Od końca lat dziewięćdziesiątych działania naprawcze wokół MSWiA odbywają się według cyklicznie powtarzającego się schematu. Próby systemowych reform, szczególnie w zakresie skutecznego nadzoru i koordynacji służb podległych ministrowi, po zmianie rządu są blokowane i cofane na rzecz rozwiązań pozwalającym na zachowanie sposobu funkcjonowania i wpływów środowiskom związanym z resortem od lat, nierzadko w kolejnym pokoleniu.

Moloch MSWiA i cień PRL-u

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych to olbrzymi moloch: „pół administracji" państwa z rocznym budżetem ponad 17 mld. złotych. Same służby mundurowe (Policja, Państwowa Straż Pożarna, Straż Graniczna i Biuro Ochrony Rządu) zatrudniają łącznie około 150 tysięcy ludzi i pochłaniają gros wydatków ministerstwa (ok. 12 mld. złotych). A przecież oprócz nadzoru służb szef MSWiA ma w swojej gestii szereg innych kompetencji takich jak nadzór nad wojewodami i prowadzenie spraw związanych z funkcjonowaniem administracji rządowej w terenie i administracji samorządowej (kwestie własnościowe, komunalizacja, nadzór nad Głównym Urzędem Geodezji i Kartografii etc). Ponadto Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji zajmuje się szeregiem innych spraw: wykonuje politykę migracyjną (podlega mu między innymi Urząd ds. Cudzoziemców), odpowiada za ewidencję ludności i personalizację dokumentów (dowody osobiste i paszporty), za kwestie związane z informatyzacją (gromadzenie i przetwarzanie danych), łączność (np. organizację telefonu 112), usuwanie skutków katastrof i klęsk żywiołowych czy udzielanie koncesji i zezwoleń.

Tak wielka i bardzo różnorodna ilość zadań oznacza mnogość różnorakich służb i struktur podległych szefowi resortu. Sprzyja to powstawaniu wewnątrz ministerstwa odrębnych, trudno przenikalnych „światów" rządzących się swoimi własnymi prawami. Są to swoiste ministerstwa w ministerstwie. Ich nieprzenikalność wynika z naturalnej w każdym ustroju i pod każdą szerokością geograficzną skłonności do przyjmowania wąskiej korporacyjnej perspektywy własnej służby i przedkładania interesów grupowych (w połączeniu ze swoiście pojętą lojalnością) ponad interes wspólny, jakim jest interes całego państwa. Jednak w wypadku Polski, charakterystyczna jest nieporównywalnie większa niż w państwach, które nie doświadczyły komunistycznej dyktatury, hermetyczność i autonomia tych służb. W bardzo niewielkim stopniu podlegają one mechanizmom zewnętrznej kontroli, umożliwiającej podporządkowanie ich działalności interesom państwa. W czasach PRL tą zewnętrzną kontrolną rolę pełniła dysponująca własnymi rozbudowanym aparatem partia komunistyczna. Upadek PZPR po 1989 roku doprowadził do daleko

Materiał pobrany ze strony Instytutu Sobieskiego, sobieski.org.pl[autor].

