



Paweł Lubiewski¹

SŁUŻBY SPECJALNE W SYSTEMIE ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO – PROBLEMATYKA WSPÓŁDZIAŁANIA

Streszczenie: Artykuł porusza problematykę miejsca i roli służb specjalnych w krajowym systemie zarządzania kryzysowego. Wskazuje na istotny, z punktu widzenia efektywności zadań realizowanych przez system, potencjał informacyjny tych służb. W swej treści odnosi się do wciąż kształtującego się modelu współdziałania pomiędzy tymi instytucjami oraz nimi, a systemem.

Słowa kluczowe: Służby specjalne, współdziałanie w systemie bezpieczeństwa, terroryzm, system zarządzania kryzysowego

Podejmowanie działań, zmierzających do zachowania stanu stabilności funkcjonowania państwa, w szerokim znaczeniu tego pojęcia, jest jednym z podstawowych wyzwań dla władz państwowych. Dotyczy to szczególnie władzy wykonawczej zarówno na poziomie centralnym, terytorialnym jak i samorządowym, której bezpośrednio podlega administracja publiczna. Władza wykonawcza w odróżnieniu do władzy ustawodawczej, która stanowi m.in. prawo określające ramy i zasady funkcjonowania poszczególnych organów państwa, musi zapewnić możliwości wczesnego wykrycia i faktycznej neutralizacji zagrożeń, mogących mieć negatywny wpływ na poziom poczucia bezpieczeństwa obywateli.

Problem ten nabiera szczególnej wagi we współczesnych czasach, kiedy środowisko bezpieczeństwa państwa stało się niezwykle złożone i skomplikowane w swej istocie. Trafnie zauważają Jarosław Prońko i Bernard Wiśniewski twierdząc, że „poszczególne komponenty otoczenia człowieka są ze sobą ściśle związa-

¹ Dr Paweł Lubiewski, Wydział Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie.

ne i wzajemnie od siebie zależne. Od tysięcy lat człowiek kształtował swoje środowisko, nie tylko w zakresie tworzenia infrastruktury technicznej, ale również starał się zmieniać otaczającą go przyrodę, tworząc coraz lepsze warunki własnego bytu oraz rozwoju społecznego i ekonomicznego. Istniejąca od początku naszej cywilizacji ogromna zależność między człowiekiem i stworzoną przez niego kulturą, w szerokim tego słowa znaczeniu, a otaczającą go przyrodą oraz ogromny rozwój nauki powodują, iż niezmiernie trudno jest dzisiaj w sposób precyzyjny i nie podlegający dyskusji powiedzieć czy dane zjawisko zostało spowodowane tylko i wyłącznie siłami natury czy też działalnością człowieka”².

W tym obszarze, także na styku relacji człowiek – przyroda, bezpośrednio odnoszącym się do warunków przetrwania ludzi w dynamicznie zmiennym środowisku bezpieczeństwa, jedną z najważniejszych płaszczyzn realizacji przez państwo zobowiązań wobec obywatela w zakresie jego bezpieczeństwa jest sfera zarządzania kryzysowego.

Przejawia się ona w wielopłaszczyznowej aktywności państwa, jego organów administracji, która ukierunkowana została na zapobieganie sytuacjom kryzysowym, przygotowanie do przejmowania nad nimi kontroli poprzez zaplanowane działania, reagowanie w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwanie ich skutków oraz na odtwarzanie zasobów i infrastruktury krytycznej³.

Wyjaśnienia wymaga znaczenie pojęcia sytuacja kryzysowa. W myśl ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym sytuacja kryzysowa to sytuacja wpływająca negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołująca znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych środków⁴. Zatem aktywność ta skierowana jest w konsekwencji wobec zagrożenia bezpieczeństwa obywateli, które charakteryzuje znaczny zasięg oddziaływania jego skutków tak przestrzennie jak i materialnie lub funkcjonalnie w kontekście działania państwa jako instytucji.

Z powyższego wynika, że zarządzanie kryzysowe ukierunkowane jest nie tylko na przejmowanie kontroli nad sytuacjami kryzysowymi oraz usuwanie ich skutków i odtwarzanie zasobów, lecz co wydaje się priorytetowe na zapobieganie takim zdarzeniom⁵.

Spośród wymienionych poziomów aktywności (zapobieganie, przygotowanie, reagowanie, usuwanie skutków i odbudowa) najistotniejsze wydaje się być zapobieganie sytuacjom kryzysowym. Przemawia za tym nie tylko argument ekonomiczny, który wskazuje, że łatwiej i taniej państwu jest zapobiegać zagrożeniom

² J. Prońko, B. Wiśniewski, *Klasyfikacja zagrożeń*, [w:] K. Liedel, J. Prońko, B. Wiśniewski (red.), *Administracja publiczna w systemie przeciwdziałania nadzwyczajnym zagrożeniom dla ludzi i środowiska*, Bielsko-Biała 2007, s. 13.

³ Patrz art. 2 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. 2007 nr 89 poz. 590 z późn. zm.).

⁴ Art. 3, *ibidem*.

