

PROTEGERE ET PRODESSE XI



# **Współczesne uwarunkowania zarządzania bezpieczeństwem wewnętrznym państwa**







PROTEGERE ET PRODESSE

XI

# **Współczesne uwarunkowania zarządzania bezpieczeństwem wewnętrznym państwa**

**Redakcja naukowa:  
Janusz Falecki  
Rafał Kochańczyk  
Piotr Sowizdraniuk**



**Instytut Nauk o Bezpieczeństwie Uniwersytetu Pedagogicznego w Krakowie**

**Katowice 2018**

# **Współczesne uwarunkowania zarządzania bezpieczeństwem wewnętrznym państwa**

**Część XI serii „Protegere et Prodesse”**

## **Redakcja naukowa:**

dr hab. Janusz Falecki, prof. Uniwersytetu Pedagogicznego w Krakowie

insp. dr Rafał Kochańczyk

mł. bryg. dr Piotr Sowizdraniuk

## **Recenzja naukowa:**

dr hab. inż. Jarosław Prońko, prof. Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach

## **Korekta, projekt graficzny, skład i przygotowanie do druku:**

Paweł Mięsiak

## **Druk:**

Drukarnia Kolumb, Chorzów

## **Wydawca: Szkoła Policji w Katowicach**

© Copyright by Szkoła Policji w Katowicach, Katowice 2018. Pewne prawa zastrzeżone.

Tekst niniejszej publikacji jest dostępny na licencji Creative Commons – Uznanie Autorstwa – Użycie Niekommercyjne – Na Tych Samych Warunkach (CC-BY-NC-SA) 3.0. Polska. Postanowienia licencji są dostępne pod adresem: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/pl/legalcode>

**Monografia zawiera 17,5 arkusza wydawniczego**

**Publikacja bezpłatna**

**ISBN 978-83-934380-8-2**

Katowice, 2018 r.



## SPIS TREŚCI

Wstęp 11

---

### **Część I**

#### **Konteksty bezpieczeństwa wewnętrznego**

dr Paweł Skorut  
Konstytucyjne cele strategiczne III RP wektorem strategii  
bezpieczeństwa wewnętrznego państwa 17

---

dr hab. Janusz FALECKI, prof. UP  
Możliwości doskonalenia udziału Sił Zbrojnych RP  
w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego 29

---

mgr Angelika Wilk  
Wpływ bezpieczeństwa miast przygranicznych na granicy polsko-niemieckiej  
na bezpieczeństwo wewnętrzne Polski 49

---

dr inż. Jan Ziobro  
Bezpieczeństwo wewnętrzne w strategii województwa podkarpackiego 65

---

lic. Sylwia Nowak  
lic. Wioletta Przecherka  
Udział służb specjalnych w zapewnianiu bezpieczeństwa wewnętrznego państwa 87

---

dr Danuta Kaźmierczak  
Misja i wizja szkolnictwa wyższego a kształcenie kadr  
dla bezpieczeństwa wewnętrznego 97

---

## **Część II**

### **Wybrane problemy strategii i zarządzania bezpieczeństwem publicznym**

dr Paweł Łubiński

Bezpieczeństwo publiczne jako element bezpieczeństwa wewnętrznego

– kategoryzacja, uwarunkowania, zależności

113

---

insp. dr Rafał Kochańczyk

Przeгляд strategii funkcjonowania polskiej Policji po 2000 roku

131

---

dr Mariusz Rozwadowski

Zastosowanie współczesnych koncepcji zarządzania w Policji

155

---

dr hab. Janusz Falecki, prof. UP

mł. insp. dr Aleksander Babiński

Utylitarne aspekty współpracy wojska i Policji w obszarze bezpieczeństwa

i porządku publicznego

171

---

dr Robert Gwardyński

Policja w systemie zarządzania kryzysowego

189

---

dr Andrzej Czop

Prywatny sektor ochrony niedocenianym elementem

w zarządzaniu bezpieczeństwem wewnętrznym w Polsce

209

---



### **Część III**

#### **Bezpieczeństwo powszechne – podejście funkcjonalne**

st. kpt. dr inż. Janusz Popis

Zakres przedmiotowo-podmiotowy zagrożeń naturalnych 227

---

dr inż. Bogusław Kogut

Zarządzanie w jednostkach organizacyjnych PSP – nowa jakość 237

---

mł. bryg. dr Piotr Sowizdraniuk

Jednostki systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego  
wobec współczesnych zagrożeń terrorystycznych 255

---

bryg. dr inż. Jacek Zboina

Strategia i zarządzanie ochroną przeciwpożarową 271

---

dr hab. Robert Socha, prof. Akademii WSB

Działania straży gminnych (miejskich) w zakresie ochrony porządku publicznego  
na przykładzie wybranych sytuacji kryzysowych 283

---

dr inż. Bogusław Kogut

Katastrofy naturalne – źródła, skutki, zakres przedmiotowo-podmiotowy 291

---

Zakończenie

305

---



## Wstęp

---

**B**ezpieczeństwo jest postrzegane jako jedna z podstawowych wartości i potrzeb podmiotu bezpieczeństwa, do których m.in. zalicza się: pewność istnienia i przetrwania, gwarancję rozwoju, niezakłóconą możliwość posiadania czy tożsamość, niezależność polityczną czy poprawę jakości życia społeczeństwa. Pomimo pewnej uniwersalności powyższy zbiór wartości i potrzeb nie jest zbiorem stałym i jest związany w określonym zakresie i w przestrzeni czasowej z podmiotem bezpieczeństwa. Przedmiotowy zbiór wymaga zapewnienia ochrony przed realnymi lub potencjalnymi zagrożeniami, które charakteryzują się nieprzewidywalnością, gwałtownością, wielowymiarowością, zmiennością, nieokreślonością oraz wzajemnym przenikaniem się i dotyczą prawie wszystkich dziedzin funkcjonowania społeczeństwa. Zakres pojęcia bezpieczeństwa zmienia się również w miarę rozwoju podmiotu bezpieczeństwa wynikającego np. z postępu cywilizacyjnego, który niesie nieznanne wcześniej zagrożenia oraz metody ich eliminacji. W celu przeciwdziałania tym zagrożeniom państwo zbudowało system bezpieczeństwa narodowego, którego elementem jest podsystem/system bezpieczeństwa wewnętrznego ukierunkowany na zapewnienie i utrzymanie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa.

System bezpieczeństwa wewnętrznego rozpatrywany jako odrębny element składa się z podsystemu kierowania i podsystemów wykonawczych. Podsystem kierowania jest odpowiedzialny m.in. za: przygotowanie i organizację całego systemu oraz nadzór nad jego funkcjonowaniem, przewidywanie i zapobieganie zagrożeniom bezpieczeństwa wewnętrznego oraz ich monitorowanie, a ponadto za zapewnienie ciągłości podejmowania decyzji mających na celu utrzymanie bezpieczeństwa wewnętrznego. Podsystem ten tworzą organy władzy publicznej zgodnie z administracyjnym podziałem kraju. Natomiast podsystem wykonawczy odpowiedzialny jest m.in. za: ochronę porządku konstytucyjnego, zapewnienie bezpieczeństwa ludzi przed bezprawnymi zamachami, utrzymywanie bezpieczeństwa i porządku publicznego w państwie, ochronę granicy Rzeczypospolitej Polskiej czy ochronę życia i zdrowia obywateli, ich mienia, majątku narodowego i środowiska naturalnego przed skutkami klęsk żywiołowych i katastrof technicznych. Podsystem ten tworzą organy władzy ustawodawczej, sądowniczej oraz wykonawczej.

Jest to system wieloszczeblowy i wieloelementowy, którego elementy struktury organizacyjnej są usytuowane hierarchicznie i połączone zasadami działania oraz siecią

wzajemnych relacji. Elementy tego systemu podlegają różnym resortom, organom oraz instytucjom państwowym i realizują swoje zadania w oparciu o zasady zawarte w obowiązujących ich ustawach, rozporządzeniach i innych branżowych dokumentach normatywnych. Posiadają różne, dostosowane do potrzeb branżowych struktury organizacyjne, wyposażenie, system szkolenia, a także kompetencje. Ponadto, ze względu na wspomnianą różnorodność zagrożeń, ich ewolucję i konsekwentnie szeroką gamę stosowanych sił i środków stosowanych do przeciwdziałania tym zagrożeniom, ważnymi elementami systemu bezpieczeństwa wewnętrznego są jednolite uwarunkowania prawne, procedury działania, zasady koordynacji działań czy organizacji współdziałania.

Dlatego też zmieniające się uwarunkowania środowiska bezpieczeństwa wymuszają doskonalenie systemu bezpieczeństwa wewnętrznego i dostosowanie do współczesnych zagrożeń i wyzwań. Potrzeba doskonalenia tego systemu wynika również z wniosków z sytuacji kryzysowych, ćwiczeń bezpieczeństwa wewnętrznego oraz prowadzonych badań naukowych, które weryfikują: stan prawny w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego, aktualny stan struktur organizacyjnych, funkcjonowania i zasobów systemu bezpieczeństwa wewnętrznego, stan przygotowania systemu i stosowania procedur czy poziom koordynacji działań i organizacji współdziałania w ramach systemu. Ważnym źródłem doskonalenia systemu bezpieczeństwa wewnętrznego jest również korzystanie z doświadczeń państw, które również wprowadzają niezbędne innowacje. Ponieważ system ten współpracuje z odpowiednimi elementami w organizacjach międzynarodowych i podobnymi systemami państw sąsiedzkich, które są systematycznie doskonalone, należy również analizować odpowiednie elementy tych organizacji i systemy bezpieczeństwa wewnętrznego państw sąsiedzkich w celu zapewnienia stosownej kompatybilności. Ponadto niektóre zagrożenia bezpieczeństwa wewnętrznego, jak terroryzm, międzynarodowa przestępczość zorganizowana czy migracja transgraniczna, mają charakter międzynarodowy lub takie jak epidemie chorób, epizootie czy skażenia radiacyjne nie zatrzymują się na granicy państw więc konsekwentnie ich zwalczanie czy przeciwdziałanie ich skutkom wymaga współpracy między państwami czy organizacjami międzynarodowymi.

Do współczesnych uwarunkowań wpływających na bezpieczeństwo wewnętrzne naszego kraju m.in. należy zaliczyć<sup>1</sup>:

- stan stosunków z otoczeniem zewnętrznym – relacje z państwami sąsiedzkimi, krajami członkowskimi UE, krajami członkowskimi NATO,
- stan stabilności ustrojowej – przestrzeganie zasad konstytucyjnych, poszanowanie demokratycznych reguł i zasad rządzenia, racjonalność i przewidywalność działań poszczególnych gabinetów i koalicji rządzących, sprawny system stanowienia i egzekwowania prawa, udział i wpływ obywateli na zarządzanie sprawami publicznymi, obecność i aktywność środowisk radykalnych i populistycznych, poziom akceptacji

<sup>1</sup> W. Fehler, *Bezpieczeństwo wewnętrzne współczesnej Polski: aspekty teoretyczne i praktyczne*, Wydawnictwo Arte, Warszawa 2012, s. 71, 72.

- i legitymizacji działań władz państwowych, jakość ochrony przed nielegalnymi wpływami zewnętrznymi (penetracja wywiadowcza, agenci wpływu),
- poziom pokoju społecznego – stan zaspokojenia aspiracji rozwojowych i bytowych obywateli, obecność antagonizmów społecznych, zakres rozwarstwienia materialnego, skala marginalizacji i wykluczenia społecznego, natężenie protestów społecznych, położenie grup mniejszościowych (imigranci, mniejszości religijne, kulturowe i seksualne),
  - poziom bezpieczeństwa publicznego – istnienie opartego o normy prawne stanu wewnątrz państwa, w którym zapewnione są warunki do sprawnego funkcjonowania organizacji państwowej, realizującej wspólne ponadjednostkowe cele, skutecznie egzekwuje się obowiązki i chroni prawa jednostek żyjących w tej organizacji (ze szczególnym uwzględnieniem życia, zdrowia i mienia) oraz istnieją zasoby i mechanizmy wykonawcze, umożliwiające skuteczne reagowanie na sytuacje naruszające ten stan,
  - poziom porządku publicznego – istnienie i przestrzeganie norm regulujących różne sfery życia publicznego w oparciu o zasady konstytucyjne, przestrzeganie przez obywateli wzorów zachowań określonych przez akty prawa powszechnie obowiązującego, prawo miejscowe oraz normy zwyczajowe.

Powyższe aspekty uwarunkowań wpływających na bezpieczeństwo wewnętrzne naszego kraju i potrzeba doskonalenia systemu bezpieczeństwa wewnętrznego oraz dostosowania go do współczesnych zagrożeń i wyzwań stały się impulsem do przeprowadzenia badań realizowanych przez naukowców i praktyków, zajmujących się problematyką współczesnych uwarunkowań zarządzania bezpieczeństwem wewnętrznym państwa. Wyniki ich prac znalazły odzwierciedlenie w niniejszej publikacji, która została podzielona na trzy części.

Przedmiotem rozważań części pierwszej publikacji są refleksje dotyczące konstytucyjnych celów strategicznych III RP w aspekcie strategii bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, możliwości doskonalenia udziału Sił Zbrojnych RP w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego, udziału służb specjalnych w zapewnianiu bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, wpływu bezpieczeństwa miast przygranicznych na granicy polsko-niemieckiej na bezpieczeństwo wewnętrzne Polski oraz bezpieczeństwa wewnętrznego w strategii rozwoju województwa. Tę część publikacji wieńczą rozważania dotyczące misji i wizji szkolnictwa wyższego w kontekście kształcenia kadr dla bezpieczeństwa wewnętrznego.

W części drugiej dokonano analizy bezpieczeństwa publicznego jako elementu bezpieczeństwa wewnętrznego, przeglądu strategii funkcjonowania polskiej Policji po 2000 roku, zastosowania współczesnych koncepcji zarządzania w Policji i jej udziału w systemie zarządzania kryzysowego, a ponadto analizowano współpracę wojska i Policji w obszarze bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz prywatny sektor ochrony element w zarządzaniu bezpieczeństwem wewnętrznym w Polsce.

Natomiast zawarte w części trzeciej rozważania dotyczą zakresu podmiotowo-przedmiotowego zagrożeń naturalnych, ich źródeł oraz skutków, nowej jakości zarządzania w jednostkach organizacyjnych PSP, interpretacji strategii i zarządzania

ochroną przeciwpożarową, analizy systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego wobec współczesnych zagrożeń terrorystycznych oraz działania straży gminnych (miejskich) w zakresie ochrony porządku publicznego na przykładzie wybranych sytuacji kryzysowych.

Przedstawione w publikacji wyniki badań, analizy oraz propozycje rozwiązań i spostrzeżenia wydają się istotnym głosem w toczącej się debacie nad bezpieczeństwem wewnętrznym państwa, strukturami organizacyjnymi systemu bezpieczeństwa wewnętrznego oraz instytucji i służb tworzących ten system, a ponadto uwarunkowaniami prawnymi, procedurami działania, zasadami koordynacji działań czy organizacji współdziałania w ramach przedmiotowego systemu. Jednocześnie Autorzy oceniają, że zaprezentowane rozważania nie wyczerpują szerokiej problematyki podjętych wątków dotyczących bezpieczeństwa wewnętrznego, ale mają nadzieję, że wychodzą naprzeciw oczekiwaniom Czytelników.

# **Część I**

## **Konteksty bezpieczeństwa wewnętrznego**





dr Paweł Skorut

Uniwersytet Pedagogiczny w Krakowie

## Konstytucyjne cele strategiczne III RP wektorem strategii bezpieczeństwa wewnętrznego państwa

Georg Jellinek, twórca trójelementarnej koncepcji budowy państwa, określił w swojej pracy, iż terytorium, władza polityczna oraz suweren są elementarnymi i niezbędnymi częściami istnienia bytu politycznego<sup>2</sup>. Jego spostrzeżenia, odnieść można współcześnie do wszystkich rodzajów państw, tak demokratycznych, jak i niedemokratycznych reżimów politycznych. Wyznaczając zbiór cech zewnętrznie identyfikujących państwo, Jellinek, być może w mniej świadomy sposób, wskazał tym samym na ich pierwotne względem bezpieczeństwa cele państwa<sup>3</sup>. Cele, które nie tylko identyfikowały byty polityczne jako państwa, ale i tym samym wymuszały na władzy politycznej zaangażowanie się w ich ochronę. Niestety, ową przyczynowość była i jest zdolna zauważyć tylko dojrzała politycznie władza, której obca jest arogancja zdań, np.: *Rząd się sam wyżywi*<sup>4</sup>. Wspomniana dojrzałość polityczna, posiada też niebagatelny wpływ na egzystencję i ciągłość bytów politycznych. Co szczególnie jest istotne nie tylko w chwilach egzystencjalnej próby (np. działalność polskiego podziemia w czasie II wojny światowej<sup>5</sup>), ale i podejmowanych wysiłków dla utrzymania ciągłości ustrojowej państwa<sup>6</sup>.

Doświadczenia prawno-historyczne, które w szczególny sposób w XX wieku, wpłynęły na ukształtowanie się wielu, współczesnych ustrojów politycznych w Europie mają znaczący wpływ na postrzeganie m.in.: zjawiska bezpieczeństwa. Bezpieczeństwa rozumianego nie

<sup>2</sup> Zob. G. Jellinek, *Ogólna nauka o państwie*, Warszawa 1921, s. 312.

<sup>3</sup> W niniejszym opracowaniu, autor, zamiennie będzie wykorzystywał określenia cele państwa i interes narodowy.

<sup>4</sup> Wypowiedź Jerzego Urbana, rzecznika rządowego PRL na nałożone sankcje gospodarcze na PRL za wprowadzenie stanu wojennego w 1981 roku.

<sup>5</sup> Szerzej, m.in.: G. Mazur, *Biuro Informacji i Propagandy SZP-ZWZ-AK 1939-1945*, Warszawa 1987; *Armia Krajowa w dokumentach 1939-1945*, t. I-VI, Warszawa 1990; St. Korboński, *W imieniu Rzeczypospolitej...*, Warszawa 1991; T. Pełczyński, *Armia Krajowa i Powstanie Warszawskie*, Kraków 2007.

<sup>6</sup> Szerzej, m.in.: M. Kallas, A. Lityński, *Historia ustroju i prawa Ludowej*, PWN, Warszawa 2000; J. Karpiński, *Ustrój komunistyczny w Polsce*, Londyn 1985; G. Baziur, *Wierni Polsce Niepodległej. Antykomunistyczna konspiracja młodzieżowa w województwie krakowskim w latach 1945-1956*, Kraków 2010; T. Sypniewski, *Rada Państwa w systemie organów władzy państwowej Polski Ludowej (1947-1989)*, Toruń 2010; P. Mazur, P. Skorut, *Społeczeństwo przeciwko państwu, państwo przeciwko społeczeństwu. Bezpieczeństwo ustroju Polski Ludowej na wybranych przykładach z ziemi tarnowskiej*, Kraków 2017.

tylko jako stan przeciwstawny zagrożeniu, czy też jako rodzaj świadomości odnoszącej się do braku zagrożenia, z uwagi na istnienie odpowiednich narzędzi. Ale bezpieczeństwa postrzeganego jako efekt finalny, szczególnego planowania strategicznego państwa, w podstawy które wpisane są interesy narodowe wraz z jego celami strategicznymi.

Polska, jak rzadko który europejski byt polityczny w XX i u progu XXI wieku, była i jest przykładem ewolucji interesów narodowych<sup>7</sup>. Owa transfiguracja celów państwa wynikała z potrzeby adaptacji Rzeczypospolitej do zmian ustrojowych i społecznych zapoczątkowanych „jesienią ludów”<sup>8</sup>, których efektem był nie tylko rozpad Układu Warszawskiego, ale i wejście Polski w tzw. szarą strefę bezpieczeństwa. Pewnym antidotum, zmniejszającym zagrożenia tak RP, jak i Węgier oraz Republik Czeskiej i Słowackiej był ich udział w Grupie Wyszehradziej. Szczególnym osiągnięciem było opracowane na trzecim spotkaniu tej Grupy, jakie odbyło się w dniach 5-6 października 1991 roku w Krakowie, tzw. „Deklaracji krakowskiej”<sup>9</sup>. Innym równie istotnym sukcesem było wspólne oświadczenie ówczesnych ministrów spraw zagranicznych o nadaniu prawnych kształtów kontaktom członków Grupy Wyszehradzkiej ze strukturami NATO<sup>10</sup>.

Przykład zaangażowania się Rzeczypospolitej wraz z innymi państwami Europy środkowo-wschodniej w działalność Grupy Wyszehradzkiej jest egzemplifikacją ewolucji polskich celów narodowych. A jego finalny etap, członkostwo w NATO – Czech, Polski, Węgier w 1999 roku i Słowacji w 2004 roku – to obraz nie tylko konsekwentnej i ponadpartyjnej polityki poszczególnych gabinetów, ale i identyfikacji z celami państwa, Polaków.

Oczywistym elementem sukcesu realizacji interesów narodowych III Rzeczypospolitej, a tym samym ich przełożenia na bezpieczeństwo wewnętrzne kraju, było i jest trwałe i silne utożsamianie się z dążeniami państwa, jej członków grupy etnicznej<sup>11</sup>. To oni

<sup>7</sup> Za pojęcie interesów narodowych (celów państwa) autor przyjął definicję, opracowaną przez Akademię Obrony Narodowej, jako: *element systemu wartości stanowiący dla narodu (państwa) zespół trwałych i żywotnych celów, bez osiągnięcia których naród nie będzie mógł rozwijać się zgodnie ze swoimi aspiracjami, dążeniami i potrzebami. Wynikają one z tożsamości, wyznawanych wartości.* Zob. *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, AON, Warszawa 2006, s. 25.

Warto zaznaczyć, iż cele państwa, wyznaczają zadania, których prądródłem jest m.in. przestrzeń historyczna, w jakiej przyszło funkcjonować minionym formom państwa. A zatem mogą one mieć charakter ewolucyjny i są realizowane przez zaplanowaną, długookresową politykę bezpieczeństwa państwa. Zob. (mini)słownik bbn: propozycje nowych terminów z dziedziny bezpieczeństwa, [www.bbn.gov.pl/pl/bezpieczenstwo-narodowe/minislownik-bbn-propozy/6035,minislownik-bbn-propozycje-nowych-terminow-z-dziedziny-bezpieczenstwa.html](http://www.bbn.gov.pl/pl/bezpieczenstwo-narodowe/minislownik-bbn-propozy/6035,minislownik-bbn-propozycje-nowych-terminow-z-dziedziny-bezpieczenstwa.html) (26.11.2017).

<sup>8</sup> Szerzej: E. Centkowska, *Jesień narodów '89. Kalendarium wydarzeń*, Warszawa 1992.

<sup>9</sup> Tzw. Deklaracja krakowska były to ustalenia przyjęte przez państwa członkowskie Grupy Wyszehradzkiej, których treścią były dążenia *trójki* do wzajemnej współpracy państwa w ramach: polityki zagranicznej, gospodarki, transportu, ochrony środowiska czy nauki. Zob. *Informacja na temat Grupy Wyszehradzkiej*, Kancelaria Senatu, Warszawa 2012, s. 3-5.

<sup>10</sup> Tamże.

<sup>11</sup> Celowo w tekście został zapisany zwrot „członkowie grupy etnicznej”. Zamiarem autora było silne skonstrastowanie względem siebie, dla potrzeb niniejszego artykułu, dwóch znaczeń pojęć: naród i obywatelstwo. Efektem tego działania, ma być zwrócenie uwagi na możliwe mocniejszą identyfikację członków polskiej grupy narodowej, którzy są obywatelami RP z interesami narodowymi III Rzeczypospolitej, niżli osób, będącymi obywatelami

mając konstytucyjną zdolność do uczestnictwa w wyborach przedstawicieli organów władzy ustawodawczej (Sejmu i Senatu) oraz władzy wykonawczej (prezydenta RP, Rada Ministrów), dokonują politycznego wyboru, który nie tylko wpisuje się w bieżące potrzeby społeczne III RP, ale i zapewnia jej ciągłość władzy politycznej. A tym samym bezpieczeństwo wewnętrzne państwa.

Trzeba przyznać, że Polska, w przeciwieństwie do państw sąsiednich, znajduje się w bardzo korzystnej sytuacji, pod względem homogeniczności składu narodowościowego. Utrzymujący się w 2011 roku wysoki procent osób utożsamiających się jedynie z narodowością polską w liczbie 94,8%<sup>12</sup> oraz 94,0% Polaków, którzy są obywatelami jednego państwa – III RP<sup>13</sup>, może skłaniać do przyjęcia tezy, iż konstytucyjne cele państwa są dla nich wartością nadrzędną<sup>14</sup>. Przekonanie to wydaje się być zasadne co najmniej z trzech powodów. Po pierwsze, ze społecznej legitymizacji, szczególnej pozycji *Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku* w polskim systemie prawno-politycznym, co zostało wyrażone w jej artykule 8 ustęp 1, ale i również w artykule 87 ustęp 1. Po drugie, Konstytucja III RP ze względu na swój ponadprzeciętny charakter, stanowi wprost gwarancję prawną ochrony m.in. suwerenności i bezpieczeństwa Rzeczypospolitej, jak i praw i obowiązków obywateli<sup>15</sup>. Po trzecie, bezpieczeństwo narodowe (narodu), jest też bezpieczeństwem państwa, czyli takim rodzajem bezpieczeństwa, którego podmiotem jest naród, zorganizowany w państwo<sup>16</sup>.

Konstytucja kwietniowa z 1997 roku w artykule 5, określa podstawowe cele państwa w zakresie bezpieczeństwa i wykreśla tym samym zadania do obrony interesów narodowych, stanowiących wektor dla m.in. bezpieczeństwa wewnętrznego Rzeczypospolitej<sup>17</sup>. Nawiązując

---

Polski, ale deklarującymi się członkami innej narodowości. Taki sposób interpretacji jest następstwem przyjętej definicji obywatelstwa, jako prawnej więzi pomiędzy osobą a państwem. Obywatelstwo nie wskazuje na pochodzenie etniczne osoby, a tym samym na jej związek emocjonalny czy kulturowy z narodem. Zob. więcej *Ludność. Stan i struktura demograficzno-społeczna. Narodowy spis powszechny ludności i mieszkań 2011*, Warszawa 2013, s. 34-35.

<sup>12</sup> Tamże, s. 89.

<sup>13</sup> Tamże, s. 82.

<sup>14</sup> Przyjęcie takiego wniosku może być uprawnione z powodu konsekwencji deklarowanej, przez zapytane osoby, cechy, poprzez którą wyrazili oni swój związek kulturowy czy emocjonalny w liczbie 98,4% z narodem polskim. Opierając się zatem na kultywowanych pokoleniowo, polskich wartościach tożsamości narodowej, wydaje się nie być przesadne, przyjęcie wspomnianej w tekście tezy. Dodatkową wartością, którą należy podnieść jest informacja o równoczesnej jednorodności narodowej, omawianej liczby. Rodzi to przypuszczenie o jej silniejszej więzi emocjonalnej i kulturowej z państwem polskim. A tym samym z celami państwowymi Rzeczypospolitej.

<sup>15</sup> Zob. R. Chruściak, *Miejsce umów międzynarodowych i prawa stanowionego przez organizacje międzynarodowe w krajowym porządku prawnym*, [w:] T. Mołdawa, K. Wojtaszczyk, A. Szymański (red.), *Wymiar społeczny członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Warszawa 2003, s. 353-356.

<sup>16</sup> Zob. *Bezpieczeństwo narodowe*, [w:] (mini)słownik BBN: propozycje nowych terminów z dziedziny bezpieczeństwa, [www.bbn.gov.pl/pl/bezpieczenstwo-narodowe/minislownik-bbn-propozy/6035,MINISLOWNIK-BBN-Propozycje-nowych-terminow-z-dziedziny-bezpieczenstwa.html](http://www.bbn.gov.pl/pl/bezpieczenstwo-narodowe/minislownik-bbn-propozy/6035,MINISLOWNIK-BBN-Propozycje-nowych-terminow-z-dziedziny-bezpieczenstwa.html) (26.11. 2017).

<sup>17</sup> W operowanych pojęciach przez polskie najważniejsze dokumenty dotyczące zagadnień bezpieczeństwa i obronności RP oraz we współczesnej literaturze prawa konstytucyjnego brak jest zgodnego stanowiska

do treści przywołanego artykułu, stwierdzić należy, że państwo polskie *strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju*<sup>18</sup>.

Warto zauważyć, że opisane w artykule 5 zadania, mogą być zrealizowane tylko przy silnym zaangażowaniu organów władzy publicznej, a zatem: organów ustawodawczych, wykonawczych oraz sądowniczych, jak i organów samorządu terytorialnego<sup>19</sup>. Kompetentność i aktywność tych organów w zakresie wyznaczonym im przez ustawę zasadniczą oraz ustawy zwykłe, daje gwarancje nie tylko elastycznego modelowania poziomu zagrożenia, ale i realizacji funkcji państwa w aspekcie bezpieczeństwa wewnętrznego. Bezpieczeństwa wewnętrznego rozumianego jako *stan uzyskany w efekcie spełniania przez państwo funkcji wewnętrznej realizowanej w ramach strategicznej polityki bezpieczeństwa narodowego, przejawiający się ochroną:*

- w ujęciu wąskim – *porządku konstytucyjnego, bezpieczeństwa publicznego i bezpieczeństwa powszechnego,*
- w ujęciu szerokim – *porządku konstytucyjnego, życia i zdrowia obywateli, majątku narodowego przed bezprawnymi działaniami, a także skutkami klęsk żywiołowych i katastrof technicznych*<sup>20</sup>.

Wyliczone w treści artykułu 5 zadania, nie tylko są zatem ważnym wyzwaniem dla bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, ale i mogą stanowić tak pojedynczo jak i zbiorowo, istotne źródło możliwego zagrożenia destabilizacji państwa. Dlatego nie przez przypadek podstawowe cele państwa w zakresie jego bezpieczeństwa, a w tym bezpieczeństwa wewnętrznego, znalazły swoje miejsce w m.in. treści polskich strategii bezpieczeństwa narodowego z 2003, 2007 i 2014 roku.

We wszystkich przywołanych dokumentach zagadnienie celu bezpieczeństwa Rzeczypospolitej zostało wkomponowane w opisywany obraz stosunków międzynarodowych i światowych zagrożeń, pośród których przyszło Polsce funkcjonować. Co ciekawe, tylko w tekście *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 13 listopada*

w posługiwaniu się jednym i jednoznacznym określeniem wobec treści artykułu 5 Konstytucji RP z 2 IV 1997 r. Lektura komentarzy konstytucyjnych oraz treści Białej Księgi z 2013 roku czy Strategii Bezpieczeństwa RP z 5 X 2014 roku, nasuwa przypuszczenie o wykorzystywaniu – przez autorów zajmujących się diagnozą treści przywołanego artykułu – zbioru sformułowań, pośród których znaleźć można: podstawowe cele państwa, zasadnicze kierunki państwa, funkcje państwa, interesy narodowe, podstawowe zadania i cele państwa, podstawowe funkcje państwa, cele określone konstytucyjnie. Zob. *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2013, s. 38; *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa, 5 X 2014, s. 9-10; W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Zakamycze 1988, s. 14; P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 17-18; B. Banaszek, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 69-75.

<sup>18</sup> Zob. artykuł 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 IV 1997 r. (Dz.U. z dnia 1997 Nr 78 poz. 483).

<sup>19</sup> Zob. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, s. 18.

<sup>20</sup> Zob. B. Wiśniewski, S. Zalewski, D. Podleś, K. Kozłowska, *Bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2004, s. 14.

2007 roku, odnaleźć można dokonaną przez Biuro Bezpieczeństwa Narodowego systematyzację tych celów na: żywotne, ważne oraz inne istotne<sup>21</sup>.

Na podstawie poniższej tabeli wydaje się, że w przypadku zagadnienia bezpieczeństwa wewnętrznego RP, państwa o demokratycznym reżimie politycznym, wszystkie z wymienionych elementów odnoszą się – przy zachowaniu swojej stopniowości – do tego rodzaju transsektorowego obszaru bezpieczeństwa.

Systematyzacja interesów narodowych określonych w oparciu o art. 5 Konstytucji RP z 2 IV 1997 roku			
Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP z 13 XI 2007 r.	Żywotne (Przetrwanie państwa i jego obywateli)	Ważne	Inne istotne
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• zachowanie niepodległości i suwerenności państwa,</li> <li>• integralności terytorialnej i nienaruszalności granic,</li> <li>• zapewnienie bezpieczeństwa obywateli, praw człowieka i podstawowych wolności,</li> <li>• umacnianie demokratycznego porządku politycznego</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• zagwarantowanie trwałego i zrównoważonego rozwoju cywilizacyjnego oraz gospodarczego kraju,</li> <li>• stworzenie warunków do wzrostu dobrobytu społeczeństwa,</li> <li>• stworzenie warunków do rozwoju nauki i techniki,</li> <li>• stworzenie warunków do należytej ochrony dziedzictwa narodowego i tożsamości narodowej,</li> <li>• stworzenie warunków do należytej ochrony środowiska naturalnego</li> </ul>

Tabela nr 1 (opracowanie własne)

Wydaje się właściwym miejscem, by po części opracowania dotyczącego systematyzacji wiedzy o podstawowych celach bezpieczeństwa III RP (jej kierunkach interesów narodowych, będących wektorem dla m.in. bezpieczeństwa wewnętrznego państwa), przytoczyć jedną z wielu, acz dalece trafną definicję bezpieczeństwa. Atrakcyjnością opracowanej przez prof. Jarosława Gryza formuły jest niewątpliwie uwzględnienie wszystkich możliwych etapów aktywności lub jej braku w podejmowanych decyzjach przez podmioty bezpieczeństwa dla zagwarantowania swojej egzystencji.

*Bezpieczeństwo podmiotu, jakim jest państwo, jest konsekwencją podejmowanych, niepodjętych i zaniechanych jego działań w zmiennych uwarunkowaniach rzeczywistości społecznej*<sup>22</sup>.

<sup>21</sup> Zob. Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa, 13 XI 2007 r., s. 4-6.

<sup>22</sup> Zob. *Zarys teorii bezpieczeństwa państwa*, J. Gryza (red.), Warszawa 2016, s. 9.

Choć przytoczona powyżej definicja odnosi się wprost do ogólnego postrzegania kwestii bezpieczeństwa, to jednak nie wydaje się, by jej treść w jakimkolwiek miejscu mogłaby pomijać możliwe zagrożenia, jak i podejmowane przez podmioty przeciwdziałania dla zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego państwa. Co warto również silnie zaakcentować, omawiana definicja zwraca szczególną uwagę na element mający trwale i bezpośredni wpływ na realny poziom bezpieczeństwa wewnętrznego. Tym komponentem jest konsekwencja, następstwo, które może być źródłem sukcesu – czyli zachowania bezpieczeństwa – lub przyczyną jego porażki.

Świadoma dążność każdego podmiotu do zachowania swojej egzystencji wymusza na nim poznanie i opracowanie środowiska, które potencjalnie może stać się zagrożeniem dla bezpieczeństwa wewnętrznego III RP. Kierując się tą dążnością, należy zidentyfikować spodziewane ryzyka, posiadające zdolność do destabilizacji jej bezpieczeństwa wewnętrznego. Wiedza o przypuszczalnych źródłach, jak i rodzajach niebezpieczeństw, winna być czerpana zarówno z dotychczasowych polskich doświadczeń historycznych oraz z zaobserwowanych w georegionie problemach mogących zdestabilizować bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej.

Konsekwencją identyfikacji wspomnianych powyżej źródeł winna być ich klasyfikacja. Zagrożenia wewnętrzne Polski można zatem podzielić na co najmniej dwie grupy. Pierwsza z nich to katastrofy naturalne, a druga to działania odśrodkowe.

Kategoria pierwsza wydaje się nie stwarzać problemów ze wskazaniem przykładów. Do grupy tej zaliczyć można m.in. powodzie, susze, gwałtowne i zmasowane opady śniegu, huragany, gradobicia etc. Natomiast druga kategoria, nie jest tak jednoznaczna w swojej identyfikacji. Do niej bowiem można zaliczyć działania odśrodkowe, których źródłem są czynniki:

a) krajowe np.:

- działania separatystyczne (autonomistyczne),
- działania antyustrojowe,
- działania ekonomiczne,
- działania gospodarcze,
- terroryzm,
- sabotaż itp.

b) pozakrajowe np.:

- działania separatystyczne (np. zielone ludziki),
- dywersja ideologiczna,
- terroryzm polityczny,
- działania ekonomiczne,
- działania gospodarcze itp.

W oparciu o treść artykułu 146 ustęp 4 punkt 7 Konstytucji RP z kwietnia 1997 roku, Rada Ministrów została wskazana wprost jako odpowiedzialny organ państwowy za utrzymanie

i realizację polityki bezpieczeństwa wewnętrznego Rzeczypospolitej<sup>23</sup>. Włączenie w jej zakres kompetencji przywołanego zadania, nie jest rozwiązaniem nowym, nieznanym polskiemu dziedzictwu prawno-ustrojowemu. Uprzednio już zostało ono zastosowane w regulacji małej Konstytucji RP z 1992 roku<sup>24</sup>.

