

Leszek Wiszniewski

Polskie planowanie strategiczne. Miejsce służb specjalnych w strategiach bezpieczeństwa

Dynamicznie zmieniająca się sytuacja międzynarodowa oraz wiele wyzwań i zagrożeń związanych z tym procesem wymagają od polityków dokonywania ciągłych zmian priorytetów działania organów administracji publicznej. Cele tzw. Państwa Islamskiego oraz wydarzenia na Ukrainie zwróciły uwagę społeczeństwa i decydentów na zagrożenia asymetryczne, a także na najważniejszą rolę służb specjalnych w rozpoznawaniu i zwalczaniu tego typu zjawisk. Jednym z narzędzi wspomagających zarządzanie zasobami państwa i ułatwiających podejmowanie decyzji w tym zakresie jest planowanie strategiczne. W ciągu ostatnich 25 lat opracowano w Polsce kilka dokumentów o charakterze strategicznym dotyczących bezpieczeństwa, w których zdefiniowano wiele zagrożeń i zadań dla podmiotów państwowych. Przyjęcie najnowszej *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* (SBN RP) oraz napięta sytuacja międzynarodowa stały się okazją do przeanalizowania roli, jaką przypisuje się służbom specjalnym w opracowywaniu strategii narodowych.

W pierwszej części opracowania zostaną omówione planowanie strategiczne w ujęciu teoretycznym oraz podstawy prawne regulujące problematykę polskich służb specjalnych i strategii bezpieczeństwa narodowego. W drugiej części – zasadniczej – analizie zostaną poddane wybrane dokumenty strategiczne przyjęte w Polsce w latach 1990–2014 oraz miejsce służb specjalnych wśród organów odpowiedzialnych za zapewnianie bezpieczeństwa państwowego.

Rola strategii w organizacji

Gdy obserwuje się światowe trendy w zarządzaniu organizacjami, można stwierdzić, że każdy podmiot, bez względu na jego charakter (przedsiębiorstwo nastawione na zysk finansowy czy jednostka administracji publicznej realizująca zadania ustawowe), powinien posiadać dokument precyzujący jego działania w danej dziedzinie w określonym czasie¹. Jak zatem należy rozumieć pojęcie strategia? W *Słowniku języka polskiego PWN* można znaleźć definicję, zgodnie z którą (...) *strategia to dziedzina sztuki wojennej dotycząca przygotowania i prowadzenia działań wojennych, w tym jednorazowych kampanii i bitew*². Wraz z upływem czasu pojęcie *strategia* ulegało modyfikacjom, przestało być jednoznacznie utożsamiane z wojskowością i zostało przejęte przez nauki o zarządzaniu organizacjami, w których jest definiowane bardzo szeroko. Według Johna von Neumanna i Oskara Morgensterna (...) *strategia to kompletny plan, który wyraża, jakie decyzje będą podjęte w każdej możliwej sytuacji*³. W definicji Petera Druckera natomiast nacisk jest położony na analizę sytuacji, w jakiej znajduje się w danym momencie organizacja, i na wprowadzenie zmian, jeżeli są konieczne. Z kolei Alfred Chandler podkreśla znaczenie (...) *formułowania głównych, długofalowych*

¹ Państwo działa m.in. w sferze bezpieczeństwa.

² L. Drabik, E. Sobol, *Słownik języka polskiego*, Warszawa 2005, s. 965.

³ A.K. Koźmiński, W. Piotrowski, *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, Warszawa 2000, s. 127.

celów i przyjęcie takich kierunków działania oraz taką alokację zasobów, które są konieczne dla ich zrealizowania⁴. Herbert Simon zwraca uwagę na (...) *ciąg decyzji podejmowanych w określonym horyzoncie czasowym*⁵. Wreszcie George Steiner, John Miner i Edmund Gray definiują strategię przez pryzmat celów i polityki organizacji, a także niezbędnych metod, które należy zastosować, aby osiągnąć wcześniej sformułowane cele⁶. Na podstawie wyżej przytoczonych definicji można stwierdzić, że strategia pozwala na określenie wielu działań i ułatwia podejmowanie decyzji. Cele są łatwiej osiągalne, gdy zostaną uprzednio zdefiniowane⁷. Ponadto w strategii powinno się wyznaczać tylko te przedsięwzięcia, które są możliwe do zrealizowania ze względu na posiadane zasoby.

W tym miejscu należy postawić pytanie, z jakich elementów powinna się składać każda dobrze opracowana strategia. Za Jamesem A.F. Stonerem i Charlsem Wankel – autorytetami w dziedzinie zarządzania – można wyróżnić kilka elementów strategii. Są to: określony przedział czasowy, sprecyzowane cele i efekty, które mają być osiągnięte, wskazanie na połączenie wysiłków różnych jednostek organizacyjnych, układ decyzji oraz wszechobecność (tj. zaangażowanie w realizację strategii wszystkich wskazanych w niej podmiotów)⁸. We wszystkich strategiach powinny być określone ramy czasowe, w których mają one obowiązywać. Każdemu zadaniu powinna być przyporządkowana data jego realizacji. Zaleca się także, aby określano przewidywany czas pojawienia się rezultatów podejmowanych działań.

Równie ważnym elementem jest skupienie wysiłków wszystkich podmiotów wymienionych w strategii. Skuteczne działanie jest związane z efektem synergii, tj. z rezultatem współpracy. Współdziałanie różnych podmiotów na zasadzie uzupełniania się przynosi lepsze efekty niż nieskoordynowane działania prowadzone przez pojedyncze instytucje. Wreszcie wdrożenie strategii wymaga od kierownictwa podejmowania wielu decyzji. Powinny one być komplementarne i stanowić spójną całość. Stąd mowa o układzie decyzji.

Kolejny element dotyczy wszechobecności. Zakłada się, że strategia przyniesie pożądaną skutek, jeśli wszystkie podmioty będą z jednakowym zaangażowaniem realizować jej założenia. Wreszcie, *last but not least*, w strategii powinny być wymienione narzędzia i mierniki⁹ umożliwiające dokonanie oceny działań podjętych przez poszczególne instytucje państwowe.

