład kadrowy, to większość funkcjonariuszy poszczególnych pionów stanowili oficerowie b. SB, jedynym wyjątkiem w roku 1990 było nowo powołane Biuro Analiz i Informacji. W październiku 1990 roku biuro zatrudniało około 80 osób (stan etatowy określono na 125 pracowników). Połowę funkcjonariuszy stanowili nowi ludzie³⁴.

W chwili swojego powołania Urząd Ochrony Państwa jako pierwsza cywilna służba specjalna demokratycznego państwa posiadał uprawnienia do wykonywania w granicach swoich zadań czynności operacyjno-rozpoznawczych i dochodzeniowo-śledczych. Od początku też istnienia UOP jego funkcjonariuszom przy wykonywaniu czynności dochodzeniowo-śledczych przysługiwały uprawnienia procesowe policjantów wynikające z przepisów Kodeksu postępowania karnego. Szczegółowe uprawnienia procesowe funkcjonariuszy UOP zostały opisane w art. 7.1. ustawy, zgodnie z którym mieli oni prawo do:

1. legitymowania osób w celu ustalenia ich tożsamości,
2. zatrzymywania osób w trybie i w wypadkach określonych w przepisach Kodeksu postępowania karnego,
3. przeszukania osób i pomieszczeń w trybie i wypadkach określonych w przepisach Kodeksu postępowania karnego i innych ustawach,
4. dokonywania kontroli osobistej, a także przeglądania zawartości bagaży i sprawdzania ładunku w portach i na dworcach oraz w środkach transportu lądowego, powietrznego i wodnego w razie istnienia uzasadnionego podejrzenia popełnienia czynu zabronionego pod groźbą kary,
5. żądania niezbędnej pomocy od instytucji państwowych, organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego oraz jednostek gospodarczych prowadzących działalność w zakresie użyteczności publicznej; wymienione instytucje, organy i jednostki obowiązane są, w zakresie swojego działania, do udzielenia tej pomocy, w zakresie obowiązujących przepisów prawa,
6. zwracania się o niezbędną pomoc do innych jednostek gospodarczych i organizacji społecznych, jak również zwracania się w nagłych wypadkach do każdej osoby o udzielenie doraźnej pomocy w ramach obowiązujących przepisów prawa³⁵.

W tekście jednolitym wyżej wymienionej ustawy wprowadzono rozróżnienie na czynności operacyjno-rozpoznawcze (w konkretnych sprawach – dopisek mój W.G.) i dochodzeniowo-śledcze w celu rozpoznania, zapobiegania i wykrywania przestępstw, a także czynności operacyjno-rozpoznawcze prowadzone w celu uzyskania informacji istotnych dla ochrony bezpieczeństwa państwa.

³³ Rozkaz personalny nr 01 z dnia 12 lipca 1990, [w:] K. Kozłowski, *Rewolucja po polsku*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Wydanie specjalne: 20-lecie UOP/ABW” 2010, s. 16-17.

³⁴ K. Miodowicz, *Wszystko zaczęło się w Krakowie*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Wydanie specjalne: 20-lecie UOP/ABW” 2010, s. 56.

³⁵ Dz.U. z 1990 r. nr 30, poz. 180 z późn. zm.

Kwestia posiadania przez Urząd Ochrony Państwa uprawnień dochodzeniowo- śledczych stanowiła jeden z głównych problemów, który stanął przed twórcami reformy służb specjalnych w roku 1990. Parlamentarzyści zgłaszający projekt poselski ustawy o ochronie bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz bezpieczeństwa obywateli i organach właściwych w tych sprawach z dnia 18.01.1990 r.³⁶ sami określali w uzasadnieniu do projektu kwestie przyznania nowemu urzędowi uprawnień śledczych jako „dyskusyjną”. Postanowili jednak wyposażać UOP w takie uprawnienia, jako uzasadnienie wskazali, iż nieprzyznanie uprawnień procesowych skutkowałoby m.in. ograniczeniem pracy UOP do wykonywania czynności operacyjnych, które pozbawione by były kontroli prokuratorskiej i sądowej, co w domyśle mogło prowadzić do nadużyć. Rozpoczęte sprawy urząd musiałby ponadto przekazywać Policji, co doprowadziłoby do ścisłej współpracy między tymi instytucjami i zdominowania Policji przez UOP, czego autorzy projektu się obawiali³⁷.