Konsekwencją treści norm konstytucyjnych, wynikających z artykułu 5 i artykułu 146 ustęp 4 punkt 7, jest przyznanie Radzie Ministrów, w kolejnych uregulowaniach ustawy zasadniczej, jak i ustawach zwykłych – uprawnień do:

- działań zapobiegających,
- monitorowania potencjalnych zagrożeń w RP,
- prawa do inicjowania działań sankcjonujących przywrócenie bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Pośród przewidzianych przez legislatora w wachlarzu czynności Rady Ministrów, wpisujących się w konstytucyjne cele państwa stanowiące wektor dla rozwoju bezpieczeństwa wewnętrznego III RP, jest m.in. uprawnienie do modelowania działań prewencyjnych. Szeroki obszar aktywności Rady Ministrów w tym zakresie, jest realizowany poprzez m.in. ustawy strzegące bezpieczeństwa wewnętrznego państwa. Jednym z wielu przykładów potwierdzających tę myśl jest Ustawa o ochronie informacji niejawnych z 5 sierpnia 2010 r. Już w treści jej pierwszego artykułu, będącego uzasadnieniem wprowadzenia tego aktu prawnego, odnaleźć można zapis powiadamiający m.in., że: *ustawa określa zasady ochrony informacji, których nieuprawnione ujawnienie spowodowałoby lub mogłoby spowodować szkody dla Rzeczypospolitej Polskiej albo byłoby z punktu widzenia jej interesów niekorzystne (...)*<sup>25</sup>.

Bez wątplenia należy silnie – w przytoczonym powyżej tekście – zwrócić uwagę na aspekt domniemywanej przez ustawodawcę szkody, która mogłaby nastąpić na rzecz Rzeczypospolitej. Ten tryb przypuszczalny, jest przez legislatora utrzymany w kolejnych fragmentach omawianej ustawy, np. w art. 5<sup>26</sup>. Konsekwencją tych przypuszczeń są podjęte działania wyprzedzające, prewencyjne, zmaterializowane w postaci wprowadzonego rygoru prawnego ochrony informacji niejawnych, rozumianego jako klasyfikacja klauzuli

<sup>23</sup> Byłoby pewną nieścisłością opisując aktywność RM w zapewnieniu bezpieczeństwa wewnętrznego Rzeczypospolitej, nie wspominając o przypisanych kartą konstytucyjną Prezydentowi RP, uprawnieniach w inicjowaniu polityki bezpieczeństwa wewnętrznego Polski poprzez działalność Rady Bezpieczeństwa Narodowego (art. 135). Zdolność prawna Prezydenta do możliwości powołania tego organu doradczego, wynika z przypisanych mu kompetencji w rozdziale V Konstytucji RP z 1997 roku, odnoszących się m.in. do postrzegania urzędu prezydenckiego jako gwaranta bezpieczeństwa państwa. Co zostało ujęte w m.in. art. 126 ust. 2 Konstytucji RP z 1997 r. Zob. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, s. 167-169.

<sup>24</sup> Art. 52 ust. 2 pkt 8. Zob. *mała Konstytucja z 1992 roku z komentarzem*, M. Kruk red., Warszawa 1994, s. 33.

<sup>25</sup> Zob. art. 1 ust. 1 Ustawy o ochronie informacji niejawnych z dnia 5 VIII 2010 r. (Dz.U. Nr 182, poz. 1228).

<sup>26</sup> Uwaga na temat trybu przypuszczalnego, jako czynnika mogącego spowodować szkodę z ujawnienia informacji, na rzecz RP, została zwrócona też i w literaturze przedmiotu. Zob. więcej R. Szałowski, *Ochrona informacji niejawnych a prawo dostępu do informacji publicznej*, Ius Novum, 2013, Nr 1, s. 110; S. Hoc, T. Szwec, *Ochrona danych osobowych i informacji niejawnych*, C.H. Beck, Warszawa 2014, s. 108-111.

tajności. Pośród opracowanych definicji informacji niejawnych warto bliżej przyrzeć się treści artykułu 5 ustęp 1, w którym to wyznaczono aż siedem powodów dla nadania określonym informacjom – klauzuli ściśle tajne. Wśród nich uwagę zwraca przyczyna opisana w punkcie drugim: *zagrożenia bezpieczeństwa wewnętrznego lub porządkowi konstytucyjnemu Rzeczypospolitej Polskiej*<sup>27</sup>. Zatem, przytoczona norma prawna, *expressis verbis* odwołuje się do zagadnienia ochrony informacji niejawnych z przyczyn bezpieczeństwa wewnętrznego. Istotne jest w tym miejscu dodatkowo zawrzeć co najmniej dwie obserwacje. Po pierwsze, w całej ustawie o ochronie informacji niejawnych, jest to jedyny przypadek, kiedy jest mowa o ochronie bezpieczeństwa wewnętrznego. Po drugie, ustawodawca przewidział we wspomnianej klasyfikacji, dla tego rodzaju bezpieczeństwa, najwyższą klauzulę tajności – ściśle tajne<sup>28</sup>.

Kolejnym rodzajem aktywności Rady Ministrów, wynikającej m.in. z ustaleń artykułu 146 ustęp 4 punkt 7 Konstytucji RP z kwietnia 1997 roku są działania monitorujące potencjalne zagrożenia na terenie kraju. Tak jak w przykładzie dotyczącym podejmowania środków prewencyjnych, tak i w tym, RM wykonuje je za pomocą powołanych do tego celu, wyspecjalizowanych instytucji. Jedną z nich obok np. Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego jest Rządowe Centrum Bezpieczeństwa (RCB).

RCB, którego fundamentem prawnym jest ustawa o zarządzaniu kryzysowym z kwietnia 2007 roku<sup>29</sup> oraz rozporządzenie RM w sprawie organizacji i trybu działania RCB z marca 2015 roku<sup>30</sup>, zostało określone jako instytucja zapewniająca m.in. RM obsługę w sprawach zarządzania kryzysowego w kraju<sup>31</sup>. Ustawodawca w dalszej treści tej samej normy prawnej wyznaczył RCB funkcję *krajowego centrum zarządzania kryzysowego*<sup>32</sup>. Konsekwencją, a i naturalnym etapem, ustaleń artykułu 11 ustęp 1 ustawy z 2007 roku, było opracowanie w treści artykułu 11 ustęp 2 – zadań do realizacji dla RCB. Pośród rozbudowanej gamy zadań RCB, obok wypracowania wniosków i propozycji zapobiegania i przeciwdziałania zagrożeniom<sup>33</sup>, czy zapewnienia obiegu informacji między krajowymi i zagranicznymi organami i strukturami zarządzania kryzysowego<sup>34</sup>, jak i zapewnienia koordynacji polityki informacyjnej organów administracji publicznej w czasie sytuacji kryzysowej<sup>35</sup>, odnaleźć można zadania pośrednio bądź bezpośrednio odnoszące się do monitorowania zagrożeń. Do pierwszej grupy zadań zaliczyć można np.: analizę i ocenę możliwości wystąpienia

<sup>27</sup> Zob. art. 5 ust. 1 pkt 2 Ustawy o ochronie informacji niejawnych z dnia 5 VIII 2010 r. (Dz.U. Nr 182, poz. 1228).

<sup>28</sup> Tamże.

<sup>29</sup> Zob. Ustawa o zarządzaniu kryzysowym z 26 IV 2007 r. (Dz.U. Nr 89, poz. 590).

<sup>30</sup> Zob. Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie organizacji i trybu działania Rządowego Centrum Bezpieczeństwa (Dz.U. z 24 III 2015 r., poz. 508).

<sup>31</sup> Zob. art. 11 ust. 1 Ustawy o zarządzaniu kryzysowym z dnia 26 IV 2007 r.

<sup>32</sup> Tamże.

<sup>33</sup> Zob. art. 11 ust. 2 pkt 1 litera e Ustawy o zarządzaniu kryzysowym z dnia 26 IV 2007 r.

<sup>34</sup> Zob. art. 11 ust. 2 pkt 8 Ustawy o zarządzaniu kryzysowym z dnia 26 IV 2007 r.

<sup>35</sup> Zob. art. 11 ust. 2 pkt 5a ustawy o zarządzaniu, dz. cyt.



zagrożeń lub ich rozwoju<sup>36</sup> czy gromadzenie informacji o zagrożeniach i analiza zebranych materiałów<sup>37</sup>. W drugiej grupie odnaleźć można bezpośrednie zobowiązanie RCB przez ustawodawcę do *monitorowania potencjalnych zagrożeń*<sup>38</sup>. Zagrożeń, które mogą stanowić potencjalne źródło powstania sytuacji kryzysowej dla bezpieczeństwa wewnętrznego. A zatem, sytuacji wpływającej *negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołujące znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków*<sup>39</sup>.

Ostatnim, trzecim rodzajem uprawnień, o których wspomniano w przypadku działalności Rady Ministrów i jej zaangażowania w realizację konstytucyjnych celów państwa stanowiących wektor dla bezpieczeństwa wewnętrznego III RP, to prawa do inicjowania działań sankcjonujących przywrócenie bezpieczeństwa i porządku publicznego w kraju.

Przykładem, niejako naturalnym, wprost wypisanym z polskiej karty konstytucyjnej z 1997 roku, jest rola Rady Ministrów w procesie inicjowania stanów nadzwyczajnych w Rzeczypospolitej<sup>40</sup>. To na co należy zwrócić uwagę badawczą, to fakt, iż RM jako jedyny z dwóch przedstawicieli konstytucyjnej władzy wykonawczej<sup>41</sup> w RP, bierze czynny udział w inicjowaniu wprowadzenia stanu nadzwyczajnego we wszystkich jego trzech rodzajach. Przypisanie przez ustawodawcę takiej szczególnej roli Radzie Ministrów, jest bez wątpienia legislacyjną konsekwencją ustaleń innej normy konstytucyjnej opisanej w artykule 146 ustęp 4 punkt 7. Odpowiedzialność zatem Rady Ministrów za zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego i porządku publicznego, wydaje się być wystarczającym uprawnieniem konstytucyjnym, by przyznać jej w procesie wprowadzania stanu: wojennego, wyjątkowego czy klęski żywiołowej znacznie większe uprawnienia do prerogatyw prezydenta w tym temacie<sup>42</sup>. Nie jest zaskakujące też i to, że w stanie wojennym i stanie wyjątkowym to Rada Ministrów, a zatem organ konstytucyjnie odpowiedzialny za bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny, wnioskuje do prezydenta RP o wprowadzenie jednego ze wspomnianych rodzajów stanu nadzwyczajnego. Dodatkowo, każdorazowy wniosek musi być wzbogacony o informacje dotyczące: a) przyczyny wprowadzenia określonego rodzaju stanu nadzwyczajnego, b) wyznaczenia obszaru RP, na którym wprowadzony stan nadzwyczajny będzie funkcjonował, c) zarysowania planowanych ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela na terenie funkcjonowania stanu nadzwyczajnego<sup>43</sup>.

<sup>36</sup> Zob. art. 11 ust. 2 pkt 1 litera c ustawy o zarządzaniu, dz. cyt.

<sup>37</sup> Zob. art. 11 ust. 2 pkt 1 litera d ustawy o zarządzaniu, dz. cyt.

<sup>38</sup> Zob. art. 11 ust. 2 pkt 2 ustawy o zarządzaniu, dz. cyt.

<sup>39</sup> Zob. art. 3 ust. 1 Ustawy o zarządzaniu kryzysowym z dnia 26 IV 2007 r.

<sup>40</sup> Zob. art. 228-234 Konstytucji RP z 2 IV 1997 roku (Dz.U. 1997 Nr 78 poz. 483).

<sup>41</sup> Zob. art. 10 ust. 2 Konstytucji RP z 2 IV 1997 roku (Dz.U. 1997 Nr 78 poz. 483).

<sup>42</sup> W przypadku stanu klęski żywiołowej, prezydent RP nie posiada żadnej aktywności inicjowania wprowadzenia tego rodzaju stanu nadzwyczajnego. Zob. 232 Konstytucji RP z 2 IV 1997 r. (Dz.U. 1997 Nr 78 poz. 483).

<sup>43</sup> Zob. art. 2 ust. 2 Ustawy o stanie wojennym oraz kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 29 VIII 2002 r. (Dz.U. z 2002 r. Nr 156,

Odmiernym przykładem procedury inicjowania stanu nadzwyczajnego jest stan klęski żywiołowej. W tym przypadku prawo do wprowadzenia przysługuje Radzie Ministrów – kompetentnej do dbania o bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny – oraz właściwemu wojewodzie<sup>44</sup>, który jest przedstawicielem RM na terenie województwa<sup>45</sup>. Odmiennością, o której należy wspomnieć, wobec wspomnianych wyżej, rodzajów stanów nadzwyczajnych, jest fakt braku udziału w opisywanej procedurze prezydenta RP. Legislator utrzymał również w kompetencjach RM jej zobowiązanie do opracowania w rozporządzeniu – na podstawie, którego jest wprowadzany stan klęski żywiołowej – wytycznych dotyczących: a) przyczyny wprowadzenia stanu klęski żywiołowej, b) obszaru, którego dotyczy, c) czasu trwania, d) planowanych ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela<sup>46</sup>.

Opisane powyżej działania Rady Ministrów są przykładem realizacji zadań sankcjonujących przywrócenie bezpieczeństwa i porządku publicznego RP. Wynikają one nie tylko z konstytucyjnych prerogatyw RM, zapisanych w artykule 146 ustęp 4 punkt 7, ale i z celów państwa zapisanych w artykule 5 ustawy zasadniczej Rzeczypospolitej.

Bezpieczeństwo wewnętrzne każdego kraju, a w tym i III RP, jest m.in. konsekwencją działalności organów państwowych, którym w ustawach przypisuje się fragmentaryczną odpowiedzialność za jej realizację. Przykład Rzeczypospolitej Polskiej rysuje również obraz kraju, który ze względu na przyjęte w ustawie zasadniczej, konstytucyjne cele państwa, ogniskuje swoją aktywność bezpieczeństwa wewnętrznego, wokół ustaleń normy konstytucyjnej artykułu 5.

Szczególną rolę w procesie realizacji bezpieczeństwa wewnętrznego (w ujęciu wąskim oraz szerokim) pełni w ustroju RP Rada Ministrów. To jej legislator, jako jednemu z dwóch reprezentantów władzy wykonawczej, przyznał obowiązek troszczenia się o zagadnienia bezpieczeństwa wewnętrznego we wspomnianym już artykule 146 ustęp 4 punkt 7. Konsekwencją tego jest przyznanie RM prawa, a i obowiązku do realizacji – w odniesieniu do bezpieczeństwa wewnętrznego – treść artykułu 5 Konstytucji RP z 2 IV 1997 roku, co ma bezpośrednie przełożenie na podejmowane przez państwo działania mające na celu zaniechanie lub zminimalizowanie oddziaływań (zagrożeń), których celem może być destabilizacja wewnętrzna i polityczna państwa polskiego.

Rzeczpospolita poprzez bieżącą politykę Rady Ministrów oraz podległe jej resorty, w imieniu ustaleń konstytucyjnych i poprzez ustawy zwykłe, stabilizuje bezpieczeństwo wewnętrzne kraju.

---

poz. 1301); art. 2 ust. 2 Ustawy o stanie wyjątkowym (Dz.U. Nr 113, poz. 985).

<sup>44</sup> Zob. art. 5 ust. 1 Ustawy o stanie klęski żywiołowej z dnia 18 IV 2002 r. (Dz.U. Nr 62, poz. 558).

<sup>45</sup> Zob. art. 3 ust. 1 Ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie z dnia 23 I 2009 r. (Dz.U. Nr 31, poz. 206).

<sup>46</sup> Zob. art. 5 ust. 2 Ustawy o stanie klęski żywiołowej z dnia 18 IV 2002 r. (Dz.U. Nr 62, poz. 558).

W myśl przyjętej zasady „bezpieczeństwo jest konsekwencją podejmowanych, niepodjętych lub zaniechanych jego działań w zmiennych uwarunkowań rzeczywistości społecznej”.

### Bibliografia

- *Armia Krajowa w dokumentach 1939-1945*, t. I-VI, Ossolineum, Warszawa 1990.
- Banaszek B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, C.H.Beck, Warszawa 2012.
- Baziur G., *Wierni Polsce Niepodległej. Antykomunistyczna konspiracja młodzieżowa w województwie krakowskim w latach 1945-1956*, Wyd. Księgarnia Naukowa, Kraków 2010.
- *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, BBN, Warszawa 2013.
- Centkowska E., *Jesień narodów '89. Kalendarium wydarzeń*, Wydawnictwa Szkolne i Pedagogiczne, Warszawa 1992.
- Gryz J. (red.), *Zarys teorii bezpieczeństwa państwa*, AON, Warszawa 2016.
- Hoc S., Szwec T., *Ochrona danych osobowych i informacji niejawnych*, C.H.Beck, Warszawa 2014.
- *Informacja na temat Grupy Wyszehradzkiej*, Kancelaria Senatu, Warszawa 2012.
- Jellinek G., *Ogólna nauka o państwie*, AON, Warszawa 1921.
- Kallas M., Lityński A., *Historia ustroju i prawa Ludowej*, PWN, Warszawa 2000.
- Karpiński J., *Ustrój komunistyczny w Polsce*, ANEKS, Londyn 1985.
- Konstytucji RP z 2 IV 1997 r. (Dz.U. 1997 Nr 78 poz. 483).
- Korboński St., *W imieniu Rzeczypospolitej...*, Bellona, Warszawa 1991.
- Mazur G., *Biuro Informacji i Propagandy SZP-ZWZ-AK 1939-1945*, PAX, Warszawa 1987.
- Mazur P., Skorut P., *Spółczesność przeciwko państwu, państwo przeciwko społeczeństwu. Bezpieczeństwo ustroju Polski Ludowej na wybranych przykładach z ziemi tarnowskiej*, Attyka, Kraków 2017.
- Mołdawa T., Wojtaszczyk K., Szymański A. (red.), *Wymiar społeczny członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Wydawnictwo fundacji „Politeja”, Warszawa 2003.
- Pełczyński T., *Armia Krajowa i Powstanie Warszawskie*, Muzeum Armii Krajowej, Kraków 2007.
- Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie organizacji i trybu działania Rządowego Centrum Bezpieczeństwa (Dz.U. z 24 III 2015 r., poz. 508).
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Zakamycze 1988.
- *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, AON, Warszawa 2006.
- *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, BBN, Warszawa, 5 X 2014.
- Sypniewski T., *Rada Państwa w systemie organów władzy państwowej Polski Ludowej (1947-1989)*, Dom Wydawniczy „Duet”, Toruń 2010.
- Szałowski R., *Ochrona informacji niejawnych a prawo dostępu do informacji publicznej*, Ius Novum, 2013, Nr 1.
- Ustawa o ochronie informacji niejawnych z dnia 5 VIII 2010 r. (Dz.U. Nr 182, poz. 1228).

- Ustawa o zarządzaniu kryzysowym z 26 IV 2007 r. (Dz.U. Nr 89, poz. 590).
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Wyd. Liber, Warszawa 2000.
- Wiśniewski B., Zalewski S., Podleś D., Kozłowska K., *Bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej*, Wyższa Szkoła Administracji, Warszawa 2004.

dr hab. Janusz FALECKI, prof. UP

Uniwersytet Pedagogiczny w Krakowie

## **Możliwości doskonalenia udziału Sił Zbrojnych RP w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego**

**B**ezpieczeństwo to najważniejsza potrzeba każdej jednostki, rodziny, grupy społecznej czy narodu, którego zapewnienie jest podstawową funkcją państwa. Termin ten pochodzi od łacińskiego słowa *sine cura = securitas* i oznacza stan „bezpieczny”. W języku potocznym termin „bezpieczeństwo” oznacza brak zagrożenia oraz ochronę przed nim. Bezpieczeństwo definiowane jest jako stan pewności, spokoju, istnienia, rozwoju oraz stan jego poczucia. Brak bezpieczeństwa wywołuje lęk, obawy, niepewność, niepokój i poczucie zagrożenia. Bezpieczeństwo odznacza się zaspokojeniem szerokiego zakresu potrzeb takich jak: istnienie, wolność, niezależność, życie, zdrowie, swoboda, praca, niezagrożone funkcjonowanie, rozwój, uczucia, szacunek czy posiadanie dóbr materialnych i niematerialnych. Termin „bezpieczeństwo” jest pojęciem interdyscyplinarnym, używanym w wielu obszarach, takich jak: politologia, nauki wojskowe, ekonomia, prawo, socjologia, historia czy psychologia. W literaturze naukowej wyróżnia się m.in. bezpieczeństwo: globalne, regionalne, narodowe, militarne, polityczne, ekonomiczne, ideologiczne, społeczne, religijne, ekologiczne, fizyczne, psychiczne, socjalne, kulturowe, zewnętrzne czy wewnętrzne.

„Bezpieczeństwo wewnętrzne” w opracowaniach naukowych czy w różnego rodzaju dokumentach nie posiada jednej, spójnej, uniwersalnej definicji. Znaczenie tego pojęcia ewoluowało w przeszłości i do zakończenia „zimnej wojny”, głównie związane było z ochroną instytucji państwa przed przeciwnikiem wewnętrznym zazwyczaj inspirowanym z zewnątrz oraz przeciwdziałaniem i zwalczaniem przestępczości. Nowe podejście w rozumieniu pojęcia bezpieczeństwa wewnętrznego nastąpiło zwłaszcza po 11 września 2001 roku i było związane ze zmianami w środowisku bezpieczeństwa m.in. dotyczącymi uaktywnienia się terroryzmu międzynarodowego, zorganizowanej przestępczości czy wpływu globalizacji i rewolucji informacyjnej. Pojęcie to jest często używane w różnego rodzaju dokumentach normatywnych, a nawet aktach prawnych, i co jest istotne w rozmaitych kontekstach. Niestety w literaturze problemu i w przepisach obowiązującego prawa nie została wypracowana i przyjęta jedna powszechnie obowiązująca i akceptowana definicja „bezpieczeństwa wewnętrznego”.

I tak w *Słowniku terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego* bezpieczeństwo wewnętrzne jest definiowane jako „stan osiągnięty w rezultacie działania organów państwa zmierzających do zapewnienia jego stabilności wewnętrznej i odporności na możliwe zagrożenia wywołane przez przyrodę lub człowieka”<sup>47</sup>.

Definicję bezpieczeństwa wewnętrznego państwa ujęto również w wykazie głównych kategorii pojęciowych *Białej Księgi Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* z 2013 r., zgodnie z którym to „transsektorowy obszar bezpieczeństwa, którego treść (cele, warunki, sposoby i środki) odnosi się do środowiska wewnętrznego (wnętrza) państwa”<sup>48</sup>.

W *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* z 2007 r. zdefiniowano bezpieczeństwo wewnętrzne jako działania państwa, których celem jest utrzymanie zdolności do reagowania – odpowiednio do zaistniałej sytuacji – w przypadku wystąpienia zagrożeń bezpieczeństwa publicznego oraz bezpieczeństwa powszechnego, związanych z ochroną porządku prawnego, życia i zdrowia obywateli oraz majątku narodowego przed bezprawnymi działaniami oraz skutkami klęsk żywiołowych, katastrof naturalnych i awarii technicznych. Dookreślono również, iż kształtując bezpieczeństwo wewnętrzne, należy uwzględniać możliwość wystąpienia zagrożeń terrorystycznych i przeciwdziałać ich ewentualnemu powstaniu<sup>49</sup>.

W *Strategii bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej* przyjęto, że bezpieczeństwo wewnętrzne należy rozumieć jako szerokie i kompleksowe pojęcie, łączące wiele sektorów, mające stanowić odpowiedź na poważne niebezpieczeństwa i zagrożenia dla Europy zagrożenia związane z przestępczością – takie jak terroryzm, przestępczość poważna i zorganizowana, przemyt narkotyków, cyberprzestępczość, handel ludźmi, seksualne wykorzystywanie nieletnich i pornografia dziecięca, przestępczość gospodarcza i korupcja, nielegalny handel bronią i przestępczość transgraniczna, a ponadto klęski żywiołowe i antropogeniczne, takie jak pożary lasów, trzęsienia ziemi, powodzie i wichury, które mają bezpośredni wpływ na życie, bezpieczeństwo i komfort obywateli<sup>50</sup>.

Powyższe słownikowe i zawarte w strategiach definicje bezpieczeństwa wewnętrznego odnoszą się do utrzymania zdolności podmiotu bezpieczeństwa do przeciwdziałania szerokiej gamie zagrożeń niemilitarnych. Przyczyny i źródła tych zagrożeń nie zawsze są usytuowane wewnątrz tego podmiotu bezpieczeństwa, ponieważ zagrożenia takie jak pożary lasów, trzęsienia ziemi, powodzie i wichury nie zatrzymują się na granicy państwa, ale rozprzestrzeniają się zgodnie z ukształtowaniem i pokryciem terenu, ruchami mas powietrza, natomiast dla zagrożeń takich jak terroryzm czy przestępczość transgraniczna,

<sup>47</sup> *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2008, s. 21.

<sup>48</sup> *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, BBN, Warszawa 2013, s. 248.

<sup>49</sup> *Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2007, s. 15.

<sup>50</sup> *Strategia bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej*, przyjęta przez Radę ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych w dniach 25-26 lutego 2010 r. i zatwierdzona przez Radę Europejską w dniach 25-26 marca 2010 r., s. 7, 8.

przekroczenie granicy państwa jest realizowane w celu osiągnięcia założonych celów. Jednocześnie przedmiotowe definicje nawiązują do stabilności wewnętrznej podmiotu bezpieczeństwa zarówno w zakresie ochrony życia i zdrowia obywateli, mienia, a także zapewnienia przestrzegania porządku prawnego, podkreślają interdyscyplinarność tego bezpieczeństwa.

Jednocześnie w literaturze problemu wielu autorów rozszerza znaczenie tego pojęcia. I tak Bernard Wiśniewski definiuje bezpieczeństwo wewnętrzne państwa zarówno w wąskim i szerokim ujęciu określając jako „stan uzyskany w efekcie spełniania przez państwo funkcji wewnętrznej realizowanej w ramach strategicznej polityki bezpieczeństwa narodowego, przejawiający się ochroną: w ujęciu wąskim – porządku konstytucyjnego, bezpieczeństwa publicznego i bezpieczeństwa powszechnego; w ujęciu szerokim – porządku konstytucyjnego, życia i zdrowia obywateli, majątku narodowego przed bezprawnymi działaniami, a także skutkami klęsk żywiołowych i katastrof technicznych”<sup>51</sup>.

Natomiast Zbigniew Skwarek podkreśla, że bezpieczeństwo wewnętrzne to „proces lub jego chwilowy stan, będący synergicznym efektem działań podejmowanych w ramach strategicznej polityki bezpieczeństwa narodowego i realizowanych w obszarze funkcji wewnętrznej państwa. Proces ten (stan) przejawia się ochroną porządku konstytucyjnego, życia i zdrowia obywateli oraz zaspokojeniem potrzeb społecznych, związanych z istnieniem i rozwojem narodu, w warunkach rzeczywistych lub potencjalnych zagrożeń nie mających źródła w klasycznej wojnie”<sup>52</sup>.

Niezwykle ogólną definicję bezpieczeństwa wewnętrznego prezentuje Konstanty Wojtaszczyk, który definiuje je jako: „stan funkcjonowania państwa, który zapewnia przeciwdziałanie, eliminowanie lub ograniczanie zagrożeń dla ustroju konstytucyjnego, porządku wewnętrznego i spokoju oraz umożliwia ochronę interesu publicznego poszczególnych społeczności i każdego obywatela”<sup>53</sup>.

Należy podkreślić, że przywołani autorzy w swoich poglądach bezpieczeństwo wewnętrzne dzielą generalnie na trzy części składowe, do których zaliczają porządek konstytucyjny (bezpieczeństwo ustrojowe), bezpieczeństwo publiczne i bezpieczeństwo powszechne. Przedmiotowe części składowe bezpieczeństwa wewnętrznego nie posiadają ostrych granic i wzajemnie się przenikają. Sławomir Zalewski pod pojęciem porządek konstytucyjny określa „zbiór reguł, w oparciu o które funkcjonuje państwo demokratyczne”, natomiast przez ochronę porządku konstytucyjnego rozumie jako „ochronę organów władzy w państwie, prawnych procedur ich wyłaniania oraz zapewnienie

<sup>51</sup> B. Wiśniewski S. Zalewski, (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne RP w ujęciu systemowym i zadań administracji publicznej*, Wyższa Szkoła Administracji w Bielsku-Białej, Bielsko-Biała 2006, s. 21, 22.

<sup>52</sup> Z. Skwarek, *Podstawy bezpieczeństwa wewnętrznego państwa*, [w:] J. Pawłowski (red.) *Podstawy bezpieczeństwa współczesnego państwa (podmiotu). Implikacje*, AON, Warszawa 2015., s. 125.

<sup>53</sup> K. Wojtaszczyk, *Istota i dylematy bezpieczeństwa wewnętrznego*, Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego 2009, nr 1, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, s. 14.

warunków, w których funkcjonują one w sposób niezakłócony”<sup>54</sup>. Dlatego też zagrożeniem dla porządku konstytucyjnego państwa może być działalność skrajnych i radykalnych ruchów czy bojówek ekstremistycznych organizacji o charakterze paramilitarnym które mogą być również inspirowane z zewnątrz. Zagrożeniem mogą być również próby zakłóceń funkcjonowania struktur państwa, procesów decyzyjnych realizowanych przez organa tego państwa czy demokratycznych procesów wyborczych. Również w Ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny do przestępstw przeciwko porządkowi konstytucyjnemu m.in. zaliczono: zmianę przemocą konstytucyjnego ustroju Rzeczypospolitej Polskiej (art. 127), działalność zmierzającą do usunięcia przemocą konstytucyjnego organu Rzeczypospolitej Polskiej (art. 128). Natomiast Stanisław Pikulski definiuje pojęcie bezpieczeństwa publicznego jako pewien „pożądany stan rzeczy, gwarantujący niezakłócone funkcjonowanie urzędów publicznych w państwie oraz bezpieczeństwo życia, zdrowia i mienia obywateli”. Jednocześnie wskazuje, że bezpieczeństwo publiczne zapewnia bezpieczeństwo życia, zdrowia obywateli i ich najbliższych, a także gwarantuje nienaruszalność ich mienia<sup>55</sup>. Poza wszelką wątpliwość bezpieczeństwo społeczne zapewnia również ochronę majątku narodowego. Do głównych zagrożeń tego składnika bezpieczeństwa wewnętrznego należy zaliczyć: terroryzm, masowe migracje, korupcję, przestępczość zorganizowaną, kryminalną, gospodarczą czy graniczną. Jednocześnie Bernard Wiśniewski bezpieczeństwo powszechne określa jako „stan zapewniający ochronę życia i zdrowia obywateli oraz majątku narodowego przed skutkami klęsk żywiołowych i katastrof technicznych”<sup>56</sup>. Do zagrożeń tego bezpieczeństwa można zaliczyć: klęski żywiołowe, katastrofy i awarie techniczne, epidemie chorób zakaźnych ludzi i zwierząt czy klęski ekologiczne.

Dla zapewnienia przeciwdziałania i usuwania skutków zagrożeń bezpieczeństwa we wskazanych powyżej składowych bezpieczeństwa wewnętrznego w Polsce stworzono **system bezpieczeństwa wewnętrznego**. Włodzimierz Fehler definiuje ten system jako „uporządkowany zbiór rozwiązań prawnych, organizacyjnych i materialnych, którego celem jest osiągnięcie i utrzymywanie optymalnego w danych okolicznościach poziomu bezpieczeństwa wewnętrznego państwa oraz realizowanie zadań wynikających z prowadzonej przez państwo polityki bezpieczeństwa wewnętrznego”<sup>57</sup>. Podobnie jak bezpieczeństwo wewnętrzne, które dzieli się na trzy obszary składowe, również i system bezpieczeństwa wewnętrznego w literaturze problemu składa się z podsystemu porządku konstytucyjnego,

<sup>54</sup> B. Wiśniewski S. Zalewski (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne RP w ujęciu systemowym i zadań administracji publicznej*, Wyższa Szkoła Administracji w Bielsku-Białej, Bielsko-Biała 2006, s. 39.

<sup>55</sup> S. Pikulski, *Podstawowe zagadnienia bezpieczeństwa publicznego*, [w:] W. Bednarek, S. Pikulski (red.), *Prawne i administracyjne zagadnienia bezpieczeństwa osób i porządku publicznego w okresie transformacji ustrojowo-gospodarczej*, Olsztyn 2000, s. 101.

<sup>56</sup> B. Wiśniewski S. Zalewski (red.), dz. cyt., s. 29.

<sup>57</sup> W. Fehler, *Bezpieczeństwo wewnętrzne współczesnej Polski. Aspekty teoretyczne i praktyczne*, Wydawnictwo Arte, Warszawa 2012, s. 175.



bezpieczeństwa publicznego i bezpieczeństwa powszechnego. System ten składa się z wielu organów realizujących swoje zadania zgodnie z posiadanymi kompetencjami, w tym organów administracji rządowej i samorządowej oraz podległych im pomiotów wykonawczych. Elementy zarządzające tego systemu znajdują się na poziomie krajowym, wojewódzkim, powiatowym i gminnym.

**Podsystem porządku konstytucyjnego** obejmuje organy władzy ustawodawczej, wykonawczej, jak i sądowniczej, których działania koncentrują się na zapewnieniu ochrony organizacji państwa. Władzę ustawodawczą sprawuje Sejm i Senat, które poprzez realizację funkcji:

- ustawodawczej, polegającej na stanowieniu, w drodze procedury legislacyjnej, aktów prawnych decydujących m.in. o zasadach funkcjonowania podstawowych dziedzin państwa, kluczowych dla jego porządku konstytucyjnego,
- kreacyjnej, która polega na bezpośrednim powoływaniu i odwoływaniu organów konstytucyjnych państwa oraz osób, które wchodzi w skład tych organów, a także egzekwowaniu ich odpowiedzialności,
- kontrolnej Sejmu polegającej na kontroli działalności RM głównie poprzez kontrolę wykonywania ustawy budżetowej, komisje śledcze, stałe i nadzwyczajne oraz procedury interpelacyjne.

Organami władzy wykonawczej w zakresie zapewnienia porządku konstytucyjnego są Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów. Prezydent zgodnie z zapisami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej jest gwarantem ciągłości władzy państwowej, czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium<sup>58</sup>. Natomiast Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną, a ponadto m.in. zapewnia wykonanie ustaw, koordynuje i kontroluje prace organów administracji rządowej, zapewnia bezpieczeństwo wewnętrzne oraz zewnętrzne państwa, sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi, zawiera umowy międzynarodowe wymagające ratyfikacji oraz zatwierdza i wypowiedza inne umowy międzynarodowe oraz sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności kraju<sup>59</sup>. Ważnymi podmiotami władzy wykonawczej w aspekcie zapewnienia porządku konstytucyjnego są służby specjalne jak: Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencja Wywiadu, Służba Kontrwywiadu Wojskowego, Służba Wywiadu Wojskowego, Centralne Biuro Antykorupcyjne. Służby te podlegają bezpośrednio lub w określonym zakresie uprawnień Prezesowi Rady Ministrów, a ich działalność jest przez niego koordynowana lub przez Ministra Koordynatora Służb Specjalnych, w przypadku jego powołania. Działalność tych służb podlega również kontroli Sejmu. Niezwykle ważną rolę w zakresie zapewnienia ochrony porządku konstytucyjnego spełnia władza sądownicza, sprawowana przez sądy

<sup>58</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483), art. 126.

<sup>59</sup> Tamże, art. 146.

i trybunały, które są władzą odrębną i niezależną od innych władz. „Funkcje organów władzy sądowniczej w zakresie ochrony porządku konstytucyjnego obejmują zarówno sądownictwo powszechne (w tym Sąd Najwyższy), Naczelny Sąd Administracyjny oraz, a może przede wszystkim, Trybunał Konstytucyjny”<sup>60</sup>.

Głównym podmiotem wykonawczym w **podsystemie bezpieczeństwa publicznego** jest Policja, której misją jest zapewnienie bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymywanie bezpieczeństwa i porządku publicznego w państwie. Realizacja zadań wynikających z tej misji ma podstawy prawne w wielu ustawach, ale kluczową jest Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 roku o Policji zgodnie, którą do podstawowych zadań Policji m.in. należy:

- ochrona życia i zdrowia ludzi oraz mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra,
- ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym zapewnienie spokoju w miejscach publicznych oraz w środkach publicznego transportu i komunikacji publicznej, w ruchu drogowym i na wodach przeznaczonych do powszechnego korzystania,
- nadzór nad strażami gminnymi (miejskimi) oraz nad specjalistycznymi uzbrojonymi formacjami ochronnymi.

Ponadto do podsystemu bezpieczeństwa publicznego zalicza się również wyspecjalizowane straże, służby specjalistyczne i wyodrębnione inspekcje, które realizując określone prawem zadania, wpływają bezpośrednio lub pośrednio na poziom bezpieczeństwa publicznego. Do instytucji tych zaliczyć można<sup>61</sup>:

- straże wyspecjalizowane: Straż Graniczną, straż gminną (miejską), Straż Ochrony Kolei, Straż Leśną, Państwową Straż Rybacką, Państwową Straż Łowiecką,
- służby specjalistyczne: Służbę Celną, Służbę Parków Narodowych, Służbę Więzienną,
- wyodrębnione inspekcje: Inspekcję Transportu Drogowego, Państwową Inspekcję Sanitarną, Inspekcję Ochrony Środowiska, Inspekcję Weterynaryjną, Inspekcję Handlową.