Problemy prawno-definityjne

Organy administracji publicznej działają na podstawie i w granicach obowiązującego prawa. Dlatego pierwszym problemem, jaki pojawia się przy okazji rozważań nad strategicznym zarządzaniem bezpieczeństwem państwa, jest brak w polskim systemie

⁴ Tamże.

⁵ Tamże.

⁶ Tamże.

⁷ Niektóre cele i interesy narodowe są niezmiennie (np. niepodległość, nienaruszalność terytorium, przetrwanie). W strategii bezpieczeństwa można jednak przyjąć również inne, bardziej szczegółowe założenia. Przykładem może być ograniczenie tzw. szarej strefy o X% w przeciągu X lat, które będzie rozumiane jako zwalczanie zagrożeń godzących w bezpieczeństwo ekonomiczne państwa. Osobną kwestią są kierunki działania służb, które – w myśl art. 7 ustawy o ABW oraz AW – w drodze wytycznych wydaje Prezes Rady Ministrów.

⁸ J.A.F. Stoner, Ch. Wankel, *Kierowanie*, Warszawa 1996, s. 96–97.

⁹ Takim miernikiem może być wartość zabezpieczonego mienia pochodzącego z przestępstw godzących w bezpieczeństwo ekonomiczne państwa.

prawnym legalnych definicji takich pojęć, jak służby specjalne i strategia bezpieczeństwa narodowego.

W Polsce działa wiele służb, inspekcji i straży odpowiedzialnych za zapewnianie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i porządku publicznego. Z uwagi na to osobom niezajmującym się na co dzień opisywaną problematyką niezwykle trudno stwierdzić, które instytucje są służbami specjalnymi. Analiza definicji proponowanych w literaturze przedmiotu potwierdza, że cechami umożliwiającymi wyodrębnienie służb specjalnych z grupy instytucji publicznych są: niejawność ich działania, posiadanie przez nie uprawnień do prowadzenia czynności operacyjno-rozpoznawczych oraz wykonywanie przez nie zadań wywiadowczych lub kontrwywiadowczych. Niektórzy autorzy uwzględniają dodatkowo podział ze względu na środowiska, w których poszczególne służby funkcjonują, tj. na środowisko wojskowe i cywilne. Wskazane elementy pozwalają stwierdzić, które formacje są służbami specjalnymi, a które nie. W związku z tym, nie zagłębiając się w szczegóły i przyjmując pewne ramy na potrzeby tego opracowania, do polskich służb specjalnych zaliczymy: Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencję Wywiadu, Służbę Kontrwywiadu Wojskowego, Służbę Wywiadu Wojskowego i Centralne Biuro Antykorupcyjne¹⁰.

Następnym problemem jest brak precyzyjnego określenia terminu strategia bezpieczeństwa narodowego w polskim systemie prawnym, miejsca tej strategii wśród aktów powszechnie obowiązującego prawa oraz elementów, które powinny zostać w niej zawarte. Czym zatem jest strategia bezpieczeństwa narodowego? W literaturze można natrafić na definicje różniące się od definicji proponowanych przez ekspertów w dziedzinie organizacji i zarządzania. W minisłowniku terminów związanych z bezpieczeństwem, który został opublikowany na stronach internetowych Biura Bezpieczeństwa Narodowego, czytamy, że strategia bezpieczeństwa narodowego to:

(...) obowiązująca w państwie koncepcja zapewniania jego bezpieczeństwa, zawierająca w szczególności identyfikację interesów narodowych i celów strategicznych, ocenę przyszłościowego kształtowania się strategicznego środowiska bezpieczeństwa oraz zasady i sposoby osiągania celów strategicznych w przewidywanych warunkach (realizacji zadań operacyjnych), a także przygotowywania (utrzymywania i transformacji) systemu bezpieczeństwa narodowego (realizacji zadań preparacyjnych)¹¹.

Inną definicję proponuje prof. Jerzy Konieczny, który określa strategię bezpieczeństwa narodowego jako:

(...) decyzję polityczną dysponenta systemu bezpieczeństwa, na której podstawie wyodrębnią się zagrożenia ignorowane (czyli mieszczące się w zakresie ryzyka akceptowalnego), zagrożenia, dla których związane z nimi ryzyka są transferowane i (lub) rozpraszane, zagrożenia kontrolowane oraz zagrożenia kontrolowane częściowo¹².

¹⁰ Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (tekst jednolity: Dz.U. z 2015 r. poz. 1929, ze zm.).

¹¹ (Mini) Słownik BBN: propozycje nowych terminów z dziedziny bezpieczeństwa [online], <https://www.bbn.gov.pl/pl/bezpieczenstwo-narodowe/minislownik-bbn-propozy/6035,MINISLOWNIK-BBN-Propozycje-nowych-terminow-z-dziedziny-bezpieczenstwa.html> [dostęp: 31 X 2015].

¹² J. Konieczny, *Analiza informacji w dziedzinie bezpieczeństwa państwa*, Warszawa 2014, s. 266.

Jeszcze inni autorzy proponują, żeby strategię bezpieczeństwa narodowego rozumieć jako (...) *wybór dokonany na podstawie wiedzy i analizy strategicznej środków właściwych i koniecznych, a będących w dyspozycji państwa do osiągnięcia celów i realizacji zadań określonych przez politykę bezpieczeństwa*¹³.

W podsumowaniu należy stwierdzić, że doktryna nie przedstawia jednego, powszechnie określonego wzoru takiego dokumentu. Z reguły w przypadku strategii podaje się opis środowiska bezpieczeństwa (zagrożenia, wyzwania, szanse na korzystne zmiany), wymienia się cele strategiczne i interesy narodowe, środki i metody działania struktur państwowych oraz zadania dla poszczególnych podsystemów (kierowania i wykonawczych).