⁵ Patrz. art. 2, *ibidem*.

niżli niwelować ich późniejsze skutki. Bez wątpienia rachunek ewentualnych strat nie tylko w zasobach, ale przede wszystkim ludzkich każe bronić tej tezy.

Realizacja tego zadania scedowana została na szereg instytucji państwa różnych szczebli. Wśród nich znajdują się różnego rodzaju specjalistyczne służby, straż i inspekcje, a nawet organizacje pozarządowe. Mnogość podmiotów realizujących zadania w sferze zarządzania kryzysowego jest cechą, która wyróżnia tą aktywność państwa na płaszczyźnie bezpieczeństwa od innych. Ich podległość nie jest jednolita. Podlegają różnym resortom i realizują zadania określone w różnych przepisach prawa powszechnie obowiązującego, czy też branżowych normatywach. Posiadają różne struktury organizacyjne, kompetencje, własne organy kierowania, a także własne zaplecze logistyczne⁶.

W literaturze przedmiotu spotkać można próby konstruowania katalogu instytucji zaangażowanych w realizację zadań z zakresu zarządzania kryzysowego. Wydaje się jednak, że będzie on miał zawsze charakter otwarty z racji specyfiki tego obszaru bezpieczeństwa państwa i pojawiania się wciąż to nowych zagrożeń. Najczęściej wymienia się podmioty wiodące, a więc te, których zakres zadań jest wyraźnie obszerny, lub ich udział jest szczególnie zauważalny. Na przykład Aleksander Babiński i Janusz Falecki proponują wśród nich przede wszystkim Państwową Straż Pożarną, Państwowe Ratownictwo Medyczne, Morską Służbę Poszukiwania i Ratownictwa, Policję, Straż Gminną, Straż Graniczną, Służbę Celną, czy Straż Ochrony Kolei. Autorzy zauważają także aktywność szerokiego wachlarza inspekcji, a wśród nich Inspekcji Transportu Drogowego, Inspekcji Sanitarnej, Inspekcji Ochrony Środowiska, Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa, czy też Inspekcji Weterynaryjnej. Lokuje się tu także Siły Zbrojne RP jako ważny podmiot o charakterze wspierającym. Trudno jest wartościować, które ze służb, inspekcji, czy organizacji spełniają istotniejszą rolę.

Jeśliby jednak odnieść się do postawionej wcześniej tezy, że spośród faz zarządzania kryzysowego to zapobieganie sytuacjom kryzysowym wydaje się być najistotniejsze, należy wskazać na wagę instytucji, które w tym obszarze wykonują zadania – bardzo istotne, jednak mniej spektakularne.

Szczególłą rolę wydają się spełniać instytucje wyposażone w instrumenty pozwalające pozyskiwać wyprzedzające informacje o ewentualnych zagrożeniach. O ile zagrożenia związane z techniczną działalnością człowieka, czy też oddziaływaniem sił przyrody, dzięki rozwojowi nauki mogą być monitorowane z pomocą specjalistycznych systemów, o tyle zagrożenia będące wynikiem świadomej działalności człowieka wymykają się często poza zakres takich możliwości.

Wydaje się, że szczególnie niebezpiecznymi zagrożeniami dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli, z racji swojej nieprzewidywalności są te, które mają charakter działań przestępczych. Do zapobiegania tego rodzaju zagrożeniom powołane są służby posiadające specyficzne uprawnienia. Wśród nich

⁶ Por. A. Babiński, J. Falecki, *Inspekcje w systemie zarządzania kryzysowego – stan obecny i perspektywy*, [w:] P. Bogdalski, B. Kaczmarczyk, B. Kogut (red.), *Racjonalizacja systemu zarządzania kryzysowego. Tom II. Aspekty krajowe i międzynarodowe*, Kraków 2015, s. 71.

znajdą się m.in. służby o charakterze policyjnym (np. Policja, Straż Graniczna, Żandarmeria Wojskowa, Biuro Ochrony Rządu, Centralne Biuro Antykorupcyjne), czy też skarbowe (np. Wywiad Skarbowy w ramach Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej, Służba Celna), ale i służby wymiaru sprawiedliwości (np. prokuratura).

Szczególną rolę w procesie wykrywania, rozpoznawania i przeciwdziałania zagrożeniom zarówno o charakterze zewnętrznym jak i wewnętrznym, w polskim systemie bezpieczeństwa państwa, odgrywają służby specjalne⁷ jako instytucje o charakterze informacyjno-analitycznym.

