

Marcin Kulas

POLITYKA BEZPIECZEŃSTWA PUBLICZNEGO W DZIAŁANIACH RZĄDU BEATY SZYDŁO

Prawo i Sprawiedliwość, po utworzeniu wspólnej listy wyborczej z Solidarną Polską Zbigniewa Ziobry i Polską Razem Jarosława Gowina, wygrało wybory do parlamentu Rzeczypospolitej Polskiej w 2015 r. Efektem tego było desygnowanie na stanowisko Prezesa Rady Ministrów Beaty Szydło, co było naturalną konsekwencją deklaracji złożonej przez prezesa Prawa i Sprawiedliwości Jarosława Kaczyńskiego na konwencji wyborczej PiS w dniu 20 czerwca 2015 r. Przed premierem i jej gabinetem postawiono cel – niezwłoczną i niestrudzoną realizację założeń programu PiS oraz obietnic z kampanii wyborczej, dotyczących m.in. zapewnienia bezpieczeństwa publicznego mieszkańcom Polski.

Celem niniejszego artykułu jest dokonanie analizy postulatów, rozwiązań i działań podjętych przez rząd Beaty Szydło w zakresie mającym wpływ na zapewnienie bezpieczeństwa publicznego. Hipoteza badawcza zakłada, że bezpieczeństwo publiczne stanowiło podstawowy paradygmat aktywności koalicji wyborczej Zjednoczonej Prawicy, co wymuszało na rządzie premier Beaty Szydło podejmowanie konkretnych decyzji politycznych wymuszających określone działanie.

W toku przeprowadzonej analizy można stwierdzić, że w literaturze z zakresu nauk o polityce i nauk o bezpieczeństwie brak jest jednoznacznych, powszechnie uznanych definicji bezpieczeństwa publicznego. Na potrzeby niniejszego artykułu ograniczono się do definicji zaproponowanej przez Marka Lisieckiego, który przyjął, że bezpieczeństwo publiczne to nienaruszalność obiektywnego porządku prawnego, subiektywnych praw i dóbr prawnych osób, urzędów i instytucji państwa oraz innych organów władzy. Prawami subiektywnymi przede wszystkim są: życie, zdrowie, wolność, godność i majątek¹. Wspomnieć również

¹ M. Lisiecki, *Zarządzanie bezpieczeństwem publicznym*, Warszawa 2011, s. 35.

należy, że kwestią zdefiniowania porządku publicznego zajął się także Sąd Najwyższy, który 22 grudnia 1993 r. w uchwale określił, że jest to: całość porządku i urządzeń społecznych, chroniących obywateli przed zjawiskami groźnymi dla życia, zdrowia lub grozącymi poważnymi stratami w gospodarce narodowej².

Andrzej Czop określa, że niezbędnym do zapewnienia bezpieczeństwa publicznego jest „stworzenie zorganizowanego systemu zbioru podsystemów, które współdziałają ze sobą, tworząc spójną całość, a ukierunkowane są na realizację wspólnego celu jakim jest uzyskanie i utrzymanie pożądanego stanu w państwie, rozumianego jako brak zagrożenia w życiu społeczeństwa i poszczególnych jego członków, umożliwiający im stały i zrównoważony rozwój. Podsystemy te funkcjonują na podstawie przyznanych im kompetencji i realizując różne zadania zmierzające do skutecznego przeciwdziałania wszelkim zagrożeniom oraz zapobiegania czynom godzącym w dobro państwa, jego porządek publiczny, życie, zdrowie i mienie obywateli”³.

Podmiotem odpowiedzialnym za stworzenie, uchwalenie prawnych podstaw i ram działania, sprawne funkcjonowanie systemu bezpieczeństwa publicznego jest państwo, którego jednym z podstawowych zadań jest zapewnienie bezpieczeństwa. Należy przyjąć, iż głównym konstytucyjnym podmiotem odpowiedzialnym za bezpieczeństwo publiczne jest Prezes Rady Ministrów wraz z podległymi mu ministrami.

Partie polityczne, występujące w ramach koalicji Zjednoczonej Prawicy podczas kampanii wyborczej do parlamentu w 2015 r. w obszarze bezpieczeństwa publicznego skoncentrowały się przede wszystkim na problematyce rozkładu państwa i dysfunkcjonalności jego organów, instytucji, służb w czasie rządów Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego; czego najdobitniejszym przykładem miały być treści rozmów nielegalnie nagranych w restauracji „Sowa i Przyjaciele”. Nie bez znaczenia była także krytyka decyzji politycznej Prezes Rady Ministrów Ewy Kopacz i jej gabinetu, wyrażającej zgodę na system kwotowego rozdzielenia imigrantów pomiędzy poszczególne państwa członkowskie Unii Europejskiej. Co więcej, nagłaśniano szerzącą się korupcję oraz podkreślano fakt ogromnej „dziury budżetowej” wynikającej z nieszczelności systemu ściągania podatków oraz wyłudzeń podatku VAT. I wreszcie wskazywa-

² Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 22 grudnia 1993 r., I KZP 30/93, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Karna i Wojskowa” 1994, nr 1–2, poz. 6.