Najwięcej wątpliwości budzą ramy prawne strategii bezpieczeństwa narodowego. Podstawą do jej opracowania i przyjęcia jest wielokrotnie nowelizowana *Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej*. Projekt tego dokumentu, który na wniosek premiera zatwierdza Prezydent RP, przygotowuje Rada Ministrów¹⁴. Polski prawodawca nie zaproponował w nim definicji legalnej pojęcia strategia bezpieczeństwa narodowego. Nie wskazał też elementów, z jakich ten dokument powinien się składać, oraz nie określił jego formy prawnej, tj. tego, czy ma być ustawą, rozporządzeniem, czy też aktem prawa wewnętrznego. W związku z tym niektórzy prawnicy podają w wątpliwość moc prawną norm i dyrektyw zawartych w strategii oraz twierdzą, że jej postanowienia mogą nie być bezpośrednio wiążące dla organów administracji publicznej, które – zgodnie z Konstytucją RP – działają tylko na podstawie i w granicach obowiązywania prawa¹⁵.

Służby specjalne w strategiach

Jeśli chodzi o planowanie strategiczne, przełomowy dla Polski okazał się rok 1989. Upadek komunizmu pozwolił na samodzielne prowadzenie przez polskie władze polityki wewnętrznej i międzynarodowej. Ta zmiana umożliwiła również podjęcie działań w zakresie planowania strategicznego. **Wynikiem pierwszej próby określenia celów i interesów narodowych oraz zagrożeń bezpieczeństwa państwa było przyjęcie 21 lutego 1990 r. Doktryny Obronnej Rzeczypospolitej Polskiej**¹⁶. Zdaniem prof. Stanisława Koziej była ona:

(...) pierwszym w powojennej historii Polski jawnym dokumentem określającym i deklarującym publicznie – wobec własnego narodu, sojuszników i społeczności międzynarodowej – podstawowe elementy narodowej strategii obronności Rzeczypospolitej Polskiej i jednocześnie wytyczającym (...) generalne kierunki polityki obronnej państwa, które obowiązywały organy państwowe, podmioty gospodarcze, organizacje społeczne i zawodowe oraz każdego obywatela¹⁷.

¹³ J. Marczak, *Strategia bezpieczeństwa narodowego*, w: *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku*, R. Jakubczak, J. Flis (red.), Warszawa 2006, s. 161.

¹⁴ Artykuł 4a i 6 *Ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej* (tekst jednolity: Dz.U. z 2016 r. poz. 1534).

¹⁵ L. Grzonka, *Status normatywny Strategii Bezpieczeństwa Narodowego*, w: *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Polski*, J. Gryz (red.), Warszawa 2013, s. 274–290.

¹⁶ Wszystkie wyróżnienia w artykule pochodzą od autora.– przyp. red.

¹⁷ S. Koziej, *Obronność Polski w warunkach samodzielności strategicznej lat 90. XX wieku*, w: *Bezpieczeństwo Narodowe*, Warszawa 2012, s. 22.

Zagrożenia określone w dokumencie miały charakter tylko i wyłącznie militarny. Dokonując ich oceny, jednoznacznie wskazano, że największym zagrożeniem jest poważny konflikt zbrojny w Europie pomiędzy dwiema przeciwstawnymi koalicjami – NATO i Układem Warszawskim. Obawiano się, że może się on zamienić w kolejną wojnę światową. Dlatego głównymi podmiotami odpowiedzialnymi za zapewnienie bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej były siły zbrojne oraz obrona cywilna¹⁸. Z oczywistych względów w dokumencie nie zostały określone zadania służb specjalnych, które w tamtym okresie były jeszcze związane z ustrojem komunistycznym (m.in. przygotowano ustawę o Urzędzie Ochrony Państwa). Jak zauważa prof. S. Koziej, doktryna z 1990 r.:

(...) była typową koncepcją okresu przejściowego, która w momencie przyjęcia była już nieaktualna. Nie uwzględniono w niej dynamicznie zmieniającego się świata oraz nowych wyzwań i zagrożeń, dlatego od razu należało rozpocząć prace nad nową strategią¹⁹.

Następnymi dokumentami o charakterze strategicznym, które bardziej precyzyjnie regulowały opisywaną problematykę, były *Założenia Polskiej Polityki Bezpieczeństwa oraz Polityka Bezpieczeństwa i Strategia Obronna Rzeczypospolitej Polskiej* przyjęte 2 listopada 1992 r. przez Komitet Obrony Kraju. Jak wskazuje prof. S. Koziej:

(...) w porównaniu z poprzednią strategią nastąpiła zdecydowana zmiana w ocenie charakteru zagrożeń. Nie mówiono już o wojnie globalnej czy nawet europejskiej albo o wojnie z użyciem broni jądrowej. Eksponowano raczej zagrożenia pozamilitarne oraz groźbę konfliktów zbrojnych o charakterze lokalnym i regionalnym²⁰.

Autorzy wyżej wymienionych dokumentów wskazali przede wszystkim na osłabioną strukturę państwa, a także na jego zwiększoną podatność na presję zewnętrzną i infiltrację²¹. Po raz pierwszy w sposób bardzo ogólny zasygnalizowano również konieczność prowadzenia przygotowań do prewencji antyterrorystycznej²². Jednocześnie w skład polskiego systemu bezpieczeństwa, który miał obowiązywać w czasie pokoju i który miał być proporcjonalnie wykorzystywany podczas wojny i w przypadku pojawienia się zagrożeń, wchodziły trzy główne elementy: siły zbrojne, pozamilitarne ogniwa obronne i system kierowania obronnością. Pomimo silniejszego zaakcentowania w treści dokumentów zagrożeń pozamilitarnych, rola służb specjalnych w zapewnianiu bezpieczeństwa państwa pozostawała ograniczona. Co prawda wskazywano na konieczność przeciwdziałania penetracji wywiadu i innych sił specjalnych przeciwnika, ale tylko w kontekście ochrony ludności i struktur państwa w czasie wojny²³. Urząd Ochrony Państwa (poprzednik ABW i AW), jako jedno z pozamilitarnych ogniw obronnych, został zobligowany do zapobiegania przestępstwom kryminalnym, które uznano za poważne zagrożenia zdrowia i mienia ludzi niezwiązane bezpośrednio z działaniami zbrojnymi, oraz do ich ujawniania i zwalczania²⁴.