posuniętej autonomizacji służb. Odzyskujące suwerenność państwo polskie nie zdołało przejąć nad służbami mundurowymi kontroli zgodnej z istniejącymi w „starych" demokracjach standardami cywilnego nadzoru wykonywanego za pomocą cywilnej administracji. Na problem słabego (lub całkowitego) braku kontroli, nakłada się kwestia proweniencji kadr resortu, który w przeszłości był przecież kluczowym elementem komunistycznej władzy. Symbolem personalnych wpływów ludzi komunistycznego aparatu ucisku jest postać Romana Kurnika, ostatniego szefa kadr peerelowskiej SB, który po dojściu SLD do władzy w 2001 roku, uchodził za szarą eminencję MSWiA. Choć obecność i wpływy ludzi wywodzących z czasów PRL słabną (z racji upływającego czasu), to nadal znaczna część służb i struktur ministerstwa przesiąknięta jest specyficzną postpeerelowską atmosferą. W odniesieniu do policji jej były oficer stwierdza: ***To środowisko jest bardzo, ale to bardzo przesiąknięte komuną, a właściwie pewnym stylem, który wytworzył się w tym środowisku. Chodzi tu o manifestacyjnie wrogi stosunek do chrześcijaństwa. (…) Sytuacja, co najmniej dziwna, bo biologicznie milicjantów i esbeków jest coraz mniej, ale ta szemrana tradycja dziwnie się przekazuje.*** (nadkomisarz Dariusz Loranty w wywiadzie dla portalu Fronda). Brak właściwego, cywilnego nadzoru nad służbami, trudności w koordynacji realizacji planów poprawy bezpieczeństwa, w połączeniu z utrzymującymi się wpływami postkomunistycznej subkultury, która osłabia etos służby państwu, skutkują patologiami. Do nich należą chronicznie powtarzające się afery związane z dokonywanymi z ramach ministerstwa zakupami nieprawidłowości (przy przetargach na zakup radiowozów policyjnych), czy niezdolność do realizacji długofalowych programów służących poprawie bezpieczeństwa takich jak np. nieudane próby wprowadzenia jednolitego systemu dla ratunkowego telefonu 112. Znacznie groźniejszymi zdarzeniami były te, które godziły bezpośrednio w bezpieczeństwo obywateli. Takimi były niewyjaśniona do dziś sprawa uprowadzenia Krzysztofa Olewnika i towarzysząca jej seria tajemniczych zgonów osób zamieszanych w porwanie, oraz zaginięcie części dokumentacji śledztwa, czy słynna afera starachowicka z czasów rządów SLD, kiedy to z MSWiA nastąpił wyciek informacji ostrzegających bandytów przed przeprowadzaną przeciw nim akcją policji.

[mc4wp_form id="84"]

Cykl pierwszy: zmiany wprowadzone przez rządy AWS i działania uwsteczniające rządów SLD

Pierwszy okres reformatorski to czas dwuletniego kierowania MSWiA przez Marka

Biernackiego (rządy AWS). Działania naprawcze dotyczyły przede wszystkim służb mundurowych. Powołane zostało Centralne Biuro Śledcze (CBŚ). W samym resorcie stworzone zostały cywilne struktury umożliwiające ministrowi sprawowanie cywilnej kontroli nad służbami i koordynacji ich działań z innymi podmiotami (ministerstwami, administracją samorządową). Były to: departament porządku publicznego (sprawy dotyczące policji, BOR i Straży Granicznej) i departament bezpieczeństwa powszechnego (ochrona ludności, system ratowniczy i zarządzanie kryzysowe, sprawy dotyczące Państwowej Straży Pożarnej). Działaniom budujący cywilny nadzór ministra nad służbami towarzyszyły decyzje personalne: między innymi zwolniony został ówczesny zastępca komendanta Głównego Policji były oficer SB Roman Kurnik – ostatni szef kadr tej organizacji, a gmachu w miejsce oficerów służb wykonujących pracę urzędników, zaczęli pojawiać się pracownicy cywilni.

Regres nastąpił podczas rządów SLD: zlikwidowano cywilne departamenty nadzorujące służby, a do gmachu przy ulicy Batorego triumfalnie powrócili dawni funkcjonariusze peerelowskim *background*'em z Romanem Kurnikiem na czele. Likwidacji zalążków cywilnej kontroli nad służbami i powrotowi układu milicyjno-esbeckiego towarzyszyły takie wydarzenia, jak sprawa uprowadzenia Krzysztofa Olewnika, afera starachowicka, czy afery związane z przetargami jak sprawa zakupu ponad 100 radiowozów policyjnych rumuńskiej marki ARO. Zdemontowanie cywilnego departamentu i przekazanie koordynacji organizacji systemu powiadamiania ratunkowego (telefonu 112) Państwowej Straży Pożarnej doprowadziło do fiaska całego przedsięwzięcia, przy wielomilionowych nakładach (co stwierdziła kontrola NIK).