Dylemat ten był tym większy, iż członkowie zespołu opracowującego założenia reformy musieli zdawać sobie sprawę, iż w zasadzie żadna z zachodnich służb ochrony państwa nie posiada takich uprawnień. Po wielu dyskusjach zdecydowano, że UOP będzie jednak służbą o charakterze śledczym. Przeważały tu argumenty posła J. Zimowskiego (OKP), które sprowadzić można do poglądu, iż nowa służba powinna nie tylko rozpoznawać zagrożenia i informować o nich, ale również aktywnie ścigać ich sprawców. W przeciwnym razie może nastąpić pomieszczenie odpowiedzialności. „Nastąpi – argumentował poseł J. Zimowski – pewne pomieszczenie, zatarcie i jednocześnie rozmycie odpowiedzialności. Ten, kto wykrył przestępstwo, ujawnił je, niechże już odpowiada za cały efekt swojej pracy; niech nie będzie tak, że ten, kto błędnie prowadził śledztwo w przypadku niepowodzenia stwierdzi, że nie jego wina, tylko urzędu, który źle sprawę rozpoczął. Z kolei urząd, który sprawę rozpoczął, może powiedzieć: ja dobrze zacząłem, ale tamci nie potrafili przeprowadzić tego do końca. W związku z tym zatarłaby się również granica odpowiedzialności za merytoryczny wynik działań. Przyjeliśmy więc, że Urząd Ochrony Państwa również powinien być wyposażony w możliwość prowadzenia czynności procesowych”³⁸.

Urząd Ochrony Państwa został zlikwidowany w roku 2002 i w jego miejsce powołano w dniu 29 czerwca 2002 roku Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencję Wywiadu. Nad założeniami ówczesnej reformy pracował zespół związany ze środowiskiem Sojuszu Lewicy Demokratycznej. Efektem pracy tego zespołu był dokument analityczny pt. *Opcja 2001*³⁹. W zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa projekt zakładał powołanie nowej agencji

³⁶ Poselski Ustawy o ochronie bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz bezpieczeństwa obywateli i organach właściwych w tych sprawach z dnia 18.01.1990 r. (druk 202), [https://orka.sejm.gov.pl/DrukiXka.nsf/0/E06461C74F0FE271C12589DA004128EE/\\$file/202.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/DrukiXka.nsf/0/E06461C74F0FE271C12589DA004128EE/$file/202.pdf) (28.08.2025)

³⁷ Por. S. Hoc, *Geneza ustawy o Urzędzie Ochrony Państwa*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Wydział specjalny z okazji 80. rocznicy urodzin Krzysztofa Kozłowskiego, pierwszego Szefa Urzędu Ochrony Państwa” 2011, s. 99-111.

³⁸ J. Zimowski, *Wystąpienie parlamentarne z dnia 6 kwietnia 1990 r.*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Wydział specjalny. 20-lecie UOP/ABW” 2010, s. 29.

³⁹ *Opcja 2001. Przyszłość polskich służb specjalnych*, Warszawa 2001.

bezpieczeństwa wewnętrznego. Agencja miała być powołana ustawą jako centralny organ administracji państwowej właściwy w sprawach bezpieczeństwa wewnętrznego i ochrony porządku konstytucyjnego. Zadania agencji miały się koncentrować na wykrywaniu i zwalczaniu najcięższych przestępstw przeciwko państwu, czyli przeciw porządkowi konstytucyjnemu, suwerenności, tajemnicom państwowym, interesom ekonomicznym, politycznym i wojskowym. Agencja miała się również zajmować przestępczością zorganizowaną i korupcyjną. Realizacja tych zadań była związana z koniecznością działania w strukturach agencji pionu śledczego, który współpracowałby z prokuraturą.