¹⁸ Uchwała Komitetu Obrony Kraju z dnia 21 lutego 1990 r. w sprawie doktryny obronnej Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 1990 r. Nr 9 poz. 66).

¹⁹ S. Koziej, *Obronność Polski...*, s. 24.

²⁰ Tamże, s. 26.

²¹ *Założenia Polskiej Polityki Bezpieczeństwa*, pkt 6.

²² *Polityka bezpieczeństwa i strategia obronna Rzeczypospolitej Polskiej*, pkt 4.

²³ Tamże, pkt 5.

²⁴ Tamże, pkt 6.

Cele wyznaczone w 1992 r., jakimi były przystąpienie Rzeczypospolitej Polskiej do NATO oraz integracja z Europą Zachodnią, determinowały sposób myślenia i działania polskich władz w zakresie planowania strategicznego przez następne kilka lat. Kolejne prace nad nową strategią rozpoczęły się w 1997 r., w momencie zapoczątkowania przez Polskę procesu akcesyjnego do Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego. **Ich efektem była pierwsza w naszej historii *Strategia Bezpieczeństwa RP*, przyjęta 4 stycznia 2000 r.** Oprócz problemu dotyczącego wielu zagrożeń natury militarnej poruszono w niej kwestię terroryzmu i przestępczości zorganizowanej. Po raz pierwszy odnotowano również aktywność obcych służb specjalnych jako zjawisko niepożądane, w którego zwalczaniu ważną rolę miały odgrywać wywiad i kontrwywiad. Do zadań tych służb zaliczono pozyskiwanie i analizowanie informacji dotyczących m.in. stosunków międzynarodowych i ekonomii, a następnie dostarczanie ich właściwym organom państwa. Miały one także być odpowiedzialne za kontrwywiadowczą ochronę kraju, zwłaszcza w sferze gospodarczej. Ponadto, działając wspólnie z innymi służbami, inspekcjami i strażami, miały aktywnie uczestniczyć w zwalczaniu pozostałych zagrożeń dotyczących bezpieczeństwa państwa (szczególnie transgranicznych) i jego obywateli. W strategii została również zasygnalizowana konieczność ochrony informacji niejawnych²⁵.

Kolejna strategia bezpieczeństwa narodowego RP została przyjęta już w 2003 r. Jej szybkie powstanie było konsekwencją zamachów terrorystycznych na World Trade Center w Nowym Jorku w 2001 r. Zwrócono w niej szczególną uwagę na nowe wyzwania i najważniejsze zagrożenia bezpieczeństwa państwa, jakimi stały się międzynarodowy terroryzm i proliferacja broni masowego rażenia, a także nieprzewidywalna polityka reżimów autorytarnych i zjawisko tzw. państw w stanie rozkładu, zwanych również państwami upadłymi. W tym kontekście bezpośrednio nie wyznaczono polskim służbom wywiadowczym i kontrwywiadowczym nowych zadań oraz nie określono priorytetowych obszarów ich działania. W rozdziale strategii poświęconym służbom państwowym powtórzono ich obowiązki wynikające z ustaw (m.in. uzyskiwanie, analizowanie, przetwarzanie i przekazywanie właściwym organom informacji mogących mieć istotne znaczenie dla bezpieczeństwa i międzynarodowej pozycji RP, jej potencjału ekonomicznego i obronnego, a także rozpoznawanie zagrożeń zewnętrznych godzących w bezpieczeństwo, obronność, niepodległość i nienaruszalność terytorium RP oraz przeciwdziałanie im)²⁶. W zakresie zapewniania bezpieczeństwa wewnętrznego obywateli główną rolę miała odgrywać Policja. Służbom kontrwywiadowczym przypisano odpowiedzialną funkcję w systemie bezpieczeństwa państwa i, tak jak w przypadku wywiadu, ograniczono się do ponownego wskazania im zadań ustawowych²⁷.

Następną strategię bezpieczeństwa narodowego RP przyjęto 13 listopada 2007 r. Polska od trzech lat była członkiem Unii Europejskiej, a lada dzień miała wstąpić do strefy Schengen. Siły zbrojne i służby specjalne RP były zaangażowane w światową walkę z terroryzmem (wojny w Iraku i w Afganistanie). Środowisko bezpieczeństwa ulegało dynamicznym zmianom (m.in. kolejne zamachy terrorystyczne), pojawiały się nowe – do tej pory bezpośrednio niedostrzegane – zagrożenia. Wszystkie te czynniki wymusiły zmiany w polskim myśleniu strategicznym. Po raz pierwszy twórcy strategii bezpieczeństwa narodowego zaproponowali kompleksowe podejście do opisywanej

²⁵ Opracowano na podstawie: *Strategia Bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej z 4 I 2000 r.*

²⁶ Artykuł 6 ustawy z 24 V 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego...

²⁷ Opracowano na podstawie: *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 8 IX 2003 r.*

problematyki. Bezpieczeństwo narodowe zostało podzielone na osiem sektorów. Oprócz tych tradycyjnych (militarny i wewnętrzny), wyodrębniono oraz szczegółowo opisano m.in. sektor bezpieczeństwa ekologicznego, ekonomicznego i społecznego. Służbom specjalnym przypisano zadania, które po części wynikały z ustaw regulujących ich funkcjonowanie. Szczególnego znaczenia nabrała walka z terroryzmem oraz z wszelkimi przejawami ekstremizmu. Jednocześnie podkreślono, że te zagrożenia należy określać w sposób szeroki, mając na uwadze nie tylko samą groźbę przeprowadzania ataków, lecz także ich międzynarodowy charakter, źródła i metody ich finansowania, grupy je wspierające, międzynarodowe zaangażowanie poszczególnych państw w przeciwdziałanie im oraz techniczne metody dokonania zamachu terrorystycznego²⁸. Członkostwo Polski w NATO i w UE determinowało konieczność stałego podnoszenia efektywności służb specjalnych w zakresie ochrony krajowego systemu informacji niejawnych, a szczególnie wiadomości przechowywanych lub przekazywanych w formie elektronicznej²⁹. Po raz pierwszy wskazano na problem korupcji w życiu publicznym. W tym kontekście do działań priorytetowych zaliczono współdziałanie Policji i ABW z CBA, których celem było wyeliminowanie tego zjawiska, mającego destrukcyjny wpływ na morale i poczucie uczciwości społecznej³⁰. W zakresie bezpieczeństwa finansowego państwa wskazano ponadto na wagę współpracy służb specjalnych z jednostkami wywiadu finansowego i partnerami zagranicznymi, której celem miało być przeciwdziałanie wprowadzeniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących ze źródeł nielegalnych lub nieujawnionych³¹.