Cykl drugi: reformy PiS

Na kolejną próbę systemowych reform trzeba było czekać do objęcia kierownictwa MSWiA przez PiS w wyniku wyborów w 2005 roku. Działania naprawcze podjęte w ministerstwie, którego kierownictwo objął Ludwik Dorn miały znacznie szerszy, niż w czasach AWS charakter. W pierwszym rzędzie chodziło o zbudowanie w samym ministerstwie cywilnych struktur umożliwiających ministrowi skuteczny nadzór nad służbami w celu zwiększenia skuteczności ich działania i ukrócenia występujących patologii. Wprowadzono do ministerstwa i awansowano urzędników służby cywilnej na miejsce siedzących za biurkami funkcjonariuszy poszczególnych służb. Służyło to likwidacji niezdrowej sytuacji, w której delegowani do pracy w ministerstwie biurokraci w mundurach (bądź mundurowi emeryci) reprezentowali w pierwszym rzędzie interesy wpływowych środowisk w służbach z których sami się wywodzili.

Materiał pobrany ze strony Instytutu Sobieskiego, sobieski.org.pl[autor].

Podjęta została systemowa walka z nieprawidłowościami rodzącymi sytuacje korupcyjne, a związanymi głównie z zakupami i inwestycjami. Wcześniej problem słabej skuteczności nadzoru Szefa MSWiA nad wydatkami poszczególnych służb polegał na tym, iż minister skazany był tylko na informację przygotowywaną przez poszczególnych szefów służb, bez możliwości jej realnej weryfikacji za pomocą własnego, niezależnego aparatu. Dlatego też zadecydowano o utworzeniu cywilnego departamentu logistyki i infrastruktury, którego zadaniem był nie tylko centralny monitoring zgodności zakupów i inwestycji z przyjętymi wcześniej założeniami, ale też np. przygotowywanie i monitorowanie przynoszących wielkie oszczędności zintegrowanych zakupów dokonywanych dla kilku służb: np. wspólny dla Policji, Straży Granicznej i BOR zakup amunicji, (wcześniej każda ze służb dokonywała takich zakupów osobno, co w sumie było kosztowniejsze). Dla koordynowania i monitorowania całości wydatków ministerstwa (obok wydatków służb wrażliwą sferą są wydatki na systemy informacyjne) za rządów PiS w MSWiA regularnie spotykała się powołana przez ministra Dorna komisja budżetowa, w skład której wchodził minister, wiceministrowie, komendanci służb i dyrektorzy poszczególnych departamentów. Powyższe działania obok bieżącej kontroli inwestycji miały zabezpieczać prawidłową realizację ustawy modernizacyjnej przygotowanej przez rząd Jarosława Kaczyńskiego. Zgodnie z jej zapisami na modernizację w ciągu trzech lat: Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straż Pożarnej i BOR przeznaczono dodatkowo 6 miliardów złotych.

Powrócono do koncepcji z czasów AWS cywilnych departamentów umożliwiających ministrowi merytoryczny nadzór nad kwestiami porządku publicznego (departament bezpieczeństwa: Policja, BOR i Straż Graniczna) i ochrony ludności (departament zarządzania kryzysowego: obrona cywilna, system ratowniczy, PSP telefon 112). W tym drugim przypadku powierzenie strukturom administracji cywilnej koordynację powiadamiania ratunkowego zaowocowało przyjęciem przez rząd i rozpoczęciem realizacji programu budowy jednolitego sytemu telefonu 112. Wzmocnieniu skuteczności cywilnej administracji służyło podniesienie wymagań w stosunku do nowo mianowanych wojewodów: ich kwalifikacje były oceniane przez powołany przy szefie MSWiA zespół opiniujący składający się z niezależnych ekspertów – uznanych autorytetów, takich jak profesor Witold Kieżun, czy profesor Maria Gintowt-Jankowicz.