CYWILNE SŁUŻBY SPECJALNE A SYSTEM POLITYCZNY CZECHOSŁOWACJI W LATACH 1989-1992

Początek aksamitnej rewolucji (*sametová revoluce*) wiąże się z powołaniem w dniu 19 listopada 1989 roku Forum Obywatelskiego (OF). Forum w dniach 26.11. – 28.11.1989 przyjęło dwa główne dokumenty programowe: „Co chceme” (podstawy programowe) oraz „Co jsme” (dokument określający strukturę organizacyjną ruchu)⁴⁰. Zgodnie z programem OF Republika Czechosłowacka miała być demokratycznym państwem prawa w duchu tradycji państwowości czechosłowackiej i w duchu międzynarodowych zasad, ogłoszonych w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka i Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych. W duchu tych deklaracji miała być wypracowana nowa konstytucja. W dniu 29 grudnia 1989 roku Zgromadzenie Federalne jednogłośnie wybrało Vaclava Havla na prezydenta Czechosłowackiej Republiki Socjalistycznej. Od tego momentu Havel i związane z nim środowisko stał się jednym z głównych czynników sprawczych zmian w federalnym Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i czechosłowackich służbach specjalnych.

W dniach 8-9 czerwca 1990 odbyły się pierwsze wolne wybory po upadku komunizmu w Czechosłowacji. W obu izbach parlamentu federalnego, w ich czeskiej części Forum Obywatelskie zyskało bezpieczną przewagę nad innymi podmiotami⁴¹. Nowe Zgromadzenie Federalne w dniu 5 lipca 1990 roku ponownie wybrało Vaclava Havla na urząd prezydenta republiki. Wcześniej, w dniu 27.06.1990, Zgromadzenie Federalne powierzyło misję utworzenia rządu federalnego Mariánowi Čálfie. W swoim exposé premier stwierdził: „Polityka bezpieczeństwa państwa będzie respektować i chronić prawa człowieka. W interesie ochrony obywateli zostały zniesione wszystkie struktury StB i niektóre inne oddziały struktur Federalnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Równocześnie powołuje się Urząd ds. Ochrony Konstytucji i Demokracji” i dalej: „Urząd będzie działać poza strukturami Federalnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, a jego dyrektor będzie odpowiedzialny za wypełnianie swojej funkcji przed Zgromadzeniem Federalnym. Jeszcze w trakcie tego roku zostanie stworzony nowy model działalności tej służby informacyjnej. Do końca roku będą przygotowane nowe ustawy dotyczące

⁴⁰ J. Bureš, *Občanské fórum*, Plzeň 2007, s. 127.

⁴¹ K. Vodicka, L. Cadaba, *Politický systém České republiky*, Praha 2011, s. 273

ministerstwa spraw wewnętrznych, które zapewnią prawną kontrolę tej instytucji”⁴². Na temat koncepcji zmian w służbach specjalnych wypowiadał się również prezydent Vaclav Havel, który w przemówieniu przed Zgromadzeniem Federalnym w dniu 29.06.1990 r. wskazał następujące kierunki zmian: „Ważną ingerencją do struktury organów federalnych miałyby być powołanie federalnego Urzędu Ochrony Konstytucji i Demokracji. Urząd ten miałby być samodzielną i niezależną od rządu częścią władzy wykonawczej, odpowiedzialną przed Zgromadzeniem Federalnym w ten sposób, że jego pozycja byłaby porównywalna z pozycją Prokuratury Generalnej CSFR. Po tym, kiedy system totalitarny skoncentrował ogromną część legalnej i nielegalnej władzy w ramach federalnego ministerstwa spraw wewnętrznych, wydaje mi się rzeczą praktyczną i bardzo właściwą rozdzielić niektóre jego funkcje poprzez wzmocnienie narodowych ministerstw spraw wewnętrznych i uproszczenie ich relacji z ministerstwem federalnym, jak również usamodzielnienie federalnego Urzędu Ochrony Konstytucji i Demokracji jako relatywnie małej, ale za to bardzo efektywnej i nowoczesnej zaprojektowanej jednostki, która by skutecznie rozpoznawała wywiadowczo niebezpieczeństwa ze strony krajowego i międzynarodowego terroryzmu, szerzenia rasizmu, nienawiści i przemocy między narodami, międzynarodowego handlu narkotykami itp. Instytucji, która by proponowała ministerstwu spraw wewnętrznych sposoby czynnego przeciwstawiania się tym niebezpieczeństwom”⁴³.