Pojęciu „służby specjalne” trudno jest przypisać jedno, uniwersalne znaczenie. W literaturze przedmiotu znaleźć można różne jego określenia. Termin ten często stosowany jest jako „zbiorcze określenie wszystkich służb wywiadowczych cywilnych i wojskowych oraz innych służb bezpieczeństwa, których działalność odbiega od zwykłej praktyki policyjnej”⁸. Pojęcie „służby specjalne” odnoszone jest również do sfery szczególnych uprawnień, w zakresie podejmowania działań operacyjno-rozpoznawczych⁹. Na problemy interpretacyjne zwraca uwagę m.in. Sławomir Zalewski wskazując, że termin ten „nie odnosi się do wszystkich tego typu służb, a tylko do tych, które ‘tradycyjnie’ wykonują zadania wywiadowcze i kontrwywiadowcze (...) Można też problem pojęcia ‘służby specjalne’ ujmować znacznie szerzej – poprzez prawnie określone uprawnienia do podejmowania działań operacyjno-rozpoznawczych, ale w tym ujęciu zacierają się różnice pomiędzy owym ‘specjalnym’ charakterem służb wywiadu i kontrwywiadu, a służbami policyjnymi”¹⁰. Bardziej precyzyjne (choć nie wyjaśniające istoty tychże instytucji) kryterium przedstawia pogląd mający swe źródło w przepisach prawa, wedle którego „zgodnie z regułami semantycznej (językowej) wykładni przepisów prawa, do służb specjalnych można zaliczać wyłącznie te organy, które zostały w ten sposób *expressis verbis* nazwane przez ustawodawcę”¹¹. Słusznie zauważa Martin Bożek, że „zaliczanie (...) do tej kategorii organów państwowych wszystkich służb (formacji) funkcjonujących w obszarze szeroko rozumianego bezpieczeństwa państwa obarczone jest istotnym błędem metodologicznym”¹².

Analiza kompetencji przypisanych służbom specjalnym pozwala stwierdzić, że są one wyspecjalizowanymi instytucjami państwa wyznaczonymi przede wszystkim do zdobywania i analizowania informacji, które nowoczesnym państwom są niezbędne do prawidłowego funkcjonowania. Pełnią one rolę swoistej „pierwszej

⁷ Ustawodawca w ustawie o zarządzaniu kryzysowym nie dokonuje podziału zagrożeń bezpieczeństwa państwa na zewnętrzne i wewnętrzne określając je mianem bezpieczeństwa narodowego, zawierającego w swoim znaczeniu oba pojęcia (art. 2, ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym).

⁸ *Encyklopedia szpiegostwa*, Warszawa 1995, s. 234.

⁹ Szerzej S. Zalewski, *Służby specjalne w państwie demokratycznym*, Warszawa 2005, s. 11.

¹⁰ *Ibidem*, s. 13.

¹¹ M. Bożek, M. Czuryk, M. Karpiuk, J. Kostrubiec, *Służby specjalne w strukturze władz publicznych. Zagadnienia prawnoustrojowe*, Warszawa 2014, s. 17.

¹² *Ibidem*.

linii obrony”, której głównym celem jest odpowiednio szybkie wykrycie zagrożenia i jego neutralizacja¹³.

Polskie służby specjalne odpowiedzialne są za bezpieczeństwo, zarówno w sferze wewnętrznej, jak i zewnętrznej funkcjonowania państwa i jako takie wchodzi w skład podsystemu wykonawczego systemu bezpieczeństwa państwa.

Jeśliby odnieść się do klasycznego rozumienia służb specjalnych, a więc instytucji odpowiedzialnych w państwie za działania wywiadowcze i kontrwywiadowcze, to należy wskazać cztery służby. Dwie są o charakterze cywilnym (Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencja Wywiadu) oraz dwie o charakterze militarnym (Służba Kontrwywiadu Wojskowego i Służba Wywiadu Wojskowego).

W przypadku służb specjalnych o profilu wojskowym głównym ich zadaniem jest uzyskiwanie, gromadzenie, analizowanie oraz przetwarzanie informacji mających znaczenie dla bezpieczeństwa szeroko rozumianego potencjału obronnego Rzeczypospolitej Polskiej tak w kraju, jak i poza nim. W tej sferze, nawiązując do problematyki zarządzania kryzysowego, znajdzie się także m.in. rozpoznawanie zagrożeń o charakterze terrorystycznym, związanych z rozprzestrzenianiem broni masowej zagłady, czy też zagrożeń rodzących się w rejonach konfliktów i kryzysów międzynarodowych pod kątem ich wpływu na bezpieczeństwo Polski.

W rozważanym tu zakresie istotna jest także rola Agencji Wywiadu. W obszarze jej kompetencji znalazło się m.in. uzyskiwanie, gromadzenie, analizowanie oraz przetwarzanie informacji mających znaczenie dla bezpieczeństwa i międzynarodowej pozycji Rzeczypospolitej Polskiej oraz jej potencjału ekonomicznego i obronnego. Agencja Wywiadu rozpoznaje także zagrożenia związane z międzynarodowym terroryzmem, ekstremizmem, czy przestępczością zorganizowaną. Podobnie, jak w przypadku wojskowych służb specjalnych, w obszarze swoich zainteresowań powinna ująć zagrożenia związane z międzynarodowym obrotem bronią masowej zagłady oraz zagrożenia rodzące się w rejonach konfliktów i kryzysów międzynarodowych, a które mogą mieć wpływ na bezpieczeństwo państwa polskiego¹⁴.

Specyfikę obu rodzajów służb specjalnych różni przede wszystkim przestrzenny obszar działania. Służby o charakterze wywiadowczym (w tym Agencja Wywiadu) realizują swoje zadania w sposób w pełni tajny poza granicami Rzeczypospolitej, podczas kiedy służby o charakterze kontrwywiadowczym poszukują informacji o zagrożeniach realizując swoje zadania przede wszystkim na terytorium kraju (choć nie wyłącznie).