Natomiast w skład **podsystemu bezpieczeństwa powszechnego**, odpowiedzialnego za działania związane z ochroną życia i zdrowia obywateli, ich mienia oraz majątku narodowego i środowiska naturalnego przed skutkami klęsk żywiołowych i katastrof technicznych, wchodzi podmioty tworzące systemy ratownicze i powiadamiania ratunkowego: Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy, Państwowe Ratownictwo Medyczne, pozarządowe organizacje o charakterze ratowniczym oraz system powiadamiania ratunkowego.

Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy (KSRG) integruje różnorodne podmioty posiadające specyficzny, specjalistyczny sprzęt i wyposażenie, wyszkoloną kadrę i ekspertów z różnych dziedzin nauki, techniki, gospodarki i technologii, co pozwala na prowadzenie skomplikowanych działań ratowniczych. W strukturze organizacyjnej systemu funkcjonują: jednostki PSP, służby, inspekcje, straże, instytucje i inne podmioty oraz eksperci

<sup>60</sup> B. Wiśniewski S. Zalewski (red.), dz. cyt., s. 90.

<sup>61</sup> Por. tamże, s. 84.

z wybranych dziedzin, którzy w drodze umowy cywilnoprawnej wyrazili zgodę na uczestnictwo w działaniach ratowniczych. Filarem KSRG jest Państwowa Straż Pożarna oraz najlepiej wyposażone jednostki Ochotniczej Straży Pożarnej, a ponadto w jego skład wchodzi w drodze umowy cywilnoprawnej, m.in.: Policja, Państwowa Agencja Atomistyki, Pogotowie Ratunkowe, Lotnicze Pogotowie Ratunkowe, Straż Graniczna, Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej, Morska Służba Poszukiwania i Ratownictwa, Państwowa Inspekcja Ochrony Środowiska, administracja Lasów Państwowych, Stacje Ratownictwa Górniczego, Górskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe, Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe, Tatrzańskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe, Aeroklub Polski, Związek Harcerstwa Polskiego, Polska Misja Medyczna, Polski Czerwony Krzyż<sup>62</sup>.

System Państwowego Ratownictwa Medycznego, został powołany w celu realizacji zadań państwa polegających na zapewnieniu pomocy każdej osobie znajdującej się w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego na wypadek zdarzeń jednostkowych, katastrof masowych czy klęsk żywiołowych<sup>63</sup>. Z systemem Państwowego Ratownictwa Medycznego współpracują centra urazowe oraz jednostki organizacyjne szpitali, które są wyspecjalizowane w zakresie udzielania świadczeń zdrowotnych niezbędnych dla ratownictwa medycznego oraz które zostały ujęte w planie działania systemu.

System powiadamiania ratunkowego jest jednolitym i kompleksowym systemem odpowiedzialnym za sprawny odbiór zgłoszenia alarmowego<sup>64</sup>, jego kwalifikację i przekazanie właściwym służbom ratowniczym dla danej kategorii zdarzenia. Natomiast dysponowanie zasobów właściwych służb ratowniczych wynikających z kategorii zdarzenia (charakteru zgłoszenia alarmowego) jest w kompetencji podmiotów, do których zadań należy ochrona przynajmniej jednej z następujących wartości: życie, zdrowie, bezpieczeństwo i porządek publiczny, mienie lub środowisko. Zgodnie z Ustawą z dnia 22 listopada 2013 r. o systemie powiadamiania ratunkowego system powiadamiania ratunkowego składa się z centrów

<sup>62</sup> Zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego uprawnienia do zawarcia umowy cywilnoprawnej z podmiotami, które dobrowolnie godzą się współdziałać w akcjach ratowniczych, odpowiednio na obszarze powiatu, województwa lub kraju mają: Komendant powiatowy (miejski) Państwowej Straży Pożarnej, komendant wojewódzki Państwowej Straży Pożarnej i Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej. Przedmiotowa umowa cywilno prawna zazwyczaj zawiera: gotowość do udziału w działaniach ratowniczych, zasady i procedury postępowania, zakres współdziałania podmiotów uczestniczących w działaniach ratowniczych, organizację łączności, zabezpieczenie logistyczne działań ratowniczych, udział w aktualizacji analiz zagrożeń i ćwiczeniach ratowniczych oraz problematykę kosztów związanych z wyposażeniem, sprawami osobowymi i innymi związanymi z udziałem w akcji ratowniczej.

<sup>63</sup> Ustawa z dnia 8 września 2006 roku o Państwowym Ratownictwie Medycznym (Dz.U. 2006 Nr 191 poz. 1410 z późn. zm.).

<sup>64</sup> Poprzez **zgłoszenie alarmowe** należy rozumieć informację o wystąpieniu lub podejrzeniu wystąpienia nagłego zagrożenia życia lub zdrowia, w tym aktu przemocy, a także nagłego zagrożenia środowiska lub mienia oraz zagrożeń bezpieczeństwa i porządku publicznego, kierowaną do numerów obsługiwanych w ramach systemu powiadamiania ratunkowego, przez dostawcę publicznie dostępnych usług telefonicznych, z zamkniętymi systemów monitoringu albo z wykorzystaniem środków komunikacji, które umożliwiają niezwłoczne przekazanie tej informacji do centrum powiadamiania ratunkowego. Źródło: Ustawa z dnia 22 listopada 2013 r. o systemie powiadamiania ratunkowego, art. 2. (Dz.U. z 2013 r. poz. 1635).

powiadamiania ratunkowego, tworzących jednolity system do obsługi zgłoszeń alarmowych, kierowanych do numerów alarmowych 112, 997, 998 i 999, umożliwiające przekazanie zgłoszenia alarmowego w celu zaangażowania właściwych zasobów ratowniczych. System współpracuje z Policją, PSP, dysponentami zespołów ratownictwa medycznego i z innymi podmiotami<sup>65</sup>, do których zadań należy ochrona życia, zdrowia, bezpieczeństwa i porządku publicznego, mienia lub środowiska (np. straże miejskie, pogotowia energetyczne czy pogotowie gazowe), w celu podjęcia działań ratowniczych w związku z otrzymanym zgłoszeniem alarmowym, przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego i sieci teleinformatycznej na potrzeby obsługi numerów alarmowych.

Bardzo ważnym podmiotem wykonawczym w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego są **Siły Zbrojnych RP**, które można użyć do zapewnienia tego bezpieczeństwa, jednakże pod warunkiem, że użycie innych sił i środków jest niemożliwe, niewystarczające lub zostało wyczerpane. Podkreślić należy, że zgodnie z obowiązującym stanem prawnym Siły Zbrojne spełniają rolę pomocniczą i wspierającą w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego, jednakże wyjątkiem jest sytuacja dotycząca zagrożeń terrorystycznych atakiem z powietrza typu RENEGADE, w której Siły Zbrojne RP pełnią rolę wiodącą i są wspierane przez pozostałe podmioty systemu. Do głównych cech charakteryzujących użyteczność Sił Zbrojnych RP w zapewnieniu bezpieczeństwa wewnętrznego należy zaliczyć: potencjał osobowy, zorganizowaną strukturę organizacyjną, zdyscyplinowanie, zdolności mobilizacyjne do narastania sił, dyspozycyjność, infrastrukturę wojskową, integralny system kierowania i autonomiczny system logistyczny. Należy podkreślić, że Siły Zbrojne RP dysponują wyposażeniem umożliwiającym prowadzenie działań z użyciem środków mobilnych, co umożliwi im przegrupowanie sił i środków w każde miejsce wystąpienia sytuacji kryzysowej na terenie Polski w stosunkowo krótkim czasie. Ponadto wielkość użytych sił i środków oraz ich specjalistyczne wyposażenie może zależeć od rodzaju, intensywności i skali zagrożenia bezpieczeństwa wewnętrznego. Bardzo istotnym elementem udziału Sił Zbrojnych RP w zapewnieniu bezpieczeństwa wewnętrznego jest szerokie spektrum różnorodnych zadań, które mogą realizować. Podstawa prawna wsparcia udziału Sił Zbrojnych RP w zapewnieniu bezpieczeństwa wewnętrznego oraz zakres realizowanych przez nie zadań zawarte zostały w *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* z 2014 r. oraz ustawach o: *stanie wyjątkowym, klęsce żywiołowej, zarządzaniu kryzysowym, Policji, działaniach antyterrorystycznych i powszechnym obowiązku obrony RP*, a uszczegółowione w wydanych na ich podstawie rozporządzeniach wykonawczych.

<sup>65</sup> Inne podmioty, do których zadań należy ochrona życia, zdrowia, bezpieczeństwa i porządku publicznego, mienia lub środowiska i które podejmują decyzję o włączenie swojego numeru do systemu powiadamiania ratunkowego muszą uzgodnić z dostawcami usług telefonicznych warunki techniczne obsługi użytkowanego numeru telefonicznego oraz własnego stanowiska kierowania, które umożliwią współpracę z systemem a następnie złożyć wnioski do administratora systemu teleinformatycznego o włączenie swojego numeru telefonicznego do systemu. Podmioty te są zobowiązane do pokrycia kosztów włączenia swojego numeru do systemu powiadamiania ratunkowego oraz jego utrzymania w wysokości proporcjonalnej do ilości zgłoszeń kierowanych do tego numeru.

Zgodnie ze wspomnianą *Strategią Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* Siły Zbrojne RP, które są gotowe do realizacji trzech rodzajów misji, w tym wspierania podsystemów ochronnych w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego i pomocy społeczeństwu. W celu wypełnienia misji związanej ze wspieraniem podsystemów ochronnych w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego i pomocy społeczeństwu Siły Zbrojne RP utrzymują zdolność do realizacji zadań polegających na:

- monitorowaniu i ochronie przestrzeni powietrznej oraz wsparciu ochrony granicy państwowej na lądzie i morzu,
- prowadzeniu działalności rozpoznawczej i wywiadowczej,
- monitorowaniu skażeń promieniotwórczych, chemicznych i biologicznych na terytorium kraju,
- oczyszczaniu terenu z materiałów wybuchowych i przedmiotów niebezpiecznych pochodzenia wojskowego,
- prowadzeniu działań poszukiwawczo-ratowniczych,
- pomocy władzom państwowym, administracji publicznej oraz społeczeństwu w reagowaniu na zagrożenia (sytuacje kryzysowe) oraz likwidacji ich skutków.

Podkreślić należy, że zakres zadań wymieniony w *Strategii*, w których Siły Zbrojne RP mogą wspierać władze cywilne zarówno w stanach nadzwyczajnych (stan klęski żywiołowej, stan wyjątkowy) jak i bez wprowadzenia tych stanów, jest znacznie węższy od zadań wymienionych aktach funkcjonującego prawa.

W czasie stanu wyjątkowego Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, może postanowić o użyciu oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych RP do przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa, jeżeli zastosowane siły i środki zostały wyczerpane<sup>66</sup>. Natomiast w rozporządzeniu wykonawczym do Ustawy z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym tylko ogólnie określono, że „oddziały Sił Zbrojnych wykonują zadania stosownie do ich specjalistycznego przygotowania i wyposażenia oraz możliwości wykonawczych”<sup>67</sup>.

W czasie stanu klęski żywiołowej, jeżeli użycie innych sił i środków jest niemożliwe lub niewystarczające, Minister Obrony Narodowej może przekazać do dyspozycji wojewody, na którego obszarze działania występuje klęska żywiołowa, pododdziały lub oddziały Sił Zbrojnych RP wraz ze skierowaniem ich do wykonywania zadań związanych z zapobieżeniem skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięciem<sup>68</sup>. Istotnym jest, że w rozporządzeniu do Ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej określono zakres realizowanych zadań przez wojsko, do których zaliczono:

- współudział w monitorowaniu zagrożeń,

<sup>66</sup> Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz.U. Nr 113, poz. 985 z 20 lipca 2002 r.), art. 11.

<sup>67</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 maja 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad udziału pododdziałów i oddziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w czasie stanu wyjątkowego (Dz.U. Nr 89, poz. 821, 2003), § 2. 3.

<sup>68</sup> Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz.U. Nr 62, poz. 5581), art. 18.

- wykonywanie zadań związanych z oceną skutków zjawisk zaistniałych na obszarze występowania zagrożeń,
- wykonywanie zadań poszukiwawczo-ratowniczych,
- ewakuowanie poszkodowanej ludności i mienia,
- wykonywanie zadań mających na celu przygotowanie warunków do czasowego przebywania ewakuowanej ludności w wyznaczonych miejscach,
- współudział w ochronie mienia pozostawionego na obszarze występowania zagrożeń,
- izolowanie obszaru występowania zagrożeń lub miejsca prowadzenia akcji ratowniczej,
- wykonywanie prac zabezpieczających, ratowniczych i ewakuacyjnych przy zagrożonych dobrach kultury,
- prowadzenie prac wymagających użycia specjalistycznego sprzętu technicznego lub materiałów wybuchowych będących w zasobach Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej,
- usuwanie materiałów niebezpiecznych i ich unieszkodliwianie, z wykorzystaniem sił i środków będących na wyposażeniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej,
- likwidowanie skażeń i zakażeń biologicznych,
- wykonywanie zadań związanych z naprawą i odbudową infrastruktury technicznej,
- współudział w zapewnianiu przejezdności szlaków komunikacyjnych,
- udzielanie pomocy medycznej i wykonywanie zadań sanitarno-higienicznych i przeciwepidemicznych<sup>69</sup>.

Istnieje również możliwość użycia SZ RP bez wprowadzenia stanów wyjątkowych. I tak na podstawie Ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, jeżeli użycie uzbrojonych oddziałów i pododdziałów Policji okaże się niewystarczające Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek Prezesa Rady Ministrów może postanowić o użyciu oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych, w sytuacji:

- niebezpieczeństwa powszechnego dla życia, zdrowia lub wolności obywateli,
- bezpośredniego zagrożenia dla mienia w znacznych rozmiarach,
- bezpośredniego zagrożenia obiektów lub urządzeń ważnych dla bezpieczeństwa lub obronności państwa, siedzib centralnych organów państwowych albo wymiaru sprawiedliwości, obiektów gospodarki lub kultury narodowej oraz przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych państw obcych albo organizacji międzynarodowych, a także obiektów dozorowanych przez uzbrojoną formację ochronną, zagrożenia przestępstwem o charakterze terrorystycznym mogącym skutkować niebezpieczeństwem dla życia lub zdrowia uczestników wydarzeń o charakterze kulturalnym, sportowym lub religijnym, w tym zgromadzeń lub imprez masowych<sup>70</sup>.

Jednocześnie w razie zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego, gdy siły Policji są niewystarczające, Prezes Rady Ministrów, na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych

<sup>69</sup> Por. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad udziału pododdziałów i oddziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w zapobieganiu skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwaniu (Dz.U. z dnia 10 marca 2003 r.), § 2. 1.

<sup>70</sup> Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. Nr 277, poz. 2742 z 2004 r.), art. 18.

i Administracji uzgodniony z Ministrem Obrony Narodowej, może zarządzić użycie Żandarmerii Wojskowej do udzielenia pomocy Policji<sup>71</sup>.

Zgodnie z Ustawą z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych w przypadku prawdopodobieństwa wystąpienia ataku o charakterze terrorystycznym lub wystąpienia takiego ataku, jeżeli użycie oddziałów i pododdziałów Policji jest niewystarczające, do ich wsparcia mogą być użyte oddziały i pododdziały Sił Zbrojnych RP na podstawie decyzji Ministra Obrony Narodowej na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych, która to decyzja może być uchylona lub zmieniona postanowieniem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto, zgodnie z Ustawą z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej Siły Zbrojne RP mogą brać udział w zwalczaniu klęsk żywiołowych i likwidowaniu ich skutków, działaniach antyterrorystycznych, akcjach poszukiwawczych oraz ratowania życia ludzkiego, a także w oczyszczaniu terenów z materiałów wybuchowych i niebezpiecznych pochodzenia wojskowego oraz ich unieszkodliwianiu.

Natomiast na podstawie Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, jeżeli w sytuacji kryzysowej użycie innych sił i środków jest niemożliwe lub niewystarczające, Minister Obrony Narodowej, na wniosek wojewody, może przekazać do jego dyspozycji pododdziały lub oddziały Sił Zbrojnych RP do wykonywania zadań z zakresu zarządzania kryzysowego. Do zadań zarządzania kryzysowego zaliczono:

- współudział w monitorowaniu zagrożeń,
- wykonywanie zadań związanych z oceną skutków zjawisk zaistniałych na obszarze występowania zagrożeń,
- wykonywanie zadań poszukiwawczo-ratowniczych,
- ewakuowanie uszkodzonej ludności i mienia,
- wykonywanie zadań mających na celu przygotowanie warunków do czasowego przebywania ewakuowanej ludności w wyznaczonych miejscach,
- współudział w ochronie mienia pozostawionego na obszarze występowania zagrożeń,
- wykonywanie prac zabezpieczających, ratowniczych i ewakuacyjnych przy zagrożonych obiektach budowlanych i zabytkach,
- izolowanie obszaru występowania zagrożeń lub miejsca prowadzenia akcji ratowniczej,
- prowadzenie prac wymagających użycia specjalistycznego sprzętu technicznego lub materiałów wybuchowych będących w zasobach Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej,
- usuwanie materiałów niebezpiecznych i ich unieszkodliwianie, z wykorzystaniem sił i środków będących na wyposażeniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej,
- likwidowanie skażeń chemicznych oraz skażeń i zakażeń biologicznych,
- usuwanie skażeń promieniotwórczych,
- wykonywanie zadań związanych z naprawą i odbudową infrastruktury technicznej,
- współudział w zapewnieniu przejezdności szlaków komunikacyjnych,

<sup>71</sup> Tamże, art. 18 a.

- udzielanie pomocy medycznej i wykonywanie zadań sanitarnohigienicznych i przeciwepidemicznych<sup>72</sup>.

Z analizy obecnie obowiązujących unormowań prawnych, które są rozproszone w wielu ustawach wynika, że rozwiązania w nich zawarte w pełni zapewniają wykorzystanie Sił Zbrojne RP do realizacji zadań zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego w zakresie: monitoringu zagrożeń, ochrony ludności, środowiska naturalnego i majątku narodowego, wzmocnienia policji w zapewnieniu bezpieczeństwa i porządku publicznego, wsparcia działań służb specjalnych w zakresie ochrony państwa i porządku konstytucyjnego, likwidacji skutków awarii chemicznych i radiacyjnych, akcji poszukiwawczo-ratowniczych, akcji odśnieżania, akcji przeciwpowodziowych i przeciwlodowych, działań przeciwepidemicznych, ochrony i obrony obiektów, gaszenia pożarów przestrzennych, oczyszczania terenu z materiałów wybuchowych, obrony przed terroryzmem, w tym przeciwdziałanie „Renegade” czy wzmocnienie Straży Granicznej w ochronie granicy państwa.

Jednakże poważnym mankamentem udziału Sił Zbrojnych RP w zapewnieniu bezpieczeństwa wewnętrznego państwa jest **podejmowanie decyzji o każdorazowym użyciu wojska** na wysokich szczeblach władzy (Minister Obrony Narodowej, Prezes Rady Ministrów Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej w zależności od rodzaju sytuacji kryzysowej oraz w aspekcie użycia Żandarmerii Wojskowej), przez co wydłuża się czas wprowadzenia pododdziałów i oddziałów wojska do działania. Jest to szczególnie istotne podczas realizacji zadań antyterrorystycznych, gdzie czynniki zaskoczenia i czasu odgrywają szczególną rolę i mogą mieć wpływ na wielkość strat i zniszczeń. Zgodnie z obowiązującymi procedurami w sytuacji wystąpienia zagrożenia, organ decyzyjny określonego szczebla systemu bezpieczeństwa wewnętrznego, gdzie ono wystąpiło i gdzie istnieje konieczność użycia pododdziałów Sił Zbrojnych RP, np. wójt poprzez starostę powiadamia wojewodę, który przygotowuje stosowny pisemny wniosek do Ministra Obrony Narodowej. Minister Obrony Narodowej podejmuje decyzję i przekazuje ją Dowódcy Generalnemu Rodzajów Sił Zbrojnych<sup>73</sup> w celu wydzielenia stosownych sił i środków i przekazania ich w podporządkowanie Dowódcy Operacyjnemu Rodzajów Sił Zbrojnych, który tworzy zgrupowanie zadaniowe i dowodzi nim w sytuacji kryzysowej. Równolegle Dowódca Operacyjny Rodzajów Sił Zbrojnych otrzymuje decyzję stworzenia zgrupowania zadaniowego i dowodzenia nim, a wojewoda odpowiedź na wysłany wniosek. Dlatego niezwykle istotne dla udziału Sił Zbrojnych RP w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego jest **skrócenie czasu reakcji na nagłe zagrożenia**, tj. skrócenie czasu od powstania sytuacji kryzysowej do przystąpienia sił wojska do zwalczania lub usuwania skutków tej sytuacji. Na przedmiotowy okres składają się następujące składowe:

<sup>72</sup> Por. Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. 2007 Nr 89 z późn. zm.), art. 25.

<sup>73</sup> Siły i środki ujęte w *Planie Zarządzania Kryzysowego Ministerstwa Obrony Narodowej* głównie znajdują się w podporządkowaniu Dowódcy Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych.



- ocena sytuacji przez władze cywilne, czy możliwości innych sił i środków zostały wyczerpane lub są niewystarczające i wsparcie wojska jest niezbędne,
- sporządzenie wniosku i przesłanie od wójta poprzez starostę do wojewody i następnie od wojewody do Ministra Obrony Narodowej w przypadku katastrof i klęsk żywiołowych<sup>74</sup>,
- wypracowania decyzji przez ministra i postawienia zadań Dowódcy Generalnemu Rodzajów Sił Zbrojnych i Dowódcy Operacyjnemu Rodzajów Sił Zbrojnych do zorganizowania zgrupowania ratowniczego,
- postawienie zadań dowódcom jednostek i organizacja zgrupowania ratowniczego,
- aktywacja sił i środków w jednostkach wojskowych,
- przemieszczenie sił i środków z Miejsca Stałej Dyslokacji do rejonu ześrodkowania,
- osiągnięcie gotowości do działania zgodnie z zadaniami<sup>75</sup>.

Zazwyczaj czas od złożenia wniosku przez wojewodę do Ministra Obrony Narodowej w przypadku katastrof i klęsk żywiołowych, do osiągnięcia gotowości do działania zgodnie z zadaniami wynosi ok. 24 godzin. Do przedmiotowej doby należy jeszcze doliczyć trudny do oszacowania i zależny od przebiegu sytuacji kryzysowej czas niezbędny do oceny, czy inne siły i środki zostały wyczerpane, lub są niewystarczające i wsparcie wojska jest niezbędne.

Do skrócenia czasu reakcji na nagłe zagrożenia przez Siły Zbrojne RP należy dążyć poprzez: nadanie uprawnień dowódcy wojskowemu, z jednostki którego siły i środki są ujęte w planach zarządzania kryzysowego do aktywacji sił wojskowych, realizacji zadań równoległe z procesem decyzyjnym o użyciu wojska oraz włączenie stałych przedstawicieli Wojskowych Komend Uzuppełnień (WKU) w skład powiatowych zespołów zarządzania kryzysowego w celu poprawy współdziałania.

Jak wynika z analizy wsparcia władz cywilnych przez siły zbrojne wybranych państw NATO zasadą jest, że możliwie najniższe szczeble administracji posiadają uprawnienia zwracania się o wsparcie wojska bezpośrednio do dowódców jednostek, co pozwala na szybkie reagowanie na zagrożenia i racjonalne wykorzystanie zasobów. Dlatego też, powinna istnieć możliwość w sytuacjach niecierpiących zwłoki, wnioskowania organów administracji państwowej i samorządowej bezpośrednio do dowódcy wojskowego, którego siły i środki są ujęte w planach zarządzania kryzysowego. Natomiast dowódca ten powinien posiadać uprawnienia do uruchomienia sił i środków zadeklarowanych w planach zarządzania kryzysowego do udziału w realizacji zadań zarządzania kryzysowego na wniosek organów administracji państwowej i samorządowej i następnie zameldowania o tym

<sup>74</sup> W przypadku zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego, gdy siły Policji są niewystarczające wniosek składa Prezes Rady Ministrów do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (na podstawie ustaw o stanie wyjątkowym oraz o Policji), a w sytuacji niecierpiącej zwłoki decyzję podejmuje Minister Obrony Narodowej na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o czym niezwłocznie informuje Prezydenta.

<sup>75</sup> J. Falecki, *Dylematy zarządzania kryzysowego w Rzeczypospolitej Polskiej*, Oficyna Wydawnicza „Humanitas”, Sosnowiec 2016, s. 298.

przełożonym. Natomiast akceptacja decyzji o uruchomieniu zaplanowanych sił i środków, czyli w praktyce decyzja o użyciu wojska we wsparciu władz cywilnych powinna być podejmowana przez szczebel do tego uprawniony w możliwie jak najkrótszym czasie. Należy podkreślić, że zgodnie z Ustawą z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym siły i środki wojska ujęte w tych planach zarządzania kryzysowego podlegają uzgodnieniu z organami wskazanymi przez Ministra Obrony Narodowej, a więc niejako wstępnie są zaakceptowane do użycia. Szczególny sposób aktywacji powinien dotyczyć sił i środków wydzielonych do działań antyterrorystycznych, a zwłaszcza tych elementów, które są przeznaczone do fizycznego eliminowania zagrożeń o charakterze terrorystycznym<sup>76</sup>. Dowódca Generalny Rodzajów Sił Zbrojnych powinien posiadać uprawnienia do uruchomienia sił i środków lub wprowadzania stosownych stopni gotowości dla tych sił, które mogą być użyte w sytuacji kryzysowej – na wniosek władz cywilnych (Komendy Głównej Policji lub Zarządu Operacji Antyterrorystycznych KG Policji, Centrum Koordynacji Działań Straży Granicznej czy Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności w celu usuwania skutków ataku terrorystycznego) lub na podstawie oceny sytuacji. Jednocześnie równoległe z procedurą szybkiej aktywacji sił, zgodnie z obowiązującym prawem Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji występuje z wnioskiem dotyczącym użycia Sił Zbrojnych RP do Ministra Obrony Narodowej. Skrócenie czasu reakcji Sił Zbrojnych RP na nagłe zagrożenia można również osiągnąć poprzez wysyłanie wniosku wójta, starosty do wojewody o wsparcie wojska z jednoczesnym wysyłaniem tego wniosku „do wiadomości” szefa WKU lub jednostki wyznaczającej siły i środki ujęte w planie zarządzania kryzysowego organu wnioskującego. Ponadto wojewoda wysyłając wniosek do Ministra Obrony Narodowej, powinien ten wniosek wysyłać również do wiadomości Dowódcy Generalnemu Rodzajów Sił Zbrojnych i Dowódcy Operacyjnemu Rodzajów Sił Zbrojnych. Powyższe pozwoliłoby dowódcom jednostek wojskowych wprowadzać wyższe stopnie gotowości, co również wpływałoby na skrócenie czasu reakcji. Ten skrócony sposób uruchomienia powinien głównie dotyczyć sił i środków wojska, które są ujęte w wojewódzkich, powiatowych i gminnych planach zarządzania kryzysowego<sup>77</sup>.

W związku z tym, że Siły Zbrojne spełniają rolę pomocniczą i wspierającą w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego i swoje zadania realizują w sytuacjach kryzysowych, niezwykle ważna jest **organizacja współdziałania** z pozostałymi podmiotami systemu, a zwłaszcza z podmiotami wiodącymi w poszczególnych rodzajach sytuacji kryzysowych. Analiza obecnie obowiązujących unormowań prawnych pozwala na sformułowanie wniosku,

<sup>76</sup> Fizyczna eliminacja zagrożeń o charakterze terrorystycznym oznacza działania o charakterze siłowym, podejmowane w celu uwolnienia zakładników, odzyskania kontroli nad opanowanymi przez terrorystów obiektami, zatrzymania lub eliminacji sprawców zagrożenia o charakterze terrorystycznym, jak również odzyskania znajdujących się w ich rękach niebezpiecznych urządzeń lub materiałów (broń, materiały wybuchowe, substancje trujące, itp.). Źródło: M. Piekarski, System jednostek taktycznych i kontrterrorystycznych w Polsce, [www.wortal.sztab.org](http://www.wortal.sztab.org) z dnia 11.04.2016 r.

<sup>77</sup> Szerzej: J. Falecki, *Dylematy zarządzania kryzysowego w Rzeczypospolitej Polskiej*, Oficyna Wydawnicza „Humanitas”, Sosnowiec 2016, s. 208-301.

że istnieją podstawy prawne do organizacji współdziałania Sił Zbrojnych RP z Policją, Państwową Strażą Pożarną, Strażą Graniczną oraz innymi podmiotami organów administracji rządowej i samorządowej, chociaż delegacje do organizacji współdziałania w różnych aktach prawnych ujęto wycinkowo, w różnym stopniu szczegółowości oraz niejednokrotnie bez czytelnego charakteru. Podkreślić należy, że obszar organizacji współdziałania Sił Zbrojnych RP i Żandarmerii Wojskowej, która jest wyodrębnioną i wyspecjalizowaną służbą wchodzącą w skład Sił Zbrojnych RP oraz Policji jest właściwie ujęty w obowiązujących aktach prawnych, które dodatkowo są uzupełnione poprzez podpisane dwustronne porozumienia o współdziałaniu<sup>78</sup>. Ponadto w ramach zapewne efektywnego udziału Sił Zbrojnych RP w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego podpisano inne porozumienia o współdziałaniu na różnych poziomach systemu bezpieczeństwa wewnętrznego i z różnymi podmiotami wykonawczymi<sup>79</sup>.

Podpisywanie porozumień ma na celu zacieśnienie współdziałania pomiędzy podmiotami wykonawczymi w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego i dotyczy głównie takich obszarów jak: organizacja informowania o zagrożeniach i wymiana informacji między współdziałającymi podmiotami, obszary i zasady realizacji wspólnych zadań, współdziałanie w zakresie planowania użycia sił i środków, prowadzenia wspólnych przedsięwzięć szkoleniowych czy korzystanie z bazy szkoleniowej współpracujących podmiotów. Podpisanie porozumień dwustronnych wydaje się słusznym działaniem, jednakże jest rozwiązaniem tymczasowym, niesystemowym, nie stanowiącym jednolitych uregulowań prawnych i w niektórych przypadkach niemającym przełożenia na całe Siły Zbrojne RP. Poważnym mankamentem tej inicjatywy jest to, że ma ona ograniczony zasięg, dotyczy tylko stron porozumienia, a jednocześnie w ramach systemu bezpieczeństwa wewnętrznego wiele podmiotów na różnych szczeblach tego systemu nie zawarło przedmiotowych porozumień.

<sup>78</sup> Podpisane porozumienia to Porozumienie z dnia 20 kwietnia 2005 r. w sprawie współdziałania Sił Zbrojnych RP z Policją w zakresie przeciwdziałania sytuacjom kryzysowym, Porozumienie Komendanta Głównego Żandarmerii Wojskowej i Komendanta Głównego Policji z dnia 8 maja 2013 roku o współdziałaniu Żandarmerii Wojskowej i Policji oraz Porozumienie Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Komendanta Głównego Policji, Komendanta Głównego Straży Granicznej, Komendanta Głównego Żandarmerii Wojskowej i Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej z dnia 21 stycznia 2014 r. o współdziałaniu na miejscu możliwego zamachu terrorystycznego.

<sup>79</sup> Do przedmiotowych porozumień można zaliczyć: Porozumienie z dnia 4 stycznia 2012 Komendanta Głównego Straży Granicznej i Dowódcy Wojsk Specjalnych w sprawie współdziałania Straży Granicznej i Wojsk Specjalnych, Porozumienie z dnia 16 marca 2004 r. Ministra Obrony Narodowej i Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie zasad współdziałania Sił Zbrojnych RP i Straży Granicznej, Porozumienie z dnia 19 sierpnia 2010 r. w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu i sposobów współdziałania Rządowego Centrum Bezpieczeństwa i Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Porozumienie Szefa Służby Kontrwywiadu Wojskowego i Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego z dnia 29 czerwca 2010 r. w sprawie współdziałania Służby Kontrwywiadu Wojskowego i Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Porozumienie z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie współdziałania Komendy Wojewódzkiej Policji w Radomiu z Wojewódzkim Sztabem Wojskowym w Warszawie w zakresie przeciwdziałania sytuacjom kryzysowym czy Porozumienie z dnia 8 czerwca 2009 r. pomiędzy Komendantem Wojewódzkim PSP w Krakowie a Oddziałem Żandarmerii Wojskowej w Krakowie w sprawie współdziałania w zakresie przeciwdziałania sytuacjom kryzysowym.

Jednocześnie należy podkreślić, że organizacja współdziałania w ramach systemu bezpieczeństwa wewnętrznego wymaga nie tylko właściwych regulacji prawnych, ale również poprawnego ujęcia w dokumentach planistycznych. Problematyka ta powinna być również właściwie zaplanowana i implementowana w ramach szkoleń i ćwiczeń, a przyjęte zasady organizacji współdziałania powinny być stosowane w realizacji zadań zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego. Dlatego niezbędnym jest uporządkowanie podstaw prawnych dotyczących organizacji współdziałania w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego. Należy jednoznacznie określić podmioty odpowiedzialne za zainicjowanie współdziałania, organizatorów współdziałania, ich kompetencje i zadania, a w niektórych przypadkach zakresy współdziałania oraz sposoby organizacji i formy współdziałania. Należy również pamiętać, że na efekty organizacji współdziałania wpływ ma uwzględnienie tej problematyki w ramach prowadzonych ćwiczeń i szkolenia oraz uatechnicznienie, zwłaszcza w obszarze kompatybilności systemów łączności oraz informatycznego systemu wspomagającego procesy organizacyjne, planistyczne i decyzyjne. Dlatego też niezbędna wydaje się nowelizacja ustaw zawierających podstawy prawne wsparcia udziału Sił Zbrojnych RP w zapewnieniu bezpieczeństwa wewnętrznego z uwzględnieniem powyższych kwestii, a zwłaszcza kluczowej, którą jest Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym<sup>80</sup>.

Ponieważ podmioty decyzyjne i wykonawcze systemu bezpieczeństwa wewnętrznego podlegają różnym resortom, organom oraz instytucjom, a ponadto realizują różne rodzaje zadań w oparciu o zasady zawarte w obowiązujących ich ustawach, rozporządzeniach i innych branżowych dokumentach normatywnych, bardzo ważne jest zgranie działania elementów tego systemu, a zwłaszcza podmiotów wykonawczych w ramach zorganizowanego **systemu planowania oraz realizacji skoordynowanego szkolenia i ćwiczeń**. W obowiązujących aktach prawnych brak jest stosownych rozwiązań legislacyjnych dotyczących organizacji szkolenia i zgrywania elementów systemu, a w praktyce organizacja szkolenia w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego nie jest skoordynowana. Decydenci określonego poziomu systemu, zazwyczaj dostosowują tematykę, częstotliwość, zakres ćwiczeń i szkolenia do bieżących potrzeb, a przedsięwzięcia szkoleniowe są planowane i realizowane różnorodnie na wszystkich poziomach systemu i w jego elementach.

Dlatego też istnieje potrzeba doskonalenia organizacji szkolenia w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego. Kluczowym elementem powinno być doprecyzowanie podstawy prawnej organizacji szkolenia z zakresu zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego. Ponieważ podstawy prawne dotyczące funkcjonowania systemu bezpieczeństwa wewnętrznego są rozproszone w wielu ustawach, optymalnym rozwiązaniem wydaje się nowelizacja Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, która zawiera stosowną delegację do opracowania aktu wykonawczego określającego organizację

<sup>80</sup> Szerzej: J. Falecki, *Zarządzanie kryzysowe w teorii i praktyce. Relacje współdziałania, koordynacja działań*, Oficyna Wydawnicza „Humanitas”, Sosnowiec 2014, s. 134-135.

szkolenia, sposób finansowania, podmioty objęte tym szkoleniem, zadania w zakresie planowania i realizacji szkolenia oraz kompetencje organów w tych sprawach.

Wydane na podstawie wspomnianej nowelizacji rozporządzenie Rady Ministrów umożliwiłoby stworzenie systemu szkolenia, który powinien opierać się na corocznie wydawanych wytycznych i zaleceniach do szkolenia i przyjmowanych sprawozdaniach na każdym poziomie systemu. Powyższe pozwoliłoby na zachowania jednolitości i spójności szkolenia w całym systemie bezpieczeństwa wewnętrznego. Na poziomie krajowym stosowne wytyczne powinien wydawać minister właściwy do spraw wewnętrznych do szkolenia na kolejny rok. Natomiast na poziomie wojewódzkim wojewodowie powinni wydawać starostom zalecenia i konsekwentnie starostowie wójtom, burmistrzom i prezydentom miast. Wytyczne i zalecenia do szkolenia winny zawierać: ocenę realizacji szkolenia za poprzedzający okres szkolenia, zasadnicze cele szkoleniowe, wskazówki dotyczące planowania, organizowania i realizacji szkolenia, wzory dokumentów i inne niezbędne dane.