Regres modernizacyjny po 2007 roku

Kolejna zmiana rządu w 2007 roku, podobnie jak po wyborach w roku 2001, oznaczała cofnięcie przeprowadzanych reform. Choć działania uwsteczniające w obu

Materiał pobrany ze strony Instytutu Sobieskiego, sobieski.org.pl[autor].

wypadkach przebiegały według podobnego schematu (demontaż struktur cywilnych i powrót dawnych układów) to różne były przyczyny, którymi kierowała się każda z obejmujących władzę partii. W wypadku SLD demontaż reform wynikał z woli przywrócenia pełni wpływów układu postpeerlowskiego będącego w owym czasie naturalnym zapleczem tej partii. W przypadku Platformy Obywatelskiej nic nie wskazuje na to, aby obejmując tekę ministra Spraw Wewnętrznych, Grzegorz Schetyna posiadał jakąkolwiek głębszą wizję urzędu. Taką jaką mieli jego poprzednicy: przygotowujący się do objęcia tej funkcji jeszcze przed wyborami Ludwik Dorn, czy związany od lat z kwestiami bezpieczeństwa Władysław Stasiak (sekretarz stanu i minister SWiA w końcu rządów PiS). Brak wizji i głębszej znajomości problemów związanych z resortem w połączeniu z programową nieufnością do zmian wyprowadzonych przez poprzedników, sprawiły, że naturalnymi sojusznikami i zapleczem nowego ministra stali się ci, którzy reformom PiS byli przeciwni, tak jak kilka lat wcześniej byli przeciwni przeprowadzanym na mniejszą skalę reformom rządu AWS. Charakterystyczna dla podejścia nowego kierownictwa MSWiA do filozofii budowania struktur państwa była rezygnacja z zespołu niezależnych ekspertów opiniującego kandydatów na wojewodów. Nastąpił powrót do sytemu sprzed 2005 roku: mianowanie na urząd wojewody ponownie następowało wyłącznie na postawie kryteriów partyjnych bez żadnych zewnętrznych mechanizmów weryfikujących.

Tak jak po 2001 roku tak i teraz likwidacji uległy struktury cywilne. Zlikwidowano pion cywilnego nadzoru nad zakupami i inwestycjami (departament logistyki i infrastruktury), zaprzestała funkcjonowania komisja budżetowa, zlikwidowano cywilny pion bezpieczeństwa publicznego (departament bezpieczeństwa) cywilny pion ochrony ludności (departament zarządzania kryzysowego). Utworzony w to miejsce departament analiz i nadzoru, kierowany i obsadzony w znacznej mierze przez „mundurowych”, jest tworem o dość ogólnikowo sformułowanych zadaniach i niejasnym podporządkowaniu, obsługując wbrew logice organizacyjnej kilku wiceministrów na raz. Do gmachu ministerstwa powrócili biurokraci w mundurach lub mundurowi emeryci, z których niektórzy byli usuwani z ministerstwa jeszcze w czasach Marka Biernackiego.

Rezygnacja przez szefa MSWiA z cywilnych struktur obsługujących ministra w zakresie koordynacji działań służb i ich nadzoru doprowadziła ponownie do ich daleko posuniętej autonomizacji i powstawaniu patologii. Przykładem nieprawidłowości będących skutkiem słabego nadzoru ministra przy jest sprawa zakupu mundurów policyjnych organizowanego przez Komendę Główną Policji

Materiał pobrany ze strony Instytutu Sobieskiego, sobieski.org.pl[autor].

(KGP). Warty 35 mln złotych przetarg wygrała firma, która wcześniej była opłacana przez KGP za przygotowanie wzorów dla mundurów będącym przedmiotem przetargu. Podczas przeprowadzania procedury nie dokonano oceny jakości mundurów, które po ich zakupie były źle ocenione przez policjantów. Badający tę sprawę NIK stwierdził w raporcie z kwietnia br., że w wypadku tego przetargu „mógł działać mechanizm korupcyjny". Za groźny objaw rozprzężenia i osłabienia dyscypliny służby uznać należy wspólne biesiadowanie podczas święta Policji w 2009 roku jej najwyższych oficerów z chińskim biznesmenem kontrolującym znaczną część handlu na gigantycznym targowisku w podwarszawskiej Wólce Kosowskiej. Tygodnik „Polityka" porównał całą sprawę do skandalu, jakim trzynaście lat wcześniej była wspólna zabawa dziennikarzy teleekspresu z gangsterami z Pruszkowa. Trudno jest stwierdzić w jakim stopniu niepokojące zjawiska pojawiające się na poziomie słabo kontrolowanej policyjnej centrali, wpływają na dyscyplinę i morale policyjnych dołów. Tym niemniej niepokoić muszą informacje o przekraczaniu uprawnień przez funkcjonariuszy (zjawisko rozwożących lokalnych notabli „blue taxi", nieuzasadnione przypadki użycia siły, opieszałość w karaniu winnych naruszeń prawa policjantów), łącznie z tak skrajnymi przypadkami jak sprawa komendanta policji w Białołęce oskarżonego o zabójstwo wspólnika w interesach.