³ A Czop, *Rola jednostek samorządu terytorialnego w zapewnieniu bezpieczeństwa publicznego*, „e-Politikon” 2016, nr 26, s. 204.

no na wzrastające zagrożenie terroryzmem, w szczególności związanym z tzw. Państwem Islamskim i ugrupowaniem terrorystycznym ISIS.

Podstawą do działania rządu Beaty Szydło stanowiły: program partii Prawa i Sprawiedliwość z 2014 r., zobowiązania wyborcze złożone podczas kampanii wyborczej w 2015 r., exposé premier, raport o stanie spraw publicznych i instytucji państwowych na dzień zakończenia rządów koalicji PO–PSL (2007–2015) oraz reakcje na bieżącą sytuację w Polsce i na świecie. Nadmienić należy, że premier Beata Szydło wygłaszając w dniu 18 listopada 2015 r. exposé, w pierwszych słowach nawiązała do zamachu terrorystycznego jaki miał miejsce we Francji i zadeklarowała solidarną współpracę z państwami Europy w walce z terroryzmem oraz nakreśliła, że priorytetem dla rządu będzie zapewnienie bezpieczeństwa obywatelom naszego kraju⁴.

Na potrzeby niniejszego opracowania problematyka polityki bezpieczeństwa publicznego przez okres dwuletnich rządów premier Beaty Szydło przedstawiona zostanie na dwóch płaszczyznach: prawno-organizacyjnej i personalnej – polityki kadrowej.

Płaszczyzna prawno-organizacyjna

Program Prawa i Sprawiedliwości z 2014 r. składa się z dwóch części. Pierwszy pt. „Punkt wyjścia” zawiera opis zasad i wartości, jakie przyświecają tej partii politycznej oraz przedstawia diagnozę stanu Rzeczypospolitej Polskiej. W drugim rozdziale zatytułowanym – „Projekt dla Polski” zadeklarowano realizację projektów i rozwiązań w zakresie naprawy państwa, zapewnienia bezpieczeństwa publicznego, gospodarki i rozwoju, rodziny społeczeństwa i wzmocnienia pozycji Polski w Europie i świecie.

Jednym z głównych postulatów zawartych w programie Prawa i Sprawiedliwości było odtworzenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji poprzez połączenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji. Rozwiązanie to miało na celu uporządkowanie chaosu kompetencyjnego, tj. usunięcie, w razie kryzysowej sytuacji, w której wojewoda jest podporządkowany ministrowi administracji a Komendant Wojewódzki Policji bądź Komendant Wojewódzki Straży Pożarnej podlegają ministrowi spraw wewnętrznych. Scalenie ministerstw miało służyć skoordynowaniu i skutecz-

⁴ <https://www.premier.gov.pl/expose-premier-beaty-szydlo-stenogram.html> [dostęp: 2.05.2019].

nemu działaniu w systemie zarządzania kryzysowego oraz w zintegrowanym krajowym systemie ratowniczym. Cel ten został zrealizowany w rozporządzeniu z dnia 20 listopada 2015 r., w wyniku którego dokonano przekształcenia Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji w Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji. Szybka realizacja deklaracji wielokrotnie wykorzystywana była przez obóz rządzący do podkreślania, że są politykami wiarygodnymi, dotrzymującymi swoich obietnic. Skoncentrowanie zadań, kompetencji oraz podległości wojewodów, organów i jednostek organizacyjnych, takich jak Policja, Straż Pożarna, Straż Graniczna, Obrona Cywilna Kraju w jednym ministerstwie budzi obawy polityków partii opozycyjnych, przedstawicieli samorządów terytorialnych, organizacji pozarządowych, że jest to przejaw dążenia do centralizacji struktur władzy.

Kolejną propozycją było uporządkowanie przepisów prawnych z zakresu pracy operacyjnej, w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, który w dniu 30 lipca 2014 r. stwierdził niezgodność przepisów dotyczących kontroli operacyjnej, pozyskiwanie danych telekomunikacyjnych ujętych w ustawie o Policji i innych ustawach z Konstytucją Rzeczypospolitej. Zakwestionowane przepisy miały stracić moc obowiązującą 6 lutego 2016 r. Gabinet Beaty Szydło, mając na uwadze zbliżające się Światowe Dni Młodzieży w Krakowie oraz szczyt NATO w Warszawie, przygotował projekt tzw. ustawy inwigilacyjnej. W dniu 23 grudnia 2015 r. grupa posłów Prawa i Sprawiedliwości złożyła projekt do Marszałka Sejmu. Członkowie rządu Beaty Szydło taki sposób procedowania wytłumaczyli groźbą paraliżu Policji i innych służb specjalnych w obszarze bezpieczeństwa państwa i obywateli. Inne zdania były organizacje pozarządowe, m.in. Panoptykon, które uważały, że projekt ten nie przeszedł rządowego procesu legislacyjnego, by uniknąć konsultacji społecznych⁵. Projekt ten był również krytykowany za proponowane rozwiązania w znacznym stopniu ingerujące w prawa wolności jednostki oraz iluzoryczny nadzór w tym zakresie nad służbami⁶. W konkluzji opinii Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu stwierdzono, że projekt ten jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej⁷. Mimo negatywnych opinii i protestów organizacji pozarządowych Sejm RP uchwalił ustawę po uwzględnieniu nielicz-