W ramach systemu szkolenia należałoby opracować program szkolenia, który m.in. zawierałby: cele szkolenia, podział kompetencji w zakresie przygotowania i prowadzenia ćwiczeń i szkolenia na poszczególnych szczeblach zarządzania kryzysowego, cykliczność prowadzenia ćwiczeń na poziomie kraju, województwa, powiatu i gminy, ich zakres i tematykę wynikającą z aktualnych zagrożeń oraz zasady organizacji i prowadzenia ćwiczenia. Natomiast plan szkolenia powinien być opracowany na każdym poziomie systemu i powinien wynikać z analizy potrzeb szkoleniowych. Powinien określać cele szkolenia, planowane przedsięwzięcia szkoleniowe, ich tematykę i terminy realizacji, formę szkolenia, wykaz grup szkoleniowych, wytyczne organizacyjne do szkolenia, wykonawców poszczególnych przedsięwzięć i inne niezbędne dane dotyczące organizacji szkolenia. Właściwie opracowany plan szkolenia powinien zapewnić efekt integracji, zgrania oraz doskonalenia współdziałania elementów systemu bezpieczeństwa wewnętrznego na danym poziomie. Powinien również przewidywać zgrywanie wybranych poziomów systemu poprzez planowanie ćwiczeń wieloszczeblowych. W ramach systemu szkolenia powinny być planowane zajęcia teoretyczne i praktyczne realizowane w cyklu rocznym realizowanych na każdym poziomie zarządzania kryzysowego oraz cykliczne ćwiczenia zarządzania kryzysowego. Ćwiczenia zarządzania kryzysowego są jednym z rodzajów zajęć praktycznych, ale powinny być ich najwyższą formą, stanowić swoiste podsumowanie szkolenia i sposobu zgrywania systemu bezpieczeństwa wewnętrznego lub jego elementu, a ponadto powinny być narzędziem sprawdzającym stan przygotowania do realizacji zadań zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego.

Funkcjonujący w Polsce system bezpieczeństwa wewnętrznego bez wątpienia, może skutecznie przeciwdziałać zagrożeniom porządku konstytucyjnego, bezpieczeństwa publicznego i bezpieczeństwa powszechnego, a Siły Zbrojne RP są ważnym elementem tego systemu. Jednakże w opinii wielu ekspertów i praktyków funkcjonujący udział Sił Zbrojnych w tym systemie posiada pewne niedopracowania i należy go doskonalić.

Jednocześnie należy podkreślić, że na konieczność doskonalenia udziału Sił Zbrojnych RP w zapewnieniu bezpieczeństwa wewnętrznego państwa wpływa również zmienność współczesnego środowiska bezpieczeństwa. Dlatego też celowym wydaje się, aby w zakresie doskonalenia udziału Sił Zbrojnych RP w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego skupić się m.in. na: tworzeniu organizacyjno-prawnych rozwiązań powodujących skrócenie czasu reakcji wojska na nagłe zagrożenia, usprawnieniu organizacji współdziałania Sił Zbrojnych RP z pozostałymi podmiotami systemu uczestniczącymi w realizacji zadań bezpieczeństwa wewnętrznego czy doskonaleniu organizacji szkolenia i zgrywania podmiotów tego systemu z Siłami Zbrojnymi RP włącznie.

### **Bibliografia**

- *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, BBN, Warszawa 2013.
- Falecki J., *Dylematy zarządzania kryzysowego w Rzeczypospolitej Polskiej*, Oficyna Wydawnicza „Humanitas”, Sosnowiec 2016.
- Falecki J., *Zarządzanie kryzysowe w teorii i praktyce. Relacje współdziałania, koordynacja działań*, Oficyna Wydawnicza „Humanitas”, Sosnowiec 2014.
- Fehler W., *Bezpieczeństwo wewnętrzne współczesnej Polski. Aspekty teoretyczne i praktyczne*, Wydawnictwo Arte, Warszawa 2012.
- *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.* (Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483).
- Pikulski S., *Podstawowe zagadnienia bezpieczeństwa publicznego* [w:] W. Bednarek, S. Pikulski (red.), *Prawne i administracyjne zagadnienia bezpieczeństwa osób i porządku publicznego w okresie transformacji ustrojowo-gospodarczej*, Olsztyn 2000.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad udziału pododdziałów i oddziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w zapobieganiu skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwaniu (Dz.U. z dnia 10 marca 2003 r.).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 maja 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad udziału pododdziałów i oddziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w czasie stanu wyjątkowego, (Dz.U. Nr 89, poz. 821, 2003).
- Skwarek Z., *Podstawy bezpieczeństwa wewnętrznego państwa* [w:] J. Pawłowski (red.), *Podstawy bezpieczeństwa współczesnego państwa (podmiotu). Implikacje*, AON, Warszawa 2015.
- *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2008.
- Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz.U. Nr 62, poz. 5581).
- Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz.U. Nr 113, poz. 985 z 20 lipca 2002 r.).
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. 2007 Nr 89 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. Nr 277, poz. 2742 z 2004 r.).

- Ustawa z dnia 8 września 2006 roku o Państwowym Ratownictwie Medycznym (Dz.U. 2006 Nr 191 poz. 1410 z późn. zm.).
- Wiśniewski B., Zalewski S. (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne RP w ujęciu systemowym i zadań administracji publicznej*, Wyższa Szkoła Administracji w Bielsku-Białej, Bielsko-Biała 2006.
- Wojtaszczyk K., *Istota i dylematy bezpieczeństwa wewnętrznego*, Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego 2009, nr 1, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego.





mgr Angelika Wilk

Politechnika Warszawska

## **Wpływ bezpieczeństwa miast przygranicznych na granicy polsko-niemieckiej na bezpieczeństwo wewnętrzne Polski**

Podstawowym elementem wymagającym przybliżenia w ramach niniejszego referatu dotyczącego bezpieczeństwa miast przygranicznych na granicy polsko-niemieckiej jest bezpieczeństwo wewnętrzne, zwane zamiennie bezpieczeństwem narodowym lub bezpieczeństwem państwa, na które w największym stopniu oddziałują dobrze zabezpieczone tereny przygraniczne. Pojęcie bezpieczeństwa wewnętrznego, podobnie jak i samo pojęcie bezpieczeństwa, przez lata zdecydowanie ewoluowało, a w ostatnich dekadach ze względu na takie zjawiska jak integracja, terroryzm czy wzmożona migracja, wyjątkowo szybko zmieniało znaczenie. Wobec powyższych zmian środowiska międzynarodowego na przestrzeni ostatnich dziesięcioleci i wynikającej z powyższego ewolucji postrzegania zagrożeń państwowych, coraz większe znaczenie zaczęto przykładać do form bezpieczeństwa pozamilitarnego. Z takiej wykładni powstało wiele nowych typów analizowania zagrożeń, takich, jak choćby bezpieczeństwo ekologiczne, ekonomiczne, energetyczne, informacyjne, socjalne, humanitarne i wiele innych. Wynika to oczywiście z faktu, że jako bezpieczeństwo wewnętrzne zaczęto rozumieć wszystko, co może mieć nawet pośredni wpływ na zagrożenie dla państwa i jego społeczeństwa. W ślad za powyższymi interpretacjami, bardzo szybko powstały pierwsze próby klasyfikowania głównych wartości składających się na bezpieczeństwo współczesnych państw. Ostatnią formą prac nad tematyką bezpieczeństwa państwa stało się zgrupowanie wszystkich wyżej wymienionych rodzajów bezpieczeństwa w jedno pojęcie zbiorcze, nazwane bezpieczeństwem wewnętrznym<sup>81</sup>.

Należy więc uznać, że z pojęcia bezpieczeństwa wewnętrznego jako struktury administracyjnej i jako zbiorowości społeczeństwa ograniczonej wspólnym terytorium, wywodzi się jeden z najważniejszych dla jego funkcjonowania rodzajów bezpieczeństwa, czyli bezpieczeństwo narodowe. Bezpieczeństwo narodowe w teorii powinno się umiejscowić jako jeden z rodzajów bezpieczeństwa wyróżniony ze względu na podmiotowe kryterium podziału. Według innej klasyfikacji bezpieczeństwo narodowe jest rodzajem

<sup>81</sup> R. Zięba, *Bezpieczeństwo międzynarodowe po zimnej wojnie*, Warszawa 2008, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, s. 30.

bezpieczeństwa wyodrębnionym za sprawą kryterium obszaru, jaki obejmuje. W każdej z powyższych kategoryzacji bezpieczeństwo narodowe odnosi się do poszczególnych państw oraz ich społeczeństw i narodów<sup>82</sup>.

Jedna z najpopularniejszych oraz powstałych najwcześniej definicji bezpieczeństwa została ujęta we francuskim słowniku dyplomatycznym „Dictionnaire Diplomatique” i stanowiła, że bezpieczeństwo wewnętrzne państwa należy rozumieć, jako „układ okoliczności, który sprawia, że państwo nie będzie przedmiotem żadnego ataku, a przynajmniej, że atak skierowany przeciwko niemu nie będzie miał żadnych szans powodzenia”<sup>83</sup>. Podobną strukturę definicji bezpieczeństwa wewnętrznego państwa zaproponowała Monika Izydorczyk, która opisuje bezpieczeństwo narodowe jako „stan lub warunki, w których zapewniona jest ochrona narodu i terytorium państwa przed atakiem, napaścią zbrojną i możliwość jej odparcia”. Autorka uzupełnia również definicję o stwierdzenie, że tymi warunkami są najczęściej gwarancja stabilnego i harmonijnego rozwoju państwa oraz realizacja jego strategicznych wartości politycznych i ekonomicznych<sup>84</sup>. W podobnym tonie bezpieczeństwo narodowe definiuje również Ryszard Zięba, który na łamach „Leksykonu Pokoju” opisał bezpieczeństwo wewnętrzne państwa, jako „stan oznaczający poczucie pewności państwa w środowisku międzynarodowym, brak jego zagrożenia oraz ochronę przed zagrożeniami, a tym samym egzystencjalną potrzebę państwa, która ma swój początek z obiektywnych warunków bytowania narodów i z relacji zachodzących między nimi”<sup>85</sup>.

W wyżej wspomnianych definicjach należy zauważyć pewną prawidłowość, która była charakterystyczna dla tradycyjnego pojmowania bezpieczeństwa narodowego. Wszystkie wspomniane ujęcia definicyjne akcentują wymiar zewnętrzny bezpieczeństwa państwa, sugerując, że zagrożenie może nadejść przede wszystkim z zewnątrz. Jednakże pewne jest, że bezpieczeństwo narodowe rozpatruje się w dwóch fundamentalnych wymiarach, a mianowicie zewnętrznym oraz wewnętrznym. Na taki stan rzeczy wskazują chociażby wszystkie późniejsze definicje bezpieczeństwa narodowego. Jedną z nich jest warta podkreślenia polska definicja słownikowa pojęcia bezpieczeństwa narodowego, która stanowi, że „bezpieczeństwo narodowe, to stan uzyskany w rezultacie odpowiednio zorganizowanej obrony i ochrony przed wszelkimi zagrożeniami militarnymi i niemilitarnymi, tak zewnętrznymi jak i wewnętrznymi, przy użyciu sił i środków pochodzących z różnych dziedzin działalności państwa”<sup>86</sup>.

Specyficznym elementem bezpieczeństwa narodowego, stanowiącym podstawę teoretyczną niniejszego referatu, jest pojęcie bezpieczeństwa obszarów przygranicznych.

<sup>82</sup> Tamże, s. 33.

<sup>83</sup> J. Stańczyk, *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, Warszawa 1996, Wyd. Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, s. 16.

<sup>84</sup> Tamże, s. 46.

<sup>85</sup> R. Zięba, *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego: koncepcje – struktury – funkcjonowanie*, Wyd. Scholar, Warszawa 1999, s. 98.

<sup>86</sup> Tamże, s. 99-100.

Bezpieczeństwo obszarów przygranicznych rozumie się, jako odpowiednia organizacja i zabezpieczenie terenów przygranicznych, a także przystosowanie ich do codziennego funkcjonowania ze względu na wysokie prawdopodobieństwo występowania niebezpieczeństw charakterystycznych dla obszarów znajdujących się w granicach dwóch państw<sup>87</sup>. Bezpieczeństwo obszarów przygranicznych jest dyscypliną nowoczesną i dość charakterystyczną, w związku z powyższym nie ogranicza się do utartych strategii, a raczej pozwala na dostosowanie działań i czynników do konkretnych obszarów przygranicznych, występujących na skraju dwóch właściwych państw<sup>88</sup>.

W niniejszym opracowaniu przeanalizowane zostało bezpieczeństwo narodowe Polski, na przykładzie bezpieczeństwa miast przygranicznych usytuowanych na granicy polsko-niemieckiej.

Długość linii granicznej Polski z Niemcami wynosi łącznie około 489 kilometrów (w tym długość odcinka rozgraniczającego morze terytorialne RP i RFN – 22,22 km), z czego tereny graniczne stanowi przeróżna infrastruktura, od lasów i pól, poprzez rzeki i jeziora, na wsiach, miasteczkach i miastach kończąc<sup>89</sup>. Z uwagi na charakterystykę działalności i życia w miastach przygranicznych, władze rządowe nie mogły ograniczyć się do zastosowania specjalnych zasad tylko w miastach granicznych. Właśnie dlatego powstały strefy przygraniczne, czyli strefy położone w pobliżu granicy między państwami<sup>90</sup>. Oba kraje, zarówno Polska jak i Niemcy, musiały przystosować swoje strefy przygraniczne do pełnienia roli bufora oraz granicy bezpieczeństwa na pograniczu dwóch krajów, z uwagi na podstawowe zagrożenia oraz tendencje występujące po obu stronach i punktach granicznych. Szczególne znaczenie w tym aspekcie pełnią miasta pogranicza polsko-niemieckiego, które muszą zostać wyposażone w elementy infrastruktury technicznej i technologicznej o znaczeniu logistycznym, zabezpieczającym, administracyjnym, politycznym, ekonomicznym oraz społecznym, a także zabezpieczyć zaplecze osobowe do obsługi wszystkich wyżej wymienionych typów obiektów i procesów<sup>91</sup>.

Tereny znajdujące się we wspomnianej strefie przygranicznej muszą spełniać kilka wymogów infrastrukturalnych oraz zadbać o stworzenie specyficznych uwarunkowań charakterystycznych dla miast znajdujących się blisko granicy państwa. Wspomniane uwarunkowania zagospodarowania przestrzennego dzielą się na<sup>92</sup>:

- uwarunkowania zewnętrzne,
- uwarunkowania środowiska przyrodniczego,
- uwarunkowania środowiska kulturowego,

<sup>87</sup> W. Kitler, *Bezpieczeństwo Narodowe RP, Podstawowe kategorie, Uwarunkowania, System*, Warszawa 2011, Wydawnictwo Akademii Obrony Narodowej, s. 16

<sup>88</sup> R. Zięba, *Instytucjonalizacja...*, str. 100-101.

<sup>89</sup> [www.strazgraniczna.pl](http://www.strazgraniczna.pl) (29.01.2018).

<sup>90</sup> Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz.U. 1990 Nr 78 poz. 462).

<sup>91</sup> J. Kaczmarek, A. Skowroński, *Bezpieczeństwo: świat – Europa – Polska*, Wrocław: 1998, Wyd. Atla 2, s. 66.

<sup>92</sup> Tamże, str. 70.

- uwarunkowania funkcjonalno – przestrzenne,
- uwarunkowania związane z infrastrukturą techniczną,
- uwarunkowania społeczno-gospodarcze,
- uwarunkowania strukturalne,
- uwarunkowania formalno-prawne.

W przypadku uwarunkowań zewnętrznych, ważną rolę dla obszarów granicy polsko-niemieckiej odgrywają czynniki strukturalne, oznaczające powiązanie drogowe i logistyczne. Wspomniany bezpośredni układ infrastruktury drogowej z przejściami granicznymi, a także bliskość Berlina (100 km od przejścia granicznego w Świecku) podnosi potencjalną atrakcyjność terenów przygranicznych, wpływa na rozwój usług w tym rejonie, a także rozwój innych biznesów nastawionych na klientów zza granicy. Dobre zaplecze logistyczne to jednak także większe możliwości kontroli oraz możliwość szybszej mobilizacji i zabezpieczenia. W związku z powyższym, tereny przygraniczne muszą być szczególnie skoncentrowane na dobrej jakości połączeniach drogowych, a także wyposażone w stojącą na wysokim poziomie infrastrukturę transportową, wodną oraz kolejową. Ważną rolę w aspekcie uwarunkowań zewnętrznych pełnią też czynniki społeczno-gospodarcze, czyli rola administracyjna, a także wszystkie urzędy i placówki publiczne usytuowane na granicy polsko-niemieckiej, które ułatwiają załatwianie wszystkich spraw formalnych na tych terenach<sup>93</sup>.

Kluczowe dla polsko-niemieckiego systemu przygranicznego są zaliczane również do uwarunkowań zewnętrznych czynniki przyrodniczo-kulturowe. Warunki przyrodnicze w większości nie stanowią naturalnych granic Polski i Niemiec, aczkolwiek zdarzają się również wyjątki od tej zasady, głównie odcinek wodny, biegnący wzdłuż rzeki Odry, a także sporej wielkości kompleksy leśne stanowiące barierę dla zewnętrznych powiązań krajowych oraz czynności kontrolnych i ewidencyjnych. Z kolei do najważniejszych uwarunkowań technicznych obszarów granicy Polski należą drogi krajowe numer 12, 18, 27, 29, 32 oraz droga wojewódzka numer 289, pozwalające mieszkańcom miast przygranicznych bardzo szybko znaleźć się na drogach bezpośrednio wiodących na teren państwa niemieckiego. Drogi te są oczywiście na bieżąco patrolowane i monitorowane przez służby odpowiedzialne za bezpieczeństwo i porządek publiczny. Oprócz wspomnianych szlaków drogowych, główne zaplecze techniczne polsko-niemieckich miast przygranicznych stanowią szlaki kolejowe łączące miasta z landami niemieckimi, a także szlaki wodne obsługiwane przez małe statki pasażerskie i promy o kursach zagranicznych<sup>94</sup>.

Następny rodzaj uwarunkowań strefy przygranicznej, determinujących działania władz miast i obszarów granicy polsko-niemieckiej są uwarunkowania środowiska kulturowego. Z uwagi na bliskość granicy niemieckiej oraz ruchów linii granicznej na przestrzeni wieków, na terenie obszarów przygranicznych nadal mieszka bardzo dużo osób pochodzenia

<sup>93</sup> Tamże, str. 92.

<sup>94</sup> Tamże, str. 93-94

niemieckiego, które na opisywanych obszarach krzewią swoją kulturę, religię oraz normy społeczne. Ze względu na wspomnianą historię, w miastach przygranicznych nadal zachowane zostało wiele śladów obecności kultury niemieckiej, do których zalicza się przede wszystkim: obiekty i budynki sakralne, kościoły, zabudowę mieszkaniową i mieszkaniowo – usługową, obiekty rezydencjonalne jak pałace i dworki, cmentarze, obiekty użyteczności publicznej, mury obronne, układ ulicowo-placowy, budynki i urządzenia techniczne i przemysłowe, miejsca pamięci narodowej oraz zabytki urbanistyczne. Mieszkańcy terenów przygranicznych muszą brać pod uwagę i zachować wszystkie poniemieckie, nierzadko do tej pory użytkowane przez Niemców, obiekty oraz budynki, co jest specyfiką miast strefy przygranicznej. W związku z takim stanem rzeczy należy również dostosować działania zabezpieczające tych budynków do aktualnych wymogów prawnych, budowlanych oraz obecnych realiów politycznych, społecznych oraz narodowościowych<sup>95</sup>.

Kolejnym typem uwarunkowań charakterystycznych dla miast strefy przygranicznej jest szereg uwarunkowań funkcjonalno-przestrzennych, czyli obszary funkcjonalne, strefy usługowo-przemysłowe oraz strefy mieszkalne, a także strefy rekreacyjne i usług administracyjnych oraz strefy specjalne. Obszary funkcjonalne to miejsca przeznaczone do konkretnego typu działań, jak chociażby nadrzeczne strefy rolnicze i agroturystyczne, często zarządzane przez przedsiębiorców pochodzenia niemieckiego. Obszary usługowo-przemysłowe to celowo kształtowane obszary dotowane i wspierane przez władze gminy, nastawione na powstawanie firm i korporacji, które mogą na takim terenie działać na specjalnych prawach i korzystnych ekonomicznie warunkach, konkurencyjnych względem stawek obowiązujących w Niemczech. Dzięki temu wiele firm z kapitałem niemieckim działa na terenie miast przygranicznych, zatrudniając Polaków i wspierając polską gospodarkę. Tereny mieszkalne wiążą się z zamieszkiwaniem pracowników oraz specjalistów ze strony niemieckiej, ale też polskiej, którzy są zatrudnieni we wspomnianych firmach powstających w strefie przemysłowej, co wiąże się z niemieckim systemem socjalnym gwarantującym pracownikom warunki mieszkaniowe. Przy terenach mieszkaniowych powstają strefy rekreacyjne pozwalające mile spędzać czas lokalnej społeczności oraz często generować pieniądze niemniejsze niż firmy usytuowane w obszarach przemysłowych. Z kolei strefy administracyjne to specjalne obiekty, które służą załatwianiu bieżących spraw przez ludność niemiecką, bez konieczności każdorazowego powrotu do kraju właściwego. Charakterystyczną grupą funkcjonalną są tak zwane strefy specjalne, czyli obszary organizowane przez władze rządowe lub samorządowe w Polsce w miastach należących do strefy przygranicznej<sup>96</sup>.

Ważny rodzaj uwarunkowań, mający istotne znaczenie dla miast znajdujących się w polsko-niemieckiej strefie przygranicznej, stanowią uwarunkowania związane z infrastrukturą techniczną. Ten typ czynników stanowią wszystkie rozwiązania o charakterze

<sup>95</sup> Tamże, str. 95-96

<sup>96</sup> Tamże, str. 97.

technicznym, które umożliwiają jak najswobodniejszy kontakt ludności znajdującej się po obu stronach granicy polsko-niemieckiej, w celu jak najpełniejszego zmniejszenia bariery administracyjnej, która w przypadku terenów przygranicznych pełni rolę bardziej formalną, niż praktyczną i realną. Należy w tej grupie wymienić wspólne rozwiązania pozwalające na zaopatrzenie w gaz, prąd i wodę, telekomunikację, układ komunikacyjny, w tym komunikację pieszą, rowerową, drogową i kolejową oraz sieci internetowe i przemysłowe<sup>97</sup>.

Wśród opisywanych uwarunkowań specyficznych dla terenów i miast strefy przygranicznej należy poświęcić uwagę również uwarunkowaniom społeczno-gospodarczym. Główne czynniki społeczno-gospodarcze występujące na obszarach granicy polsko-niemieckiej to spadająca regularnie dynamika przyrostu liczby ludności miast oraz duży odsetek populacji niemieckiej na badanym obszarze. Spadek dynamiki liczby ludności zamieszkującej polsko-niemieckie tereny przygraniczne oraz starzenie się społeczeństwa zamieszkującego te obszary związane są z dużym ruchem migracyjnym młodych osób w wieku produkcyjnym za granicę, aby wykorzystać bliskość granicy i podjąć lepiej płatne i pewniejsze zatrudnienie na terenie Niemiec<sup>98</sup>. Stosunkowo duży odsetek populacji niemieckiej na obszarach polsko-niemieckiej granicy należy z kolei tłumaczyć po pierwsze historią regionu, a po drugie chęcią prowadzenia wielu firm i przedsiębiorstw gospodarczych na terenie Polski, co dla Niemców wiąże się z ulgami podatkowymi, tańszą siłą roboczą oraz większą skalą produkcji. Efektem pośrednim obu wyżej opisanych procesów jest zdecydowany spadek poziomu bezrobocia w analizowanym regionie oraz poprawa warunków mieszkaniowych na polsko-niemieckich obszarach przygranicznych. Innym wymiernym efektem zmian demograficznych dokonujących się na obszarach przygranicznych Polski i Niemiec są większe inwestycje lokalnych władz w takie sektory jak ochrona zdrowia, opieka i pomoc społeczna, usługi socjalne czy kultura i wypoczynek, co determinuje średnia wieku społeczeństwa zamieszkującego analizowany obszar<sup>99</sup>.

Następny rodzaj uwarunkowań, który ze względu na przynależność obszarów do strefy przygranicznej musiał przejść szereg zmian i dostosowań, były uwarunkowania strukturalne. Z uwagi na bliskość granicy niemieckiej władze gmin i powiatów obszarów przygranicznych starają się z roku na rok zwiększać odsetek terenów miejskich i urbanistycznych kosztem terenów wiejskich i struktury gospodarstw rolnych. W tym celu na obszarach przygranicznych dokonywana jest także wycinka lasów i inwestycje budowlane polegające na wstawianiu zabudowy mieszkaniowej i tworzenia stref administracyjnych. Wszystkie opisane działania w dłuższej perspektywie czasu mają prowadzić do zmiany struktury

<sup>97</sup> Tamże, str. 98-99.

<sup>98</sup> <http://ec.europa.eu/eurostat> (29.01.2018).

<sup>99</sup> J. Kaczmarek, A. Skowroński, dz. cyt., s. 100-102.

gminy z gminy wiejsko-miejskiej w gminę miejską, ze zdecydowaną przewagą zabudowy mieszkalnej o charakterze miejskim<sup>100</sup>.

Ostatnią grupą uwarunkowań niezbędnych do wdrożenia w przypadku powiatów i gmin znajdujących się w strefie przygranicznej są uwarunkowania formalno-prawne. W tej grupie czynników wdrażanych na polsko-niemieckich obszarach przygranicznych należy wymienić przede wszystkim działania władz lokalnych, dokonywane w konsultacji z władzami rządowymi, dotyczące kwestii bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz zabezpieczania obszarów miast i wszystkich terenów przygranicznych, stosowania standardów ochrony prawnej ludności oraz tematu swobody obustronnego przepływu granicznego kapitału ludzkiego i zasobów materialnych<sup>101</sup>.

Wszystkie wspomniane działania nie są stosowane jednak przypadkowo, mając na celu z jednej strony wykorzystanie do maksimum potencjału, który niesie ze sobą sąsiedztwo państwa niemieckiego, a z drugiej strony maksymalne zabezpieczenie pozycji i porządku publicznego państwa polskiego, które jest narażone na niebezpieczeństwo ze względu na bliskość tak silnego ośrodka ekonomiczno-gospodarczego. Pierwszym, bardzo ważnym zagrożeniem o charakterze demograficznym, opisywanym już częściowo w poprzednim podrozdziale, jest coraz większy wzrost procesu migracji i wyjazdu z polskich terenów przygranicznych ludności w wieku produkcyjnym w celu poszukiwania lepszej pracy i wyższego standardu życia za granicę. Obecny trend migracyjny z terenów przygranicznych osłabia te obszary z jednej strony ekonomicznie, ponieważ wraz z młodymi ludźmi z Polski odpływa kapitał, który te osoby generują oraz konsumują, z drugiej strony zaś społecznie, ponieważ zmniejsza zdolności do ewentualnej obrony oraz mobilizacji wojskowej państwa polskiego, co jest szczególnie istotne na obszarach przygranicznych. Ostatnim efektem nadmiernego odpływu ludności w wieku produkcyjnym z terenów strefy przygranicznej jest stopniowa dewastacja i wyludnienie terenów przygranicznych po stronie polskiej, z uwagi na brak wymiany ekonomiczno-gospodarczej i niski stan procesów społecznych na tym obszarze<sup>102</sup>.

Z kolei istotnym zagrożeniem o charakterze ekonomiczno-gospodarczym, płynącym z miast znajdujących się w strefie przygranicznej jest masowy odpływ kapitału generowanego w Polsce na teren Niemiec. Bezpośrednią przyczyną takiego stanu rzeczy jest powstawanie coraz większej liczby przedsiębiorstw, zakładów przemysłowych i spółek z kapitałem niemieckim na terenie specjalnych stref ekonomicznych, tworzonych na obszarach przygranicznych w celu przyciągnięcia i zachęcenia inwestorów niemieckich do zaangażowania swojego kapitału i stworzenia miejsc pracy na terenie Polski. Oczywiście atutami takiej sytuacji jest mniejsze bezrobocie i znalezienie pracy przez wielu Polaków zamieszkujących strefy przygraniczne, czego efektem będzie ożywienie

<sup>100</sup>Tamże, s. 102-104.

<sup>101</sup>Tamże, s. 105.

<sup>102</sup>Tamże, s. 106-107.

gospodarki i wymiany handlowej na tych obszarach. Jednakże w globalnej perspektywie, należy mieć świadomość, że niemieckie firmy, będące spółkami niemieckich grup kapitałowych, około 90% wygenerowanych przychodów i zysków z działalności, będą z powrotem odprowadzały na teren Niemiec. Finalnym efektem powyższej sytuacji jest niewielki przyrost finansów na terenie Polski podczas sporego zaangażowania zasobów ludzkich i organizacyjnych w naszym kraju<sup>103</sup>.

Problemem i zagrożeniem charakterystycznym dla miast i terenów strefy przygranicznej, jest występowanie konfliktów i spięć na tle historycznym i narodowościowym, a także religijnym, pomiędzy ludnością dwóch państw sąsiadujących. Na terenach miast przygranicznych policja regularnie odnotowuje konflikty i kłótnie pomiędzy Polakami a ludnością napływową obywatelstwa niemieckiego, których najczęstszym zarzewiem są zaszłości historyczne, obecne utrzymanie wpływów i kontroli przez Polaków nad terenami przygranicznymi po stronie państwa polskiego, niechęć do ludności napływowej z Niemiec, która ze względu na posiadany kapitał chce dyktować coraz częściej swoje warunki w miastach przygranicznych, a także rywalizacja o tereny inwestycyjne i mieszkaniowe pomiędzy inwestorami niemieckimi a rdzenną ludnością obszarów polskich. Pewne jest, że opisywanej sytuacji nie da się łatwo wyplewić, a wiąże się z nią szereg niebezpieczeństw i zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego mieszkańców strefy przygranicznej<sup>104</sup>.

Zagrożeniem dla miast i ośrodków miejskich znajdujących się w strefie przygranicznej, płynącym z powodu bliskości granicy z innym państwem, są także z pewnością takie problemy jak nielegalna migracja oraz przemyt. Problemem, który dotknął polskie obszary przygraniczne w ostatnich latach jest w dość dużym wymiarze nielegalna migracja ludności, głównie imigrantów i uchodźców z dalekiego wschodu, którzy nie poradzili sobie w Niemczech i nie umieli zagwarantować sobie stałego pobytu i warunków do życia na terenie Niemiec. Napływ uchodźców z Niemiec do Polski nie jest może problemem bardzo istotnym ilościowo, ponieważ warunki bytowe i socjalne w Polsce nie interesują ludności napływowej, jednakże jest to proces postrzegany jako problem bezpieczeństwa, gdyż uchodźcy z dalekiego wschodu nie są w stanie dostosować się do życia w naszym kraju, często popadając w konflikt z tutejszą ludnością<sup>105</sup>. Dużo bardziej brzemienne w skutkach problemem miast strefy przygranicznej jest występowanie procederu przemytu. Obszary usytuowane w strefie przygranicznej, często stają się bowiem punktem tranzytowym przemytników, odcinkiem szlaku przemytniczego lub ostateczną bazą logistyczną dla osób zamieszanych w ten nielegalny proceder. Proceder przemytniczy dotyczący polskie obszary przygraniczne najczęściej polega na wprowadzaniu do obiegu

<sup>103</sup>M. Gwiaździńska-Goraj, A. Jezierska-Thöle, *Modele rozwoju sektora usługowego małych miast w polskiej strefie przygranicznej z Niemcami*, Uniwersytet Łódzki, Łódź 2013, s. 72-76.

<sup>104</sup>Tamże, s. 78-79.

<sup>105</sup>[www.strazgraniczna.pl](http://www.strazgraniczna.pl) (29.01.2018).



i upłynnianiu z dużym zyskiem w Niemczech nielegalnych towarów i zasobów pochodzących ze Wschodniej Europy. Do najczęściej wymienianych towarów i produktów przemytu w kontekście granicy polsko-niemieckiej wymienia się papierosy, alkohol, narkotyki, monety, dzieła sztuki i fałszywe pieniądze, a coraz częściej Straż Graniczna na tamtym obszarze spotyka się z próbami handlu ludźmi, który niesie największe konsekwencje prawne i jest najgorszym typem przestępstw przemytniczych. W odwrotnym kierunku, czyli z Niemiec do Polski, kwitnie z kolei przemyt skradzionych samochodów, które ze względu na informacje przekazywane do polskiej Policji są bardzo często rozbierane na części właśnie w miastach strefy przygranicznej. Nie da się ukryć, że problem nielegalnego przemytu granicznego będzie jeszcze przez długi czas największym wyzwaniem dla polskich miast polsko-niemieckiej strefy przygranicznej<sup>106</sup>.

Pewnym zagrożeniem dla miast i terenów polsko-niemieckiej strefy przygranicznej, mającym charakter zarówno ekonomiczny, jak i polityczno-społeczny, jest coraz większy udział firm, przedsiębiorstw, kapitału i ludności niemieckiej w polskich miastach przygranicznych, a tym samym coraz większy udział finansowo-organizacyjny Niemców na terenie Rzeczypospolitej Polskiej. W wielu miastach strefy przygranicznej można zauważyć coraz większą decyzyjność ludności niemieckiej, posiadającej swoje coraz lepiej prosperujące firmy oraz gospodarstwa i chcącej coraz aktywniej angażować się w sprawy miasta i jego politykę, na przykład poprzez zgłaszanie własnych kandydatur na stanowiska urzędnicze oraz polityczne. Niemiecy właściciele firm dyktują warunki zatrudnienia, regulują rynek pracy oraz wartość popytu i podaży w mikroregionie, w związku z czym chcą mieć coraz większy wpływ na kształt przyszłych decyzji politycznych w miastach oraz starać się o przywileje i dotacje, na które jeszcze niedawno nie mieliby szans. Wynika to z prostych prawideł ekonomii i zasad gospodarki rynkowej, stanowiąc w pewnym sensie zagrożenie dla niezawisłości i niezależności ludności polskiej na terenie miast strefy przygranicznej<sup>107</sup>.

Ostatnim zagrożeniem bezpieczeństwa dla miast usytuowanych w strefie przygranicznej są większe koszty przeznaczone na codzienną ochronę bezpieczeństwa i porządku publicznego. Wzmoczone patrole strefy przygranicznej przez funkcjonariuszy Policji i straży miejskiej, funkcjonowanie Straży Granicznej, aktywny udział Sił Zbrojnych RP w ochronie i kontroli strefy przygranicznej oraz częste działania ABW, AW, CBA oraz Służby Celnej to tylko najbardziej wyeksponowane działania występujące w miastach znajdujących się w strefie przygranicznej. Wszystkie wyżej wymienione działania wiążą się oczywiście z kosztami finansowymi, których nie ponoszą w takim zakresie miasta usytuowane poza strefą przygraniczną. Oczywiście są to w dużej mierze pieniądze, które zostają zabezpieczone w budżecie konkretnych gmin lub ze struktur rządowych, jednakże często same miasta muszą angażować własne środki finansowe dla celów należytego zabezpieczenia

<sup>106</sup> M. Gwiaździńska-Goraj, A. Jezierska-Thöle, dz. cyt., s. 80-83.

<sup>107</sup> Tamże, str. 84-86.

obszarów, na których dochodzi najczęściej do przestępstw związanych z działalnością przygraniczną, co wpływa wydatnie na kondycję finansową tych gmin<sup>108</sup>.

Podsumowując, obszary należące do polsko-niemieckiej strefy przygranicznej są narażone na szereg niebezpieczeństw o charakterze politycznym, ekonomicznym, społecznym, gospodarczym, demograficznym, religijnym i etnicznym. W związku z różnorodnością zagrożeń i niebezpieczeństw obszary przygraniczne w szczególnym stopniu muszą dbać o porządek i bezpieczeństwo publiczne nie tylko obywateli, ale także całego kraju.

Aby sprostać wszystkim uwarunkowaniom geograficznym i administracyjnym oraz ograniczyć lub zneutralizować występowanie wyżej opisanych niebezpieczeństw, miasta strefy przygranicznej musiały wyposażyć się w szereg niezbędnych komórek organizacyjnych oraz służb, a także powołać kilka procesów i zadań służących ochronie bezpieczeństwa i porządku publicznego nie tylko konkretnych miast czy przejść granicznych, ale i całej strefy przygranicznej. Wspomniane zadania, procesy i działania mają charakter specyficzny, tak jak indywidualna jest sytuacja i środowisko strefy przygranicznej, narażonej z jednej strony na przestępstwa i wykroczenia typowe dla terenów granicy dwóch państw, a z drugiej strony będącej zobligowaną do szeregu działań ułatwiających wspólną egzystencję sąsiadującym ze sobą obywatelom Polski i Niemiec. Ta współpraca i kooperacja są jeszcze bliższe od 21 grudnia 2007 roku, czyli od czasu przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do strefy Schengen. Wtedy to przed polskimi służbami i organami z zakresu bezpieczeństwa wewnętrznego i porządku publicznego wyznaczono nowe zadania, opierające się na takim działaniu i funkcjonowaniu, by z jednej strony zabezpieczyć interesy i porządek państwa polskiego, ale z drugiej strony nie hamować rozwoju współpracy międzynarodowej i nie zakłócać swobody przepływu ludności, kapitału oraz towarów między dwoma sąsiadującymi krajami<sup>109</sup>. Na początek należy jednak zaznaczyć, że do najważniejszych służb i urzędów odpowiedzialnych za utrzymywanie bezpieczeństwa, porządku publicznego i spokoju w obszarach przygranicznych zalicza się<sup>110</sup>:

- komendy powiatowe Policji,
- oddziały Straży Granicznej,
- Siły Zbrojne RP,
- straż miejską.