Jak pisze Jan Cívín: „Decydującą rolę w czechosłowackiej transformacji odegrali Marián Čalfa i Vaclav Havel. Čalfa miał jako funkcjonariusz Komunistycznej Partii Czechosłowacji (KSC) bezpośrednie doświadczenia z funkcjonowaniem resortów siłowych. Znał wzajemne stosunki i powiązania kluczowych osób wewnątrz elity rządzącej. Innymi słowy: miał polityczne „know how”, którego nie posiadał ruch demokratyczny”⁴⁴.

W przeciwieństwie do Polski elity polityczne w Czechosłowacji właściwie od początku zmian ustrojowych wyrażały wspólne stanowisko w zakresie budowy nowych służb specjalnych demokratycznego państwa. Przedstawione w stanowiskach obu polityków szczegóły tych koncepcji wskazują na przyjęcie docelowego modelu funkcjonującego w takich krajach jak Wielka Brytania i Niemcy. W obu tych krajach już wówczas funkcjonował tzw. model wyodrębniony służb specjalnych, w którym agencje wywiadowcze nie posiadają uprawnień dochodzeniowo-śledczych i są zlokalizowane poza resortem spraw wewnętrznych. Charakterystyczna jest tu zwłaszcza proponowana nazwa nowej służby, która wprost nawiązuje do niemieckiego Urzędu Ochrony Konstytucji.

Mimo faktu, iż wybory w roku 1990 do Zgromadzenia Federalnego wygrały ugrupowania opozycji demokratycznej, zgromadzeniu nie udało się uchwalić nowej czechosłowackiej

⁴² *Programové prohlášení vlády, Vláda Mariána Čalfa* (27.06.1990-02.07.1992), <https://www.vlada.cz/assets/cle-nove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1990-1992-csfr/marian-calfa-1/ppv-1989-1990-calfa1.pdf> (17.03.2025).

⁴³ V. Havel, *Projev prezidenta ČSFR Václava Havla ve Federálním shromáždění z 29.06.1990*, <https://www.vaclavhavel.cz> (17.03.2025).

⁴⁴ J. Cívín, *Rámcová charakteristika československé tranzice 1989 – 1990*, <https://journals.muni.cz/cepsr/article/view/4031> (17.03.2025).

konstytucji. Stało się tak głównie ze względu na narastające różnice dotyczące wizji przyszłości wspólnego państwa pomiędzy Czechami a Słowakami. Jednak parlament federalny przyjął inny ważny dokument, który od uchwalenia 9 stycznia 1991 roku do rozpadu federacji stał się swego rodzaju konstytucją. Chodzi tu o Kartę Podstawowych Praw i Swobód (Listina základních práv a svobod,⁴⁵). Dokument ten powstał m.in. na podstawie „Ogólnej deklaracji praw człowieka” (1948), „Międzynarodowego układu o prawach ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych” (1966) i „Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i praw podstawowych” (1950) i „Europejskiej karty społecznej”. Jak podkreślono we wstępnych przepisach Karty, państwo jest ufundowane na wartościach demokratycznych i nie może być związane na wyłączność z żadną ideologią ani religią.

POWOŁANIE FEDERALNYCH, CYWILNYCH SŁUŻB SPECJALNYCH

– KONTRWYWIADU I WYWIADU

W dniu 31 stycznia 1990 roku został wydany rozkaz ministra spraw wewnętrznych CSSR nr 16/1990, na mocy którego została zlikwidowana czechosłowacka Służba Bezpieczeństwa (StB) i równocześnie wprowadzono nową strukturę organizacyjną ministerstwa⁴⁶. Na mocy tego rozkazu jako część MSW został powołany Urząd Federalnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych ds. Ochrony Konstytucji i Demokracji (Úřad Federálního Ministerstva Vnitřní Ochrany Ústavy a Demokracie – UOUD), późniejszy kontrwywiad cywilny oraz Służba Wywiadowcza Federalnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (Zpravodajská služba Federálního Ministerstva Vnitřní Ochrany Ústavy a Demokracie – ZS), wywiad cywilny. Do czasu rozpadu wspólnego państwa Czechów i Słowaków służby te kilkakrotnie zmieniały nazwy. Z dniem 15 lutego 1990 StB została zniesiona jako organizacja. W tym dniu jej funkcjonariusze musieli zamknąć prowadzone sprawy i oddać broń służbową.