⁵ W. Klicki, *Ustawa o Policji. Działalce narażeni na inwigilację*, <https://publicystyka.ngo.pl/ustawa-o-policji-dzialalce-narazeni-na-inwigilacje> [dostęp: 2.05.2019].

⁶ <https://www.rdc.pl/informacje/ustawa-inwigilacyjna-nikt-podczas-prac-nie-zostawil-na-tym-projekcie-suchej-nitki/> [dostęp: 2.05.2019].

⁷ <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/opinieBAS.xsp?nr=1126> [dostęp: 2.05.2019].

nych poprawek. Po zaakceptowaniu przez Senat, Prezydent RP 3 lutego 2016 r. podpisał ustawę. Premier Beata Szydło ogłosiła, że w trosce o bezpieczeństwo mieszkańców Polski poprzez sprawne działanie rządu i posłów tzw. Zjednoczonej Prawicy, nie dopuszczono do chaosu w Policji i służbach specjalnych.

Następnym rozwiązaniem prawnym, jakie pojawiło się w programie wyborczym PiS a mającym znacznie przyczynić się do poprawy bezpieczeństwa Polaków, był projekt tzw. ustawy antyterrorystycznej. Podstawowym celem proponowanego przez rząd aktu prawnego było podniesienie efektywności polskiego systemu antyterrorystycznego⁸. Zaproponowane rozwiązania dotyczyły: poprawy koordynacji działań, uszczegółowienia zadań poszczególnych służb specjalnych i Policji, dostosowanie przepisów karnych do aktualnej sytuacji oraz zapewnienie skutecznego działania. Organizacje pozarządowe w opiniach do projektu ustawy zgłaszały szereg krytycznych uwag dotyczących m.in. rejestracji kart pre-paid, ograniczenia wolności w Internecie oraz braku konsultacji społecznych⁹. Mimo szeregu uwag ustawa została uchwalona w ekspresowym tempie, już po pięciu tygodniach od złożenia projektu do Sejmu prezydent Andrzej Duda podpisał akt prawny. Koronnym argumentem rządzącej koalicji, przemawiającym za przyspieszeniem procesu legislacyjnego, podobnie jak w przypadku ustawy inwigilacyjnej, był fakt organizowania w Polsce w 2016 roku międzynarodowych wydarzeń, tj. Światowych Dni Młodzieży oraz szczytu NATO.

Organizowane w Polsce Światowe Dni Młodzieży i szczyt NATO w 2016 r. przebiegły bez zakłóceń, co było nie tylko sukcesem ekipy rządzącej Zjednoczonej Prawicy, ale także konsekwencją podejmowanych działań przez rządy Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego. Trudno jednak stwierdzić, czy nie doszło do naruszenia praw człowieka w konsekwencji funkcjonowania ustaw „inwigilacyjnej”, „antyterrorystycznej” poprzez niezgodne z prawem działanie Policji oraz służb specjalnych. Rozwiązania jakie przyjęto w tych ustawach z zakresu niezależnej kontroli z perspektywy czasu prowadzą do wniosku, że cywilna kontrola jest tylko pozorna i nie daje gwarancji realnej kontroli¹⁰. Przykładem może być sytuacja, że na etapie pobierania danych

⁸ <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?documentId=9CCA65458151278AC1257FB50049D701> [dostęp: 2.05.2019].

⁹ E. Siedlecka, <http://wyborcza.pl/1,75398,20052270,rzad-daje-sluzbom-wiecej-mozliwosci-inwigilacji-obywateli.html> [dostęp: 2.05.2019].

¹⁰ https://panoptykon.org/sites/default/files/publikacje/fp_rok_z_tzw._ustawa_inwigilacyjna_18-01-2017.pdf [dostęp: 2.05.2019].

teleinformatycznych przez Policję bądź służby specjalne brak jest niezależnej kontroli. Policja ***bądź służby specjalne decydują jakie informacje*** trafiają do sprawozdania przekazywanego do sądu, a z uwagi na brak ujednoczonego zakresu kontroli, sędziowie dokonują swobodnej oceny sprawozdań.