Oczywiście rolą służb kontrwywiadowczych jest przede wszystkim przeciwdziałanie aktywności wywiadowczej wobec Polski ze strony obcych państw. Zważywszy jednak na zakres przedmiotowy niniejszych rozważań, tematyka ta nie jest tu rozwijana.

Jedną z polskich służb specjalnych, której ustawodawca w najszerszym zakresie powierzył zadania z zakresu bezpieczeństwa wewnętrznego państwa jest

¹³ Z. Grzegorowski, *Służby specjalne, a bezpieczeństwo państwa polskiego*, Toruń 2014, s. 267.

¹⁴ Szerzej: *ibidem*, s. 70-79.

Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego (dalej: ABW). Kompetencje te wynikają bezpośrednio z zapisów art. 5 ust.1 ustawy o ABW, który formułuje podstawowy cel działalności tej służby jakim jest „rozpoznawanie, zapobieganie i zwalczanie zagrożeń godzących w bezpieczeństwo wewnętrzne państwa oraz jego porządek konstytucyjny, a w szczególności w suwerenność i międzynarodową pozycję, niepodległość nienaruszalność jego terytorium, a także obronność państwa”¹⁵.

Służba ta nałożone funkcje wykonuje poprzez działania w czterech głównych obszarach:

- kontrwywiadowczym (art. 5 ust.1 pkt. 2 lit a) cyt. ustawy) ukierunkowanym na identyfikowanie i neutralizowanie aktywności obcych służb wywiadowczych na terytorium RP oraz przeciwdziałanie szpiegostwu. Polska, ze względu na swoje położenie geopolityczne oraz przynależność do NATO i UE, jest objęta zakresem zainteresowania obcych (głównie tzw. wschodnich) służb specjalnych, które dążą do uzyskania wiedzy na temat m.in. strategii politycznej państwa, systemu obronnego państwa, infrastruktury krytycznej, strategicznych podmiotów gospodarczych, ośrodków naukowo-technicznych, a także osób pełniących ważne funkcje w państwie;
- bezpieczeństwa ekonomicznego (art. 5 ust.1 pkt. 2 lit b), c) i d) cyt. ustawy), które szczególnego znaczenia nabrało w dobie swobodnego przepływu osób, towarów i kapitału w obrębie Unii Europejskiej, globalizacji wzajemnych współzależności między państwami oraz liberalizacji rynków. Aspekty te prócz, korzystnego wpływu na możliwości rozwoju państwa, zwiększają jednocześnie ryzyko wystąpienia negatywnych zjawisk. Nakładają się na to celowe działania niektórych państw, które dążąc do poprawienia własnej konkurencyjności w obrocie międzynarodowym prowadzić mogą w tym celu szereg działań zagrażających bezpieczeństwu ekonomicznemu Polski. Dotyczy to szczególnie obszaru surowców energetycznych o charakterze strategicznym niezbędnych do prawidłowego funkcjonowania polskiej gospodarki;
- terroryzmu (art. 5 ust.1 pkt. 2 lit a) cyt. ustawy) wynikającym z hierarchii obecnych zagrożeń. Ukierunkowanie mechanizmów wywiadowczego i kontrwywiadowczego na pozyskiwanie i analizowanie informacji znacznie zwiększa szanse państwa na wczesne rozpoznawanie zagrożeń terrorystycznych i zapobieganie aktom terroru oraz działaniom grup ekstremistycznych. Działania takie zwiększają możliwości oceny źródeł i skali zjawiska, zdefiniowanie jednostek lub grup potencjalnie niebezpiecznych, rozpoznawanie ich planów i zaplecza logistycznego, a w konsekwencji ich neutralizację. Za koniecznością zastosowania tych szczególnych metod rozpoznawania zagrożeń przemawia ich nietypowa charakterystyka, a w tym różnorodne motywy kierujące potencjalnymi zamachowcami (ekonomiczne, polityczne, rasowe, religijne, etniczne, itd.), jak i różnorodny *modus operandi* uzależnio-

¹⁵ Ustawa o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu z dnia 24 maja 2002 r. (Dz.U. z 2010 r., nr 29, poz. 154).

ny od charakteru działalności ich sprawców i założonych przez nich celów, a także ponadnarodowe cechy ich zorganizowania;

- proliferacji broni i amunicji, a szczególnie BMR (art. 5 ust.1 pkt. 2 lit e) cyt. ustawy), będącym obok globalnego terroryzmu zjawiskiem od szeregu lat jest postrzegany jako jedno z najpoważniejszych zagrożeń dla bezpieczeństwa światowego. Specyfika tego rodzaju zagrożeń powoduje, że pozostaje ono w stałym, aktywnym zainteresowaniu służb specjalnych całego świata.

Przedstawione powyżej obszary zagrożeń charakteryzuje wysoki poziom złożoności, przestrzenna rozległość oddziaływania oraz tendencja do ich wzajemnego przenikania się, co staje się poważnym wyzwaniem w ich identyfikowaniu, monitorowaniu i neutralizowaniu.