W roku 1990 dyrektor Urzędu Federalnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych ds. Ochrony Konstytucji i Demokracji (UOUD) Jiří Müller rozpoczął prace nad projektem ustawy o służbach informacyjnych. Jako podstawową zasadę budowy nowej służby przyjęto pozabawienie jej wszelkich uprawnień policyjnych i śledczych. Służba miała być ponadpartyjna. Głównym jej zadaniem miała być obrona interesów państwa. Apolityczność miała być zagwarantowana instytucjonalnie poprzez podporządkowanie służby parlamentowi, w którym reprezentowane są wszystkie siły polityczne, w tym również aktualna opozycja. Panowała wówczas obawa, że ewentualny jednopartyjny rząd mógłby wykorzystać służbę do walki politycznej. Dyrektor służby miał być powoływany przez prezydenta republiki na wniosek rządu federalnego, który równocześnie decydowałby o strukturze organizacyjnej i stanie etatowym

⁴⁵ Listina základních práv a svobod, Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Ústavní zákon č. 23/1991 Sb, <https://www.psp.cz/docs/laws/listina.html> (20.03.2025)

⁴⁶ K. Zetocha, *Zpravodajské služby v nové demokracii: Česká republika*, Brno 2008, s. 42, https://is.muni.cz/th/id-fhl/Zetocha-Disertace_2008.pdf (20.02.2025).

instytucji. Służba miała przetwarzać informacje pochodzące nie tylko ze źródeł otwartych, ale również agenturalnych oraz pochodzące z techniki operacyjnej⁴⁷.

Jak pisał Petr Zeman, który w latach 1998-2001 pełnił funkcję dyrektora czeskiego wywiadu cywilnego (ÚZSI): „O cywilną służbę wewnętrzną została stoczona zacięta i we właściwym tego słowa znaczeniu – polityczna walka – chodziło o to, czy uda się tą służbę zakotwiczyć poza ministerstwem spraw wewnętrznych i w ten sposób odróżnić ją od modelu komunistycznego”⁴⁸.

Można stwierdzić, iż jeszcze za czasów wspólnego państwa Czechów i Słowaków służby miały być kontrolowane przez parlament, a ich działalność miała być ograniczona do gromadzenia informacji, bez uprawnień dochodzeniowo-śledczych. Ten typ organizacji wywiadowczej jest charakterystyczny dla liberalnej demokracji.

CYWILNE SŁUŻBY SPECJALNE I ROZPAD CZESKIEJ I SŁOWACKIEJ REPUBLIKI FEDERACYJNEJ (1992 –1994)

Z końcem 1990 roku rozpoczęły się dwa ważne procesy polityczne, z jednej strony był to powolny rozpad klubu parlamentarnego Forum Obywatelskiego, z drugiej zaś stopniowe rozchodzenie się dróg politycznych Czechów i Słowaków. Do podziału Czechosłowacji doszło z dniem 1 stycznia 1993 roku. Najważniejszym wydarzeniem, które miało miejsce jeszcze przed formalnym rozwiązaniem wspólnego państwa Czechów i Słowaków, było uchwalenie Konstytucji Republiki Czeskiej w dniu 16 grudnia 1992 roku. Ustawa zasadnicza RC weszła w życie z dniem 1 stycznia 1993, kiedy formalnie zostało proklamowane czeskie państwo. Równocześnie Czeska Rada Narodowa przyjęła do porządku konstytucyjnego uchwaloną już w czasach federacji Kartę Praw Podstawowych i Wolności. „Konstytucja w węższym tego słowa znaczeniu i Karta Praw Podstawowych i Wolności jako katalog podstawowych praw i wolności – tworzą jądro porządku konstytucyjnego Republiki Czeskiej”⁴⁹.

W roku 1994 zostały uchwalone dwie ustawy, które stały się podstawą działania służb specjalnych w Czechach: Ustawa Nr 153/1994 o służbach wywiadowczych Republiki Czeskiej (Zákon č. 153/1994 Sb., Zákon o zpravodajských službách České republiky)⁵⁰ i Ustawa Nr 154/1994 o Informacyjnej Służbie Bezpieczeństwa (Zákon č. 154/1994 Sb., Zákon o bezpečnostní informační službě)⁵¹. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 roku o służbach informacyjnych Republiki Czeskiej w § 3 powołała dwie cywilne służby wywiadowcze Republiki Czeskiej: Informacyjną Służbę Bezpieczeństwa (Bezpečnostní informační služba –BIS) i Urząd Stosunków Zagranicznych i Informacji (Úřad pro zahraniční styky a informace –ÚZSI).