W programie Prawa i Sprawiedliwości znalazł się postulat włączenia Biura Spraw Wewnętrznych Komendy Głównej Policji do MSWiA i podporządkowanie go właściwej kontroli cywilnej. Zakres kompetencji biura miał zostać rozszerzony o wszystkie służby mundurowe. Jednak w dniu 15 września 2017 r. rząd przedłożył do Sejmu projekt ustawy różniący się od pierwotnych zamierzeń i zaproponował utworzenie Biura Nadzoru Wewnętrznego, umiejscawiając je w strukturze Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. Komórka ta miała obejmować swoim zakresem wszystkie służby mundurowe podlegające ministrowi. Do najważniejszych zadań należały m.in. weryfikacja kandydatów na stanowiska kierownicze, awanse czy też przedstawianych do odznaczeń. Ocenianie realizacji obowiązku składania oświadczeń majątkowych oraz – budzące największe wątpliwości – uprawnienia z zakresu czynności operacyjno-rozpoznawczych. W skład Biura mieli wejść nie tylko funkcjonariusze Biura Spraw Wewnętrznych Komendy Głównej Policji, ale i funkcjonariusze innych, podległych ministrowi, służb. Należy zauważyć, że dopiero po dwóch latach rządów przedłożono projekt, co spowodowane było sporem o kształt zakresu nadzoru cywilnego nad służbami mundurowi oraz perturbacjami kadrowymi w służbach. Proces legislacyjny został przeprowadzony w błyskawicznym tempie, ograniczając do minimum dyskusję i konsultacje nad zaproponowanymi rozwiązaniami prawnymi i w dniu 28 grudnia 2017 r. został podpisany przez Prezydenta RP. Przyjęte rozwiązania prawne nie mają bezpośredniego wpływu na bezpieczeństwo mieszkańców Polski, jednak zdecydowanie wzmocniły kompetencje ministra spraw wewnętrznych i administracji. Wpłynęły także negatywnie na funkcjonariuszy służb, wzbudzając u nich lęk, mogący przyczynić się do spowolnienia, zachowawczego podejmowania obowiązków służbowych, a nawet ich zaniechania, co może przekładać się na jakość bezpieczeństwa publicznego¹¹.

Prawo i Sprawiedliwość, przywiązując ogromne znaczenie do problematyki bezpieczeństwa, w swoim programie powrócił do koncepcji realizowanej w la-

¹¹ W rozmowach przeprowadzanych z funkcjonariuszami Policji, wielokrotnie usłyszałem obawy jakie wyrażali co do funkcjonowania i zakresu kompetencji Biura Nadzoru Wewnętrznego, podkreślając, że lepiej nie podejmować energicznych, ryzykownych przedsięwzięć, bo w przypadku niepowodzenia można stać się podmiotem działania Biura Nadzoru Wewnętrznego i przykładowo ukaranym.

tach 2005–2007 dotyczącej unowocześniania logistycznego służb mundurowych. Efektem realizacji obietnic wyborczych było złożenie do Sejmu projektu rządowego ustawy o ustanowieniu Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Biura Ochrony Rządu w latach 2017–2020¹². Zaproponowane rozwiązania, a przede wszystkim zaplanowane środki finansowe na realizację programu, przyczyniły się do jednogłośniego przyjęcia ustawy przez posłów, zarówno ugrupowań rządzących, jak i partii opozycyjnych. Konsekwentna realizacja przyjętych ustaleń niewątpliwie przełożyła się na wzrost uposażenia, wymianę środków transportu, jak i innego sprzętu użytkowanego przez wymienione służby, co realnie wpłynęło na poprawę bezpieczeństwa obywateli i osób zamieszkujących Polskę. Przykładowo w Policji w 2018 r. z Programu Modernizacji Służb zakupiono za 96 mln zł sprzęt transportowy, 38 mln zł wydatkowano na inwestycje budowlane a 22 mln zł przeznaczono na zakup wyposażenia ochronnego dla funkcjonariuszy¹³.

Prawo i Sprawiedliwość w swoim programie zadeklarowało również odwrócenie tendencji likwidacji lub ograniczenia działania instytucji publicznych, takich jak urzędy Poczty Polskiej czy posterunki Policji w małych ośrodkach. Krytykował wizję „Policji na telefon” zaproponowanej przez rząd PO–PSL, uważając, że mieszkańcy małych miejscowości i wsi są w ten sposób pozbawiani poczucia bezpieczeństwa, wydłuża się czas oczekiwania na funkcjonariuszy Policji, a to przyczynia się do większego poczucia bezkarności przestępców. W exposé premier Beata Szydło wskazała, że podjęcie działania zmierzające do odwrócenia procesu ograniczania państwa i nastąpi sukcesywne odtwarzanie posterunków Policji. Warto zauważyć, że minister MSWiA, przedstawiając audyt po objęciu stanowiska w 2015 r., poinformował, że w okresie rządów PO–PSL dokonano likwidacji 418 z 817 posterunków Policji¹⁴. Efektem konsekwentnie realizowanej obietnicy wyborczej jest przywrócenie 71 posterunków w ciągu dwóch lat¹⁵. Stan ten został osiągnięty przy znacznym zaangażowaniu władz samorządowych, które zapewniały pomieszczenia lub współfinansowały utworzenie posterunku Policji na swoim

¹² <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1062> [dostęp: 2.05.2019].