Przełomowy w strategicznym podejściu do bezpieczeństwa narodowego RP okazał się rok 2012. Ogłoszono w nim wyniki pierwszego *Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego RP (SPBN RP)*. Podstawę prawną opisywanego dokumentu stanowiły dwa zarządzenia:

1. *Zarządzenie Nr 4 Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie przeprowadzenia Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego.*
2. *Zarządzenie Nr 29/2010 Szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego z dnia 17 grudnia 2010 r., w którym zostały określone zakres merytoryczny oraz sposób i tryb przeprowadzania SPBN RP.*

Celem SPBN RP była ewaluacja (przeprowadzenie audytu) stanu bezpieczeństwa narodowego, wypracowanie wniosków w sprawie strategicznych celów państwa i sformułowanie kierunków jego działania w opisywanej dziedzinie. Audyt został przeprowadzony przez Komisję Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego pod przewodnictwem szefa BBN, w której skład wchodziłi eksperci, politycy i ludzie nauki³². Dla opinii publicznej w 2013 r. została opublikowana biała księga, w której zaprezentowano informacje jawne dotyczące stanu bezpieczeństwa narodowego, prognozowanych scenariuszy rozwoju środowiska bezpieczeństwa, a także strategie operacyjne i preparacyjne. *Strategiczny Przegląd Bezpieczeństwa Narodowego RP* był pierwszym dokumentem, w którym w kompleksowy i szczegółowy sposób zostały opisane priorytety, zadania i kierunki transformacji służb specjalnych.

²⁸ *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP* z 2007 r., pkt 61.

²⁹ Tamże, pkt 80.

³⁰ Tamże, pkt 107.

³¹ Tamże, pkt 124.

³² *Strategiczny Przegląd Bezpieczeństwa Narodowego* [online], <http://www.spbn.gov.pl/sbn/archiwum-spbm/komisja-spbm/zespol-doradczo-konsul/3169,Zespol-Doradczo-Konsultacyjny.html> [dostęp: 31 X 2015].

W rozdziale dotyczącym diagnozy stanu bezpieczeństwa państwa autorzy białej księgi przedstawili miejsce poszczególnych służb w systemie bezpieczeństwa państwowego oraz system nadzoru i kontroli nad nimi. Wojskowe służby specjalne zostały umieszczone w podsystemie obronnym bezpieczeństwa narodowego, a cywilne – w ochronnym. Ocena funkcjonowania służb była niejednoznaczna. Audytorzy zwrócili uwagę na (...) *nieprecyzyjne rozdzielenie (nakładanie się) kompetencji w służbach cywilnych, ale też między służbami cywilnymi i wojskowymi*. Ich zdaniem istnienie wielu (...) *podmiotów działających w dziedzinie ochrony bezpieczeństwa państwa i jego porządku konstytucyjnego, o nakładających się kompetencjach i rozmaitej podległości ustrojowej, dysponujących uprawnieniami operacyjno-rozpoznawczymi, rodzi pytanie o funkcjonalność przyjętego rozwiązania*³³.

W rozdziale odnoszącym się do prognozy rozwoju środowiska bezpieczeństwa autorzy SPBN RP ocenili, że do zagrożeń, których rozpoznawanie i zwalczanie oraz którym przeciwdziałanie leży we właściwości służb specjalnych, należy zaliczyć: problem państw upadłych, proliferację broni masowego rażenia, terroryzm (w tym cyberterroryzm), międzynarodową przestępczość zorganizowaną i szpiegostwo³⁴.

W rozdziale traktującym o przygotowaniach poszczególnych podsystemów bezpieczeństwa narodowego (tzw. strategia preparacyjna) autorzy zwrócili uwagę na konieczność ścisłego powiązania Służby Wywiadu Wojskowego i Służby Kontrwywiadu Wojskowego – jako ogniwi podsystemu obronnego – z Ministerstwem Obrony Narodowej (podobnie jak wszystkich innych struktur sił zbrojnych). Ponadto, według nich służby wojskowe powinny się specjalizować tylko w zadaniach związanych z zapewnianiem bezpieczeństwa militarnego³⁵. W przypadku służb cywilnych natomiast pożądanymi kierunkami transformacji powinny być m.in.:

- ograniczenie nadmiernej liczby służb specjalnych o charakterze ogólnopaństwowym do 1–2 ogólnosystemowych (zewnętrzna i wewnętrzna) oraz 1–2 sektorowych (wojskowa i gospodarcza lub antykorupcyjna). W tym kontekście podkreślano, że rewolucja nie jest wskazana i że lepiej wprowadzać reformy etapowo,
- skorygowanie systemu nadzoru nad służbami:

W bezpośredniej gestii prezesa Rady Ministrów powinny pozostać jedynie kwestie kadrowe dotyczące kierownictw służb oraz koordynacja i nadzór nad służbą specjalną odpowiedzialną za wywiad, a także ewentualnie za walkę z korupcją na najwyższych szczeblach władzy (gdyby taka służba miała być utrzymana jako oddzielna formacja, choć bardziej zasadne wydaje się zintegrowanie CBA z ABW). Koordynację i nadzór nad pozostałymi służbami powinni sprawować ministrowie konstytucyjni (minister spraw wewnętrznych i minister obrony narodowej)³⁶,

- utworzenie:

(...) komórki (biura, centrum, departamentu itp.) odpowiedzialnej za dokonywanie strategicznych syntez informacji dostarczanych przez służby specjalne i wypracowywanie zintegrowanych ocen na potrzeby kierowania bezpieczeństwem narodowym. Jej zadaniem

³³ *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2013, s. 58.