Jak wcześniej zasygnalizowano jedną z domen zarządzania kryzysowego jest zapobieganie sytuacjom kryzysowym. Wydaje się, że bez sprawnie działającego mechanizmu informacyjnego, zadanie to nie mogłoby być efektywnie realizowane.

Opiera się ono w znacznej mierze na centrach monitorowania zagrożeń (różnych służb, inspekcji), ale w przypadku specyficznych zagrożeń to nie wystarcza. Dlatego też koniecznością jest aktywność w obszarze zarządzania kryzysowego służb bezpieczeństwa państwa wysoko wyspecjalizowanych w zakresie pozyskiwania wyprzedzających informacji. Z tego względu niezbędne wydaje się tu zaangażowanie służb specjalnych.

Rozwiązania prawne przyjęte w ustawie o zarządzaniu kryzysowym wskazują, że ustawodawca podszedł do problemu pragmatycznie. Nie włączył *expressis verbis* do systemu zarządzania kryzysowego wszystkich służb specjalnych o charakterze informacyjno-analitycznym. Zadanie to, szczególnie w zakresie zapobiegania i przeciwdziałania zdarzeniom o charakterze terrorystycznym, powierzone zostało ABW¹⁶. Domniemywać można, że ustawodawca nie zrezygnował z potencjału informacyjnego innych służb specjalnych, lecz korzysta z nich poprzez ABW, wykorzystując jej funkcję koordynacyjną na tym polu. Na mocy innej ustawy ABW pełni rolę koordynatora działań operacyjno-rozpoznawczych, mających wpływ na bezpieczeństwo państwa, wszystkich służb specjalnych w Polsce (art. 40 ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu). Te rozwiązania znalazły wyraz w nowej, tzw. ustawie antyterrorystycznej¹⁷.

Zatem w poruszonym tu procesie wykrywania i zapobiegania zagrożeniom o charakterze terrorystycznym udział biorą, zgodnie z zakresem swoich kompetencji, wszystkie służby specjalne. Wydaje się, że zamysłem ustawodawcy było wypracowanie jak najbardziej efektywnej płaszczyzny współpracy służb specjalnych w sferze przeciwdziałania zagrożeniom dla bezpieczeństwa państwa.

Jak trafnie zauważa Krzysztof Bodziony służby specjalne wraz z innymi służbami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo państwa powinny stanowić „zintegrowany i efektywny system informacyjny, przy określonym podziale kompetencji,

¹⁶ Art. 11 ust. 2 pkt. 10a ustawy z dnia 26.04.2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. 2007 nr 89 poz. 590 z późn. zm.).

¹⁷ Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych (Dz.U. 2016 poz. 904).

który zapewniłby uprawnionym organom państwowym dopływ informacji pozwalających na odpowiednio wczesne reagowanie na zagrożenia”¹⁸.

Współpraca ta nabiera szczególnego znaczenia w dobie wysokiego ryzyka wystąpienia, na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, zdarzeń o charakterze terrorystycznym. Wieloletnie spory kompetencyjne co do powierzenia zadań koordynacyjnych i szczebla ich realizacji zakończyła, jak się wydaje, wprowadzona w życie w 2016 roku ustawa o działaniach antyterrorystycznych¹⁹ (dalej: ustawa), nazywana potocznie ustawą antyterrorystyczną. Głównym adresatem ustawy, spośród wszystkim polskich służb specjalnych jest Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, a precyzując jej Szefera. To jemu przypisana została odpowiedzialność za zapobieganie zdarzeniom o charakterze terrorystycznym w Polsce. Jest to odpowiedź na wieloletni postulat, aby dokonać precyzyjnego podziału obszaru odpowiedzialności, dzieląc go na etap zapobiegania (Szefer ABW) i działania w sytuacji wystąpienia zdarzenia o charakterze terrorystycznym oraz zarządzania skutkami po jego zaistnieniu (minister właściwy do spraw wewnętrznych).

Wydaje się rzeczą oczywistą, że w obszarze działań antyterrorystycznych ukierunkowanych na zapobieganie zdarzeniom o charakterze terrorystycznym wraz z nałożeniem odpowiedzialności za skuteczną realizację zadań Szefer ABW powinien uzyskać uprawnienia w zakresie koordynowania tej sfery działań, którą w znacznej mierze charakteryzuje niejawnosc (głównie działania operacyjno-rozpoznawcze oraz analityczne). Tak też uczynił ustawodawca upoważniając Szefera ABW do koordynowania, w omawianym zakresie, czynności analityczno-informacyjnych wykonywanych przez polskie służby specjalne oraz wymiany informacji przekazywanych przez Policję, Straż Graniczną, Biuro Ochrony Rządu, Państwową Straż Pożarną, Służbę Celną, Generalnego Inspektora Informacji Finansowej, Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej, Żandarmerię Wojskową i Rządowe Centrum Bezpieczeństwa²⁰. Rozwiązanie to jest ustawowym umocowaniem dotychczasowej roli koordynacyjnej w zakresie wymiany informacji, realizowanej przez ostatnie lata przez Szefera ABW m.in. z pomocą Centrum Antyterrorystycznego ABW²¹.