¹³ <http://www.policja.pl/pol/aktualnosci/169260,Realizacja-Programu-Modernizacji-Sluzb-Mundurowych-na-polmetku.html> [dostęp: 2.05.2019].

¹⁴ G. Zawadka, *Policja odtwarza zlikwidowane posterunki*, <https://www.rp.pl/Sluzby-mundurowe/310039888-Policja-odtworza-zlikwidowane-posterunki.html> [dostęp: 2.05.2019].

¹⁵ <http://www.poznan.uw.gov.pl/fr/node/12539> [dostęp: 2.05.2019].

teren. Oczywiście można dyskutować nad sensownością odtwarzania komórki organizacyjnej liczącej czterech funkcjonariuszy Policji, dopatrując się niewielkiej mobilności takiej formacji oraz wysokich kosztów związanych z jej funkcjonowaniem. Jednak należy pamiętać, że obowiązkiem państwa jest takie zorganizowanie jednostek Policji, by mieszkańcy poprzez możliwość szybkiego i bezpośredniego kontaktu z funkcjonariuszem mieli większe poczucie bezpieczeństwa. Należy także zaznaczyć, że w wyniku działań podjętych przez Radę Ministrów przywrócono Karpacki Oddział Straży Granicznej. Decyzja ta miała ogromne znaczenie w procesie uszczelnienia granicy i ograniczenia przemytu ludzi, w szczególności uchodźców czy emigrantów ekonomicznych oraz zwalczania przestępczości transgranicznej¹⁶.

Wywołując temat uchodźców należy zauważyć, że PiS przyjęło zdecydowane stanowisko – negujące przyjmowanie na teren Polski osób uciekających z Azji, Bliskiego Wschodu czy Afryki. Krytykując decyzję rządu Ewy Kopacz o przyjęciu kwotowej relokacji uchodźców, następnie w trakcie kampanii wyborczej, tworząc atmosferę strachu i obaw przed uchodźcami, ugrupowanie zaproponowało najlepsze, w opinii polityków, rozwiązanie, tj. finansowanie pomocy w miejscach zamieszkania potencjalnych uchodźców. Należy podkreślić, że gabinet premier Beaty Szydło konsekwentnie odmawiał przyjęcia uchodźców i nie uległ presji Unii Europejskiej, nie zważając na potencjalne konsekwencje. Polski rząd, poza pomocą finansową, zaoferował również udział strażników granicznych, policjantów w działaniach europejskiej służby granicznej – Frontexu, w państwach Unii Europejskiej najbardziej dotkniętych napływającymi uchodźcami. To postępowanie spotkało się z przychylnym przyjęciem przez obywateli Polski. Argumentem przemawiającym za takim rozwiązaniem był fakt, że w wyniku podjętej decyzji politycznej nie wpuszczono na teren Polski osób, których nie można było zweryfikować w jakikolwiek wiarygodny sposób. Zdecydowanie utrudniło to przeniknięcie na teren RP potencjalnych terrorystów¹⁷.

¹⁶ Przykładowe efekty realizacji Karpackiego Oddziału Straży Granicznej, <https://karpacki.strazgraniczna.pl/ko/aktualnosci?page=11>, <https://karpacki.strazgraniczna.pl/ko/aktualnosci?page=11>, <https://karpacki.strazgraniczna.pl/ko/aktualnosci/31261,Syryjczyk-podrozowal-z-dwoma-paszportami.html> [dostęp: 2.05.2019].

¹⁷ Nie można wykluczyć, że wśród osób, które dotarły wraz z falą uchodźców jest grupa osób, która ma zamiar dokonać zamachu terrorystycznego bądź podjąć pracę i przeprowadzać rozpoznanie pod kątem zamachów terrorystycznych, lub finansować terroryzm. Na korzyść takich osób przemawia fakt braku możliwości weryfikacji danych personalnych i rozpoczęcie nowego życia. W literaturze z zakresu terroryzmu znane są przypadki osób, które dopiero po

W ramach rozwiązań prawno-organizacyjnych przyjęto także dość innowacyjne rozwiązanie, którego głównym celem jest zaangażowanie społeczeństwa w proces poprawy bezpieczeństwa publicznego, poprzez działanie platformy wymiany informacji pomiędzy obywatelem a Policją o nazwie Krajowa Mapa Zagrożeń Bezpieczeństwa. Pomysł stworzenia takiego narzędzia pojawił się w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, a realizacją miała zająć się Policja, która w wyniku konsultacji społecznych wypracowała określone rozwiązanie. Stworzono aplikację internetową, zawierającą wirtualną mapę Polski, gdzie anonimowo można poinformować o zagrożeniach bezpieczeństwa publicznego. Należy podkreślić, że sposób ten nie ma zastąpić telefonów alarmowych 997 czy 112, ale stanowić skrzynkę kontaktową, poprzez którą Policja może otrzymać sygnał o niebezpiecznych sytuacjach czy miejscach. Wraz z popularyzacją tego narzędzia i wzrostem świadomości obywateli ten projekt ma szansę odnieść sukces w postaci większej aktywności mieszkańców i podniesienia wrażliwości na zakłócenia porządku prawnego, co może przełożyć się na wzrost bezpieczeństwa.