³⁴ Tamże, s. 112–130.

³⁵ Tamże, s. 208.

³⁶ Tamże, s. 211.

byłoby zbieranie informacji od wszystkich służb państwa odpowiedzialnych za poszczególne sfery bezpieczeństwa, a następnie dokonywanie ich analizy i oceny na potrzeby najwyższych organów kierowania państwem³⁷,

– standaryzacja:

(...) problematyki związanej z czynnościami operacyjno-rozpoznawczymi poszczególnych służb poprzez ujednoczenie terminologii, procedur operacyjnych (z uwzględnieniem funkcjonalnej specyfiki poszczególnych służb), a także zasad i zakresu ich koordynacji³⁸,

– budowa płaszczyzny współdziałania służb i innych instytucji w związku z narastającym transsektorowym charakterem zagrożeń, a w szczególności wdrożenie efektywnej koordynacji działań antyterrorystycznych ukierunkowanych zarówno na działania prewencyjne (nie dopuszczenie do zamachu terrorystycznego), jak i na minimalizację potencjalnych strat³⁹,

– odebranie służbom specjalnym uprawnień dochodzeniowo-śledczych, które powinny zostać przejęte m.in. przez Centralne Biuro Śledcze Policji. Jednocześnie ich aktywność powinna zostać ukierunkowana na wykonywanie zadań analityczno-informacyjnych i działań operacyjno-rozpoznawczych⁴⁰.

W zakresie bezpieczeństwa informacyjnego autorzy SPBN RP wskazali ponadto na konieczność tworzenia ram prawnych oraz na rozwój współpracy w ramach UE i NATO, której celem jest m.in. zapobieganie cyberprzestępczości, bezpieczna dystrybucja informacji, edukacja społeczeństwa w zakresie zagrożeń płynących z cyberprzestrzeni, a także monitorowanie przepływu danych⁴¹. Odrębną kwestią jest zapewnienie wyższego poziomu cyberbezpieczeństwa, które można osiągnąć w wyniku skoordynowanych działań, szczególnie w sferze legislacji i edukacji.

Głównym podmiotem odpowiedzialnym za rozpoznawanie, zwalczanie i neutralizację zagrożeń cybernetycznych jest Rządowy Zespół Reagowania na Incydenty Komputerowe CERT.GOV.PL, funkcjonujący w ramach Departamentu Bezpieczeństwa Teleinformatycznego Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego⁴².

Do potencjalnych działań dotyczących zapewnienia bezpieczeństwa teleinformatycznego autorzy SPBN RP zaliczyli m.in.:

- zapewnienie realizacji cyklicznych, kompleksowych analiz poziomu zagrożeń w cyberprzestrzeni,
- zdefiniowanie teleinformatycznej infrastruktury krytycznej RP, a także opracowanie planu i procedur jej ochrony,
- dokonanie przeglądu i ewentualnej nowelizacji istniejących aktów prawnych co do ich

³⁷ Tamże.

³⁸ Tamże.

³⁹ Akapit opracowano na podstawie *Białej Księgi Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2013, s. 212.

⁴⁰ Jak wyżej.

⁴¹ *Biała Księga...*, s. 215.

⁴² Tamże, s. 214.

zgodności z unormowaniami innych krajów i/lub organizacji międzynarodowych w celu ułatwienia współpracy międzynarodowej w zakresie ochrony cyberprzestrzeni oraz precyzyjnego określenia: racjonalności struktur, roli, zakresów kompetencji i odpowiedzialności, szczegółowych uprawnień, zasad wzajemnej współpracy i wymiany informacji w odniesieniu do poszczególnych organizacji, instytucji, jednostek organizacyjnych, organów i służb RP w zakresie prowadzenia działań w cyberprzestrzeni,

– prowadzenie intensywnych działań uświadamiających i profilaktycznych w formie szkoleń i kampanii społecznych, które dotyczyć powinny zarówno podmiotów wchodzących w skład administracji państwowej, jak i – co jest szczególnie istotne – obywateli będących zwykłymi użytkownikami cyberprzestrzeni⁴³.

Kolejnym dokumentem regulującym opisywaną problematykę jest *Strategia Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022, przyjęta uchwałą Rady Ministrów z 9 kwietnia 2013 r.*⁴⁴ Różni się ona od pozostałych dokumentów strukturą i ma inne podstawy prawne⁴⁵. Rola służb specjalnych została tu określona w podrozdziale zatytułowanym *Zasadnicze systemy wykonawcze*. Decydenci nakazali w niej służbom specjalnym zwrócić uwagę m.in. na zwalczanie międzynarodowego terroryzmu, proliferację broni masowego rażenia oraz na cyberataki, w których wyniku może dojść do nieuprawnionego uzyskania dostępu do informacji niejawnych przechowywanych w formie elektronicznej oraz do dezorganizacji najważniejszych systemów informacyjnych instytucji o istotnym znaczeniu. Poza tym jednoznacznie wskazali, że podstawowym zadaniem wywiadu i kontrwywiadu jest udzielanie organom państwowym odpowiedzialnym za bezpieczeństwo narodowe wszechstronnego, wiarygodnego i wyprzedzającego wsparcia informacyjnego. W wymienionej *Strategii Rozwoju...* wyznaczono służbom specjalnym również nowe, bardziej szczegółowe zadania. Zaliczono do nich m.in. konieczność rozwijania zdolności do rozpoznawania sytuacji w rejonach napięć, konfliktów i kryzysów międzynarodowych na świecie; położenie nacisku na współpracę z polskimi i międzynarodowymi organami i służbami oraz prowadzenie doboru wysoko wykwalifikowanego personelu i realizację szkoleń zawodowych dla funkcjonariuszy, aby potrafili sprawnie i samodzielnie analizować wydarzenia (w tym w sytuacjach kryzysowych), a także opracowywać syntetyczne informacje. Ponadto nakazano szefowi ABW rozwijanie Systemu Reagowania na Incydenty Komputerowe i realizację przedsięwzięć związanych z tworzeniem Rządowego Programu Rezerw Strategicznych⁴⁶. Sam dokument można nazwać kompletnym. **Twórcy zdiagnozowali w nim stan systemu bezpieczeństwa narodowego, określili cele i zadania dla poszczególnych instytucji państwowych, a przede wszystkim przewidzieli ramy czasowe obowiązywania strategii oraz przedstawili sposób monitorowania i dokonywania oceny realizacji jej postanowień.**

Najnowsza strategia bezpieczeństwa narodowego RP została przyjęta przez Prezydenta RP 5 listopada 2014 r. W przeciwieństwie do strategii z 2007 r. odstąpiono

⁴³ Tamże, s. 213.