W wyniku likwidacji cywilnych struktur zarządzania kryzysowego zablokowana została budowa jednolitego, ogólnokrajowego systemu telefonu 112. Zgodnie z projektem, którego realizację rozpoczął rząd PiS, jego tworzenie miało być koordynowane przez wojewodów, którzy w terenie nadzorują wszystkie służby, które powinny znaleźć się w systemie (od służb ratowniczych, poprzez policje do służb pogotowia technicznego). Rząd Platformy, odrzucił ideę koordynacji projektu za pomocą struktur administracji państwowej i podobnie jak wcześniej SLD jego wykonanie powierzył jednej służbie: Państwowej Straży Pożarnej. Powtórzyła się sytuacja z czasów rządów postkomunistów: PSP nie zdołała przeprowadzić powierzonego projektu a przeznaczone na jego wykonanie środki rozpłynęły się w powietrzu. Na rok przed wyborami, po odwołaniu z MSWiA Grzegorza Schetyny, nowy szef resortu Jerzy Miller wobec braku efektów odebrał strażakom koordynację budowy Tel. 112 i usiłował wrócić do koncepcji przygotowanej przez rząd Jarosława Kaczyńskiego. Próba ta okazała się nieskuteczna i po czterech latach chaotycznych działań, którym towarzyszyło wydawanie kolejnych kwot, sprawa telefonu 112 znalazła się w punkcie wyjścia sprzed 2005 roku.

Jerzy Miller w przeciwieństwie do Grzegorza Schetyny jest znacznie bardziej

Materiał pobrany ze strony Instytutu Sobieskiego, sobieski.org.pl[autor].

wyczulony na kwestie dobrych rozwiązań instytucjonalnych i systemowe zwalczanie nieprawidłowości. Za pozytywne uznać należy próby uporządkowania spraw informatycznych. Obok budowy nowych „ucywilnionych" struktur odpowiedzialnych za przeprowadzanie zakupów informatycznych, zarządził audyt budzącego wątpliwości kontraktu na budowę sieci teleinformatycznej o wartości 0,5 mld złotych podpisanego bez procedury przetargowej w czasach rządów ministra Schetyny. Jednak słaba polityczna pozycja Jerzego Millera uniemożliwiała mu egzekwowanie realnej kontroli cywilnej nad służbami mundurowymi. Ta słabość ujawniła się zwłaszcza w kładącej się cieniem na jego wcześniejsze dokonania sprawie wyjaśnienia katastrofy smoleńskiej. Wtedy to jako minister formalnie nadzorujący BOR nie odniósł się kwestii odpowiedzialności kierownictwa tej służby za zabezpieczenie lotu.

Skromne, sektorowe działania naprawcze podjęte w MSWiA w ostatnich miesiącach nie zmieniają całościowej oceny dokonań rządu w latach 2007-2011: podobnie jak w czasach SLD brak było właściwego, cywilnego nadzoru nad służbami, co powodowało trudności w koordynacji realizacji planów poprawy bezpieczeństwa. Towarzyszyło temu utrzymywanie się wpływów specyficznej dla tego resortu postkomunistycznej subkultury, osłabiającej etos służby państwu i skutkującej patologiami. Wreszcie sami „mundurowi" (przede wszystkim policja) nie doczekali się trwałych rozwiązań w budzących wątpliwości kwestiach płac i emerytur, a także właściwej organizacji służb i ich wyposażenia.

Materiał pobrany ze strony Instytutu Sobieskiego, sobieski.org.pl[autor].