Dodatkowo należy wspomnieć, że we współpracy z wyżej przywołanymi jednostkami i urzędami pozostają ogólnopolskie instytucje posiadające zadania z zakresu ochrony bezpieczeństwa i porządku narodowego jak<sup>111</sup>:

- Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego,

<sup>108</sup>Tamże, str. 88-89.

<sup>109</sup>[https://www.bbn.gov.pl/pl/bezpieczenstwo-narodowe/system-bezpieczenstwa-n/bezpieczenstwo-publiczn/5977\\_Potencjal-ochronny.html](https://www.bbn.gov.pl/pl/bezpieczenstwo-narodowe/system-bezpieczenstwa-n/bezpieczenstwo-publiczn/5977_Potencjal-ochronny.html) (29.01.2018).

<sup>110</sup>Tamże.

<sup>111</sup>Tamże.

- Agencja Wywiadu,
- Centralne Biuro Śledcze Policji,
- Służba Celno-Skarbowa,
- Urząd do spraw Cudzoziemców.

Z kolei pierwszym typowym działaniem wdrażanym w związku z usytuowaniem terenów w strefie przygranicznej, są wzmożone patrole Policji w miejscach określonych przez Zarządzenie nr 768 Komendanta Głównego Policji jako „miejscza zagrożone”. Miejsca zagrożone w kontekście terenów przygranicznych to strefy występowania przestępstw charakterystycznych dla terenów przygranicznych, do których zalicza się przemyt, nielegalną migrację, bójki na tle religijnym i narodowościowym, akty terroru kryminalnego czy działalność zorganizowanych grup przestępczych<sup>112</sup>. Obszary te wymagają szczególnej kontroli, w której Policja jest wspomagana przez straż miejską oraz Straż Graniczną, a czasami także wspomniane wyżej służby specjalne, w sytuacji uzasadnionego prawdopodobieństwa występowania przestępstw rangi narodowej lub międzynarodowej. Komendy powiatowe Policji z miast strefy przygranicznej są także dzięki specjalnym kanałom komunikacyjnym w stałym kontakcie z funkcjonariuszami straży miejskiej oraz Straży Granicznej, czynnie wspomagając ich działania, jeżeli wyjdą one poza standardowe procedury<sup>113</sup>.

Nadodrzański Oddział Straży Granicznej jest z kolei strażnicą powołaną do kontrolowania terenów przygranicznych, głównie pod kątem ochrony granicy państwowej zarówno lądowej jak i wodnej, organizowania i prowadzenia kontroli ruchu na granicy polsko-niemieckiej, zapobiegania i przeciwdziałania zjawisku nielegalnej migracji, rozpoznawania, możliwego zapobiegania i wczesnego wykrywania przestępstw o charakterze przygranicznym, zapewniania bezpieczeństwa w komunikacji międzynarodowej i porządku publicznego w zasięgu terytorialnym przejścia granicznego oraz strefy przygranicznej, a także gromadzenia i przetwarzania danych i informacji z zakresu działań na rzecz ochrony granicy polsko-niemieckiej, kontroli ruchu granicznego między Polską a Niemcami, zapobiegania i przeciwdziałania zjawisku nielegalnej migracji oraz udostępniania wszystkich tych informacji właściwym organom państwowym. Do głównych sukcesów Nadodrzańskiego Oddziału Straży Granicznej należy więc zatrzymywanie skradzionych pojazdów, udaremnianie prób nielegalnej migracji, udaremnianie prób nielegalnego przemytu towarów oraz ludzi czy też nielegalnego wywozu odpadów i substancji niebezpiecznych. Wszystkie wspomniane działania mają bardzo istotne znaczenie dla procesu ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego strefy przygranicznej<sup>114</sup>.

Również Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej wykonują regularnie działania kontrolne oraz ewidencyjne na terenach trudno dostępnych dla innych jednostek (na przykład

<sup>112</sup>Zarządzenie nr 768 KGP z dnia 14 sierpnia 2007.

<sup>113</sup>A. Misiuk, *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego. Zagadnienia prawno-ustrojowe*, Warszawa 2008, Wyd. C.H. Beck, s. 106-108.

<sup>114</sup>Tamże, s. 108-109.

lasy, mokradła, rzeki, wąwozy oraz koszary), wykonują większe akcje kontroli granicznej, a także doraźnie wspomagają inne jednostki lokalne i krajowe w zachowaniu bezpieczeństwa i porządku publicznego na terenach przygranicznych, na przykład uczestnicząc w zatrzymaniu groźnych przestępców oraz konwojując nielegalnych migrantów do kraju właściwego. Wojsko Polskie również bardzo często wspomaga Straż Graniczną w ich działaniach kontrolnych w momentach wzmożonego ruchu granicznego. Wszystkie te działania Wojsko Polskie wykonuje oczywiście w ramach zadań zleconych bezpośrednio od zwierzchnika Sił Zbrojnych RP czyli Prezydenta Polski w ramach współpracy na rzecz zachowania porządku i bezpieczeństwa narodowego<sup>115</sup>.

Straż miejska jest z kolei organem, który w kontekście obszarów przygranicznych dba o zachowanie bezpieczeństwa i porządku publicznego w centralnych strefach terenów przygranicznych. Straż miejska podobnie jak Policja ma dostęp do map „miejsc zagrożonych” na których naniesione zostały wszystkie najistotniejsze punkty występowania przestępstw związanych z usytuowaniem obszarów w strefie przygranicznej. Specjalnym zadaniem straży miejskiej jest wysyłanie wzmożonych patroli w miejsca szczególnie silnie związane z przestępczością przygraniczną, a także ciągła koordynacja swoich działań z zadaniami Policji i wspieranie wszystkich możliwych placówek podczas działań na rzecz zwalczania przestępczości przygranicznej i zorganizowanej<sup>116</sup>.

Należy dodatkowo wspomnieć, że wszystkie wymienione wyżej organy za sprawą pełnienia służby na obszarze strefy przygranicznej, przechodzą regularne szkolenia z zakresu wykrywania, kontrolowania, przeciwdziałania oraz likwidowania wszystkich przykładów, a nawet symptomów przestępstw o charakterze przygranicznym. Szkolenia i kursy praktyczne w tym zakresie pomagają funkcjonariuszom wspomnianych służb lepiej i bardziej profesjonalnie wykonywać swoje obowiązki, zwiększając w ten sposób wydatnie poziom bezpieczeństwa i spokoju mieszkańców Polski. Opisywane szkolenia prowadzone są z reguły przez jednostki polskie lub zagraniczne, wyspecjalizowane w zwalczaniu działalności przestępczości przygranicznej, uczulając funkcjonariuszy z obszarów terenów przygranicznych, na jakie zachowania, działania i sytuacje należy zwracać szczególną uwagę<sup>117</sup>.

Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego jest pierwszą jednostką wspomagającą rutynowe i tradycyjne działania organów lokalnych na rzecz przeciwdziałania i zwalczania przestępczości przygranicznej. Jeżeli planowana akcja lub zdiagnozowany problem przestępczy wykracza poza możliwości technologiczne, organizacyjne lub strukturalne jednostek lokalnych, powiadamiają one o takim fakcie ABW, która za sprawą wyszkolenia oraz doświadczenia i umiejętności swoich funkcjonariuszy potrafi dużo lepiej rozwiązać problemy związane najczęściej z działaniem w strefie przygranicznej zorganizowanych

<sup>115</sup>Tamże, s. 110-111.

<sup>116</sup>M. Cieślarczyk, *Kultura bezpieczeństwa i obronności*, Wyd. AP, Siedlce 2010, s. 210.

<sup>117</sup>Tamże., str. 212.

grup przestępczych. Agencja Wywiadu wspiera ABW w jej działaniach, wychodząc jednak krok dalej i starając się znaleźć źródło powstawania grup przestępczych oraz analizując konsekwencje ich działania dla bezpieczeństwa i niezależności państwa polskiego, a także jego potencjału ekonomicznego i obronnego. Z kolei Centralne Biuro Śledcze Policji działa na zasadach analogicznych co ABW i AW, z tą różnicą, że jako jednostka policyjna ma dostęp do innego typu informacji i baz danych, a źródłem jej zainteresowań są tylko działania przestępczych grup zorganizowanych. W związku z tym funkcjonariusze CBSP często wspierają powiatowe komendy Policji polsko-niemieckiej strefy granicznej w działaniach operacyjnych w obrębie granicy<sup>118</sup>.

Nieco odmienny zakres zadań w polsko-niemieckiej strefie przygranicznej ma Służba Celno-Skarbowa. Będąca jednolitą umundurowaną formacją krajową, której podstawowym zadaniem jest zapewnianie spokoju i bezpieczeństwa w obszarze celnym Unii Europejskiej, przede wszystkim zgodności granicy polskiej z obowiązującym prawem przywozu oraz wywozu towarów. Bardzo istotne dla bezpieczeństwa i porządku granic Rzeczypospolitej Polskiej jest zaangażowanie Służby Celno-Skarbowej w procesy zwalczania przemytu, nielegalnej produkcji papierosów i wyrobów tytoniowych, a także przemytu samochodów oraz innych przestępstw skarbowych i podatkowych. Podsumowując, Służba Celno-Skarbowa wspomaga bezpieczeństwo i porządek publiczny polsko-niemieckiej strefy przygranicznej za sprawą należytej kontroli granic oraz przewożonych w obydwu kierunkach towarów oraz ewidencji ludności<sup>119</sup>.

W stałym kontakcie z władzami gmin usytuowanych w strefie przygranicznej jest także Urząd do spraw Cudzoziemców, czyli jednostka z siedzibą w Warszawie, której oddziały mieszczą się w kilku miastach na terenie Polski, również miastach polsko-niemieckiej strefy przygranicznej. Urząd do spraw Cudzoziemców orzeka i opiniuje w sprawach spornych dotyczących ludności zagranicznej w Polsce, ich praw oraz obowiązujących norm i standardów. Tematem, w którym w przypadku terenów granicy polsko-niemieckiej często wypowiadał się opisywany urząd, była nielegalna imigracja do Polski oraz sprawa uchodźców politycznych i religijnych, którzy kierowali się na wschód Niemiec i do Polski. Ostatecznie z powodu rangi przedmiotowej sprawy, Urząd do spraw Cudzoziemców postanowił powołać w kilku miastach na granicy Polski i Niemiec – Ośrodek dla Cudzoziemców, w którym ludność napływowa może skorzystać z porady prawnej, znaleźć dach nad głową, zjeść posiłek oraz ustalić swoją sytuację przed podjęciem ostatecznych działań formalnych i prawnych. Strzeżony Ośrodek dla Cudzoziemców ma również często rolę bufora ludności zagranicznej od Polaków, którzy w dużej mierze darzą niechęcią uchodźców ze wschodu. Urząd do spraw Cudzoziemców pomaga więc w znacznym stopniu

<sup>118</sup> A. Misiuk, *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego. Zagadnienia prawno-ustrojowe*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2008, s. 116.

<sup>119</sup> Tamże, s. 117-118.

zminimalizować niebezpieczeństwo powstania chaosu wobec sytuacji cudzoziemców w strefie przygranicznej, co do których polskie przepisy prawne wciąż jeszcze nie znajdują wielu zastosowań<sup>120</sup>.

Z powyższych rozważań wynika, że bezpieczeństwo obszarów przygranicznych Rzeczypospolitej Polskiej, w ogromnym stopniu wpływa na globalne bezpieczeństwo wewnętrzne Polski. Mogą o tym świadczyć nie tylko liczne uwarunkowania i zagrożenia, które generują obszary granicy polsko-niemieckiej wobec bezpieczeństwa narodowego Polski, ale także liczne i rozmaite rodzaje systemów zabezpieczających zastosowane na obszarach przygranicza polsko-niemieckiego. Całe zaangażowanie i skupienie wobec bezpieczeństwa obszarów przygranicznych wynika z faktu, że jednym z głównych elementów bezpieczeństwa wewnętrznego państwa są pewność, bezpieczeństwo oraz silne granice państwa polskiego, które minimalizują występowanie zagrożeń zewnętrznych. W związku z dużym wpływem bezpieczeństwa obszarów przygranicznych na poziom bezpieczeństwa narodowego, w Polsce powołano wiele specjalnych rodzajów zabezpieczeń, dedykowanych indywidualnie obszarom przygranicznym i przystosowanych do charakteru i specyfiki obszarów granicy polsko-niemieckiej. Najważniejsze instytucje odpowiadające za bezpieczeństwo i porządek publiczny w Polsce, mają postawione specjalne zadania związane z ochroną obszarów przygranicznych, a powołane konkretnie w tym celu Straż Graniczna i Służba Celno-Skarbowa codziennie pracują w pełnym wymiarze czasu, aby maksymalnie zabezpieczyć obszary przygraniczne. Wzmoczone kontrole czy specjalne komórki zajmujące się ochroną terenów przygranicznych, to tylko niektóre ważne zabezpieczenia wyodrębnione ze względu na specyfikę zagrożeń zagranicznych, na które narażona jest Rzeczpospolita Polska. Wszystkie instytucje działające na obszarach przygranicznych mają też obowiązek przechodzić cyklicznie specjalne szkolenia, które przystosowują te jednostki do działania na indywidualnym terenie przygranicznym, charakteryzującym się oryginalnymi typami zagrożeń i niebezpieczeństw. Podsumowując, władze Rzeczypospolitej Polskiej, będąc świadomym licznych i rozmaitych zagrożeń płynących ze strony obszarów przygranicznych, wyposażyły organy i instytucje państwowe działające na rzecz bezpieczeństwa i porządku publicznego, w specjalne uprawnienia i możliwości działania, co ma w konsekwencji służyć celowi nadrzędnemu, czyli bezpieczeństwu narodowemu państwa polskiego.

### Bibliografia

- Cieślarczyk M., *Kultura bezpieczeństwa i obronności*, Wyd. AP, Siedlce 2010.
- Gwiazdzińska-Goraj M., Jezierska-Thöle A., *Modele rozwoju sektora usługowego małych miast w polskiej strefie przygranicznej z Niemcami*, Wyd. Uniwersytet Łódzki, Łódź 2013.
- <https://www.bbn.gov.pl/pl/bezpieczenstwo-narodowe/system-bezpieczenstwa-n/bezpieczenstwo-publiczn/5977,Potencjal-ochronny.html>.

<sup>120</sup>R. Jakubczak, J. Flis, *Bezpieczeństwo Narodowe Polski w XXI wieku*, Wydawnictwo Bellona, Warszawa 2006, s. 44-45.

- Jakubczak R., Flis J., *Bezpieczeństwo Narodowe Polski w XXI wieku*, Wydawnictwo Bellona, Warszawa 2006.
- Kaczmarek J., Skowroński A., *Bezpieczeństwo: świat – Europa – Polska*, Wyd. Atlas 2, Wrocław 1998.
- Kitler W., *Bezpieczeństwo Narodowe RP, Podstawowe kategorie, Uwarunkowania, System*, Wydawnictwo Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 2011.
- Misiuk A., *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego. Zagadnienia prawno-ustrojowe*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2008.
- Stańczyk J., *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, Wyd. Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 1996.
- Zięba R., *Bezpieczeństwo międzynarodowe po zimnej wojnie*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008.
- Zięba R., *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego: koncepcje – struktury – funkcjonowanie*, Wyd. Scholar, Warszawa 1999.
- Strona internetowa: [www.strazgraniczna.pl](http://www.strazgraniczna.pl) (29.01.2018).
- Strona internetowa: <http://ec.europa.eu/eurostat> (29.01.2018).





dr inż. Jan Ziobro

Uniwersytet Rzeszowski

## Bezpieczeństwo wewnętrzne w strategii województwa podkarpackiego

Człowiek jako istota rozumna od zawsze dążył do zapewnienia sobie bezpieczeństwa. W jego codziennej egzystencji<sup>121</sup> już od momentu powstania jako istoty ludzkiej (postać embrionalna), a następnie narodzenia, koniecznym staje się zapewnienie mu odpowiednich warunków i zaspokojenie konkretnych jego potrzeb<sup>122</sup> umożliwiających trwanie, przetrwanie oraz rozwój. W poszczególnych okresach życia i rozwoju człowieka od dzieciństwa do starości potrzeby te są zróżnicowane. Niemniej jedną z naczelnych potrzeb człowieka determinujących jego rozwój jest „potrzeba bezpieczeństwa”<sup>123</sup>. W ujęciu ogólnospołecznym oznacza ona zaspokojenie pragnienia istnienia, trwania i przetrwania, ochrony jakości i poziomu życia, tożsamości, niezależności, stabilności<sup>124</sup>. Amerykański psycholog Abraham Maslow, twórca hierarchii potrzeb człowieka usytuował ją na drugim szczeblu bezpośrednio po potrzebach biologiczno-fizjologicznych, którymi są: pożywienie, picie, powietrze (oddychanie), sen, schronienie (dom, dach nad głową), ciepło oraz podtrzymanie gatunku (prokreacja)<sup>125</sup>.

Bezpieczeństwo to pojęcie abstrakcyjne, które nie ma jednoznacznej definicji. W literaturze przedmiotu odnajdujemy wiele jego określeń i typologii, które uwzględniają różne czynniki, kryteria oraz aspekty jego podziału. W najogólniejszym ujęciu oznacza

<sup>121</sup> Egzystencja – istnienie, bytowanie; też materialne warunki życia. Zob. *Słownik języka polskiego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1996, s. 186.

<sup>122</sup> Potrzeba – termin rozumiany w dwóch znaczeniach: przedmiotowym – jako zewnętrzna wobec organizmu rzecz lub jej cecha, której wystąpienie lub brak wpływa na poprawę dobrostanu i funkcjonowania organizmu, podmiotowym – jako wewnętrzny stan organizmu, który odczuwa pewien brak lub nadmiar, powstały w wyniku zakłócenia optimum życiowego. Por. <http://encyklopedia.pwn.pl/haslo/potrzeba;3961121.html> (19.06.2017).

<sup>123</sup> Norma ta dotyczy naszego kręgu kulturowego – przypis autora.

<sup>124</sup> H. Idzi-Łatkowski, *Bezpieczeństwo polityczne obywateli w świadomości społecznej Polaków*, [w:] *Filozofia bezpieczeństwa personalnego i strukturalnego*, R. Rosa (red.), AON, Warszawa 1993, s. 276.

<sup>125</sup> Szerzej: A. H. Maslow, *Motywacja i osobowość*, (tytuł oryginalny *Motivation and personality*), przekład J. Radzicki, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 62-68.

stan niezagrożenia, spokoju i pewności<sup>126</sup>. Ryszard Zięba opisuje je jako „stan i poczucie pewności oraz wolności od zagrożeń”<sup>127</sup>. Przytoczone opisy odnoszą się zarówno do podmiotowego jak też przedmiotowego znaczenia tego terminu. W aspekcie przedmiotowym oznacza on stan, w którym występuje fizyczny brak zagrożeń dla podmiotu bezpieczeństwa (człowieka, grupy społecznej). Zaś w ujęciu podmiotowym wskazuje subiektywny stan wewnętrzny podmiotu, jego odczuć w sferze emocjonalnej (psychicznej), określane jako „poczucie bezpieczeństwa” lub „poczucie zagrożenia”. Zauważyć należy, że niezaspokojenie jednej ze wspomnianych wyżej potrzeb biologiczno-fizjologicznych wywołuje u człowieka stan zagrożenia lub poczucie braku bezpieczeństwa.

W kontekście powyższego zauważyć należy, że pojęcie bezpieczeństwa nierozdzielnie związane jest z terminem zagrożenie, które „w ujęciu rzeczowym oznacza fizyczne czynniki (sytuacje lub stany), stanowiące dla danego podmiotu realne niebezpieczeństwo (zagrożające mu), zaś w ujęciu psychologicznym termin ten definiowany jest jako obawa przed utratą cennych dla podmiotu wartości”<sup>128</sup>. Podkreślić także należy, że zagrożenie nie jest stanem<sup>129</sup>, ale czynnikiem, który przeobraża stan bezpieczeństwa podmiotu powodując poczucie zagrożenia.

Uwzględniając przedstawione wyżej ustalenia, iż bezpieczeństwo postrzegane jest jako potrzeba wymagająca zaspokojenia, w tym kontekście można go również określić (nazwać) mianem swoistego rodzaju usługi społecznej, rozumianej jako „działalność służąca do zaspokajania potrzeb ludzkich, która nie znajduje żadnego ucieleśnienia w nowych dobrach materialnych”<sup>130</sup>, a także „grupa działań (...) wymagających dużego zaangażowania siły roboczej i dotyczących finansów, sprzedaży, dystrybucji (...) oraz przedsięwzięć i zawodów związanych z różnymi formami opieki osobistej”<sup>131</sup>. Zagwarantowanie człowiekowi poczucia bezpieczeństwa wpływa na jego indywidualną sprawność umożliwiającą mu właściwe funkcjonowanie, a także rozwój. Sprawność osobowa determinowana poczuciem bezpieczeństwa z kolei, jak zauważa Włodzimierz Fehler, wpływa na prawidłowe funkcjonowanie i rozwój państwa<sup>132</sup>.

Podkreślić należy, że tak z rozwojem indywidualnym jak i społecznym związane są ciągle zmiany odnoszące się zarówno do człowieka jak i jego otoczenia. Zachodzące

<sup>126</sup> *Słownik języka polskiego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, s. 49.

<sup>127</sup> R. Zięba, *Pojęcie i istota bezpieczeństwa w stosunkach międzynarodowych*, „Sprawy Międzynarodowe” 1989 nr 10. Cytuję za: B. Wiśniewski, *Bezpieczeństwo w teorii i badaniach naukowych*, WSPoL, Szczytno 2011, s. 14.

<sup>128</sup> J. Ziobro, *Wybrane aspekty współpracy oraz współdziałania organów i podmiotów w procesie zapewniania bezpieczeństwa powszechnego*, [w:] *Racjonalizacja zarządzania jednolitymi formacjami umundurowanymi odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo wewnętrzne*, tom II, B. Wiśniewski (red.), SGSP, Warszawa 2017, s. 108.

<sup>129</sup> Stan – położenie, warunki, w których ktoś (człowiek) lub coś (np. grupa) się znajduje. Por. M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego, tom III*, PWN, Warszawa 1983, s. 317.

<sup>130</sup> *Mała encyklopedia ekonomiczna*, PWE, Warszawa 1962, s. 764.

<sup>131</sup> G. Marshall (red.), *Słownik socjologii i nauk społecznych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 411.

<sup>132</sup> W. Fehler, *Bezpieczeństwo wewnętrzne współczesnej Polski. Aspekty teoretyczne i praktyczne*, ARTE, Warszawa 2012, s. 7.

w środowisku bezpieczeństwa<sup>133</sup> człowieka zmiany sprawiają, że współcześnie bezpieczeństwo należy postrzegać jako dynamiczny proces<sup>134</sup> społeczny, mający na celu zapewnienie bezpieczeństwa podmiotowi (człowiek, grupa społeczna), rozumianego jako ochrona przed zagrożeniem (usługa). Aleksandra Skrobacz zauważa, że uczestniczące w tym procesie podmioty starają się dostosować mechanizmy działania zapewniające im poczucie bezpieczeństwa adekwatnie do występujących zagrożeń. Podejmowane działania mają na celu uzyskanie akceptowalnego stanu bezpieczeństwa, dającego im poczucie pewności przetrwania i rozwoju<sup>135</sup>. Zaznaczyć jednak należy, iż bezpieczeństwo postrzegane zarówno jako „stan”, a także jako „proces” nie odznacza się stałością (w dłuższych przedziałach czasowych), a efekt ten wynika z ruchomości układu sił pomiędzy zagrożeniami, a możliwościami podmiotów zaangażowanych w jego zapewnianie.

Mimo wielu znaczeń terminu bezpieczeństwo należy je postrzegać jako pojęcie antropocentryczne<sup>136</sup>, które wprawdzie dotyczy wszelkich zjawisk fizycznych i przyrodniczych lub ich dowolnej kombinacji, ale jego postrzeganie odbywa się zawsze z perspektywy człowieka jako istoty społecznej. Wszelkie działania podejmowane w celu jego zapewnienia są ściśle związane z zagrożeniami stwarzającymi niebezpieczeństwo dla jego bytu. Rodzaj i charakter zagrożeń decyduje o wyborze środków ochronnych, których zastosowanie umożliwia zapewnienie lub przywrócenie poczucia bezpieczeństwa.

W naukach o bezpieczeństwie występuje wiele typologii bezpieczeństwa, które w swym podziale uwzględniają różne kryteria. Jednym z rodzajów jest klasyfikacja według kryterium lokalizacji źródeł zagrożeń (przestrzenne), które pozwala wyróżnić bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne. Jak zauważa Bogdan Zdrodowski jest to istotne rozróżnienie odnoszące się do prawie wszystkich zbiorowych podmiotów bezpieczeństwa, które w znaczeniu „wewnętrzne” odnosi się do stabilności i harmonii funkcjonowania podmiotu (możliwości trwania i rozwoju), zaś „zewnętrzne” dotyczy stosunków z innym podmiotami<sup>137</sup>. W kontekście powyższego oraz biorąc pod uwagę zakres niniejszego opracowania,

<sup>133</sup> Środowisko bezpieczeństwa – zewnętrzne i wewnętrzne, militarne i niemilitarne (cywilne) warunki bezpieczeństwa (warunki realizacji interesów danego podmiotu w dziedzinie bezpieczeństwa i osiągnięcia ustalonych przezeń celów w tym zakresie), charakteryzowane przy pomocy takich kategorii, jak: wyzwania, szanse, ryzyka oraz zagrożenia. Zob. <https://www.bbn.gov.pl/pl/bezpieczenstwo-narodowe/minislownik-bbn-propozy/6035,MINISLOWNIK-BBN-Propozycje-nowych-terminow-z-dziedziny-bezpieczenstwa.html> (19.10.2017).

<sup>134</sup> Proces – zbiór czynności, wzajemnie ze sobą powiązanych, których realizacja jest niezbędna dla uzyskania określonego rezultatu (najczęściej polegającego na zaspokojeniu potrzeb klienta wewnętrznego lub zewnętrznego). *Encyklopedia zarządzania*, <https://mfiles.pl/pl/index.php/Proces> (21.06.2017).

<sup>135</sup> Zob. A. Skrobacz, *Organizacje pozarządowe wobec wyzwań i zagrożeń bezpieczeństwa narodowego Polski w XXI wieku*, Ministerstwo Obrony Narodowej Departament Wychowania i Promocji Obronności, Warszawa 2006, s. 33-34.

<sup>136</sup> J. Kukułka, *Bezpieczeństwo a współpraca europejska: współzależności i sprzeczności interesów*, „Sprawy międzynarodowe” 1982, z. 7, s. 29.

<sup>137</sup> B. Zdrodowski, *Istota bezpieczeństwa*, [w:] *Teoria zarządzania kryzysowego*. Zarys, B. Zdrodowski (red.), WSPol, Szczepiń 2014, s. 15.

bezpieczeństwo wewnętrzne dotyczy wszystkiego „co wiąże się z równowagą i porządkiem na danym terytorium”<sup>138</sup>. Przy czym określenie „wewnętrzne”, w kontekście państwa jako podmiotu bezpieczeństwa, odnosi się do wszystkich jego atrybutów: terytorium, ludności, władzy, itp. Oznacza to, że problematyka bezpieczeństwa wewnętrznego obejmuje obszerny i złożony obszar oddziaływania oraz zakres przedsięwzięć niezbędnych do jego zapewnienia. W literaturze przedmiotu występuje wiele ujęć i definicji bezpieczeństwa wewnętrznego, a obszernego rozwinięcia tego pojęcia dostarcza Bernard Wiśniewski, który uważa, że „bezpieczeństwo wewnętrzne państwa to stan uzyskany w efekcie spełnienia przez państwo funkcji wewnętrznej realizowanej w ramach strategicznej polityki bezpieczeństwa narodowego, przejawiający się ochroną:

- w ujęciu wąskim – porządku konstytucyjnego, bezpieczeństwa publicznego i bezpieczeństwa powszechnego;
- w ujęciu szerokim – porządku konstytucyjnego, życia i zdrowia obywateli, majątku narodowego przed bezprawnymi działaniami, a także skutkami klęsk żywiołowych i katastrof”<sup>139</sup>.

Analiza powyższej definicji wskazuje, że na stan bezpieczeństwa wewnętrznego wpływa wiele czynników związanych ze stanem gospodarki państwa, sprawnością działania administracji publicznej i służb państwowych oraz organizacji społecznych odpowiedzialnych za przeciwdziałanie zagrożeniom oddziaływującym na poszczególne obszary bezpieczeństwa w ujęciu przedmiotowym (ekologiczne, energetyczne, ekonomiczne, informacyjne, konstytucyjne, powszechne, publiczne, społeczne i inne).

Uwzględniając powyższe kwestie w odniesieniu do problematyki niniejszego artykułu, niezbędnym staje się scharakteryzowanie wskazanych wyżej obszarów bezpieczeństwa wewnętrznego (konstytucyjne, publiczne, powszechne), a także powiązanych z nimi (wpływających na nie) wybranych rodzajów bezpieczeństwa w ujęciu przedmiotowym oraz wyeksponowanie podstawowych źródeł zagrożeń.

Bezpieczeństwo konstytucyjne, określane również mianem bezpieczeństwa ustrojowego jest związane z przestrzeganiem prawa w państwie, którego rdzeniem jest ustawa zasadnicza (Konstytucja). Obszarem jego zainteresowania w ujęciu państwowym jest ochrona organów władzy, prawnych procedur ich wyłaniania oraz zapewnienie warunków niezakłóconego funkcjonowania. Jego społeczny wymiar sprowadza się do stworzenia przez państwo prawnych gwarancji chroniących obywateli w istotnych sferach ich życia „zabezpieczając tym samym ich interesy i wolność. W demokracji konstytucyjnej zakres podstawowych wolności i praw obywatelskich jest szeroki i obejmuje ochronę wolności osobistych, praw politycznych

<sup>138</sup>A. Sekściński, *Bezpieczeństwo wewnętrzne w ujęciu teoretycznym. Geneza i współczesne rozumienie w naukach politycznych*, e-Politikon, Kwartalnik Naukowy Nr VI lato 2013, Uniwersytet Warszawski Ośrodek Analiz Politycznych, Warszawa 2012, s. 69.

<sup>139</sup>B. Wiśniewski, *Bezpieczeństwo wewnętrzne jako przedmiot badań*, [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne RP w ujęciu systemowym i zadań administracji publicznej*, B. Wiśniewski, S. Zalewski (red.), Wyższa Szkoła Administracji, Bielsko-Biała 2006, s. 26.

i socjalnych”<sup>140</sup>. Podstawowymi źródłami zagrożeń w tym obszarze są wewnętrzne napięcia w państwie powodowane balansowaniem elit i jednostek „na pograniczu prawa, łamaniu przepisów, oszustw”<sup>141</sup> oraz słaba skuteczność wymiaru sprawiedliwości, które podważają zaufanie obywateli do władzy. W wymiarze zewnętrznym zasadniczym źródłem zagrożeń bezpieczeństwa ustrojowego jest wszelka działalność obcych służb skierowana na struktury władzy (decyzyjne) państwa, a szczególnie terroryzm, którego celem jest wywarcie presji na sprawujących władzę w celu uzyskania określonego ich zachowania.

Bezpieczeństwo i porządek publiczny to ogół warunków oraz instytucji, których zadaniem jest ochrona życia, zdrowia i mienia obywateli oraz majątku narodowego i środowiska naturalnego przed bezprawnymi działaniami mogącymi zakłócić normalne funkcjonowanie społeczeństwa oraz poszczególnych jego członków (obywateli). Do głównych zagrożeń z tego obszaru zaliczyć należy wszelkie przejawy nieprawnych działań (zamachów na chronione dobra) określanych jako wykroczenia, przestępstwa, czy zachowania społecznie nieakceptowane. Ich podłożem (źródłem) mogą być: patologie w rodzinie, uzależnienia od alkoholu i narkotyków, niski status materialny, bezrobocie, znudzenie (pragnienie emocji), lekomyślność, przypadek, choroby (psychiczne, depresje), autodestrukcja<sup>142</sup>. Analizując sferę bezpieczeństwa i porządku publicznego w kontekście przetoczonych źródeł zagrożeń należy dostrzec jego związek z bezpieczeństwem społecznym, w literaturze przedmiotu definiowanym jako „ochrona, którą dostarcza społeczeństwo swoim członkom poprzez zapobieganie ekonomicznej i społecznej nędzy, która może być powodowana redukcją zarobków, chorobą, macierzyństwem, dyskryminacją w sektorze zatrudnienia, bezrobociem, niepełnosprawnością, podeszłym wiekiem i śmiercią. Dostarcza opiekę zdrowotną i ochronę dla rodzin z dziećmi”<sup>143</sup>. Zauważyć należy, iż zagwarantowanie oczekiwanego przez społeczeństwo poziomu zabezpieczenia społecznego może istotnie przyczyniać się do redukcji zagrożeń bezpieczeństwa i porządku publicznego, a przez to wpływać na stan bezpieczeństwa wewnętrznego.

Bezpieczeństwo powszechne (codzienne) odnosi się do stanu „otoczenia cywilizacyjnego i środowiska naturalnego, w którym obywatele i ich wspólnoty nie odczuwają zagrożenia swego istnienia, ani podstawowych interesów życiowych, ze względu na zapewnienie przez państwo formalnych, instytucjonalnych i praktycznych gwarancji ochrony prowadzących do społecznie akceptowalnego poziomu ryzyka”<sup>144</sup>. Autorzy w przytoczonej definicji

<sup>140</sup> B.R. Kuc, Z. Ścibiorek, *Podstawy metodologiczne nauk o bezpieczeństwie*, Wydawnictwo Menedżerskie PTM, Warszawa 2013, s. 19.

<sup>141</sup> B. Wiśniewski, *Ogólna dynamika wpływu wewnętrznych procesów społecznych państwa wpływających na bezpieczeństwo RP*, [w:] *Wyzwania, szanse, zagrożenia i ryzyka dla bezpieczeństwa narodowego RP o charakterze wewnętrznym*, R. Jakubczak, B. Wiśniewski (red.), WSPoL, Szczytno 2016, s. 81.

<sup>142</sup> Autodestrukcja – świadome niszczenie siebie pod względem fizycznym i psychicznym.

<sup>143</sup> B.R. Kuc, Z. Ścibiorek, dz. cyt., s. 17.

<sup>144</sup> Tamże, s. 18.

podkreślają rolę państwa<sup>145</sup> w procesie zapewniania bezpieczeństwa powszechnego. Katalog zagrożeń dotyczących tego obszaru obejmuje różnego rodzaju niekorzystne zjawiska (pożary, wypadki i katastrofy techniczne, klęski żywiołowe, osuwiska, itp.), które zagrażają życiu i zdrowiu ludzi oraz zwierząt, majątkowi (indywidualnemu i narodowemu) oraz środowisku naturalnemu. Dodać należy, że intensywny postęp cywilizacyjny oraz zmiany w środowisku naturalnym (w większości degradacyjne) jakie następują w otoczeniu człowieka sprawiają, że „katalog zagrożeń bezpieczeństwa powszechnego, czyhających na człowieka i jego cenne wartości (życie, zdrowie, majątek oraz środowisko) nieustannie się zmienia i powiększa”<sup>146</sup>, co sprawia, że pozostaje on zbiorem otwartym.

W kontekście powyższego należy zaznaczyć istotny związek pomiędzy bezpieczeństwem powszechnym, a bezpieczeństwem ekologicznym, które w literaturze przedmiotu traktowane jest jako „określona pewność zdrowego życia gatunku ludzkiego w jego środowisku”<sup>147</sup>. Definicja ta w odniesieniu do podstawowych kwantyfikatorów bezpieczeństwa (przetrwania i rozwoju) oznacza podejmowanie działań redukujących wszelkie szkodliwe czynniki powodujące degradację środowiska naturalnego w celu umożliwienia spokojnej i zdrowej egzystencji „wszystkich elementów ekosystemu”<sup>148</sup>.

Z bezpieczeństwem ekologicznym w ścisłym związku pozostaje bezpieczeństwo energetyczne stanowiące istotny element w procesie zapewniania bezpieczeństwa wewnętrznego. Jest ono definiowane jako „stan gospodarki umożliwiający pokrycie bieżącego i perspektywicznego zapotrzebowania odbiorców na paliwa i energię w sposób technicznie i ekonomicznie uzasadniony, przy minimalizacji negatywnego oddziaływania sektora energii na środowisko i warunki życia społeczeństwa”<sup>149</sup>. Należy podkreślić, iż w codziennej egzystencji człowieka ogromne znaczenie dla jego bezpieczeństwa odgrywa nieprzerwane dostarczanie energii elektrycznej, która stanowi czynnik warunkujący funkcjonowanie wszystkich płaszczyzn aktywności współczesnego państwa i społeczeństwa w wymiarze zbiorowym i indywidualnym. Brak prądu w aspekcie bezpieczeństwa codziennego oznacza: brak dostaw wody i odbioru ścieków; trudności w utrzymaniu należytej jakości produktów spożywczych; przerwanie lub poważne zakłócenie funkcjonowania systemów: łączności (telefonii, internetu), nadzoru i regulacji ruchu drogowego; ograniczenia w funk-

<sup>145</sup> Państwo – przymusowa organizacja, wyposażona w atrybuty władzy zwierzchniej po to, by ochraniać przed zagrożeniami zewnętrznymi i wewnętrznymi ład, zapewniający zasiedlającej jego terytorium społeczności, składającej się ze współzależnych grup o różnicowanych interesach, warunki egzystencji korzystne odpowiednio do siły ich ekonomicznej pozycji i politycznych wpływów. Por. M. Gulczyński, *Nauka o polityce*, Drukatur, Warszawa 2007, s. 108.