⁴⁴ *Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022* stanowi załącznik do uchwały Nr 67 Rady Ministrów z 9 IV 2013 r. w sprawie przyjęcia „Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022” (M.P. z 2013 r. poz. 377).

⁴⁵ *Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego RP 2022* jest jedną z dziewięciu strategii zintegrowanych, które doprecyzowują *Strategię Rozwoju Kraju 2020*. Podstawą prawną do opracowania *Strategii Rozwoju Kraju* jest *Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* (Dz.U. z 2006 r. Nr 227 poz. 1658, ze zm.).

⁴⁶ *Strategia rozwoju systemu...*, s. 92.

w niej od zdefiniowania poszczególnych sektorów bezpieczeństwa. Autorzy dokumentu dokonali dychotomicznego podziału – podobnie jak w SPBN RP – na koncepcję działań strategicznych (strategia operacyjna) i koncepcję przygotowań strategicznych (strategia preparacyjna). Wyróżnili także pięć podsystemów: kierowania bezpieczeństwem narodowym, obronny, ochronny, społeczny i gospodarczy – odpowiedzialnych za bezpieczeństwo państwa. Wojskowe służby specjalne, tak jak w *Strategicznym Przeglądzie Bezpieczeństwa Narodowego RP*, zostały zakwalifikowane do podsystemu obronnego, a cywilne – do ochronnego. W ramach strategii operacyjnej – w obu przypadkach – ponownie wymieniono zadania poszczególnych służb, uprzednio określone w ustawach. Jednocześnie zwrócono szczególną uwagę na przeciwdziałanie terroryzmowi i ekstremizmom oraz na ich zwalczanie. Zdaniem autorów SBN RP z 2014 r. (...) *globalny zasięg i skala tych zjawisk stanowią poważne wyzwanie dla większości organów międzynarodowych i państwowych*. Dlatego konieczne jest szczegółowe rozpoznawanie, monitorowanie oraz zwalczanie (w tym fizyczne) tego typu zagrożeń, eliminowanie źródeł finansowania terroryzmu, ściganie sprawców przestępstw o charakterze terrorystycznym oraz szeroko rozumiana współpraca międzynarodowa i społeczna w tym zakresie (polityka medialna, edukacja ludności, partnerstwo publiczno-prywatne)⁴⁷. Wśród działań preparacyjnych jako priorytetowe wskazano poprawę organizacji i wyposażenia służb oraz szkolenie ich kadr⁴⁸. W ramach przebudowy systemu zwrócono uwagę na konieczność zwiększenia nadzoru nad działalnością służb specjalnych oraz na potrzebę silniejszego zintegrowania Służby Wywiadu Wojskowego i Służby Kontrwywiadu Wojskowego z Ministerstwem Obrony Narodowej⁴⁹. Taka reorganizacja jest szansą na wzmocnienie koordynacji działań instytucji państwowych uczestniczących m.in. w systemie ochrony antyterrorystycznej kraju.

Innym priorytetem, który – w związku z narastającym transsektorowym charakterem zagrożeń – ma być zrealizowany, jest zwiększenie zdolności służb do przygotowania zintegrowanego produktu informacyjnego. W SBN RP zwrócono również uwagę na konieczność wdrożenia najnowszych z informatyzowanych technicznych systemów wywiadowczych i kontrwywiadowczych. W tym kontekście równie ważnymi elementami są cyberbezpieczeństwo i ochrona informacji niejawnych (OIN). Najważniejszym zadaniem jest wdrożenie i rozwijanie systemowego podejścia do tych zagadnień w wymiarze prawnym, organizacyjnym i technicznym. Konieczne są określenie zasad prowadzenia aktywnej obrony oraz budowa narodowego systemu obrony cybernetycznej, w tym rozwijanie Krajowego Systemu Reagowania na Incydenty Komputerowe w Cyberprzestrzeni RP. Jednym z podstawowych zadań jest także zapewnienie rządowej niejawnej łączności stacjonarnej i mobilnej, które będzie możliwe dzięki rozwojowi i implementacji narodowych systemów teleinformatycznych wykorzystujących doświadczenia naukowców z zakresu kryptografii⁵⁰.

Wnioski

W podsumowaniu rozważań na temat polskiego planowania strategicznego oraz miejsca służb specjalnych w strategiach bezpieczeństwa należy wyciągnąć następujące wnioski:

⁴⁷ *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* z 2014 r., pkt 82–85.

⁴⁸ Tamże, pkt 126.

⁴⁹ Tamże, pkt 121.

⁵⁰ Tamże, pkt 84–85.