Również zadanie koordynacji działań służb uprawnionych do prowadzenia czynności operacyjno-rozpoznawczych, określone w art. 8 ustawy, jest uszczegóło-

¹⁸ K. Bodziony, *Rola służb specjalnych w systemie instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo ekonomiczne państwa*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2012, nr 7 (4), s. 163.

¹⁹ Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach ..., *op.cit.*

²⁰ W myśl art. 64 ustawy o działaniach antyterrorystycznych funkcja koordynacyjna Szefera ABW rozciągnięta została na nadzór i ocenę wykorzystania limitu wydatków budżetu państwa, będących skutkiem finansowym wprowadzenia w życie ustawy.

²¹ Służby i instytucje uczestniczące w systemie ochrony antyterrorystycznej przekazują do CAT ABW informacje na podstawie „otwartego katalogu incydentów i zdarzeń zgłaszanych do Centrum Antyterrorystycznego Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego”. Dokument ten sporządzony w 2008 roku przez Międzynarodowy Zespół do Spraw Zagrożeń Terrorystycznych. Został znowelizowany 24 maja 2013 r. i przyjęty przez to gremium w formie Uchwały nr 1/2013 (M. Obuchowicz, *Pięć lat funkcjonowania Centrum Antyterrorystycznego ABW (2008-2013)*, [w:] *Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego* Nr 10(6) 2014, Warszawa 2014, s. 277).

łowieniem zapisu art. 40 ustawy o ABW oraz AW, gdzie od wielu lat Szef ABW „koordynuje podejmowane przez służby specjalne czynności operacyjno-rozpoznawcze mogące mieć wpływ na bezpieczeństwo państwa”. Uzupełnione tu zostało o koordynację czynności prowadzonych także przez Policję, Straż Graniczną, Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej oraz Żandarmerię Wojskową. Dodatkowo koordynacji podlegają czynności obserwacyjne prowadzone przez funkcjonariuszy celnych. Co ważne dla prowadzonych tu rozważań w tym celu Szef ABW może wydawać powyższym służbom zalecenia usunięcia lub minimalizacji zaistniałego zagrożenia terrorystycznego. Zaktualizowanie uprawnień ABW odnosi się także do niezwykle ważnej dla infrastruktury krytycznej sfery przeciwdziałania przestępczości cybernetycznej, w tym cyberterroryzmowi.

Przede wszystkim jednak ustawa dokonuje wyraźnego przyporządkowania odpowiedzialności za ochronę państwa przed zagrożeniami terroryzmem, co było wyraźną potrzebą czasu i problemem, który przez wiele lat nie był rozwiązany. W obszarze odpowiedzialności za bezpieczeństwo państwa nie może być miejsca na niedomówienia.

Czyni ona Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego służbą odpowiedzialną za ochronę antyterrorystyczną Polski, doprecyzowując jednocześnie jej dotychczasowe uprawnienia w zakresie koordynowania działań ukierunkowanych na wykrywanie i neutralizowanie zagrożeń o charakterze terrorystycznym. Stąd też ustawa w najszerszym zakresie została tej służbie poświęcona²². Ustawodawca przypisał służbom specjalnym, ale i innym służbom uprawnionym do prowadzenia czynności operacyjno-rozpoznawczych oraz pozostałym organom administracji publicznej rolę wspierającą działania ABW w omawianym zakresie²³.

Podkreślić należy, że płaszczyzna wymiany informacji uzyskanych w drodze czynności operacyjno-rozpoznawczych jest zasadniczą domeną współdziałania służb specjalnych. Istotnym krokiem, w zakresie doskonalenia tego obszaru było swoistego rodzaju zinstytucjonalizowanie pewnych obszarów współdziałania. Jednym z takich przykładów jest Centralna Ewidencja Zainteresowań Operacyjnych (dalej: CEZOP). Jest to wiodące forum współpracy służb specjalnych w Rzeczypospolitej Polskiej.

Wydaje się, że CEZOP wypełnia zapotrzebowanie na pewien określony zakres współpracy na płaszczyźnie krajowej. Jednak w zakresie zapobiegania zdarzeniom o charakterze terrorystycznym obszar współdziałania musi wykraczać poza ramy krajowe. W wyniku takiej konieczności wykształciła się zinstytucjonalizowana forma współpracy. Powołane do życia w 2008 roku Centrum Antyterrorystyczne ABW zakresem swojego działania obejmuje nie tylko płaszczyznę krajową, lecz

²² Szerzej P. Lubiewski., *Ustawa antyterrorystyczna wobec służb specjalnych. Rozszerzenie, czy aktualizacja uprawnień?*, [w:] W. Zubrzycki, K. Jałoszyński, A. Babiński (red.), *Polska ustawa antyterrorystyczna. Odpowiedź na zagrożenia współczesnym terroryzmem*, Szczytno 2016, s. 303-321.