⁴⁷ Ibidem.

⁴⁸ P. Zeman, *Historie a limity debat o reformě zpravodajských služeb v ČR aneb umíme si už nalít čistého vína?*, Europeum, http://old.europeum.org/doc/pdf/Petr_Zeman_zari_final.pdf (25.03.2025)

⁴⁹ K. Vodicka, L. Cadaba, *Politický systém České republiky*, Praha 2011, s. 169.

⁵⁰ Zákon č. 153/1994 Sb., Zákon o zpravodajských službách České republiky, <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1994-153> (23.03.2025).

⁵¹ Zákon č. 154/1994 Sb., Zákon o bezpečnostní informační službě, <http://www.epi.sk/zzcr/1994-154> (23.03.2025).

Nowo powołane służby informacyjne Republiki Czeskiej zostały bardzo wyraźnie oddzielone od Policji. „Podstawą do zrozumienia pozycji i mandatu służb informacyjnych, na którym opiera się ich rola w systemie organów państwa Republiki Czeskiej, jest tzw. zasada koniecznego rozdzielania (oddělovací imperativ). Zasada ta rozwiązała problem stosunku służb informacyjnych i policji ustanowieniem zasadniczego postulatu niełączenia wywiadowczych sposobów uzyskiwania informacji z uprawnieniami wykonawczymi (policyjnymi), związanymi z możliwością stosowania przymusu bezpośredniego. Zasada koniecznego rozdzielania wyraża zatem postulat jednoznacznego oddzielenia uprawnień wywiadowczych od uprawnień do stosowania przymusu bezpośredniego”⁵².

Uchwalona w 1994 roku Ustawa o służbach wywiadowczych Republiki Czeskiej szczegółowo opisywała kontrolę służb informacyjnych. Zgodnie z § 12 działalność służb podlegała kontroli rządu i parlamentu. Do kontroli służb parlament miał utworzyć specjalną komisję, której rząd miał przekazywać informacje o działalności służb specjalnych.

WNIOSKI

Podsumowując można stwierdzić, iż nowo powstałe cywilne służby specjalne w Polsce po roku 1989 zostały powołane w oparciu o pomysły organizacyjne z poprzedniej epoki państwa autorytarnego, gdzie w jednej strukturze organizacyjnej funkcjonował wywiad, kontrwywiad i pion śledczy. Służba zachowała uprawnienia dochodzeniowo-śledcze. UOP do roku 1996 funkcjonował w ramach ministerstwa spraw wewnętrznych podobnie jak w przeszłości komunistyczna Służba Bezpieczeństwa. Reforma z roku 2002 niewiele w tym zakresie zmieniła. Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ABW) pozostała służbą dysponującą uprawnieniami śledczymi.

Czechosłowacja stanowiła przykład kraju o podobnej kulturze i historii związanej z odrzuceniem komunizmu, przy czym podobnie jak Polska nie należała do ZSRR. Zmiany polityczne po obaleniu komunizmu w obu tych krajach są często zestawiane w badaniach naukowych. W Czechosłowacji w proces zmian w służbach specjalnych byli zaangażowani najwybitniejsi przedstawiciele tak Komunistycznej Partii Czechosłowacji, jak również strony opozycyjnej. Kierunki zmian w służbach specjalnych w Czechosłowacji zostały wytyczone już w 1990 roku i były zupełnie różne od przyjętych w Polsce. Można stwierdzić, iż przyjęte rozwiązania były bliższe niż w przypadku Polski ideom demokracji liberalnej. W tym systemie z zasady zapobiega się zbytnej koncentracji informacji i kompetencji w ramach jednej instytucji, co mogłoby rodzić zagrożenia dla porządku demokratycznego państwa prawa. Cywilne służby specjalne w Czechach nie posiadają uprawnień policyjnych. Czeski porządek prawny bardzo wyraźnie rozdzielił służby wywiadowcze od organów policyjnych, nadając jedynie tym drugim uprawnienia procesowe. Oparcie modelu nowych służb specjalnych najpierw w Czechosłowacji, a później po jej rozpadzie w Republice Czeskiej na tzw. modelu wyodrębnionym,

⁵² M. Fliegel, J. Chrobák, L. Pokorný, *Zákon o zpravodajských službách České republiky*, Praha 2018, s. XXIV.

związane jest prawdopodobnie z faktem, iż znaczną część elity politycznej Czech cechuje wspólnota wartości zbudowana wokół Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka.