<sup>146</sup> J. Ziobro, *Wybrane aspekty współpracy oraz współdziałania organów i podmiotów w procesie zapewniania bezpieczeństwa...*, dz. cyt., s. 109.

<sup>147</sup> Szerzej: J. Kukułka, *Ekologiczne czynniki bezpieczeństwa*, [w:] *Bezpieczeństwo międzynarodowe w Europie Środkowej po zimnej wojnie*, J. Kukułka (red.), Scholar, Warszawa 1994, s. 106-108.

<sup>148</sup> B.R. Kuc, Z. Ścibiorek, dz. cyt., s. 20.

<sup>149</sup> *Polityka energetyczna Polski do 2025 roku*, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Zespół do spraw Polityki Energetycznej, Warszawa 2005, s. 6. Por. <http://www.bezpieczenstwoekonomiczne.pl/polityka2025.pdf> (15.11.2017).

cjonowaniu różnych instytucji zapewniających bezpieczeństwo obywateli (administracji, służb ratowniczych, placówek służby zdrowia, itp.). Rozważając wpływ bezpieczeństwa energetycznego na bezpieczeństwo powszechne należy także zwrócić uwagę na obszar związany z wykorzystaniem dostępnych na rynku paliw (węgiel, olej opałowy, gaz i inne) do ogrzewania obiektów w celu zapewnienia odpowiedniego komfortu termicznego, jako jednej z podstawowych potrzeb człowieka umożliwiającej mu przetrwanie i rozwój, w aspekcie wpływu ich zastosowania na środowisko w którym żyje człowiek. Aby unaocznić istotę problemu, należy przypomnieć skutki tzw. smogu<sup>150</sup> londyńskiego, który spowodował śmierć około 12 tys. osób<sup>151</sup>.

Analizując sferę bezpieczeństwa wewnętrznego należy także zwrócić uwagę na bezpieczeństwo informacyjne, które we współczesnym świecie odgrywa strategiczne znaczenie, gdyż „przepływ i wymiana informacji są podstawą funkcjonowania większości podmiotów (...), życia społecznego oraz kształtującego się społeczeństwa informacyjnego”<sup>152</sup>. W kontekście bezpieczeństwa wewnętrznego dotyczy to ochrony wszelkich systemów teleinformatycznych oraz informacji (wytwarzanych, przetwarzanych, przechowywanych i przesyłanych) w tych systemach przed ich nieprawym wykorzystaniem lub modyfikacją, zniszczeniem czy też uniemożliwieniem ich przetwarzania.

Ważną dziedziną związaną z bezpieczeństwem wewnętrznym jest bezpieczeństwo demograficzne, które zwłaszcza w obecnych uwarunkowaniach jest związane ze starzeniem się społeczeństwa polskiego, co stanowi zagrożenie dla stabilności rynku pracy i związanych z nim systemów zabezpieczenia społecznego oraz finansów publicznych. Niemniej jednak rozpatrując sferę bezpieczeństwa demograficznego Polski należy pamiętać, iż nie tylko czynniki ekonomiczne powinny determinować działalność władzy, ale także troska o zminimalizowanie skutków zachwiania równowagi pomiędzy kolejnymi pokoleniami w skali globalnej (całego społeczeństwa), jak i mikro (rodziny), stanowiącej podstawową komórkę społeczną<sup>153</sup>.

Podsumowując rozważania na temat podmiotowego i przedmiotowego postrzegania bezpieczeństwa wewnętrznego, trzeba zauważyć, iż należy je rozpatrywać w dwóch kontekstach (pozytywnym i negatywnym). Pozytywne postrzeganie bezpieczeństwa wewnętrznego wiąże się z aktywnym kształtowaniem pewności przetrwania podmiotu bezpieczeństwa (człowiek, grupa społeczna, państwo) przez podejmowanie wielopłaszczyznowych działań umożliwiających wykorzystanie szans rozwojowych. W ujęciu

<sup>150</sup> Smog – (termin będący pochodną terminów angielskich *smoke* – dym i *fog* – mgła): intensywne zanieczyszczenie atmosfery przez aerozole, spowodowane częściowo procesami naturalnymi, a częściowo działalnością człowieka, nienaturalne. Por: [https://www.ciop.pl/CIOPortalWAR/appmanager/ciop/pl?\\_nfpb=true&pageLabel=P14400132071346315291310&html\\_tresc\\_root\\_id=16487&html\\_tresc\\_id=300001886&html\\_klucz=16487&html\\_klucz\\_spis=16487](https://www.ciop.pl/CIOPortalWAR/appmanager/ciop/pl?_nfpb=true&pageLabel=P14400132071346315291310&html_tresc_root_id=16487&html_tresc_id=300001886&html_klucz=16487&html_klucz_spis=16487) (15.11.1017).

<sup>151</sup> Szerzej: <https://noizz.pl/zdrowie/ponad-60-lat-temu-wielki-smog-w-londynie-zabil-12-tys-osob-w-kilka-dni-czy-to-grozi/vj0crmv> (15.11.1017).

<sup>152</sup> B.R. Kuc, Z. Ścibiorek, dz. cyt., s. 22.

<sup>153</sup> Szerzej: tamże, s. 25-26.

negatywnym bezpieczeństwo wewnętrzne traktuje się jako przeciwstawianie zagrożeniom, których katalog jest zbiorem obszernym i otwartym.

Jak wspomniano wyżej katalog zagrożeń bezpieczeństwa wewnętrznego jest zbiorem obszernym i otwartym i w dychotomicznym podziale obejmuje zagrożenia antropogeniczne związane z szeroko rozumianą działalnością człowieka (zamierzoną lub niezamierzoną) oraz zagrożenia naturalne będące efektem oddziaływania sił przyrody. Zauważyć należy, że zagrożenia naturalne mają niezmienny charakter od początku ludzkiej egzystencji (powodzie, osuwiska, huragany, susze, ekstremalne opady, temperatury itp.), natomiast zagrożenia antropogeniczne ewoluują wraz z rozwojem cywilizacyjnym i związanym z nim postępem technicznym. Dlatego też w trosce o zapewnienie odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa wewnętrznego należy „poszukiwać racjonalnych metod gwarantujących likwidację lub chociażby ograniczenie negatywnych zjawisk”<sup>154</sup>. W procesie jego zapewnienia należy „w większym stopniu uwzględniać zagwarantowanie przetrwania i rozwoju podmiotu bezpieczeństwa, ponieważ w to wpisane jest uodparnianie się na zagrożenia i profilaktyczne oddziaływanie na przyczyny ich powstania, a nie na ich negatywne skutki”<sup>155</sup>. Wielowymiarowość i skala przedsięwzięć, które należy podejmować w celu zapewnienia oczekiwanego przez społeczeństwo poziomu bezpieczeństwa wewnętrznego wymaga spójnego działania wielu podmiotów, opartego na przemyślanej strategii<sup>156</sup> działania państwa, a także strategicznego zarządzania<sup>157</sup> realizowanego przez właściwe organy.

Jak zauważa Ryszard Jakubczak „zadaniem każdego państwa demokratycznego reprezentowanego przez władzę jest zagwarantowanie swoim obywatelom poziomu bezpieczeństwa, które jest przez nie do zaakceptowania oraz stopnia rozwoju, który umożliwi im osiągnięcie odpowiedniego poziomu egzystencji”<sup>158</sup>. Autor w powyższym stwierdzeniu podkreśla rolę władzy państwowej w zapewnianiu bezpieczeństwa, która poprzez swoje decyzje i podejmowane działania powinna dążyć do stworzenia formalnych i praktycznych warunków ochrony obywateli przed wszelkimi zagrożeniami, umożliwiając jednocześnie harmonijny i zrównoważony rozwój społeczeństwa.

<sup>154</sup>B. Wiśniewski, *Pojęcie oraz typologia bezpieczeństwa i zagrożeń*, [w:] *Bezpieczeństwo w teorii i badaniach naukowych...*, dz. cyt., s. 11.

<sup>155</sup>A. Czupryński, *Bezpieczeństwo w ujęciu teoretycznym*, [w:] *Bezpieczeństwo. Teoria – badania – praktyka*, A. Czupryński, B. Wiśniewski, J. Zboina, CNBOP-PIB, Józefów 2015, s. 10.

<sup>156</sup>Strategia – proces określania długofalowych celów i zamierzeń organizacji oraz przyjęcie kierunków działania, a także alokacji zasobów koniecznych do zrealizowania tych celów w możliwie najlepszy sposób. Por. J.W. Bandurski, *Zarządzanie strategiczne – podstawowe zagadnienia*, Wyższa Szkoła Ekonomiczno-Informatyczna w Warszawie, Warszawa 2007, s. 68.

<sup>157</sup>Zarządzanie strategiczne – kompleksowy ciągły proces zarządzania, nastawiony na formułowanie i wdrażanie skutecznych strategii opartych o analizę wyzwań i szans ich osiągnięcia. Szerzej: R. W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, PWN, Warszawa 2004, s. 244-246.

<sup>158</sup>R. Jakubczak, *Wprowadzenie*, [w:] *Wyzwania, szanse, zagrożenia i ryzyka...*, dz. cyt., s. 9.



Podstawowym narzędziem władzy w zapewnianiu bezpieczeństwa jest prawo<sup>159</sup> stanowiące istotny regulator stosunków społecznych w państwie oraz podstawę działania organów państwa. „Wiodącą rolę w procesie zapewniania bezpieczeństwa powszechnego odgrywa administracja publiczna, której na wszystkich szczeblach zorganizowania (centralnym, wojewódzkim, powiatowym i gminnym) na mocy obowiązujących przepisów powierzono szereg zadań w tym zakresie”<sup>160</sup>. Podkreślić należy, iż organy administracji publicznej „działają na podstawie i w granicach prawa”<sup>161</sup>, co oznacza, że podejmowane działania muszą mieć odzwierciedlenie w obowiązujących normach prawnych.

Politykę rozwoju państwa rozumianą jako zespół powiązanych ze sobą działań podejmowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, podnoszenia konkurencyjności gospodarki oraz tworzenia nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej, której realizacja istotnie wpływa na bezpieczeństwo wewnętrzne Polski określa ustawa<sup>162</sup>. Zapisy tej ustawy wskazują, że politykę rozwoju prowadzi się na podstawie strategii rozwoju, którą opracowują podmioty zobowiązane do prowadzenia tej polityki, czyli: Rada Ministrów, samorzady (wojewódzkie, powiatowe i gminne) oraz związki metropolitalne<sup>163</sup>. Enumeratywne wskazanie w ustawie podmiotów odpowiedzialnych za politykę rozwoju oznacza obligatoryjność jej prowadzenia przez wskazane szczeble i organy administracji publicznej. Podkreślić należy, iż w kształtowaniu polityki rozwoju Polski istotną rolę powierzono władzy centralnej oraz samorządom wszystkich szczebli, które są odpowiedzialne za rozwój poszczególnych obszarów (regionów) kraju. Istota udziału samorządów w kształtowaniu polityki rozwoju wynika z tego, że Polska jest terytorialnie zróżnicowana, a poszczególne regiony różnią się geograficznie, kulturowo oraz stopniem rozwoju wynikającym z zagospodarowania przestrzennego i nasycenia infrastrukturą techniczną. Zróżnicowanie to sprawia, że potrzeby ludności w poszczególnych obszarach są różne, co powoduje konieczność dostosowywania priorytetów podejmowanych działań do lokalnych potrzeb. Dlatego też polityka rozwojowa musi być różnicowana w skali kraju (terytorialne różnicowanie celów), co wiąże się z potrzebą wdrażania regionalnej polityki<sup>164</sup> rozwoju prowadzonej przez samorzady, niemniej jednak spójnej z kierunkami polityki prowadzonej przez władze centralne (Radę Ministrów).

<sup>159</sup> Prawo – zbiór norm postępowania regulujących stosunki społeczne ustanowionych lub uznanych w odpowiedniej formie przez państwo, których realizacja jest zagwarantowana zorganizowanym przymusem państwowym. Zob. E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Dom Organizatora, Toruń 2005, s. 29-30.

<sup>160</sup> J. Ziobro, *Wybrane aspekty współpracy oraz współdziałania organów i podmiotów w procesie zapewniania bezpieczeństwa...*, dz. cyt., s. 110.

<sup>161</sup> *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia* (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483), art. 7.

<sup>162</sup> Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (tj. Dz.U. z 2017 roku, poz. 1376, 1475).

<sup>163</sup> Por. tamże, art. 3.

<sup>164</sup> Polityka regionalna państwa to strategiczne działania podejmowane z inicjatywy rządu we współpracy z samorządami województw oraz innymi podmiotami władz samorządowych, które mają na celu poprawianie

W kontekście powyższego oraz zakresu niniejszego artykułu, należy zauważyć, że regionalizacja ma istotne znaczenie w sferze bezpieczeństwa wewnętrznego. Jak zauważa Edward A. Kołodziej jej konsekwencją jest to, że bezpieczeństwo przyjmuje różne formy w zależności od regionu, co powoduje, że przyjmowane rozwiązania i stosowne środki muszą być dostosowane do specyficznych potrzeb danego obszaru<sup>165</sup>. Oznacza to, że warunki środowiskowe (środowiska fizycznego) istotnie wpływają na zagrożenia bezpieczeństwa wewnętrznego oraz strategię przeciwdziałania im na danym terenie. Regionalizacja sprawia, że „w większym stopniu uwzględniana jest lokalna specyfika zagrożeń oraz metod i środków przeciwdziałania”<sup>166</sup>, szczególnie w obszarze bezpieczeństwa powszechnego (pożarów, katastrof technicznych, klęsk żywiołowych) i związanych z nim sfer, bezpieczeństwa ekologicznego i energetycznego. Ujęcie lokalne bezpieczeństwa pozwala także zidentyfikować charakterystyczne dla danej społeczności zagrożenia (np. bezrobocie, braki w infrastrukturze społecznej i bytowej, niedostępność opieki medycznej, itp.) w istotny sposób wpływające na stan bezpieczeństwa wewnętrznego, a które wspólnota postrzega jako pierwszoplanowe do rozwiązania.

Dodać należy, że współczesne samorządy w Polsce postrzegane są jako korporacje mieszkańców danego obszaru, wyodrębnione organizacyjnie i prawnie, demokratycznie zorganizowane i powołane do samodzielnego (podlegającego ochronie sądowej) wykonywania administracji publicznej i zaspokajania potrzeb zbiorowych w zakresie ustalonym przepisami prawa<sup>167</sup>, indywidualnie dla poszczególnych poziomów (wojewódzkiego<sup>168</sup>, powiatowego<sup>169</sup>, gminnego<sup>170</sup>).

Zakres zadań realizowanych przez poszczególne szczeble samorządu na rzecz wspólnot jest zróżnicowany. Do zadań samorządów gminnych należy zaspokajanie potrzeb zbiorowych obejmujących sprawy: ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej; gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego; zaopatrzenia w wodę, odbioru ścieków komunalnych, utrzymania urządzeń sanitarnych, odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepłą i gaz; działalności w zakresie telekomunikacji; lokalnego transportu zbiorowego;

---

konkurencyjności gospodarczej wszystkich regionów, wyrównywanie szans rozwojowych regionów oraz dążenie do spójności ekonomiczno-społecznej i terytorialnej w skali kraju i poszczególnych województw. Zob. <http://www.lex.pl/akt/-/akt/krajowa-strategia-rozwoju-regionalnego-jakie-zasady-i-cele-polityki-regionalnej-panstwa> (18.11.1017).

<sup>165</sup>E. A. Kołodziej, *Bezpieczeństwo międzynarodowe po zimnej wojnie od globalizacji do regionalizacji*, [w:] *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*, D. B. Bobrow, E. Haliżak, R. Zięba (red.), Fundacja Studiów Międzynarodowych, Warszawa 1997, s. 49.

<sup>166</sup>Szerzej: B.R. Kuc, Z. Ścibiorek, *Podstawy metodologiczne nauk...*, dz. cyt., s. 26.

<sup>167</sup>Zob. Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny*, [w:] *System prawa administracyjnego*, tom 6, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), C. H. Beck, Warszawa 2011, s. 128.

<sup>168</sup>Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. z 2017 roku, poz. 2096).

<sup>169</sup>Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2017 roku, poz. 1868).

<sup>170</sup>Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2017 roku, poz. 1875).

ochrony zdrowia; pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych; polityki prorodzinnej (wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, opieka nad kobietami w ciąży); edukacji publicznej; kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami; zieleni gminnej i zadrzewień; porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego; utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych, wspierania i upowszechniania idei samorządowej, w tym tworzenia warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych i wdrażania programów pobudzania aktywności obywatelskiej; promocji gminy; współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych<sup>171</sup>. Realizacja każdego z wymienionych zadań przekłada się na szeroko rozumiane bezpieczeństwo wewnętrzne.

Do zadań samorządu powiatowego należy wykonywanie zadań o charakterze ponadgminnym w zakresie: edukacji publicznej; promocji i ochrony zdrowia; pomocy społecznej; rodziny i systemu pieczy zastępczej; polityki prorodzinnej; wspierania osób niepełnosprawnych; transportu zbiorowego i dróg publicznych; kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami; kultury fizycznej i turystyki; geodezji, kartografii i katastru; gospodarki nieruchomościami; administracji architektoniczno-budowlanej; gospodarki wodnej; ochrony środowiska i przyrody; rolnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego; porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli; ochrony przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania powiatowego magazynu przeciwpowodziowego, przeciwpożarowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska; przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy; ochrony praw konsumenta; utrzymania powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych; obronności; współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz działalności w zakresie telekomunikacji<sup>172</sup>.

Zakres zadań samorządu wojewódzkiego jest zbliżony do zadań samorządów powiatowych z tym, że mają one charakter wojewódzki i obejmują w szczególności sprawy: edukacji publicznej, w tym szkolnictwa wyższego; promocji i ochrony zdrowia; kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami; pomocy społecznej; wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej; polityki prorodzinnej; modernizacji terenów wiejskich; zagospodarowania przestrzennego; ochrony środowiska; gospodarki wodnej, w tym ochrony przeciwpowodziowej, a w szczególności wyposażenia i utrzymania wojewódzkich magazynów przeciwpowodziowych; transportu zbiorowego i dróg publicznych; kultury fizycznej i turystyki; ochrony praw konsumentów; obronności; bezpieczeństwa publicznego; przeciwdziałania bezrobociu i aktywizacji lokalnego rynku pracy; działalności w zakresie telekomunikacji; ochrony roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy<sup>173</sup>.

<sup>171</sup> Por. tamże, art. 7.1.

<sup>172</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2017 roku, poz. 1868), art. 4.1.

<sup>173</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. z 2017 roku, poz. 2096), art. 14.1.

Analiza zakresów działania poszczególnych szczebli samorządów wskazuje, że zakres realizowanych zadań jest bardzo zbliżony. Niemniej jednak na poziomie lokalnym (gmina, powiat) działalność ta ma charakter bezpośredni, który w aspekcie bezpieczeństwa wewnętrznego odnosi się do bliskiego kontaktu z zagrożeniami, terenem oraz mieszkańcami. Z kolei na szczeblu regionalnym (województwa) podejmowane działania mają charakter: planistyczny, koncepcyjny, programowy, czy też strategiczny.

Najważniejszym dokumentem w polityce rozwojowej prowadzonej przez samorząd województwa jest „strategia rozwoju”, w której określa się cele i priorytety polityki rozwoju województwa. Według obowiązujących przepisów strategia powinna uwzględniać następujące cele: pielęgnowanie polskości oraz rozwój i kształtowanie świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej mieszkańców, a także pielęgnowanie i rozwijanie tożsamości lokalnej; pobudzanie aktywności gospodarczej; podnoszenie poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki województwa; zachowanie wartości środowiska kulturowego i przyrodniczego przy uwzględnieniu potrzeb przyszłych pokoleń; kształtowanie i utrzymanie ładu przestrzennego<sup>174</sup>. Prowadzenie przez samorząd województwa polityki rozwoju sprowadza się do: tworzenia warunków rozwoju gospodarczego, w tym kreowania rynku pracy; utrzymania i rozbudowy infrastruktury społecznej i technicznej o znaczeniu wojewódzkim; pozyskiwania i łączenia środków finansowych: publicznych i prywatnych w celu realizacji zadań z zakresu użyteczności publicznej; wspierania i prowadzenia działań na rzecz podnoszenia poziomu wykształcenia obywateli; racjonalnego korzystania z zasobów przyrody oraz kształtowania środowiska naturalnego, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju; wspierania rozwoju nauki i współpracy między sferą nauki i gospodarki, popierania postępu technologicznego oraz innowacji; wspierania rozwoju kultury oraz sprawowania opieki nad dziedzictwem kulturowym i jego racjonalnym wykorzystywaniem; promocji walorów i możliwości rozwojowych województwa; wspierania i prowadzenia działań na rzecz integracji społecznej i przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu<sup>175</sup>. Należy zauważyć, iż wskazany wyżej ogólny zakres i cele polityki rozwoju województwa w sposób jednoznaczny nie odnoszą się do zapewniania bezpieczeństwa wewnętrznego regionu i kraju.

Dlatego też, aby przedstawić wpływ strategii województwa podkarpackiego na bezpieczeństwo wewnętrzne jako głównego celu niniejszego opracowania dokonano szczegółowej analizy Strategii Rozwoju Województwa Podkarpackiego (dalej: SRWP) oraz poprzedzającej jej opracowanie Diagnostyki Sytuacji Społeczno-Gospodarczej Województwa Podkarpackiego, a także Regionalnego Programu Operacyjnego (dalej: RPO) stanowiącego podstawowe narzędzie we wdrażaniu strategii, w kontekście przeciwdziałania wcześniej przedstawionym zagrożeniom oraz likwidacji lub minimalizacji ich skutków.

<sup>174</sup>Tamże, art. 11.1.

<sup>175</sup>Tamże, art. 11.2.

Obowiązująca SRWP została opracowana przez Zarząd Województwa poprzez aktualizację strategii z roku 2007 i przyjęta przez sejmik w sierpniu 2013 roku<sup>176</sup>. W dokumencie tym, jako cel główny, precyzujący ogólną wizję rozwoju województwa, będący jednocześnie punktem docelowym podejmowanych działań wskazano „efektywne wykorzystanie zasobów wewnętrznych i zewnętrznych dla zrównoważonego i inteligentnego rozwoju społeczno-gospodarczego drogą do poprawy jakości życia mieszkańców”<sup>177</sup>. Cel ten odzwierciedla wizję przyszłego wizerunku społeczno-gospodarczego województwa, stanowiącą wzorzec do osiągnięcia, kierunkujący działania samorządu, który zamierza on uzyskać przez realizację określonych w SRWP zadań i związanych z nimi celów operacyjnych. Zgodnie z przyjętym wzorcem „w 2020 roku województwo podkarpackie będzie obszarem zrównoważonego i inteligentnego rozwoju gospodarczego, wykorzystującym wewnętrzne potencjały oraz transgraniczne położenie, zapewniającym wysoką jakość życia mieszkańców”<sup>178</sup>.

Przeprowadzona na potrzeby aktualizacji strategii Diagnoza Sytuacji Społeczno-Gospodarczej Województwa Podkarpackiego<sup>179</sup> polegająca na identyfikacji mocnych i słabych stron w procesie rozwoju pozwoliła na wypracowanie wniosków i rekomendacji kierunkujących podejmowane działania. Analiza przedmiotowego dokumentu w kontekście problematyki bezpieczeństwa wewnętrznego wskazuje, że „Podkarpacie charakteryzuje się dynamicznym, ale relatywnie niskim poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego”<sup>180</sup>. Poziom produktu krajowego brutto (dalej: PKB) na jednego mieszkańca był najniższy w kraju i wynosił 39%<sup>181</sup>. Czynnikiem ten oraz pozostałe podstawowe wskaźniki społeczno-ekonomiczne, jak stopa bezrobocia na poziomie 11,6%<sup>182</sup>, nasycenie podmiotami gospodarczymi<sup>183</sup>, dostępności usług publicznych<sup>184</sup> oraz jakość i ilość infrastruktury komunalnej (drogi, sieci wodociągowe i kanalizacyjne, oczyszczalnie ścieków, itp.) sytuowały województwo podkarpackie w grupie województw słabiej rozwiniętych.

<sup>176</sup> Uchwały Nr XXXVII/697/13 Sejmiku Województwa Podkarpackiego w Rzeszowie z dnia 26 sierpnia 2013 r.

<sup>177</sup> *Strategia rozwoju województwa – Podkarpacie 2020*, Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego, Rzeszów 2013, s. 38.

<sup>178</sup> Tamże, 35.

<sup>179</sup> *Diagnoza sytuacji społeczno-gospodarczej województwa podkarpackiego. Aktualizacja strategii rozwoju województwa podkarpackiego na lata 2007-2013*, Regionalne Obserwatorium Terytorialne, Departament Strategii i Planowania Przestrzennego, Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego, Rzeszów 2013.

<sup>180</sup> Tamże, s. 11.

<sup>181</sup> Szerzej: tamże s. 11-16.

<sup>182</sup> Tamże, s. 101.

<sup>183</sup> Wskaźnik liczby przedsiębiorstw ogółem na 1000 mieszkańców plasuje województwo podkarpackie na ostatnim miejscu wśród województw w kraju. Zob. tamże, s. 34.

<sup>184</sup> Usługi publiczne – służą całemu społeczeństwu lub zbiorowości lokalnej, których cechą jest to, że korzystanie przez jednego obywatela, czy grupę obywateli ma charakter zbiorowy, a wykluczenie kogokolwiek jest niemożliwe np. oddychanie nieskażonym powietrzem, korzystanie z rzek, jezior, autostrad, krajobrazu, z bezpieczeństwem wewnętrznego oraz zewnętrznego. Szerzej: B. Kożuch, A. Kożuch (red.), *Usługi publiczne. Organizacja i zarządzanie*, Instytut Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2011, s. 33-36.

Jak wynika z diagnozy, bezrobocie to istotny czynnik wpływający na zachwianie równowagi pomiędzy systemem potrzeb społecznych, a możliwością ich zaspokajania. Brak pracy stanowi jedną z głównych przyczyn ubóstwa i wykluczenia społecznego spowodowanego ograniczeniem dostępu do podstawowych dóbr instytucjonalnych odnoszących się do ochrony zdrowia, edukacji, kultury, rynku pracy itp., powodujących bezdomność, sieroctwo, uzależnienia, imigracje, dyskryminacje<sup>185</sup>. Czynniki te, jak przedstawiono to w prowadzonej wyżej analizie zagrożeń bezpieczeństwa wewnętrznego, istotnie przekładają się na stan bezpieczeństwa i porządku publicznego<sup>186</sup>, dlatego też wymagają strategicznego zainteresowania samorządu województwa.

Kolejnym obszarem wymagającym strategicznego działania jest sfera zdrowia publicznego. Jak wynika z przeprowadzonych badań Podkarpacie zajmowało przedostatnie miejsce w Polsce pod względem liczby lekarzy przypadających na 10 tys. mieszkańców<sup>187</sup>. Stan ten skutkował przede wszystkim ograniczoną dostępnością do specjalistycznych usług medycznych spowodowaną niewystarczającą liczbą personelu medycznego o odpowiednich kwalifikacjach<sup>188</sup>. Zauważyć należy, że deficyt personelu lekarskiego wynikał między innymi z braku odpowiedniej bazy dydaktycznej na terenie województwa umożliwiającej kształcenie na kierunku lekarskim<sup>189</sup>.

Ważnym elementem w przestrzeni województwa podkarpackiego wpływającym na możliwości jego rozwoju, a jednocześnie odnoszącym się do sfery bezpieczeństwa powszechnego jest stan i jakość infrastruktury transportowej występującej na Podkarpaciu, szczególnie w zakresie infrastruktury drogowej. Według danych zamieszczonych w RPO, 61% długości dróg krajowych zlokalizowanych na terenie województwa sklasyfikowano jako drogi o bardzo dużym ryzyku indywidualnym, z kolei stan dróg wojewódzkich w 45% przypadków uznawany jest za zły lub niezadowolający, efektem czego jest duża liczba wypadków i kolizji. Podstawową słabością istniejącej sieci drogowej w wielu większych miejscowościach, jest brak obwodnic. W miejscach gdzie trasy dróg przebiegają przez miasta ulicami o nieodpowiednich parametrach technicznych, intensywnie obudowanymi, wzrasta zagrożenie wypadkowe zarówno dla ich użytkowników jak i dla mieszkańców. Z danych wynika, że na Podkarpaciu liczba ofiar śmiertelnych na 100 tys. samochodów wynosi 14,46, przy średniej krajowej 14,38, zaś w przeliczeniu na 100 wypadków wskaźnik

<sup>185</sup>Szerzej: M. Kuta-Pałach, K. Malicki, M. Pokrzywa, S. Wilk, *Wykluczenie społeczne i ubóstwo w województwie podkarpackim*, Instytut Socjologii Uniwersytet Rzeszowski, Rzeszów 2011, s. 31-32.

<sup>186</sup>Według danych dotyczących oceny bezpieczeństwa publicznego przedstawionych w diagnozie w 2011 roku nastąpił na Podkarpaciu niewielki wzrost przestępczości, wyrażający się „wzrostem dynamiki wszczętych postępowań przygotowawczych (105,7%) oraz wzrostem dynamiki stwierdzonych przestępstw (105,2%)”. Por. *Diagnoza sytuacji społeczno-gospodarczej województwa podkarpackiego...*, s. 140.

<sup>187</sup>Tamże, s. 134.

<sup>188</sup>*Strategia rozwoju województwa – Podkarpacie 2020...*, s. 19.

<sup>189</sup>Tamże.

liczby zabitych osiąga 10,19 i również przewyższa średnią krajową (9,64)<sup>190</sup>. Pozostając w tematyce transportu w kontekście bezpieczeństwa wewnętrznego, w szczególności zaś bezpieczeństwa ekologicznego należy zauważyć, że duże natężenie ruchu samochodowego (w tym samochodów ciężarowych), który przebiega przez obszary zabudowane zwiększa zanieczyszczenie powietrza i potęguje hałas komunikacyjny, dlatego też obszar ten wymaga strategicznego oddziaływania.

Pozostając w tematyce bezpieczeństwa powszechnego należy zauważyć, iż w opracowanej na potrzeby aktualizacji strategii diagnozie sytuacji społeczno-gospodarczej wiele uwagi poświęcono zagrożeniom naturalnym i przemysłowym czyhającym na życie i zdrowie, majątek oraz środowisko naturalne, a które wymagają strategicznego podejścia w zakresie działań służących „prewencji ich wystąpienia (...) minimalizowania oraz likwidacji szkód w sytuacji ich zaistnienia”<sup>191</sup>. Jak zaznaczono w strategii występujące na Podkarpaciu warunki geograficzno-hydrologiczne sprawiają, że do największych zagrożeń w regionie należą zagrożenie powodzią oraz osuwanie się mas ziemi (osuwiska)<sup>192</sup>. Skala tych niekorzystnych zjawisk przybierała w ostatnich kilkunastu latach wymiary spełniające znamiona klęski żywiołowej, co stanowiło istotną przeszkodę w rozwoju województwa, a także niekorzystnie wpływało na bezpieczeństwo wewnętrzne w regionie. Kolejną grupę zagrożeń stanowią wszelkiego rodzaju anomalie klimatyczne i pogodowe, które wywołują gwałtowne burze, gradobicia, trąby powietrzne o niespotykanej sile, intensywne ulewy, itp., wywołując powodzie lub powodując lokalne podtopienia, zniszczenia budynków, upraw rolnych i drzewostanów oraz samoistne pożary w środowisku przyrodniczym.

Podkreślić należy, że województwo podkarpackie zajmuje drugą lokatę w skali kraju (za woj. małopolskim), gdzie groźne dla człowieka zjawiska pogodowe występowały najczęściej<sup>193</sup>. Spośród zagrożeń antropogenicznych, poza wspomnianymi już zagrożeniami w komunikacji na strategiczne zainteresowanie według autorów diagnozy w kontekście bezpieczeństwa powszechnego zasługują zagrożenia chemiczno-ekologiczne związane z transportem (w tym także rurociągami), magazynowaniem i przetwarzaniem różnych substancji i materiałów niebezpiecznych. Wspomnieć należy, iż na terenie województwa funkcjonuje 28 zakładów stwarzających zagrożenie wystąpienia poważnej awarii przemysłowej oraz 51 niekwalifikowanych do tej grupy, a stosujących w procesach technologicznych substancje niebezpieczne w ilościach, które mogą stwarzać zagrożenie poza terenem zakładu<sup>194</sup>. Analizując wpływ warunków gospodarczych na zagrożenia bezpieczeństwa powszechnego należy w działaniach strategicznych zwrócić uwagę na obszar rolnictwa.

<sup>190</sup> Regionalny Program Operacyjny Województwa Podkarpackiego na lata 2014-2020, Załącznik nr 1 do Uchwały Nr 33/629/15 Zarządu Województwa Podkarpackiego w Rzeszowie z dnia 3 marca 2015 r., s. 16.

<sup>191</sup> *Diagnoza sytuacji społeczno-gospodarczej województwa podkarpackiego...*, s. 219.

<sup>192</sup> *Strategia rozwoju województwa – Podkarpacie 2020...*, s. 21.

<sup>193</sup> *Diagnoza sytuacji społeczno-gospodarczej województwa podkarpackiego...*, s. 224.

<sup>194</sup> J. Ziobro, *Ochotnicze strażne pożarne w Krajowym Systemie Ratowniczo-Gaśniczym*, [praca doktorska], WSPoL, Szczepno 2017, s. 116.

Duże rozdrobnienie oraz niska opłacalność produkcji w tym sektorze powodują, że wzrasta powierzchnia nieużytków, co w sprzyjających warunkach klimatycznych (susza) powoduje wzrost zagrożeń pożarowych. Pożary nieużytków w rolnictwie niejednokrotnie są bezpośrednią przyczyną pożarów lasów, czy zabudowań, powodując duże straty materialne w mieniu i ekosystemie, a także śmierć i obrażenia ludzi i zwierząt.

Analizując sferę bezpieczeństwa wewnętrznego w kontekście Strategii Rozwoju Województwa Podkarpackiego należy zwrócić uwagę na bezpieczeństwo energetyczne regionu oraz związane z nim bezpieczeństwo ekologiczne. Według analizy SWOT dla tej dziedziny zdiagnozowanymi słabymi stronami wymagającymi strategicznych działań są: przestarzała infrastruktura generująca duże straty energii (linie energetyczne na obszarach wiejskich oraz ciepłownie i ciepłociągi w miastach) oraz nieliczne wykorzystanie w produkcji energii ferm wiatrowych i innych odnawialnych źródeł energii (dalej: OZE).

Opracowana na podstawie diagnozy nowelizacja SRWP obejmuje cztery kluczowe dziedziny strategicznych działań:

- konkurencyjna i innowacyjna gospodarka,
- kapitał ludzki i społeczny,
- sieć osadnicza,
- środowisko i energetyka.

Dla każdej z dziedzin wskazano cele strategiczne skorelowane z potrzebami oraz szansami i zagrożeniami dla regionu, które samorząd województwa zamierza osiągnąć poprzez realizację strategii. Każda dziedzina strategicznego działania została podzielona na priorytety tematyczne, dla których wskazano szczegółowe cele rozwojowe do osiągnięcia.

Działania podejmowane w ramach pierwszej dziedziny, konkurencyjna i innowacyjna gospodarka, mają na celu „rozwijanie przewag regionu w oparciu o kreatywne specjalizacje jako przejaw budowania konkurencyjności krajowej i międzynarodowej”<sup>195</sup>. Obejmują one pięć priorytetów tematycznych: przemysł; nauka, badania i szkolnictwo wyższe; turystyka, rolnictwo oraz instytucje otoczenia biznesu. Podejmowane działania w ramach poszczególnych priorytetów mają na celu rozwój regionu, poprawę bytu jego mieszkańców poprzez: wzmocnienie istniejących i rozwijanie nowych innowacyjnych sektorów przemysłu; rozwój szkolnictwa wyższego i sfery badawczo-rozwojowej stanowiących kluczowe czynniki stymulujące rozwój regionu; wykorzystanie walorów turystycznych województwa; poprawę funkcjonowania sektora rolno-spożywczego, a także rozwój przedsiębiorczości przez wspieranie instytucji otoczenia biznesu. Osiągnięcie powyższych celów może wpłynąć na spadek bezrobocia w regionie oraz poprawę jakości życia mieszkańców, co w konsekwencji może przyczynić się do poprawy bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz bezpieczeństwa socjalnego w regionie<sup>196</sup>.