Płaszczyzna personalna – polityka kadrowa

W rozdziale trzecim zatytułowanym „Bezpieczeństwo publiczne”, programu Prawa i Sprawiedliwości z 2014 r., przedstawiona została koncepcja przeglądu i oceny decyzji kadrowych, jakie zostały podjęte za rządów PO–PSL w Policji i innych służbach mundurowych. Zakładano także opracowanie przejrzystych, merytorycznych zasad awansowania. Z perspektywy czasu, dokonując analizy tych enuncjacji, można dojść do wniosku, że efektem powyższych działań była wymiana całej kadry kierowniczej zajmującej kluczowe stanowiska w polskiej Policji, tj. wymieniono: Komendanta Głównego Policji wraz z zastępcami, wszystkich Komendantów Wojewódzkich Policji, Komendanta Centralnego Biura Śledczego Policji oraz dyrektorów poszczególnych biur w Komendzie Głównej Policji. Podobne postępowanie przeprowadzono w Straży Granicznej, Biurze Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej. W Policji proces ten trwał dwa miesiące i zakończył się kompromitacją, ponieważ do dymisji podał się Komendant Główny Policji, oskarżany o popełnienie przestępstw korup-

kilku latach od osiedlenia się w nowym miejscu zamieszkania, dokonywały zamachów terrorystycznych na polecenie swoich mocodawców. K. Liedel, *Bezpieczeństwo w czasach terroryzmu*, Warszawa, 2018; A. Wejkszner, *Samotne wilki kalifatu? Państwo Islamskie i indywidualny terroryzm dżihadystyczny w Europie Zachodniej*, Warszawa 2018.

cyjnych. Okoliczność ta stała się również podstawą do sporządzenia i złożenia w dniu 24 lutego 2016 r., przez opozycję, wniosku o wotum nieufności wobec ministra MSWiA, który jednak został odrzucony głosami posłów Zjednoczonej Prawicy. Sytuacja ta z pewnością miała wpływ na najdłuższy, po 1989 r., okres wakatu na kluczowym ze względu bezpieczeństwa publicznego stanowisku Komendanta Głównego Policji. Słabość procesu doboru kadry kierowniczej uzewnętrzniła się również w procesie powoływania na stanowisko Komendanta Stołecznego Policji. W okresie dwóch lat było ono obsadzane trzykrotnie, gdzie funkcjonariuszy odwoływano bądź sami rezygnowali, w atmosferze oskarżeń o mobbing, molestowanie, czy chęć „kontynuowania pracy naukowej”¹⁸. Podobne rozszarpywania kadrowe odbywały się wśród osób obejmujących stanowiska dyrektorów biur Komendy Głównej Policji. Opisana sytuacja negatywnie wpływała na funkcjonariuszy, gdyż większość z nich więcej czasu poświęcała na rozmowy o zmianach kadrowych niż obowiązki służbowe. Tym samym prowadzona destabilizacja kadrowa negatywnie wpływała na poziom bezpieczeństwa.

Prawo i Sprawiedliwość w swoim programie z 2014 r., dokonując diagnozy sceny politycznej wskazało, że w Polsce nie przeprowadzono kompleksowego rozliczenia osób działających w różnych strukturach organów państwowych Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Swoistego rodzaju odmianą dekomunizacji stało się uchwalenie ustawy „dezubekizacyjnej”. Głównym argumentem przedstawianym przez obóz rządzący był fakt, że osoby służące na rzecz państwa przed 1989 r. otrzymują nieporównywalnie większe emerytury niż osoby, które działały w opozycji do ustroju komunistycznego. Rząd, w dniu 24 listopada 2016 r., przedłożył projekt ustawy, w wyniku której osoby, służące choćby jeden dzień w organach znajdujących się w wykazie sporządzonym w wyniku konsultacji z Instytutem Pamięci Narodowej, traciły swoje uprawnienia emerytalne, tj. kwota emerytury z mocy ustawy zmniejszana była do poziomu średniego świadczenia wypłacanego przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Ustawa ta została przyjęta przez Sejm, podczas tzw. „głosowania w sali kolumnowej”¹⁹,

¹⁸ R. Zieliński, <https://tvnwarszawa.tvn24.pl/informacje,news,komendant-stoleczny-rezygnuje-brbo-chce-kontynuowac-prace-naukowa,244400.html> [dostęp: 2.05.2019].