1. W przeszłości głównym podmiotem odpowiedzialnym za zapewnianie bezpieczeństwa państwa były siły zbrojne. Miało to związek ze specyfiką zagrożeń (groźba konfliktu militarnego) oraz brakiem zaufania do służb specjalnych, które – pomimo demokratycznych przemian – były postrzegane przez pryzmat ustroju komunistycznego.
2. Obecnie służby specjalne odgrywają ważną rolę w zapewnianiu bezpieczeństwa państwa. Wywiad i kontrwywiad – jako elementy systemu – odpowiadają za rozpoznawanie wewnętrznych i zewnętrznych zagrożeń godzących w podstawowe interesy państwa, zapobieganie im oraz ich zwalczanie. Największym z tych zagrożeń, które negatywnie wpływa na stabilność współczesnego środowiska bezpieczeństwa, jest terroryzm. W dobie kryzysu migracyjnego będącego konsekwencją tzw. arabskiej wiosny oraz w związku z niestabilną sytuacją we wschodniej Europie znaczenie służb specjalnych będzie rosło.
3. Na przestrzeni ostatnich 25 lat dokumenty strategiczne regulujące problematykę bezpieczeństwa państwa przyjmowały różne formy. Warto się zastanowić nad stworzeniem ich jednolitej struktury. Wiele wątpliwości budzi brak precyzyjnego umiejscowienia strategii bezpieczeństwa narodowego RP w polskim systemie źródeł prawnych. Dlatego warto rozważyć nadanie SBN statusu aktu prawa powszechnie obowiązującego. Ciekawym rozwiązaniem mogłoby być przyjmowanie strategii – podobnie jak budżetu państwa – w formie ustawy. Taka ustawa, przygotowana przez Radę Ministrów i uchwalona przez parlament, a następnie podpisana przez Prezydenta RP, miałaby większą legitymizację. Ponadto tego typu forma prawna zobowiązywałaby poszczególnych wykonawców do realizacji postanowień określonych w strategii.
4. Pomiedzy przyjęciem poszczególnych dokumentów zdarzały się przerwy. Dlatego dobrym rozwiązaniem byłoby określenie przedziału czasowego obowiązywania strategii. Po jego upływie – w myśl koncepcji ciągłego doskonalenia – można by było przeprowadzić audyt i przeanalizować, czy osiągnięto cele i zrealizowano zadania, a także opracować nową strategię.
5. Realizacja postanowień każdej strategii powinna zostać poddana ewaluacji, w związku z czym warto zastanowić się nad opracowaniem odpowiednich narzędzi i mierników umożliwiających sprawdzenie i dokonanie oceny, czy określone zadania zostały zrealizowane, a cele osiągnięte.

Bibliografia:

Publikacje zwarte:

1. *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2013, BBN, 264 s.
2. Grzonka L., *Status normatywny „Strategii Bezpieczeństwa Narodowego”*, w: *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Polski*, J. Gryz (red.), Warszawa 2013, Wydawnictwo Naukowe PWN, s. 274–290.
3. Konieczny J., *Analiza informacji w dziedzinie bezpieczeństwa państwa*, Warszawa 2014, COS ABW.

4. Koziej S., *Obronność Polski w warunkach samodzielności strategicznej lat 90. XX wieku*, w: *Bezpieczeństwo Narodowe*, Warszawa 2012, BBN, s. 19–31.
5. Koźmiński A.K., Piotrowski W., *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, Warszawa 2000, Wydawnictwo Naukowe PWN, 792 s.
6. Marczak J., *Strategia bezpieczeństwa narodowego*, w: *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku*, R. Jakubczak, J. Flis (red.), Warszawa 2006, Bellona.
7. (Mini) *Słownik BBN: Propozycje nowych terminów z dziedziny bezpieczeństwa* [online], <https://www.bbn.gov.pl/pl/bezpieczenstwo-narodowe/minislownik-bbn-propozy/6035>, MINISŁOWNIK-BBN-Propozycje-nowych-terminow-z-dziedziny-bezpieczenstwa.html [dostęp: 31 X 2015].
8. *Polityka bezpieczeństwa i strategia obronna Rzeczypospolitej Polskiej z 1992 r.*
9. *Słownik języka polskiego*, Warszawa 2005, Wydawnictwo Naukowe PWN, 1304 s.
10. Stoner J.A.F., Wankel Ch., *Kierowanie*, Warszawa 1996, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, 534 s.
11. *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2000 r.*
12. *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2003 r.*
13. *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2007 r.*
14. *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2014 r.*
15. *Strategiczny Przegląd Bezpieczeństwa Narodowego* [online], <http://www.spbn.gov.pl/sbn/archiwum-spbn/komisja-spbn/zespol-doradczo-konsul/3169,Zespol-Doradczo-Konsultacyjny.html> [dostęp: 31 X 2015].
16. *Założenia Polskiej Polityki Bezpieczeństwa z 1992 r.*

Akty prawne:

1. *Uchwała Komitetu Obrony Kraju z dnia 21 lutego 1990 r. w sprawie doktryny obronnej Rzeczypospolitej Polskiej* (M.P. z 1990 r. Nr 9 poz. 66).
2. *Uchwała Nr 67 Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2013 r. w sprawie przyjęcia „Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022”* (M.P. z 2013 r. poz. 377).
3. *Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej* (tekst jednolity: Dz.U. z 2016 r. poz. 1534).
4. *Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu* (tekst jednolity: Dz.U. z 2015 r. poz. 1929, ze zm.).

Abstrakt

W artykule przedstawiono problematykę planowania strategicznego w Polsce na przykładzie służb specjalnych. W pierwszej części zwrócono uwagę na teoretyczne aspekty tworzenia strategii oraz na niewystarczające unormowanie opisywanej problematyki w polskim systemie prawnym, w tym m.in. na brak definicji legalnych pojęć służby specjalne i strategia bezpieczeństwa narodowego. Najważniejszym elementem artykułu jest ukazanie miejsca i roli, jaką przypisywano służbom specjalnym w dokumentach strategicznych na przestrzeni ostatnich 25 lat.

Analizie poddano treść wybranych dokumentów, a w szczególności wymienione w nich zagrożenia, priorytety oraz zadania służb wywiadowczych i kontrwywiadowczych.

Słowa kluczowe: służby specjalne, bezpieczeństwo narodowe, strategia, zarządzanie, zagrożenia.

Abstract

The article presents the issue of strategic planning in Poland on the example of secret services. In the first part, there were highlighted theoretic aspects of creation of strategy and insufficient legal frames in this field in polish security system, including the lack of legal definitions of terms *secret services* and *national security strategy*. In the main part, there was shown the place and the role of polish secret services in strategic documents, which were published during the last 25 years. The author analysed selected national security strategies and pointed out hazards, priorities and tasks for intelligence and counterintelligence services.

Keywords: special services, national security, strategy, managment, threats.