<sup>195</sup> *Strategia rozwoju województwa – Podkarpacie 2020...*, s. 38.

<sup>196</sup> Szerzej: tamże, s. 40-55.



Druga dziedzina strategicznego działania skierowana jest na kapitał ludzki i społeczny, a jej celem jest „rozwój kapitału ludzkiego i społecznego jako czynników: innowacyjności regionu oraz poprawy poziomu życia mieszkańców”<sup>197</sup>. W ramach wspomnianej dziedziny wskazano sześć priorytetów: edukację; kulturę i dziedzictwo kulturowe; społeczeństwo obywatelskie; włączenie społeczne; zdrowie publiczne oraz sport powszechny. Szczególnie znaczenie w kontekście bezpieczeństwa wewnętrznego posiadają działania związane z poprawą jakości usług edukacyjnych oraz dostosowaniem ich do zmieniającego się rynku pracy i postępu technologicznego. Trzeba bowiem podkreślić, iż przyszłość młodzieży, która kończy edukację i wchodzi na rynek pracy zdecydowanie zależy od posiadanego wykształcenia i kwalifikacji, co istotnie przekłada się na poziom bezrobocia w tej grupie. Ważny obszar strategicznego oddziaływania dotyczy włączenia społecznego, którego celem jest ograniczenie negatywnych zjawisk (patologii) w przestrzeni społecznej, a przez to zmniejszenie poziomu biedy i wykluczenia społecznego. Z priorytetem tym skorelowane są przedsięwzięcia w przestrzeni kultury oraz sportu związane z rozwijaniem potencjału kulturalnego i bazy sportowej oraz poprawą ich dostępności dla społeczeństwa. Wspomniane działania mogą ograniczyć liczbę niepoprawnych zachowań stanowiących zagrożenia dla bezpieczeństwa i porządku publicznego. Działania dotyczące zdrowia publicznego są szczególnie istotne dla bezpieczeństwa, gdyż ich celem jest poprawa dostępności usług medycznych (w tym także świadczonych przez Państwowe Ratownictwo Medyczne), mających na celu ochronę najcenniejszych dla człowieka wartości: zdrowia i życia<sup>198</sup>.

Trzecia dziedzina odnosząca się do sieci osadniczej dotyczy działań, których celem jest „podniesienie dostępności oraz poprawa spójności funkcjonalno-przestrzennej jako element budowania potencjału rozwojowego regionu”<sup>199</sup>. W ramach tej dziedziny wyróżniono pięć priorytetów tematycznych: dostępność komunikacyjna; dostępność technologii informacyjnych; funkcje metropolitarne Rzeszowa, funkcje obszarów wiejskich oraz spójność przestrzeni i wzmocnienie funkcji biegunów wzrostu<sup>200</sup>. W kontekście bezpieczeństwa wewnętrznego istotne znaczenie posiadają działania w ramach priorytetu „dostępność komunikacyjna”, których celem jest rozwój drogowej sieci transportowej na terenie województwa poprzez: budowę dróg szybkiego ruchu (autostrada A4, droga ekspresowa S19 i S74), obwodnic, a także rozbudowę i modernizację istniejącej sieci drogowej i przyległej do niej infrastruktury.

W efekcie tych działań powinna nastąpić poprawa poziomu bezpieczeństwa w transporcie (bezpieczeństwo powszechne) oraz obniżenie negatywnego wpływu transportu

<sup>197</sup>Tamże, s. 39.

<sup>198</sup>Szerzej: tamże, s. 56-71.

<sup>199</sup>Tamże, s. 39.

<sup>200</sup>Bieguny wzrostu są jedną z koncepcji rozwoju gospodarczego, którą można stosować na różnych poziomach delimitacji. Teoria ta może tłumaczyć rozwój zarówno na poziomie lokalnym, jak i regionalnym. Ma ona głębokie umocowanie w teorii wzrostu endogenicznego, w której najważniejsze jest wykorzystanie funkcjonującego wewnątrz regionu potencjału społeczno-gospodarczego. Przy czym pokonywanie barier rozwojowych powinno następować przez pobudzanie wewnętrznych – endogennych – czynników wzrostu. Por. tamże, s. 140.

na środowisko (bezpieczeństwo ekologiczne). Z kolei działania w ramach rozwijania dostępności technologii informacyjnych mogą umożliwić sprawny przesył informacji pomiędzy obywatelami, a elementami systemu bezpieczeństwa wewnętrznego, umożliwiając ich szybkie i sprawne działanie w likwidacji wszelkich zagrożeń. Działania w ramach priorytetów funkcji metropolitalnych Rzeszowa oraz obszarów wiejskich związane z modernizacją i budową infrastruktury technicznej (sieci wodociągowe, kanalizacje, linie energetyczne, itp.) to przedsięwzięcia istotnie wpływające na bezpieczeństwo ekologiczne i energetyczne. Zauważyć także należy, iż budowa sieci wodociągowych spełniających wymogi obowiązujących norm technicznych, przyczynia się do poprawy zaopatrzenia wodnego do zewnętrznego gaszenia pożarów w obszarach zurbanizowanych<sup>201</sup>.

Ostatnia dziedzina strategicznych działań ujęta w SRWP nazwana środowisko i energetyka jest ściśle i bezpośrednio związana z bezpieczeństwem. Strategicznym celem podejmowanych w ramach tej dziedziny przedsięwzięć jest „racjonalne i efektywne wykorzystanie zasobów z poszanowaniem środowiska naturalnego sposobem na zapewnienie bezpieczeństwa i dobrych warunków życia mieszkańców oraz rozwoju gospodarczego województwa”<sup>202</sup>. W ramach tej dziedziny zostały wskazane trzy priorytety tematyczne powiązane z różnymi sferami bezpieczeństwa wewnętrznego.

Pierwszy z nich określony jako zapobieganie i przeciwdziałanie zagrożeniom oraz usuwanie ich negatywnych skutków ma na celu „zabezpieczenie mieszkańców województwa podkarpackiego przed negatywnymi skutkami zagrożeń wywołanych czynnikami naturalnymi oraz wynikających z działalności człowieka”<sup>203</sup>. Przewidywane w tym priorytecie działania odnoszą się do sfery bezpieczeństwa powszechnego i obejmują zapobieganie, przeciwdziałanie oraz usuwanie negatywnych skutków: powodzi, osuwisk, ekstremalnych zjawisk atmosferycznych (huragany, grad, susze, itp.), katastrof antropogenicznych (komunikacyjnych, chemiczno-ekologicznych) oraz pożarów. Zakres przewidywanych działań jest bardzo szeroki i obejmuje między innymi: budowę i modernizację różnorodnych urządzeń hydrotechnicznych zapewniających bierną ochronę przed powodzią; wprowadzanie nowoczesnych systemów monitoringu zagrożeń oraz ostrzegania o nich; rozwój (szkolenie personelu, wyposażanie w nowoczesny sprzęt i urządzenia ratownicze) systemów i podmiotów reagowania (ratowniczych) na materializujące się zagrożenia, umożliwiając im świadczenie usług ratowniczych o odpowiednim standardzie i w wymaganym czasie; inne przedsięwzięcia umożliwiające skuteczne przeciwdziałanie występowaniu zagrożeń, a w chwili ich materializacji skuteczne reagowanie oraz odbudowę zniszczeń<sup>204</sup>. W ramach tego priorytetu przewidziano również działania mające na celu poprawę bezpieczeństwa publicznego związanego z różnymi zagrożeniami społecznymi w miejscach publicznych

<sup>201</sup> Szerzej: tamże, s. 72-94.

<sup>202</sup> Tamże, s. 39.

<sup>203</sup> Tamże, s. 95.

<sup>204</sup> Szerzej: tamże, s. 95-97.

gdzie gromadzi się duża liczba ludzi ( imprezy masowe, popularne miejsca turystyczne, itp.). Proponowane przedsięwzięcia obejmują głównie wyposażanie odpowiedzialnych za atmosferę bezpieczeństwa jednostek w „nowoczesny sprzęt specjalistyczny umożliwiający monitorowanie zagrożeń społecznych oraz podjęcie koniecznych działań w każdych warunkach, w rejonach o wzmożonym ruchu turystyczno-rekreacyjnym, akwenach wodnych, szlakach turystycznych, trasach narciarskich, w terenach trudno dostępnych”<sup>205</sup>.

Drugi priorytet w ramach tej dziedziny obejmuje przedsięwzięcia dotyczące ochrony środowiska, których celem jest „osiągnięcie i utrzymanie dobrego stanu środowiska oraz bioróżnorodności poprzez zrównoważony rozwój województwa”<sup>206</sup>. Kierunki planowanych działań mają za zadanie zapewnienie dobrego stanu środowiska naturalnego, którego stan istotnie wpływa na możliwość trwania i rozwoju społeczeństwa. Odnoszą się one w szczególności do: ochrony powietrza, właściwej gospodarki odpadami, zapewnienia odpowiedniej gospodarki wodno-ściekowej oraz zachowania i ochrony różnorodności biologicznej<sup>207</sup>.

Trzeci priorytet obejmuje działania, których celem jest „zwiększenie bezpieczeństwa energetycznego i efektywności energetycznej województwa podkarpackiego poprzez racjonalne wykorzystanie paliw i energii z uwzględnieniem lokalnych zasobów, w tym odnawialnych źródeł energii”<sup>208</sup>. Jak wykazano we wcześniejszych rozważaniach bezpieczeństwo energetyczne jest istotnym obszarem bezpieczeństwa wewnętrznego, które oddziałuje na wszystkie dziedziny aktywności społeczeństwa. Kierunki działań planowanych w ramach trzeciego priorytetu obejmują: efektywne wykorzystanie posiadanych konwencjonalnych źródeł energii elektrycznej oraz zasobów gazu; racjonalne gospodarowanie energią oraz zwiększanie efektywności energetycznej; rozwój energetyki wykorzystującej OZE. Zakres przewidywanych działań obejmuje między innymi: modernizację istniejących systemów elektroenergetycznych (wytwarzania, przesyłu, dystrybucji); racjonalne wydobycie gazu ziemnego oraz jego magazynowanie; modernizację obiektów budowlanych pod kątem energooszczędności; przyłączanie źródeł kogeneracyjnych do sieci elektroenergetycznych i ciepłowniczych; promowanie i budowanie OZE, jako alternatywnych źródeł wytwarzania energii poprawiających bezpieczeństwo energetyczne i ekologiczne regionu.

Podsumowując należy podkreślić, iż obowiązująca SRWP jest dokumentem kierunkowym, który jest mocno osadzony w realiach województwa. Zawarte w niej kluczowe dziedziny działań strategicznych oraz przyporządkowane im priorytety tematyczne dotyczą w szerokim zakresie wielu istotnych zagadnień związanych z bezpieczeństwem wewnętrznym. Projektowane przedsięwzięcia zmierzające do poprawy tegoż bezpieczeństwa obejmują różnorodne działania skierowane do: obywateli, podmiotów gospodarczych, administracji, służb, inspekcji i straży. Istotnym warunkiem osiągnięcia oczekiwanego

<sup>205</sup>Tamże, s. 98.

<sup>206</sup>Tamże, s. 100.

<sup>207</sup>Szerzej: tamże, s. 100-103.

<sup>208</sup>Tamże, s. 107.

poziomu bezpieczeństwa wewnętrznego w regionie jest dobra (zaangażowana) współpraca wszystkich wspomnianych podmiotów, oparta o zasadę „współdziałania i współodpowiedzialności”<sup>209</sup>.

### Bibliografia

- Bandurski J.W., *Zarządzanie strategiczne – podstawowe zagadnienia*, Wyższa Szkoła Ekonomiczno-Informatyczna w Warszawie, Warszawa 2007.
- Bobrow D.B., Haliżak E., Zięba R. (red.), *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*, Fundacja Studiów Międzynarodowych, Warszawa 1997.
- Czupryński A., Wiśniewski B., Zboina J., *Bezpieczeństwo. Teoria – badania – praktyka*, CNBOP-PIB, Józefów 2015.
- Fehler W., *Bezpieczeństwo wewnętrzne współczesnej Polski. Aspekty teoretyczne i praktyczne*, ARTE, Warszawa 2012.
- Griffin R.W., *Podstawy zarządzania organizacjami*, PWN, Warszawa 2004.
- Gulczyński M., *Nauka o polityce*, Druktur, Warszawa 2007.
- Hauser H., Niewiadomski Z., Wróbel A. (red.), *System prawa administracyjnego*, tom 6, C. H. Beck, Warszawa 2011.
- Jakubczak R., Wiśniewski B. (red.), *Wyzwania, szanse, zagrożenia i ryzyka dla bezpieczeństwa narodowego RP o charakterze wewnętrznym*, WSPoL, Szczytno 2016.
- Kożuch B., Kożuch A. (red.), *Usługi publiczne. Organizacja i zarządzanie*, Instytut Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2011.
- Kuc B.R., Ścibiorek Z., *Podstawy metodologiczne nauk o bezpieczeństwie*, Wydawnictwo Menedżerskie PTM, Warszawa 2013.
- Kukułka J. (red.), *Bezpieczeństwo międzynarodowe w Europie Środkowej po zimnej wojnie*, Scholar, Warszawa 1994.
- Kuta-Pałach M., Malicki M., Pokrzywa M., Wilk S., *Wykluczenie społeczne i ubóstwo w województwie podkarpackim*, Instytut Socjologii Uniwersytet Rzeszowski, Rzeszów 2011.
- Maslow A.H., *Motywacja i osobowość*, (tytuł oryginalny *Motivation and personality*), przekład: Radzicki J., Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Dom Organizatora, Toruń 2005.
- Rosa R. (red.), *Filozofia bezpieczeństwa personalnego i strukturalnego*, AON, Warszawa 1993.
- Skrabacz A., *Organizacje pozarządowe wobec wyzwań i zagrożeń bezpieczeństwa narodowego Polski w XXI wieku*, Ministerstwo Obrony Narodowej Departament Wychowania i Promocji Obronności, Warszawa 2006.
- Wiśniewski B., Zalewski S. (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne RP w ujęciu systemowym i zadań administracji publicznej*, Wyższa Szkoła Administracji, Bielsko-Biała 2006.

<sup>209</sup>W. Kitler, A. Skrabacz, *Bezpieczeństwo ludności cywilnej. Pojęcia, organizacja i zadania w czasie pokoju, kryzysu i wojny*, Towarzystwo Wiedzy Obronnej, Warszawa 2010, s. 230.

- Wiśniewski B, *Bezpieczeństwo w teorii i badaniach naukowych*, WSPoL, Szczytno 2011.
- Wiśniewski B. (red.), *Racjonalizacja zarządzania jednolitymi formacjami umundurowanymi odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo wewnętrzne*, tom II, SGSP, Warszawa 2017.
- Zdrodowski B. (red.), *Teoria zarządzania kryzysowego. Zarys*, WSPoL, Szczytno 2014.
- Kukułka J., *Bezpieczeństwo a współpraca europejska: współzależności i sprzeczności interesów*, „Sprawy międzynarodowe” 1982, Z. 7.
- Sekściński A., *Bezpieczeństwo wewnętrzne w ujęciu teoretycznym. Geneza i współczesne rozumienie w naukach politycznych*, e-Politikon, Kwartalnik Naukowy Nr VI lato 2013, Uniwersytet Warszawski Ośrodek Analiz Politycznych, Warszawa 2012.
- Marshall G. (red.), *Słownik socjologii i nauk społecznych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.
- Szymczak M. (red.), *Słownik języka polskiego, tom III*, PWN, Warszawa 1983.
- *Mała encyklopedia ekonomiczna*, PWE, Warszawa 1962.
- *Słownik języka polskiego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1996.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2017 roku, poz. 1875).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2017 roku, poz. 1868).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. z 2017 roku, poz. 2096).
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (t.j. Dz.U. z 2017 roku, poz. 1376, 1475).
- Uchwały Nr XXXVII/697/13 Sejmiku Województwa Podkarpackiego w Rzeszowie z dnia 26 sierpnia 2013 r.
- *Diagnoza sytuacji społeczno-gospodarczej województwa podkarpackiego. Aktualizacja strategii rozwoju województwa podkarpackiego na lata 2007-2013*, Regionalne Obserwatorium Terytorialne, Departament Strategii i Planowania Przestrzennego, Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego, Rzeszów 2013.
- *Regionalny Program Operacyjny Województwa Podkarpackiego na lata 2014-2020*, Załącznik nr 1 do Uchwały Nr 33/629/15 Zarządu Województwa Podkarpackiego w Rzeszowie z dnia 3 marca 2015 r.
- *Strategia rozwoju województwa – Podkarpacie 2020*, Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego, Rzeszów 2013.
- Ziobro J., *Ochotnicze straże pożarne w Krajowym Systemie Ratowniczo-Gaśniczym*, [praca doktorska], WSPoL, Szczytno 2017.
- <http://encyklopedia.pwn.pl/haslo/potrzeba;3961121.html>.
- <http://www.bezpieczenstwoekonomiczne.pl/polityka2025.pdf>.
- <http://www.lex.pl/akt/-/akt/krajowa-strategia-rozwoju-regionalnego-jakie-zasady-i-cele-polityki-regionalnej-panstwa>.



lic. Sylwia Nowak  
lic. Wioletta Przecherka

Uniwersytet Pedagogiczny w Krakowie

## Udział służb specjalnych w zapewnianiu bezpieczeństwa wewnętrznego państwa

**B**ezpieczeństwo jest nieodłącznym towarzyszem człowieka oraz stanowi jego pierwotną i elementarną potrzebę. Jest wieloznaczną kategorią, którą można ująć zarówno w szerokim, jak i wąskim kontekście. W szerszym znaczeniu oznacza zdolność do przeciwdziałania zagrożeniom, natomiast w węższym stanowi zdolność danego podmiotu do przetrwania oraz rozwoju. Ogólne ujęcie bezpieczeństwa można definiować jako stan mający zapewnić ochronę życia, zdrowia, mienia, a także innych wartości przed działaniami o charakterze bezprawnym, jak również ochronę zasad współżycia społecznego<sup>210</sup>. Literatura przedmiotu wymienia m.in. bezpieczeństwo: narodowe, państwowe, wewnętrzne, zewnętrzne, publiczne, powszechne, mienia, ludzi i inne.

Obserwacja ostatnich wydarzeń pokazuje, iż katalog współczesnych zagrożeń wciąż jest szeroki. Tłumaczy to stymulację wysiłków, które odnoszą się do zapewniania bezpieczeństwa oraz zwiększania jego poczucia wśród społeczeństwa. Jednocześnie pojawiają się koncepcje, które sugerują niemożność zahamowania niektórych procesów determinujących wielorakie zagrożenia współczesnego człowieka. Istotną rolę pełni tutaj poprawne zdefiniowanie bezpieczeństwa wewnętrznego, a także określenie roli i miejsca jakie pełnią w nim poszczególne służby, w tym służby specjalne.

Obecnie można dostrzec wzrost znaczenia oraz stopnia wykorzystania pojęcia „bezpieczeństwo wewnętrzne”. Jest to wynik utrwalonego podziału zagrożeń dla narodów i państw. Bezpieczeństwo wewnętrzne odnosi się do sfery bezpieczeństwa narodowego oraz publicznego, która wiąże się z różnymi zagrożeniami i czynnikami ryzyka mającymi charakter krajowy, czyli wewnętrzny<sup>211</sup>.

Biorąc pod uwagę instytucjonalny punkt widzenia, służby specjalne pełnią jedną z zasadniczych funkcji w sferze bezpieczeństwa, pomimo iż żaden z aktów normatywnych nie przedstawia ich jednolitej definicji. Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa

<sup>210</sup> Czupryński A., *Bezpieczeństwo w ujęciu aksjologicznym*, [w:] *Bezpieczeństwo na lądzie, morzu i w powietrzu w XXI w.*, J. Zboina (red.), Józefów 2014, s. 16.

<sup>211</sup> Gawroński S., *Media relations służb mundurowych w Polsce: analiza wybranych formacji*, Kraków-Rzeszów-Zamość 2011, s. 45-47

narodowego definiuje służby specjalne jako „ogólną nazwę dla cywilnych i wojskowych służb organizujących i prowadzących działania wywiadowcze i kontrwywiadowcze”<sup>212</sup>. Z kolei Encyklopedia szpiegostwa określa służby specjalne jako: „(...) zbiorcze określenie wszystkich służb wywiadowczych, cywilnych i wojskowych oraz innych służb bezpieczeństwa, których działalność odbiega od zwykłej praktyki policyjnej. Należą do nich między innymi wywiady i kontrwywiady cywilne oraz wojskowe, specjalne jednostki antyterrorystyczne i do walki z narkomanią oraz służby bezpieczeństwa zajmujące się ochroną przedstawicieli państw, ważnych budynków (...)”<sup>213</sup>. Z kolei Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu definiuje służby specjalne w ujęciu podmiotowym. Art. 11 ww. ustawy mianem służb specjalnych określa Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencję Wywiadu, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Służbę Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbę Wywiadu Wojskowego<sup>214</sup>.

Najczęściej służby specjalne dzieli się na: służby o charakterze wywiadowczym oraz o charakterze kontrwywiadowczym. Wywiad stanowią te podmioty instytucjonalne, które odpowiadają za pozyskanie, zgromadzenie, przetworzenie, analizę i przekaz informacji ważnych dla bezpieczeństwa państwa. Kontrwywiad stanowią podmioty, których zasadniczy cel działania stanowi ochrona informacji niezbędnych dla bezpieczeństwa państwa oraz ochrona przed ich nielegalnym pozyskaniem przez wywiady państw obcych<sup>215</sup>. Klasyfikując polskie służby specjalne, można wyodrębnić cywilne służby specjalne, które podlegają Prezesowi Rady Ministrów. Są nimi: Agencja Wywiadu, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Centralne Biuro Antykorupcyjne. Drugą kategorię stanowią służby specjalne o charakterze wojskowym, czyli Służba Wywiadu Wojskowego i Służba Kontrwywiadu Wojskowego.

Funkcjonowanie służb specjalnych jest ściśle związane z bezpieczeństwem państwa, które powinno być postrzegane jako wartość wymagająca ochrony w sposób permanentny oraz uwzględniający zmiany, które zachodzą zarówno wewnątrz jak i na zewnątrz państwa. Polityka bezpieczeństwa danego państwa musi uwzględniać działalność służb specjalnych, co jest związane z efektywnym wykorzystywaniem przez elity rządzące instytucji bezpieczeństwa dla realizacji interesów danego narodu. Zarówno wojskowe jak i cywilne służby specjalne zostały powołane w celu zagwarantowania bezpieczeństwa państwa oraz jego obywateli. W przypadku służb specjalnych wyodrębnia się trzy podstawowe funkcje: informacyjną, policyjną i ochronno-kontrolną. Nie wszystkie wymienione funkcje są wykonywane przez konkretny rodzaj służby specjalnej, często są one rozgraniczane w zakresie powierzonych zadań oraz kompetencji.

<sup>212</sup>W. Łepkowski, *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2013, s. 65.

<sup>213</sup>K. Wojciechowski, *Encyklopedia szpiegostwa*, Warszawa 1995, s. 234.

<sup>214</sup>Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz.U. z 2002 r. Nr 74, poz. 676).

<sup>215</sup>Jakubowska M., *Służby specjalne RP w systemie bezpieczeństwa państwa*, [w:] *Rola i zadania służb w systemie bezpieczeństwa publicznego*, Górka M. (red.), Koszalin 2013, s. 291.



Jedną z cywilnych służb specjalnych o charakterze kontrwywiadowczym jest Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Została powołana w miejsce Urzędu Ochrony Państwa, który został zlikwidowany w 2002 r. i w którego strukturach znajdowały się zarówno wywiad, jak i kontrwywiad. W tym samym roku kompetencje te rozdzielono między odrębne instytucje: Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencję Wywiadu. Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego posiada najszerzy zakres zadań i obowiązków spośród wszystkich służb specjalnych. Przełożonym funkcjonariuszy ABW jest szef posiadający status organu administracji rządowej i podlegający Prezesowi Rady Ministrów<sup>216</sup>. Szef ABW pełni funkcję krajowej władzy bezpieczeństwa tzn., że jest odpowiedzialny za współpracę w sferze wymiany informacji niejawnych pomiędzy Polską a strukturami bezpieczeństwa Unii Europejskiej, NATO i innych organizacji. Funkcjonariusze ABW są uprawnieni do prowadzenia czynności: operacyjno-rozpoznawczych, dochodzeniowo-śledczych i analityczno-informacyjnych. Celem prowadzonych czynności jest rozpoznawanie, wykrywanie i zapobieganie przestępstwom, jak również ściganie ich sprawców oraz uzyskiwanie i przetwarzanie informacji niezbędnych dla ochrony porządku konstytucyjnego i bezpieczeństwa państwa.

Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu wskazuje na główną jej funkcję, którą jest ochrona bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i porządku konstytucyjnego<sup>217</sup>. Przedmiotowa ustawa wskazuje na konkretne zadania Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Są to:

- a) rozpoznawanie, zapobieganie oraz zwalczanie zagrożeń, które godzą w porządek konstytucyjny i bezpieczeństwo wewnętrzne Polski, w szczególności jej niepodległość i suwerenność, obronność, nienaruszalność jej terytorium oraz międzynarodową pozycję,
- b) rozpoznawanie, zapobieganie oraz wykrywanie konkretnych przestępstw takich jak: szpiegostwo, terroryzm, bezprawne ujawnienie bądź wykorzystanie informacji niejawnych, przestępstw godzących w bezpieczeństwo i podstawy ekonomiczne państwa, korupcja osób pełniących funkcje publiczne, produkcja i obrót towarami i usługami oraz technologiami, które mają strategiczne znaczenie dla bezpieczeństwa państwa, nielegalne wytwarzanie, posiadanie i obrót bronią, materiałami wybuchowymi, środkami odurzającymi, substancjami psychotropowymi, bronią masowej zagłady w obrocie międzynarodowym,
- c) ściganie sprawców ww. przestępstw,
- d) rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie zagrożeń, które godzą w bezpieczeństwo i są istotne przez wzgląd na ciągłość funkcjonowania państwa, jego organów administracji publicznej, systemów teleinformatycznych i systemu sieci teleinformatycznych, urzędzeń, usług i instalacji należących do infrastruktury krytycznej,

<sup>216</sup>Jakubowska M., *Służby specjalne RP w systemie bezpieczeństwa państwa*, [w:] *Rola i zadania służb w systemie bezpieczeństwa publicznego*, Górka M. (red.), Koszalin 2013, s. 293.

<sup>217</sup>Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz.U. z 2002 r. Nr 74, poz. 676).

e) realizowanie (w granicach swojej właściwości) zadań powiązanych z ochroną informacji niejawnych, a także realizowanie funkcji krajowej władzy bezpieczeństwa w ramach ochrony informacji niejawnych w stosunkach międzynarodowych, pozyskiwanie, analizowanie, przetwarzanie oraz przekazywanie odpowiednim organom informacji, które mogą mieć kluczowe znaczenie dla porządku konstytucyjnego i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego państwa<sup>218</sup>.

W polskim porządku prawnym istnieje wiele instytucji, które czuwają nad bezpieczeństwem, jednakże nie można wykluczyć możliwości wystąpienia zagrożenia ze strony obcych państw oraz podmiotów wewnątrzpaństwowych. Mimo, iż Polska nie jest państwem szczególnie narażonym na ataki terrorystyczne, nie można wykluczyć ich wystąpienia na jej terytorium, ponieważ obecnie prowadzona polityka stanowi czynnik ryzyka. Przykładem może być czynny udział w programach i organizacjach antyterrorystycznych, a także stacjonowanie polskich kontyngentów w Afganistanie i Iraku. Również sytuacja za wschodnią granicą oraz problem migracji mogą przyczynić się do wzrostu ryzyka potencjalnego ataku terrorystycznego. Przez wzgląd na te okoliczności konieczne jest zwiększanie aktywności działań służb specjalnych, a w szczególności Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. W 2009 r. powstało Centrum Antyterrorystyczne (CAT), które działa w strukturze ABW. Jego podstawową funkcją jest monitorowanie mediów obcojęzycznych oraz Internetu pod kątem zagrożenia terrorystycznego. Istotą CAT jest koordynacja procesu wymiany informacji między poszczególnymi uczestnikami systemu ochrony antyterrorystycznej, której zadaniem jest umożliwienie wdrożenia wspólnych procedur reagowania na wypadek zaistnienia zagrożenia o charakterze terrorystycznym<sup>219</sup>.

Agencja Wywiadu klasyfikowana jest jako służba cywilna o charakterze wywiadowczym. Artykuł 6, ust. 2 Ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu wskazuje ich główne zadania. W przypadku Agencji Wywiadu są one realizowane poza granicami państwa. AW realizuje również pewne czynności na terytorium RP jednak są one określone w odrębnych przepisach i muszą być związane z realizacją działań poza granicami kraju. Do głównych zadań AW należy:

- a) pozyskiwanie, analizowanie, przetwarzanie oraz przekazywanie odpowiednim organom informacji, które mogą mieć znaczenie dla bezpieczeństwa, a także międzynarodowej pozycji Polski, jej potencjału obronnego i ekonomicznego,
- b) rozpoznanie i przeciwdziałanie zagrożeniom o charakterze zewnętrznym, które godzą w niepodległość, bezpieczeństwo, obronność oraz nienaruszalność terytorium Polski,
- c) zapewnienie ochrony zagranicznych przedstawicielstw RP oraz ich pracowników przed działaniami innych służb specjalnych a także działaniami, które mogą wyrządzić szkodę interesom RP,

<sup>218</sup> *Tamże*.

<sup>219</sup> Jakubowska M., *Służby specjalne RP w systemie bezpieczeństwa państwa*, [w:] *Rola i zadania służb w systemie bezpieczeństwa publicznego*, Górka M. (red.), Koszalin 2013, s. 295-296.

- d) zapewnienie ochrony łączności kryptograficznej z polskimi placówkami konsularnymi i dyplomatycznymi oraz poczty kurierskiej,
- e) rozpoznawanie terroryzmu i ekstremizmu o charakterze międzynarodowym, a także międzynarodowych grup przestępczości zorganizowanej,
- f) rozpoznawanie międzynarodowego obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją, środkami odurzającymi, substancjami psychotropowymi, a także usługami, technologiami i towarami o strategicznym znaczeniu dla bezpieczeństwa państwa. Rozpoznawanie międzynarodowego obrotu bronią masowej zagłady oraz zagrożeń, które są związane z proliferacją tej broni i środków jej przenoszenia.
- g) rozpoznawanie oraz analizowanie zagrożeń występujących w rejonach konfliktów, kryzysów oraz napięć międzynarodowych, które mają wpływ na bezpieczeństwo kraju, a także podejmowanie działań, które mają na celu eliminację tych zagrożeń,
- h) prowadzenie wywiadu elektronicznego,
- i) podejmowanie innych działań, które są określone w odrębnych ustawach oraz umowach międzynarodowych<sup>220</sup>.

Misją Agencji Wywiadu jest dostarczenie wywiadowczej informacji najważniejszym organom władzy państwowej, które podejmują decyzje istotne dla interesów Polski i jej obywateli w uwarunkowaniach międzynarodowych podlegających ciągłym zmianom. Agencja Wywiadu analogicznie do innych nowoczesnych służb wywiadowczych usiłuje w efektywny sposób wkomponować się w demokratyczne struktury nowoczesnego społeczeństwa. Służy temu odpowiednia przejrzystość funkcjonowania, w ramach której nie narusza ona podstawowych reguł działania służby wywiadowczej, a równocześnie bezpieczeństwa państwa. Tymi podstawami są: służba państwu oraz narodowi i podporządkowanie ustawowej kontroli. Natomiast w zakresie profesjonalnego działania jest to bezwzględna ochrona personelu i aktywów, źródeł oraz środków i operacji wywiadu<sup>221</sup>.

Centralne Biuro Antykorupcyjne jest cywilną służbą specjalną działającą na podstawie ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym. Głównym zadaniem CBA jest szeroko rozumiane zwalczanie korupcji w instytucjach państwowych, jednostkach samorządu terytorialnego, a także w życiu publicznym i gospodarczym. Ponadto Centralne Biuro Antykorupcyjne prowadzi czynności mające na celu zwalczanie działalności godzącej w podstawy ekonomiczne państwa. Do głównych zadań CBA należy:

- a) rozpoznawanie, zapobieganie oraz wykrywanie przestępstw wymierzonych w działalność instytucji państwowych, samorząd terytorialny oraz wymiar sprawiedliwości, przeciwko wyborom, referendum, porządkowi publicznemu, obrotowi gospodarczemu, obrotowi pieniędzmi i papierami wartościowymi, wiarygodności dokumentów oraz

<sup>220</sup> Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz.U. z 2002 r. Nr 74, poz. 676).

<sup>221</sup> [www.aw.gov.pl](http://www.aw.gov.pl) (04.12.2017).

- transparentności w finansowaniu partii politycznych, o ile wyżej wymienione pozostaje w związku z korupcją,
- b) ujawnianie oraz przeciwdziałanie przypadkom nieprzestrzegania przepisów Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne,
  - c) dokumentowanie podstaw oraz inicjowanie realizacji przepisów zawartych w Ustawie z dnia 21 czerwca 1990 r. o zwrocie korzyści pozyskanych niesłusznie kosztem skarbu państwa lub innych państwowych osób prawnych,
  - d) kontrolowanie prawdziwości i prawidłowości oświadczeń majątkowych lub oświadczeń o prowadzeniu działalności gospodarczej składanych przez osoby pełniące funkcje publiczne,
  - e) prowadzenie działalności o charakterze analitycznym, która dotyczy sfery działania Centralnego Biura Antykorupcyjnego, a także przedstawianie w ramach informacji uprawnionym do tego organom konstytucyjnym państwa<sup>222</sup>.

Funkcjonariusze Centralnego Biura Antykorupcyjnego w ramach określonych ustawowo zadań wykonują czynności analityczno-informacyjne, operacyjno-rozpoznawcze, kontrolne oraz dochodzeniowo-śledcze. Czynności operacyjno-rozpoznawcze wykonywane są w celu zapobiegania popełnianiu przestępstw, ich rozpoznawania oraz wykrywania, a także w celu pozyskiwania i przetwarzania informacji niezbędnych dla zwalczania korupcji w samorządach terytorialnych i instytucjach państwowych. Jeśli istnieje podejrzenie popełnienia przestępstwa, a jest ono uzasadnione, funkcjonariusze CBA są uprawnieni do wykonywania czynności dochodzeniowo-śledczych określonych przepisami Kodeksu postępowania karnego oraz czynności na polecenie sądu i prokuratora. Centralne Biuro Antykorupcyjne jest jedyną służbą specjalną, która posiada narzędzia umożliwiające kontrolę oświadczeń majątkowych oraz decyzji gospodarczych. Czynności kontrolne mają na celu ujawnienie przypadków korupcji w instytucjach publicznych, nadużyć osób, które pełnią funkcje publiczne, a także działalności godzącej w istotne interesy ekonomiczne Polski. Podstawowe cele przedsięwzięć analityczno-informacyjnych, które są prowadzone przez funkcjonariuszy CBA opierają się na identyfikacji zagrożeń, które godzą w interes ekonomiczny, a także odpowiednio wczesne informowanie o nich organów państwa jak również formułowanie propozycji działań zaradczych. W zakresie swojej aktywności Centralne Biuro Antykorupcyjne prowadzi również działania o charakterze prewencyjnym w szczególności o charakterze profilaktycznym i edukacyjnym. W ramach tych działań współpracuje z innymi organizacjami pozarządowymi oraz instytucjami zajmującymi się tematyką korupcji<sup>223</sup>.

<sup>222</sup> Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz.U. 2006 Nr 104, poz. 708).

<sup>223</sup> [www.cba.gov.pl](http://www.cba.gov.pl) (04.12.217).

Służba Kontrwywiadu Wojskowego jest służbą specjalną podległą Ministrowi Obrony Narodowej, utworzoną na mocy Ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz o Służbie Wywiadu Wojskowego. Do jej głównych zadań należy:

- a) rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie popełnianych przez funkcjonariuszy SKW i SWW, żołnierzy pełniących czynną służbę wojskową oraz pracowników Sił Zbrojnych RP i innych jednostek organizacyjnych MON, przestępstw wojennych, przeciwko pokojowi, ludzkości, przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, przeciwko ochronie informacji oraz przestępstw związanych z działalnością terrorystyczną, zagrażających bezpieczeństwu lub zdolności bojowej Sił Zbrojnych RP lub innych jednostek organizacyjnych MON,
- b) współdziałanie z Żandarmerią Wojskową oraz innymi organami, które są uprawnione do ścigania wyżej wymienionych przestępstw,
- c) realizowanie w granicach swojej właściwości zadań służby ochrony państwa zawartych w Ustawie z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych,
- d) pozyskiwanie, gromadzenie, przetwarzanie, analizowanie i przekazywanie właściwym organom informacji istotnych dla bezpieczeństwa obronności i zdolności bojowej Sił Zbrojnych RP i innych jednostek organizacyjnych MON, a także podejmowanie działań mających na celu eliminowanie ustalonych zagrożeń,
- e) prowadzenie kontrwywiadu radioelektronicznego i przedsięwzięć z zakresu kryptoanalizy i ochrony kryptograficznej,
- f) udział w planowaniu oraz przeprowadzaniu kontroli realizacji umów międzynarodowych z zakresu rozbrojenia,
- g) ochrona bezpieczeństwa jednostek wojskowych, żołnierzy wykonujących zadania służbowe poza granicami państwa i innych jednostek organizacyjnych MON,
- h) ochrona bezpieczeństwa prac rozwojowych i badań naukowych zleconych przez Siły Zbrojne RP i inne jednostki organizacyjne MON, a także produkcji i obrotu usługami, technologiami i towarami o przeznaczeniu wojskowych,
- i) podejmowanie działań przewidzianych dla Służby Kontrwywiadu Wojskowego w innych ustawach oraz umowach międzynarodowych, którymi Polska jest związana.