²³ Ustawa zobowiązuje także właścicieli i posiadaczy obiektów, instalacji, urządzeń infrastruktury administracji publicznej lub infrastruktury krytycznej do współpracy z organami, służbami i instytucjami właściwymi w sprawach bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego przy realizacji działań antyterrorystycznych (art. 4 ust. 1 ustawy o działaniach ..., *op.cit.*).

także międzynarodową. CAT jest częścią statutowej struktury ABW, a jednocześnie forum analizy, wymiany informacji i koordynacji działań podejmowanych dla monitorowania, przeciwdziałania oraz zwalczania zagrożeń terrorystycznych przez polskie organy ścigania²⁴, a więc nie tylko służby specjalne. Jest to nowatorska formuła współpracy. Oprócz funkcjonariuszy ABW, w CAT pełnią służbę w trybie całodobowym, delegowani z innych instytucji funkcjonariusze, żołnierze i pracownicy m.in. Policji, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego oraz Służby Celnej.

Co istotne dla poruszanego tu zagadnienia, CAT jest także bezpośrednią płaszczyzną współpracy z Rządowym Centrum Bezpieczeństwa. Podstawowym jego zadaniem jest „koordynowanie procesu wymiany informacji pomiędzy uczestnikami systemu ochrony antyterrorystycznej oraz wdrażanie we właściwym czasie wspólnych procedur reagowania w przypadku wystąpienia zdarzenia terrorystycznego w kraju lub za granicą, mającego wpływ na bezpieczeństwo RP i jej obywateli”²⁵. Warto dodać, że CAT realizuje swoją funkcję informacyjno-analityczną także po wystąpieniu sytuacji kryzysowej (zamach terrorystyczny), na co wskazują przypisane Szeffowi ABW zadanie uczestniczenia w likwidacji skutków zdarzenia o charakterze terrorystycznym. Właściwe służby i instytucje przekazują informacje w trybie bieżącym do CAT na podstawie wypracowanego katalogu zdarzeń, który zawiera wykaz ponad stu zdarzeń i incydentów, pogrupowanych w kilkanaście kategorii.

Konkluzje

W polskim modelu zarządzania kryzysowego służby specjalne pełnią istotną rolę. Z racji swojego potencjału stanowią istotne zaplecze informacyjne. Rozwiązanie ukierunkowane na jak najbardziej efektywne wykorzystanie tych instytucji czyni z ABW zarazem koordynatora wśród służb, jak i ich łącznika z systemem zarządzania kryzysowego, w którym bezpośrednio nie występują.

Specyfika zadań realizowanych przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz jej informacyjno-analityczny charakter powodują, że swoją funkcję wypełnia przede wszystkim na płaszczyźnie informacyjnej.

Wydaje się, że właśnie wymiana informacji jest podstawową formą współdziałania w tym obszarze systemu bezpieczeństwa państwa. Na ten aspekt zwraca także uwagę Bernard Wiśniewski wymieniając go wśród głównych płaszczyzn efektywnego współdziałania²⁶.

²⁴ Szerzej K. Bondaryk, *Cztery lata z życia ABW. Dobre praktyki i modernizacja*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2011, nr 5 (3), s. 12.

²⁵ M. Obuchowicz, *Pięć lat funkcjonowania Centrum Antyterrorystycznego ABW (2008-2013)*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2014, nr 10 (6), s. 277.

²⁶ Patrz B. Wiśniewski, *System bezpieczeństwa państwa. Konteksty teoretyczne i praktyczne*, Szczytno 2013, s. 296-303.

Odnosząc się do powyższego oraz mając na uwadze konieczność ciągłości doskonalenia sfery współdziałania, jako niezwykle istotnej i mającej decydujący wpływ na efektywność całego systemu zarządzania kryzysowego, koniecznym wydaje się bieżące, wieloaspektowe doskonalenie jej w zakresie:

- mechanizmów szybkiej wymiany informacji, w tym doskonalenia kanału przekazu informacji, ograniczając do niezbędnego minimum liczbę ogniw pośredniczących;
- szerszego wykorzystania mechanizmów bezpośredniej współpracy, np. w grupach zadaniowych, w przypadkach uzasadniających taką potrzebę (szybsza wymiana informacji, uproszczony proces decyzyjny, wspólna motywacja);
- rozwijania „wrażliwości” podmiotów współdziałających w zakresie zagadnień objętych współdziałaniem.

Sprawność państwa w zakresie reagowania na istniejące lub potencjalne zagrożenia jest pochodną efektów działalności poszczególnych jego organów, powołanych do rozpoznawania i przeciwdziałania im (efekt synergii). Właściwe ich funkcjonowanie wymaga od państwa znacznego wysiłku, skierowanego nie tylko na stworzenie i utrzymanie złożonego aparatu administracyjnego. Kluczowe jest stworzenie takich warunków funkcjonowania systemu, które umożliwiają bezkonfliktową współpracę poszczególnych służb, a tym samym pełne wykorzystanie ich potencjału do realizacji przyjętego spektrum zadań w tym zakresie.

Pogląd ten jest szczególnie istotny w dobie globalizacji zagrożeń, jak i dynamicznego ich rozwoju z wykorzystaniem najnowszych technologii. Wydaje się, że dobrze zaprojektowana współpraca pomiędzy właściwymi, w zakresie ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego Rzeczypospolitej Polskiej, służbami jest jednym z najważniejszych elementów wpływających na sprawność systemu zarządzania kryzysowego.