¹⁹ W dniu 16 grudnia 2016 r. doszło do blokowania mównicy sejmowej przez posłów partii opozycyjnej. Miało to związek z planami ograniczenia pracy dziennikarzy w Sejmie, a głównym punktem zapalnym było wykluczenie z obrad posła PO Michała Szczerby. Marszałek Sejmu Marek Kuchciński wznowił obrady w Sali Kolumnowej, gdzie m.in. przeprowadzono głosowanie nad ustawą budżetową, ustawą dezubekizacyjną. Sytuacja ta zrodziła wiele wątpliwości dot. prawidłowości przebiegu głosowań, kwestii prawidłowej ilości posłów.

a następnie, przy braku poprawek ze strony Senatu, zaakceptowana przez Prezydenta RP.

Gabinet Beaty Szydło reprezentował stanowisko, że uchwalenie ustawy jest przejawem sprawiedliwości społecznej, znoszącej przywileje emerytalne osób służących w aparacie bezpieczeństwa przed 1989 r. Pojawiały się jednak głosy, że przyjęte uregulowania są sprzeczne z Konstytucją RP, represyjne i niesprawiedliwe. Jednym z argumentów podnoszonym przez oponentów jest fakt, że osoby, które w 1989 r. pozytywnie przeszły proces weryfikacji i zostały dopuszczone do pełnienia służby w Urzędzie Ochrony Państwa bądź Policji, w wyniku tej ustawy są karane utratą przywilejów emerytalnych nabytych w Polsce wolnej od komunizmu²⁰. Wdrożone rozwiązania świadczeń emerytalnych budzą niepokój wśród obecnie służących funkcjonariuszy, gdyż podważone zostało zaufanie do ciągłości państwa, bez względu na panujący ustrój polityczny i została zastosowana odpowiedzialność zbiorowa. W tej sytuacji nasuwa się pytanie czy następne ugrupowanie polityczne, które zdobędzie władzę, nie dojdzie do wniosku, że w okresie rządów Prawa i Sprawiedliwości łamano Konstytucję i inne przepisy prawa, co może przyczynić się do kwestionowania nabytych praw emerytalnych. W tym miejscu należy również wspomnieć, że procedowano podobne rozwiązania wobec żołnierzy, którzy służyli w Wojsku Polskim w PRL i sprzeniewierzyli się polskiej racji stanu. Efektem tych prac była ustawa „degradacyjna”, która ostatecznie spotkała się z wetem Prezydenta RP. Jednocześnie należy podkreślić, że nie podjęto żadnych prac ustawodawczych mających pozbawić praw emerytalnych prokuratorów czy sędziów z czasów komunistycznych.

W obszarze rozważań dotyczących problematyki personalnej należy wspomnieć decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji Mariusza Błaszczaka o pozbawieniu stanowisk kierowniczych w Policji funkcjonariuszy, którzy w przeszłości służyli w Milicji Obywatelskiej. Wytyczne ministra nie miały żadnej podstawy prawnej. Kwalifikacje i doświadczenie funkcjonariuszy nie miały znaczenia, jedynym kryterium był fakt odnotowania w aktach osobowych

²⁰ Sąd Okręgowy w Warszawie wydał 4 marca 2019 r. nieprawomocne rozstrzygnięcie dotyczące Augustyna Skitek, który w ogóle nie powinien zostać objęty przepisami tej ustawy „dezubekizacyjnej”. Udowodnił on bowiem już pod rządami poprzednio obowiązującej ustawy tzw. dezubekizacyjnej, że przed 1990 r. – bez wiedzy przełożonych – podjął współpracę i czynnie wspierał osoby lub organizacje działające na rzecz niepodległości państwa polskiego. Ponadto w Sądzie Okręgowym w Warszawie na rozstrzygnięcie oczekuje niemal 24 tys. postępowań w sprawie odwołań od decyzji obniżających emeryturę.

pełnienia służby w strukturach bezpieczeństwa totalitarnego państwa. W ten sposób wielu funkcjonariuszy podejmowało „dobrowolnie” decyzję o przejściu w stan spoczynku, mimo że w dalszym ciągu mogliby pełnić służbę i wykonywać obowiązki służbowe. Proces ten został zakończony w dniu 31 grudnia 2016 r. Decyzja ta podyktowana była tylko i wyłącznie chęcią powołania bądź mianowania na stanowiska kierownicze w Policji funkcjonariuszy podporządkowanych rządzącym, a służba w Milicji Obywatelskiej była wygodnym pretekstem. Sytuacja ta na pewien okres mocno zdestabilizowała struktury Policji i przyczyniła się do obniżenia sprawności organizacyjnej tej formacji.