Wydaje się, iż podstawowym powodem tak różnego rozwoju cywilnych służb specjalnych w obu krajach był występujący w Polsce brak wizji i zaangażowania w kwestie reformy służb ze strony najwyższych czynników politycznych reprezentujących stronę opozycyjną. Praktyczne koncepcje reformatorskie dotyczące modelu służb zostały w Polsce wypracowane na poziomie komisji sejmowych. W Czechosłowacji, a później w Republice Czeskiej od początku zmian w roku 1990 w proces zmian w służbach był zaangażowany wywodzący się z opozycji prezydent, który reprezentował szczegółową koncepcję zmian, nawiązująca wprost do zachodniego modelu służb specjalnych.

BIBLIOGRAFIA

- Bożek Martin. 2005. „Współczesny model polskich służb. Służby informacyjne czy policyjne?”, *Zeszyty Naukowe AON* 1: 92-104.
- Bureš Jan. 2007. *Občanské fórum*. Plzeň: Vydavatel'stvo Aleš Čeněk.
- Civín Jan. 2004. *Rámcová charakteristika československé tranzice 1989-1990*. W <https://journals.muni.cz/cepsr/article/view/4031>.
- DCAF Thematic Brief, 2020, Counterintelligence and Law Enforcement Functions in the Intelligence Sector. W <https://dcaf.ch/counterintelligence-and-law-enforcement-functions-intelligence-sector>.
- Fliegel Martin, Chrobák Jiri, Pokorný Ladislav. 2018. *Zákon o zpravodajských službách České republiky*. Praha: Wolters Kluwer.
- Havel Vaclav. 1990. *Projev prezidenta ČSFR Václava Havla ve Federálním shromáždění z 29.06.1990*, <https://www.vaclavhavel.cz>.
- Hoc Stanisław. 2011. „Geneza ustawy o Urzędzie Ochrony Państwa”, *Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego*. Wydanie specjalne z okazji 80. rocznicy urodzin Krzysztofa Kozłowskiego, pierwszego Szefa Urzędu Ochrony Państwa”.
- Kęsek Piotr. 2020. „Uprawnienia śledcze Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego jako instrument w działaniach służących poprawie bezpieczeństwa państwa”, *Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego* R. 12, nr 23.
- Kolaszyński Mateusz. 2016. *Status ustrojowy polskich służb specjalnych*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Kozłowski Krzysztof. 2010. „Rewolucja po polsku”, *Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego*. Wydanie specjalne: 20-lecie UOP/ABW: 13-17.
- Leśkiewicz Rafał. 2016. „Od Służby Bezpieczeństwa do Urzędu Ochrony Państwa”, *Dzieje Najnowsze. Rocznik XLVIII*. W <https://apcz.umk.pl/czasopisma/index.php/DN/article/view/DN>.
- Listina základních práv a svobod, Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Ústavní zákon č. 23/1991 Sb. W <https://www.psp.cz/docs/laws/listina.html>.
- Miodowicz Konstanty. 2010. „Wszystko zaczęło się w Krakowie”. *Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego*. Wydanie specjalne: 20-lecie UOP/ABW: 56-60.