Bibliografia:

- Bodziny K., *Rola służb specjalnych w systemie instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo ekonomiczne państwa*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2012, nr 7 (4).
- Bogdalski P., Kaczmarczyk B., Kogut B. (red.), *Racjonalizacja systemu zarządzania kryzysowego. Tom II. Aspekty krajowe i międzynarodowe*, Wydawnictwo Szkoły Aspirantów PSP w Krakowie, Kraków 2015.
- Bondaryk K., *Cztery lata z życia ABW. Dobre praktyki i modernizacja*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2011, nr 5 (3).
- Bożek M., Czuryk M., Karpiuk M., Kostrubiec J., *Służby specjalne w strukturze władz publicznych. Zagadnienia prawnoustrojowe*, Oficyna Wolters Kluwer Bussines, Warszawa 2014.
- Encyklopedia szpiegostwa*, SPAR, Warszawa 1995.
- Góralski D., *Artykuł 12a znowelizowanej ustawy o zarządzaniu kryzysowym – nowa odpowiedzialność ABW*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2010, nr 3 (3).
- Grzegorowski Z., *Służby specjalne, a bezpieczeństwo państwa polskiego*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2013.

- Hanusek T., *Kryminalistyka. Zarys wykładu*, Oficyna Wolters Kluwer Bussines, Kraków 2005.
- Izak K., *Zagrożenie terroryzmem i ekstremizmem w Europie na podstawie wybranych przykładów. Teraźniejszość, prognoza ewolucji i kierunki rozwoju*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2011, nr 5 (3).
- Jakubowska M., *Służby specjalne RP w systemie bezpieczeństwa państwa*, [w:] Górka M. (red.), *Rola i zadania służb w systemie bezpieczeństwa publicznego*, Wydawnictwo uczelniane Politechniki Koszalińskiej, Koszalin 2013.
- Lubiewski P., *Ustawa antyterrorystyczna wobec służb specjalnych. Rozszerzenie, czy aktualizacja uprawnień?*, [w:] Zubrzycki W., Jałoszyński K., Babiński A. (red.), *Polska ustawa antyterrorystyczna. Odpowiedź na zagrożenia współczesnym terroryzmem*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji, Szczytno 2016.
- Miłkowski T., *Czy ABW powinna korzystać ze „specjalnego” prawa do informacji?*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2014, nr 10 (6).
- Obuchowicz M., *Pięć lat funkcjonowania Centrum Antyterrorystycznego ABW (2008-2013)*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2014, nr 10 (6).
- Prońko J., Wiśniewski B., *Klasyfikacja zagrożeń*, [w:] Liedel K., Prońko J., Wiśniewski B. (red.), *Administracja publiczna w systemie przeciwdziałania nadzwyczajnym zagrożeniom dla ludzi i środowiska*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Administracji, Bielsko-Biała 2007.
- Raport z działalności Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w 2013 r.*, Warszawa 2014.
- Skalska E., *Urząd odchodzący w przeszłość, „Komandos”* 2002, nr 7-8.
- Skoneczny Ł., *Rola Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w systemie bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2009, nr 1(1).
- Wiśniewski B., *System bezpieczeństwa państwa. Konteksty teoretyczne i praktyczne*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji, Szczytno 2013.
- Wojnarowski J., *Podstawy prawne bezpieczeństwa RP*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2004
- Wojtaszczyk K. A., *Bezpieczeństwo państwa – konceptualizacja pojęć*, [w:] Wojtaszczyk K.A., Materska-Sosnowska A. (red.), *Bezpieczeństwo państwa. Wybrane problemy*, Oficyna wydawnicza ASPRA, Warszawa 2009.
- Wojtaszczyk K. A., *Istota i dylematy bezpieczeństwa wewnętrznego*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2009, nr 1(1).
- Zajac J., *Bezpieczeństwo państwa*, [w:] Wojtaszczyk K.A., Materska-Sosnowska A. (red.), *Bezpieczeństwo państwa. Wybrane problemy*, Oficyna Wydawnicza ASPRA, Warszawa 2009.
- Zalewski S., *Służby specjalne w państwie demokratycznym*, Wydawnictwo Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 2005.
- Żebrowski A., Żmigrodzki M., Babula J., *Rola służb specjalnych*, Wydawnictwo Abrys, Kraków 1999.

Przepisy prawa

- Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych (Dz.U. 2016 poz. 904).
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. 2007 nr 89 poz. 590 z późn. zm.).
- Ustawa o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu z dnia 24 maja 2002 r. (Dz.U. z 2010 r., nr 29, poz. 154).

Abstract

Intelligence services in the crisis management system – issues of cooperation

The article concerns the problems of the place and role of intelligence services in the national crisis management system. It indicates important from the point of view of the efficiency of tasks executed by the system, the information potential of these services. In its content refers to the still of the developing model of cooperation between these institutions and them and the system.

Keywords: Intelligence services, cooperation in the safety system, terrorism, crisis management system