Istotnym problemem z zakresu polityki kadrowej było ułaskawienie Mariusza Kamińskiego i powołanie go na stanowiska ministra-koordynatora do spraw służb specjalnych. Prezydent Andrzej Duda zdecydował się skorzystać z tej prerogatywy i w dniu 16 listopada 2015 r. dokonał ułaskawienia Mariusza Kamińskiego, skazanego za przestępstwa urzędnicze nieprawomocnym wyrokiem sądu. Akt ten był niezbędny, by Mariusz Kamiński mógł otrzymać poświadczenie bezpieczeństwa umożliwiające dostęp do informacji niejawnych, a następnie na mocy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2015 r., objąć stanowisko ministra-koordynatora do spraw służb specjalnych. Urząd ten jest niezwykle ważny w systemie bezpieczeństwa publicznego z uwagi na nieograniczony dostęp do informacji pozyskiwanych przez służby specjalne oraz możliwości ukierunkowania służb na priorytety i problematykę, jaką w bieżącej działalności winny się zajmować. Biorąc pod uwagę zastosowany tryb ułaskawiania, poza stworzeniem precedensu prawnego, można dojść do wniosku, że jest on efektem decyzji politycznej podjętej przez szefostwo PiS, by funkcję koordynatora objęła osoba zaufana.

Konkluzje

Okres rządów Beaty Szydło w latach 2015–2017 w Polsce charakteryzował się przebudowywaniem przez rządzących instytucji państwowych oraz wprowadzaniem wielu zmian w różnych dziedzinach życia społecznego, a w szczególności związanej z bezpieczeństwem publicznym. Transformacja, zmiany przepisów prawa następowały w bardzo szybkim tempie i były podporządkowane retoryce głoszonej przez obóz rządzący dotyczącej realizacji obietnic złożonych w programie, kampanii wyborczej oraz exposé premier Beaty Szydło. Z drugiej strony możemy zaobserwować, że przemiany te następują bez kon-

sultacji społecznych, organizacji pozarządowych lub choćby z zachowaniem iluzji zasięgania zdania innych podmiotów, co może prowadzić do omnipotencji ugrupowania rządzącego. Przy czym, jak wynika z przeprowadzonych badań opinii publicznej, taki sposób prowadzenia polityki bezpieczeństwa publicznego jest w znacznym stopniu akceptowany przez Polaków²¹.

Bibliografia

- Bolesta S., *Pojęcie porządku publicznego w prawie administracyjnym*, „Studia Prawnicze” 1983 nr 1.
- Czop A., *Rola jednostek samorządu terytorialnego w zapewnianiu bezpieczeństwa publicznego*, „e-Politikon” 2018, nr 26.
- Dudek A., *Historia polityczna Polski 1989–2015*, Kraków 2016.
- Klicki W., *Ustawa o Policji. Działacze narażeni na inwigilację*, <https://publicystyka.ngo.pl/ustawa-o-policji-dzialacze-narazeni-na-inwigilacje>.
- Lisiecki M., *Zarządzanie bezpieczeństwem publicznym*, Warszawa 2011.
- Plecka D. (red.), *Demokracja w Polsce po 2015 r.*, Toruń 2018.
- Siedlecka E., <http://wyborcza.pl/1,75398,20052270,rzad-daje-sluzbom-wiecej-mozliwosci-inwigilacji-obywateli.html>.
- Stańczyk J., *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, 1996 Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa.
- Zawadka G., *Policja odtwarza zlikwidowane posterunki*, <https://www.rp.pl/Sluzby-mundurowe/310039888-Policja-odtwarza-zlikwidowane-posterunki.html>.
- Zieliński R., <https://tvnwarszawa.tvn24.pl/informacje,news,komendant-stoleczny-rezygnuje-brbo-chce-kontynuowac-prace-naukowa,244400.html>.
- Zdrowie, praca, rodzina. Program Prawa i Sprawiedliwości*, Warszawa 2014.
- Raport o stanie spraw publicznych i instytucji państwowych na dzień zakończenia rządów koalicji PO–PSL (2007–2015) 18 posiedzenie Sejmu 11.05.2016.
- Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 22 grudnia 1993 r., I KZP 30/93, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Karna i Wojskowa” 1994, nr 1–2, poz. 6. <https://www.premier.gov.pl/expose-premier-beaty-szydlo-stenogram.html>. <https://www.rdc.pl/informacje/ustawa-inwigilacyjna-nikt-podczas-prac-nie-zostawil-na-tym-projekcie-suchej-nitki/>.

²¹ https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2018/K_061_18.PDF [dostęp: 2.05.2019].

https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2018/K_061_18.PDF.

<http://www.poznan.uw.gov.pl/fr/node/12539>.

<http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1062>.

<https://www.premier.gov.pl/expose-premier-beaty-szydlo-stenogram.html>.

<http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?documentId=9CCA65458151278AC1257FB50049D70>.

https://panoptykon.org/sites/default/files/publikacje/fp_rok_z_tzw._ustawa_inwigilacyjna_18-01-2017.pdf.

<http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/opinieBAS.xsp?nr=1126>.

SUMMARY

Safety is a basic need for both individuals and state organizations. Prawo i Sprawiedliwość is a political party that often declares providing public security. The aim of this article is to identify solutions concerning public security implemented by the government of Prime Minister Beata Szydło. In the paper, the author analyzes declarations regarding the provision of public security contained in the 2014 political agenda of Prawo i Sprawiedliwość, and their implementation after the seizure of power by the above-mentioned political party in 2015.

Keyword: security policy, public security, political programme, government