- Onet. 2025. Rosja wskrzesi stalinowski system więziennictwa. Umożliwi poprawę skuteczności śledztw. W <https://www.fakt.pl/wydarzenia/rosja-reaktywuje-wiezienia-fsb-nowe-przepisy-o-aresztach-sledczych/vrhzpjt>.
- Opcja. 2001. Przyszłość polskich służb specjalnych. Warszawa: Instytut Problemów Bezpieczeństwa – Fundacja Naukowa.
- Oświadczenie premiera Tadeusza Mazowieckiego z dnia 12 września 1989. 1989. The legal path of polish freedom. W <http://polishfreedom.pl/dokument/oswiadczenie-premiera-tadeusza-mazowieckiego-wygloszone-w-sejmie>.
- Podolski Antoni. 2011. „Służby specjalne demokratycznego państwa. Cywilne służby specjalne III RP – próba bilansu”, Wydanie Specjalne Przeglądu Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Materiały konferencyjne 5.12.2011. W <https://www.zbfsop.pl/archiwum/index.php/archiwum/642-wydspec-prz-bezpwewn.html>.
- Poselski Ustawy o ochronie bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz bezpieczeństwa obywateli i organach właściwych w tych sprawach z dnia 18.01.1990 r. (druk 202). W [https://orka.sejm.gov.pl/DrukiXka.nsf/0/E06461C74F0FE271C12589DA004128EE/\\$file/202.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/DrukiXka.nsf/0/E06461C74F0FE271C12589DA004128EE/$file/202.pdf).
- Programové prohlášení vlády, Vláda Mariána Čalfa. 1990. W <https://www.vlada.cz/assets/cle-nove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1990-1992-csfr/marian-calfa-1/ppv-1989-1990-calfa1.pdf>.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 lipca w sprawie powołania Politycznego Komitetu Doradczego przy Ministrze Spraw Wewnętrznych oraz nadania mu statutu, (Dz.U.90.47.279). W <https://www.prawo.pl/akty/dz-u-1990-47-279,16793693.html>.
- Siemiątkowski Zbigniew. 2010. Kształtowanie się systemu cywilnej demokratycznej kontroli nad służbami specjalnymi RP, W Lewica w praktyce rządzenia, Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek: 150-170.
- Siemiątkowski Zbigniew. 2015. Transformacja służb specjalnych w latach 90. XX wieku. Dylematy rozwoju, W Urząd Ochrony Państwa 1990–2002, Warszawa: Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego: 146-158.
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa, Dz.U. 1990 nr 30 poz. 180. W <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19900300180/O/D19900180.pdf>.
- Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, Dz.U. 2002 nr 74 poz. 676. W <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20020740676/U/D20020676Lj.pdf>.
- Vodicka Karel, Cadaba Ladislav. 2011. Politický systém České republiky. Praha: Portal
- Widacki Jan. 2010. „Prehistoria UOP”, Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Wydanie specjalne: 20-lecie UOP/ABW”: 18-24.
- Zákon č. 141/1961 Sb. - Zákon o trestním řízení soudním (trestní řád). W <http://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?r=1961&cz=141>.
- Zákon č. 153/1994 Sb. Zákon o zpravodajských službách České republiky. W <https://www.zakonynprolidi.cz/cs/1994-153>.
- Zákon č. 154/1994 Sb. Zákon o bezpečnostní informační službě. W <http://www.epi.sk/zzcr/1994-154>.
- Zarządzenie nr 043/90 ministra spraw wewnętrznych z dnia 10.05.1990 r. w sprawie zaprzestania działalności Służby Bezpieczeństwa. 2013. W Historyczno-prawna analiza struktur

- organów bezpieczeństwa państwa w Polsce Ludowej (1944–1990). Zbiór studiów, Warszawa: IPN, s. 295–297.
- Zarządzenie nr 39 prezesa Rady Ministrów z dnia 4 lipca 1990 roku w sprawie szczegółowego określenia zadań oraz struktury organizacyjnej Urzędu Ochrony Państwa. 2013. W Historyczno–prawna analiza struktur organów bezpieczeństwa państwa w Polsce Ludowej (1944–1990). Zbiór studiów, Warszawa: IPN, s. 305–307.
- Zeman Petr. 2006. Historie a limity debat o reformě zpravodajských služeb v ČR aneb umíme si už nalít čistého vína? Europeum. W http://old.europeum.org/doc/pdf/Petr_Zeman_zari_final.pdf.
- Zetocha Karel. 2008. Zpravodajské služby v nové demokracii: Česká republika. Brno: MU – FSS. W https://is.muni.cz/th/idfhl/Zetocha-Disertace_2008.
- Zimowski Jerzy. 2010. „Wystąpienie parlamentarne z dnia 6 kwietnia 1990 r.”, Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Wydanie specjalne. 20-lecie UOP/ABW: 21-41.
- Żebrowski Andrzej. 2005. Ewolucja polskich służb specjalnych. Wybrane obszary walki informacyjnej wywiad i kontrwywiad w latach 1989-2003, Kraków: Oficyna Wydawnicza Abrys.