Zadania SKW obejmują także rozpoznawanie i wykrywanie przestępstw popełnionych we współdziałaniu z żołnierzami, którzy pełnią czynną służbę wojskową, funkcjonariuszami SWW i SKW oraz pracownikami Sił Zbrojnych RP, a także innych jednostek organizacyjnych MON<sup>224</sup>. Służba Kontrwywiadu Wojskowego realizuje swoje zadania głównie na terytorium państwa, ale również poza granicami Polski. Może być prowadzona wyłącznie w zakresie wykonywania ustawowych zadań i w związku z działaniami realizowanymi na terytorium Rzeczypospolitej Polski.

Służba Wywiadu Wojskowego jest służbą specjalną utworzoną na mocy Ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz o Służbie Wywiadu

<sup>224</sup>Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz o Służbie Wywiadu Wojskowego (Dz.U. z 2006 r. Nr 104, poz. 709).

Wojskowego. Zgodnie z treścią art. 2 ww. ustawy jest to służba specjalna „właściwa w sprawach ochrony przed zagrożeniami zewnętrznymi dla obronności Państwa, bezpieczeństwa i zdolności bojowej SZ RP oraz innych jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez Ministra Obrony Narodowej<sup>225</sup>”. Służba Wywiadu Wojskowego zajmuje się:

- a) pozyskiwaniem, gromadzeniem, przetwarzaniem, analizowaniem oraz przekazywaniem odpowiednim organom informacji, które mają istotne znaczenie dla bezpieczeństwa potencjału obronnego RP, bezpieczeństwa i zdolności bojowej Sił Zbrojnych RP, warunków realizacji, przez Siły Zbrojne RP, zadań poza granicami kraju,
- b) rozpoznawanie oraz przeciwdziałanie militarnym zagrożeniom o charakterze zewnętrznym, które godzą w obronność kraju oraz zagrożeniom międzynarodowym terroryzmem,
- c) rozpoznawanie międzynarodowego obrotu materiałami wybuchowymi, bronią i amunicją, a także usługami, towarami i technologiami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa RP oraz rozpoznawanie międzynarodowego obrotu bronią masowej zagłady i zagrożeń powiązanych z proliferacją tej broni i środkami jej przenoszenia,
- d) rozpoznawanie i analiza zagrożeń, które występują w rejonach kryzysów, konfliktów i napięć międzynarodowych mających znaczenie dla obronności państwa i zdolności bojowej Sił Zbrojnych RP oraz podejmowanie działań, których celem jest eliminacja tych zagrożeń,
- e) prowadzenie wywiadu elektronicznego na rzecz Sił Zbrojnych RP, a także przedsięwzięć z zakresu kryptografii i kryptoanalizy,
- f) współdziałanie w organizowaniu polskich przedstawicielstw wojskowych poza granicami państwa,
- g) uczestniczenie w planowaniu i przeprowadzaniu kontroli realizacji umów międzynarodowych w zakresie rozbrojenia,
- h) podejmowanie innych działań przewidzianych dla Służby Wywiadu Wojskowego w odrębnych ustawach oraz umowach międzynarodowych, którymi Polska jest związana.

Wyżej wymienione zadania SWW realizuje poza granicami państwa. Działalność ta może być prowadzona na terytorium RP wyłącznie w związku z działalnością poza granicami państwa<sup>226</sup>. Wykonując ustawowe zadania funkcjonariusze SWW realizują czynności analityczno-informacyjne oraz operacyjno-rozpoznawcze. W ramach czynności analityczno-informacyjnych funkcjonariusze SWW uzyskują, gromadzą, przetwarzają oraz dokonują analizy informacji istotnych dla ochrony kraju przed zagrożeniami zewnętrznymi w sferze obronności. W zależności od charakteru informacji są one przekazywane właściwym, upoważnionym organom państwowym. W zakresie wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych funkcjonariusze Służby Wywiadu Wojskowego mają prawo zażądać, w formie ustnej lub pisemnej, od organów administracji rządowej, instytucji państwowych, samorządu terytorialnego, a także przedsiębiorców, którzy prowadzą

<sup>225</sup>Tamże.

<sup>226</sup>Tamże.

działalność w zakresie użyteczności publicznej, pomocy przy wykonywaniu wyżej wymienionych czynności. Przepisy prawa dają im możliwość zwrócenia się o pomoc do innych przedsiębiorców organizacji społecznych oraz jednostek organizacyjnych, a w nagłych przypadkach, również do każdej innej osoby z prośbą o udzielenie pomocy w zakresie określonym przepisami powszechnie obowiązującego prawa<sup>227</sup>.

Współczesne państwo zmuszone jest do zmagania się ze znalezieniem konsensusu pomiędzy sferą życia prywatnego obywateli, a specyficznym charakterem działalności służb specjalnych. Owa działalność niejednokrotnie wymaga stosowania środków ingerujących w prywatne życie jednostek. Bezpieczeństwo publiczne stanowi dobro, które w pewnym sensie usprawiedliwia ograniczanie korzystania ze swobód obywatelskich, jednakże wymaga zachowania proporcjonalności ingerencji służb specjalnych w życie społeczeństwa oraz kontroli nad ich działalnością. Szczególna forma działania służb specjalnych, w głównej mierze tajność ich działań sprawiają, że obywatele nie przywiązują do nich wielkiej wagi, skupiając się na takich organach jak Policja, Straż Pożarna, Straż Graniczna czy Służby Ochrony Kolei. W obecnych czasach państwo stoi przed niezwykle trudnym zadaniem ochrony swoich obywateli przed takimi zagrożeniami jak międzynarodowy terroryzm, czy przestępczość zorganizowana. Właśnie dlatego duże znaczenie mają tu prowadzone przez służby specjalne czynności operacyjno-rozpoznawcze. Istotne znaczenie dla bezpieczeństwa zarówno zewnętrznego jak i wewnętrznego mają służby specjalne pełniące w szczególności funkcję ochronną. Przyznane im kompetencje gwarantują ład społeczny, ekonomiczny oraz polityczny zarówno na poziomie państwowym jak i samorządowym. Ze względu na swój charakter służby specjalne zmuszone są nieustannie dostosowywać swoje działania i środki do pojawiających się nowych zagrożeń bezpieczeństwa. Państwo podejmuje działania prewencyjne, których szczególne zadanie przypada Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Pozytywnym jest fakt, że jej działalność nie jest do końca znana obywatelom. Społeczeństwo powinno być bezpieczne, jednocześnie wiedząc jak najmniej o działaniach służb specjalnych.

### Bibliografia

- Czupryński A., *Bezpieczeństwo w ujęciu aksjologicznym* [w:] *Bezpieczeństwo na lądzie, morzu i w powietrzu w XXI w.*, Zboina J. (red.), CNBOP – PIB, Józefów 2014.
- Gawroński S., *Media relations służb mundurowych w Polsce: analiza wybranych formacji*, Konsorcjum Akademickie, Kraków-Rzeszów-Zamość 2011.
- Jakubowska M., *Służby specjalne RP w systemie bezpieczeństwa państwa* [w:] *Rola i zadania służb w systemie bezpieczeństwa publicznego*, M. Górka (red.), Wydawnictwo Akademickie Politechniki Koszalińskiej, Koszalin 2013.

<sup>227</sup> Jakubowska M., *Służby specjalne RP w systemie bezpieczeństwa państwa*, [w:] *Rola i zadania służb w systemie bezpieczeństwa publicznego*, Górka M. (red.), Koszalin 2013, s. 305.

- Łepkowski W., *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2013.
- Wojciechowski K., *Encyklopedia szpiegostwa*, SPAR, Warszawa 1995.
- Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz.U. 2002 Nr 74, poz. 676).
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz.U. 2006 Nr 104, poz. 708).
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz o Służbie Wywiadu Wojskowego (Dz.U. z 2006 r. Nr 104, poz. 709).
- [www.aw.gov.pl](http://www.aw.gov.pl)
- [www.cba.gov.pl](http://www.cba.gov.pl)



dr Danuta Kaźmierczak

Uniwersytet Pedagogiczny w Krakowie

## Misja i wizja szkolnictwa wyższego a kształcenie kadr dla bezpieczeństwa wewnętrznego

Charakter i jakość edukacji w zakresie bezpieczeństwa w Polsce zawsze była tematem dyskusji kręgów ekspertów i polityków. Wskazywana jest konieczność reorganizacji struktury, ilości i podwyższenia jakości tejże edukacji. Ze względu na dynamicznie przekształcające się środowisko bezpieczeństwa, zmieniają się również wartości i potrzeby społeczeństw, narodów, co do systemów bezpieczeństwa. Edukacja w tym zakresie powinna być ukierunkowana przede wszystkim na kształcenie elitarnych i profesjonalnych służb mundurowych<sup>228</sup>, a także studentów cywilnych będących wsparciem resortów.

Organizacja edukacyjna, aby sprostać stawianym zadaniom w obliczu coraz to nowych wyzwań i zagrożeń powinna być: elastyczna, dynamiczna, wielozadaniowa, zorientowana na naukę, zarządzająca wiedzą, służąca swoim interesariuszom, otwarta i zdolna do zmian<sup>229</sup>. Klasyczne organizacje funkcjonalne, w tym organizacje zhierarchizowane, nie spełniają wszystkich wymienionych powyżej warunków.

Szybki rozwój nowoczesnych technologii i nowe rozwiązania w zarządzaniu organizacjami dają możliwości wprowadzenia usprawnień, które pozwolą efektywnie wykorzystać posiadany potencjał intelektualny i zasoby, ułatwią kontakt z otoczeniem zewnętrznym i współpracującymi organizacjami, a przez to osiągnięcie efektu końcowego, jakim jest profesjonalnie wykształcona i wyszkolona kadra. Rozwiązania organizacyjne, na przykład podejście procesowe skutecznie wykorzystywane na rynku komercyjnym może być odpowiedzią na powstałe potrzeby.

Bezpieczeństwo wewnętrzne jest elementem bezpieczeństwa narodowego, odnosi się do stanu stabilności i równowagi wewnętrznej, funkcjonowania struktur wewnątrz państwa, procesów podejmowania decyzji i zagrożeń. Piotr Majer wyodrębnia trzy podstawowe

<sup>228</sup> Służby mundurowe to wskazane przez ustawodawcę podmioty publiczne o szczególnej organizacji – na wzór wojskowy (hierarchiczność) – podlegające naczelnym organom administracji rządowej, realizujące ustawowo określone zadania w ramach służby publicznej związane z zapewnieniem określonego rodzaju bezpieczeństwa i porządku, na podstawie przyznanych uprawnień i prawnych form działania właściwych administracji” (M. Liwo, *Służby mundurowe jako kategoria języka prawniczego*, Przegląd Prawa Publicznego 2015, nr 2, s. 20).

<sup>229</sup> P. Grajewski, *Procesowe zarządzanie organizacją*, PWE, Warszawa 2012, s. 12.

obszary bezpieczeństwa wewnętrznego: obszar bezpieczeństwa osobistego, organów państwa i egzystencji. Janusz Gierszewski przyjmuje, że bezpieczeństwo wewnętrzne państwa składa się z bezpieczeństwa publicznego, powszechnego i ustrojowego<sup>230</sup>.

Bezpieczeństwo publiczne to ogół warunków i instytucji chroniących życie, zdrowie i mienie obywateli oraz majątek narodowy, ustroj i suwerenność państwa przed zjawiskami groźnymi dla jego ładu społecznego. To również stan, w którym obywatele mogą swobodnie, zgodnie z obowiązującymi normami, korzystać z praw i swobód obywatelskich. Zasadnicza część zadań i kompetencji spoczywa na organach władzy wykonawczej: Prezydencie RP, organach administracji rządowej i jednostkach samorządu terytorialnego. Porządek publiczny postrzegany wymiennie z bezpieczeństwem publicznym traktowany jest jako wewnętrzna stabilizacja państwa, regionu, społeczności lokalnych czy jednostki. Bezpieczeństwo powszechne (obywatelskie) – stan otoczenia cywilizacyjnego i środowiska naturalnego, w którym obywatele i ich wspólnoty nie odczuwają zagrożenia swego istnienia, ani podstawowych interesów życiowych ze względu na zapewnienie przez państwo ochrony życia, zdrowia, dóbr i środowiska w sytuacjach zagrożeń. To ochrona przed zagrożeniami nagłymi, takimi jak: klęski żywiołowe, katastrofy, dotyczy również bezpieczeństwa ekologicznego i ochrony ludności. Bezpieczeństwo ustrojowe – to ochrona porządku konstytucyjnego, który określa zbiór reguł, na których oparty jest porządek państwa. Zagrożeniem dla bezpieczeństwa ustrojowego państwa będą próby zaburzenia struktur państwa oraz procesów decyzyjnych jego organów władzy<sup>231</sup>.

Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa należy, zatem postrzegać jako zabezpieczenie wartości i interesów państwa przed negatywnymi czynnikami wewnątrzpaństwowymi (zagrożeniami). Listę zagrożeń można sporządzić z uwzględnieniem wyszczególnionych obszarów bezpieczeństwa publicznego, powszechnego i ustrojowego<sup>232</sup>.

Zagrożenia są dynamiczne, pojawiają się niespodziewanie, a tradycyjne nie zanikają lecz są dopełniane przez nowe. Konieczne staje się kompleksowe podejście do bezpieczeństwa i zwalczania zagrożeń, które coraz bardziej dotkliwie uderzają w jednostki w każdej sferze jej funkcjonowania. Rozwój cywilizacyjny przyczynia się do powstania tzw. „luki ludzkiej”, kiedy człowiek nie radzi sobie z dynamiką zachodzących zmian, wytwarza mechanizmy obronne w formie zachowań depresyjnych bądź agresywnych<sup>233</sup>. Konieczność funkcjonowania jednocześnie w trzech systemach kultury lokalnej, regionalnej i globalnej prowadzi do zaburzeń tożsamości, poszukiwanie akceptacji i identyfikacji z daną grupą czy subkulturą<sup>234</sup>.

<sup>230</sup>J. Gierszewski, *Bezpieczeństwo wewnętrzne. Zarys systemu*, Difin, Warszawa 2013, s. 27.

<sup>231</sup>Tamże.

<sup>232</sup>P. Majer, *W poszukiwaniu uniwersalnej definicji bezpieczeństwa wewnętrznego*, [w:] *Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego* 2009, nr 1.

<sup>233</sup>L. Smolaga, C. Szyjko, *Globalne i regionalne problemy współczesności*, Warszawa 2014, s. 54.

<sup>234</sup>Hołyst B., *Bezpieczeństwo jednostki*, PWN, Warszawa 2014, s. 230-232.

Poczucie strachu, niepewności wzmagane z każdym doświadczeniem bądź informacją o ataku terrorystycznym lub innego rodzaju agresji staje się elementem codzienności dla społeczności w sąsiednich krajach.

Nieprzewidywalność i ekstremalne efekty naturalnych kataklizmów prowadzą do zubożenia, a nawet marginalizacji rodzin pomimo dobrze zorganizowanej pomocy ratunkowej i wsparcia administracji publicznej.

Te negatywne czynniki (zagrożenia) tkwią w samym podmiocie, w jego otoczeniu lub w jego związkach z otoczeniem, stanowiąc negatywny potencjał (zdolność do destrukcyjnego oddziaływania) samego państwa, społeczeństwa, grup lub jednostek<sup>235</sup>.

Powstaje potrzeba organizowania systemu bezpieczeństwa wewnętrznego – zespołu sił i środków (zbioru rozwiązań prawnych, organizacyjnych i materialnych), których wykorzystanie umożliwi utrzymanie akceptowalnego stanu bezpieczeństwa. System może składać się z wielu podsystemów realizujących zadania określone przez odpowiednie organy państwa.

System ten, co podkreśla Janusz Falecki, będzie sprawny i skuteczny, jeżeli będzie posiadał interdyscyplinarne zasoby, adekwatne do potrzeb i wynikające z aktualnych i potencjalnych zagrożeń, a wchodzące w jego skład instytucje państwowe, organy władzy i administracji państwowej, system zarządzania kryzysowego, a także Siły Zbrojne RP, będą harmonijnie współpracować. Uzyskanie takiego pożądanego stanu zależy od przygotowania, profesjonalizmu jego uczestników, zgrania jego elementów w ramach systemu szkoleń i ćwiczeń oraz świadomości społeczeństwa dotyczącej zagrożeń bezpieczeństwa<sup>236</sup>.

Dlatego też, powyższy katalog uwzględni również uczelnie, instytucje edukacyjne i organizacje społeczne świadczące głównie usługi w zakresie kształcenia kadr<sup>237</sup>. Co więcej, powinny być one zintegrowane z całym systemem. Ich rola w obszarze zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego państwa staje się coraz bardziej istotna w obecnych uwarunkowaniach. Działają one dwubiegunowo. Pomagają minimalizować negatywny potencjał społeczny poprzez kształtowanie odpowiednich postaw, przekazywania wartości, uświadamiania istnienia zagrożeń i ich natury, a także pozwalają doskonalić umiejętności radzenia sobie z nimi. Z drugiej, przygotowują wykwalifikowaną kadrę dla

<sup>235</sup>J. Gierszewski, *Bezpieczeństwo wewnętrzne. Zarys systemu*, Difin, Warszawa 2013, s. 27.

<sup>236</sup>J. Falecki, *Dylematy zarządzania kryzysowego w Rzeczypospolitej Polskiej*, Oficyna Wydawnicza „Humanitas”, Sosnowiec 2016, s. 266.

<sup>237</sup>**Uczelnia i instytucja edukacyjna** to **organizacja publiczna** – każda organizacja niekomercyjna tworzona w wyniku inicjatywy administracji państwowej lub terytorialnej zależną od organów założycielskich, prowadzącą działalność o charakterze publicznym, dostępną dla każdego obywatela. **Organizacja** jest uporządkowanym systemem złożonym z pięciu podstawowych elementów i powiązań między nimi. Są nimi: cele organizacji, ludzie, wykorzystywane środki, wiedza organizacji i jej struktura. Jest systemem otwartym o charakterze społecznym, funkcjonującym w określonym środowisku oraz kształtowanym przez podmioty pozostające w jego otoczeniu, A. Tomaszewski, *Organizacje publiczne i ich otoczenie*, [w:] S. Sirko (red.), *Zarządzanie organizacjami publicznymi*. Wybrane problemy, AON, Warszawa 2014, s. 47-56.

instytucji systemu bezpieczeństwa wewnętrznego, wyposażoną w odpowiednią wiedzę, umiejętności i kompetencje, gotową wypełniać powierzone zadania.

Edukacja kadr dla bezpieczeństwa wewnętrznego realizowana jest przez uczelnie wyższe nadzorowane przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (WSPol, SGSP), ministra obrony narodowej (ASzWoj, WAT, AMW, WSOSP, AWL), inne uczelnie wyższe realizujące kształcenia na kierunkach bezpieczeństwo (w kilku specjalnościach), centra i ośrodki szkolenia służb mundurowych, publiczne i niepubliczne ośrodki edukacji społeczeństwa w zakresie bezpieczeństwa, ratownictwa itp.

Zgodnie z art. 5 Ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. z 2012 r. poz. 572), z uwzględnieniem zmian wprowadzonych Obwieszczeniem Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 26 października 2016 r. (Dz.U. 2016 poz. 1842):

1. Uczelnie wojskowe są jednocześnie jednostkami wojskowymi w rozumieniu Ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1534) i realizują zadania związane z obroną narodową.
2. Zakres działania uczelni służb państwowych jako jednostki organizacyjnej właściwej służby określają odrębne przepisy<sup>238</sup>.

Uczelnie niezależnie od działalności związanej *stricte* ze szkoleniem służb, prowadzą działalność badawczo-naukową, studia podyplomowe, studia doktoranckie (w akademiach) oraz kursy doskonalenia zawodowego i kursy specjalne, również międzynarodową wymianę studentów, także na rzecz środowiska cywilnego.

Obecny model szkolnictwa wyższego tworzy otwarty system kształcenia w zakresie bezpieczeństwa i obronności, dając możliwości realnej współpracy edukacyjnej i badawczej instytucji bezpieczeństwa z uczelniami wyższymi i ośrodkami naukowo-badawczymi, co ma na celu przede wszystkim poprawę efektywności kształcenia<sup>239</sup>. Od chwili wprowadzenia wspomnianych zmian upłynęło wystarczająco dużo czasu, aby znowu przyjrzeć się edukacji, szczególnie edukacji w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego. Zmuszają do tego dbałość, o jakość<sup>240</sup>, jak również uwarunkowania dynamicznie zmieniającego się środowiska bezpieczeństwa.

<sup>238</sup> **Uczelnia wojskowa** – uczelnia publiczna nadzorowana przez Ministra Obrony Narodowej; 25) **uczelnia służb państwowych** – uczelnia publiczna nadzorowana przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych na podst. Ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – *Prawo o szkolnictwie wyższym* (Dz.U. z 2012 r. poz. 572), z uwzględnieniem zmian wprowadzonych *Obwieszczeniem Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 26 października 2016 r. (Dz.U. 2016 poz. 1842).

<sup>239</sup> **Efektywność organizacji** to miara sprawności i skuteczności organizacji, miara tego, w jakim stopniu osiąga ona odpowiednie cele. J.A.F. Stoner, R.E. Freeman, D.R. Gilbert, Jr., *Kierowanie*, PWE, Warszawa 2011, s. 23.

<sup>240</sup> **Jakość** – ogół cech produktu lub usługi decydujących o ich zdolności do zaspokajania stwierdzonych lub potencjalnych potrzeb. R.W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, PWN, Warszawa 2010, s. 689. *Jakość* dotyczy skupienia się na wytwarzaniu coraz lepszych wyrobów i usług po coraz bardziej konkurencyjnych cenach; oznacza to prawidłowe wykonywanie wszystkiego od początku zamiast poprawianie popełnionych błędów. J.A.F. Stoner, R.E. Freeman, D.R. Gilbert (red.), *Kierowanie...*, dz. cyt., s. 214.

Edukacja dla bezpieczeństwa organizowana jest na wszystkich etapach kształcenia: przedszkole, szkoła podstawowa i średnia, zgodnie z opracowanymi programami nauczania. W wychowaniu przedszkolnym i szkołach podstawowych wprowadzane są treści dotyczące znajomości zasad zachowania się w różnych sytuacjach zagrożenia, w tym prewencji. Na poziomie licealnym uczniowie zdobywają umiejętności zachowania się w sytuacjach kryzysowych, działań ratowniczych, udzielania pierwszej pomocy<sup>241</sup>.

Ogniwem, które wymaga dopracowania jest z pewnością system edukacji w zakresie zarządzania kryzysowego. Brakuje spójnych, całościowych, czyli zintegrowanych planów szkoleniowych określających treści i umiejętności, wymagania i standardy i sposób ewaluacji. Powołując się na diagnozę Janusza Faleckiego, w ramach systemu nie są wydawane coroczne wytyczne odnośnie do szkoleń, ćwiczeń i treningów w zakresie zarządzania kryzysowego. Wszystkie przedsięwzięcia szkoleniowe są planowane i realizowane różnorodnie na wszystkich poziomach systemu zarządzania kryzysowego. To decydującego poziomu systemu, odpowiedzialny za organizację szkolenia, dostosowuje tematykę, częstotliwość, zakres ćwiczeń i szkolenia do bieżących potrzeb. Na poziomie krajowym Rządowe Centrum Bezpieczeństwa jest organizatorem ćwiczeń sprawdzających Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego pk. LIBERO. Ćwiczenia te są prowadzone w formule ćwiczeń sztabowych i gier decyzyjnych<sup>242</sup>.

Organizacje pozarządowe i stowarzyszenia mają możliwość przygotowania społeczeństwa do realizacji powszechnego obowiązku obrony. Działalność edukacyjna może polegać na wspomaganii młodzieży w nabywaniu określonych sprawności i umiejętności psychofizycznych poprzez sport, rekreację, turystykę, ochronę zdrowia, pomoc niepełnosprawnym, wolontariat, sztuka, kultura, ochrona zabytków, ochrona środowiska<sup>243</sup>.

Pożądanym stanem systemu edukacji dla bezpieczeństwa wewnętrznego byłoby ujedynolicenie programów kształcenia, szkoleń i treningów, wielowymiarowej współpracy na wszystkich szczeblach administracji, jak również szczeblach edukacji.

Szkolnictwo wyższe, w tym szkolnictwo wyższe w zakresie bezpieczeństwa, pełni kluczową rolę w osiągnięciu narodowych celów społecznych i gospodarczych oraz w budowie kapitału intelektualnego i społecznego kraju. Jego podstawowe funkcje – kształcenie i prowadzenie badań naukowych – zostały poszerzone o trzecią działalność uczelni na rzecz jej otoczenia. Ta trzecia funkcja pozwala uwzględnić w działalności uczelni potrzeby społeczne oraz gospodarcze kraju i regionu, które są szczególnie istotne dla edukacji w zakresie bezpieczeństwa i obronności.

*Misją szkolnictwa wyższego jest przyczynianie się do podwyższania jakości życia Polaków przez tworzenie, poszerzanie i upowszechnianie wiedzy, kształtowanie umiejętności*

<sup>241</sup> A. Pieczywok, *Edukacja dla bezpieczeństwa wobec zagrożeń i wyzwań współczesności*, AON, Warszawa 2012, s. 136.

<sup>242</sup> J. Falecki, *Dylematy...*, dz. cyt., s. 275.

<sup>243</sup> A. Pieczywok, *Edukacja dla bezpieczeństwa...*, dz. cyt., s. 147.

wykorzystywania wiedzy ku pożytkowi indywidualnemu i ogólnemu oraz przez wpływ na podwyższanie jakości usług publicznych. Misją uczelni jest także rozwijanie powiązań krajowego środowiska akademickiego z globalną wspólnotą akademicką i intelektualną, a także z krajowym i regionalnym otoczeniem gospodarczym i społecznym. Osiągnięcia polskich uczonych powinny pozytywnie wpływać na wizerunek Polski na świecie<sup>244</sup>.

Uwzględniając przedstawioną misję i zadania z niej wypływające sformułowano również cele strategiczne szkolnictwa wyższego, w tym szkolnictwa wyższego w zakresie bezpieczeństwa do roku 2020. Należą do nich:

- zwiększenie **różnorodności** uczelni i programów studiów,
- większe **otwarcie** uczelni na ich otoczenie społeczne i gospodarcze,
- zwiększenie **mobilności** kadry akademickiej i studentów,
- wzmocnienie mechanizmów **konkurencji** między uczelniami,
- poprawienie **efektywności** wykorzystania zasobów uczelni,
- zwiększenie **przejrzystości** funkcjonowania uczelni<sup>245</sup>.

Efektem realizacji strategii powinno być: *znaczące podniesienie jakości w trzech najważniejszych obszarach działania szkolnictwa wyższego: kształcenia, badań naukowych oraz relacji uczelni z otoczeniem społecznym i gospodarczym*<sup>246</sup>.

W *Projekcie założeń do ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym Plus ratio quam vis consuetudinis Reforma nauki i akademii w Ustawie 2.0* na podstawie przeprowadzonych badań i identyfikacji słabych obszarów działalności, również sformułowano misję i wizję szkolnictwa wyższego, która podkreśla współpracę, ale też umiejętności adaptacyjne do otoczenia społecznego i gospodarczego.

Misją uczelni wyższych jest dostarczanie wiedzy dla gospodarki i kapitału kulturowego dla społeczeństwa<sup>247</sup>. Dlatego też kluczowe dla powodzenia reformy jest stworzenie efektywnego ustroju oraz właściwego systemu bodźców, które będą sprzyjały doskonałości i produktywności naukowej.

Wizja dla uniwersytetu przyszłości: uniwersytet przyszłości musi mieć dużą zdolność adaptacji do nieuchronnie zachodzących zmian: społecznych, technologicznych i ekonomicznych. Zdolność adaptacyjna powinna być „wbudowana” zarówno w rozwiązania ustrojowe, odnoszące się do zarządzania uczelnią (*academic governance*), w tym do organów i ich kompetencji, jak i do organizacji, czyli struktury uczelni, w tym autonomii naukowej na poziomie indywidualnych naukowców – również w zakresie form instytucjonalizacji oddolnych inicjatyw.

<sup>244</sup> *Strategia rozwoju szkolnictwa wyższego w Polsce do 2020 roku – drugi wariant*, Raport cząstkowy przygotowany przez Ernst & Young Business Advisory, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Marzec 2010, s. 40.

<sup>245</sup> Tamże, s. 5.

<sup>246</sup> Tamże, s. 10.

<sup>247</sup> A. Radwan (red.), *Plus ratio quam vis consuetudinis Reforma nauki i akademii w Ustawie 2.0 Projekt założeń do ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym*, Oficyna Allerhanda, Kraków 2017, s. 65.

Celem jest zaprojektowanie „zwinnego” (*agile*) uniwersytetu o strukturze multicytrycznej i jednocześnie uniwersytetu dobrze zarządzanego z poziomu centralnego – „sterownego” (*navigable*),<sup>248</sup> efektywnie wykorzystującego swoje zasoby. Państwo powinno być jedynie nadzorcą i arbitrem czuwającym nad przestrzeganiem konkurencji i przejrzystości<sup>249</sup>.

Misja i wizja organizacji edukacyjnej kształcącej kadry dla bezpieczeństwa wewnętrznego powinna uwzględniać koncepcje rozwoju zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego zdefiniowanej w *Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego RP 2022*. System ten powinien bazować na kompleksowym systemie zabezpieczeń sojuszniczych i bilateralnych, synergicznie połączonym z własnym potencjałem cywilno-militarnym i społeczno-gospodarczym<sup>250</sup>.

Z jednej strony podsystemy całego systemu są od siebie niezależne, podlegają różnym resortom, organom państwowym, funkcjonują na podstawie różnych aktów prawnych i realizują zadania w oparciu o zasady i procedury zawarte w obowiązujących ich ustawach, rozporządzeniach i branżowych dokumentach normatywnych, co utrudnia ich integrację i współdziałanie w realnie występującej sytuacji kryzysowej. Ponadto, podsystemy te mają wiele wspólnych celów, zadań prowadzących do rozwiązywania ogółu problemów bezpieczeństwa narodowego, co skutkuje również koniecznością współdziałania w pracach planistycznych i realizacyjnych na rzecz poszczególnych systemów<sup>251</sup>. W procesie planowania jak i realizacji zadań należy uwzględniać również kształcenie kadr realizowane przez szereg organizacji i instytucji edukacyjnych, co w konsekwencji wymusza integrację uczelni wyższych i instytucji z całym systemem bezpieczeństwa wewnętrznego. Istotne jest skuteczne przekazywanie spójnych treści i doskonalenie umiejętności, ale także, co podkreśla Janusz Falecki, racjonalne i interdyscyplinarne wykorzystanie zasobów<sup>252</sup>.

Wizja efektywnie współpracującej i realizującej swe cele organizacji edukacyjnej w zintegrowanym systemie bezpieczeństwa wewnętrznego, a w dalszej perspektywie bezpieczeństwa narodowego jest, według autorki, możliwa do zrealizowania, jeżeli organizacja będzie posiadać elastyczną strukturę.

Elastyczna struktura uczelni umożliwi mobilność kadry, kontakt z innymi instytucjami, a także z otoczeniem społecznym, co jest niezwykle istotne dla efektywnego realizowania zadań na rzecz bezpieczeństwa wewnętrznego. Edukacja systemu bezpieczeństwa wewnętrznego będzie skuteczna, jeżeli przepływ informacji (w głównym procesie dydaktycznym i procesach zarządczych) pomiędzy jego elementami będzie dostosowany do potrzeb, w odpowiedniej ilości, jakości, czasie i miejscu. To wymaga koordynacji działań wielu instytucji, zespołów naukowców, ekspertów i praktyków. Edukacja kadr

<sup>248</sup>Tamże.

<sup>249</sup>Tamże.

<sup>250</sup>*Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022* (Monitor Polski 2013, poz. 377), s. 82.

<sup>251</sup>J. Falecki, *Dylematy...*, dz. cyt., s. 275-277.

<sup>252</sup>Tamże.

dla bezpieczeństwa wewnętrznego to przekazywanie treści, umiejętności, doskonalenie kompetencji w czasie zajęć akademickich, ale także praktycznych treningów i szkoleń.

Kontakt z otoczeniem to możliwość rozpoznania realnych potrzeb danego środowiska i dostosowania swych działań z korzyścią dla tego środowiska jak i środowiska studentów i naukowców poprzez wymianę doświadczeń również na polu międzynarodowym, doradztwo i ekspertyzy, realizację projektów innowacyjnych, czy identyfikację nowych obszarów szans i zagrożeń.

W świetle powyższych ustaleń można stwierdzić, że organizacje edukacyjne kształcące kadry dla bezpieczeństwa wewnętrznego stoją przed koniecznością poszukiwania nowych rozwiązań gwarantujących wzrost efektywności działania jako podstawy dalszego funkcjonowania. Co więcej, uczelnie powinny czerpać ze sprawdzonych rozwiązań i doświadczeń biznesowych.

*Misja uniwersytetu jest odmienna od misji przedsiębiorstw zorientowanych na zysk. Nie oznacza to jednak, że wykorzystanie pewnych mechanizmów znanych z organizacji przedsiębiorstw nie okaże się przydatne do tego, aby owa dystynktywna, szczególna misja uniwersytetu mogła być realizowana skuteczniej<sup>253</sup>.*

Takim mechanizmem biznesowym, który spełniłby oczekiwania edukacji w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego jest podejście procesowe *business process management* skutecznie wdrażane i rozwijane w korporacjach międzynarodowych, a także w strukturach Sił Zbrojnych RP, a zatem może okazać się skuteczny również w zarządzaniu instytucjami bezpieczeństwa wewnętrznego.

Zmiany, jakich można spodziewać się to:

- rozszerzenie oferty studiów i szkoleń, w tym studiów w języku obcym, które dzięki kompleksowemu podejściu będą zsynchronizowane. dzięki bogatej ofercie programowej uczelnia może zwiększyć liczbę studentów zagranicznych, umożliwi mobilność kadry i konkurencyjność,
- trafne i skuteczne procesy decyzyjne ułatwiające reakcję na potrzeby otoczenia,
- kultura organizacyjna nastawiona na współpracę i współodpowiedzialność, ciągłe doskonalenie i profesjonalizm kształcenia elit służb mundurowych i cywili,
- zintegrowane zarządzania usługami i danymi, wszystkie aplikacje, usługi i procesy są w stanie ze sobą współpracować i wymieniać dane, zwiększając efektywność i przejrzystość,
- dostarczanie „dokładnie na czas” wiedzy dopasowanej do indywidualnych potrzeb i konkretnego modułu lub procesu edukacyjnego i szkoleniowego,
- wielowymiarowe środowisko dydaktyczne dzięki stosowaniu odpowiednich do treści narzędzi.

<sup>253</sup>Tamże, s. 11.



Głównym założeniem podejścia procesowego jest dostosowanie procesów do celów biznesowych, poszukiwanie sposobów ich ulepszenia i ustalenia mierników realizacji tych procesów, co ma prowadzić do ciągłego monitorowania i ich optymalizacji.

*Business process management* – zarządzanie procesowe, zarządzanie procesami, podejście procesowe. Dla zrozumienia koncepcji BPM istotne jest wyjaśnienie kluczowych pojęć z nią związanych.

**Proces** jest definiowany również jako przebieg następujących po sobie działań, mających początek i koniec oraz jasno zdefiniowany wkład i rezultat. Proces można inaczej określić jako serię operacji lub przebieg działań, podejmowanych w określony sposób i prowadzących do osiągnięcia pewnego rezultatu<sup>254</sup>.

**System procesów** przedsiębiorstwa to współpracujące ze sobą procesy. Zależności pomiędzy nimi opisane są poprzez relacje zachodzące na wejściach i wyjściach poszczególnych procesów. Nieciągłości i zaburzenia na styku procesów powodują, że cały system staje się mniej wydajny. Cały system można scharakteryzować następująco:

- *system procesów jest systemem sztucznym* – jest powoływany jako podsystem organizacji w celu realizacji następujących zadań: zapewnienie realizacji założeń strategii przełożonych na cele procesów i stanowisk. W systemie procesów działa wiele podsystemów, które tworzą swój własny system procesów,
- *system procesów jest systemem koherentnym* – zmiana jednego elementu może pociągnąć zmiany w innych elementach systemu, np. oczekiwania klientów, zmiany wprowadzane przez właściciela procesu lub osoby realizujące proces,
- *system procesów jest systemem otwartym* – otoczenie zewnętrzne i wewnętrzne wpływa na niego,
- *system procesów jest systemem złożonym* – ma rozbudowaną strukturę: podsystem celów, podsystem pomiaru wyników procesów, podsystem uprawnień właściciela procesu. Podsystemy te współpracują ze sobą<sup>255</sup>.

Metoda DMEMO jest właściwa, aby usprawnić pojedynczy proces. Usprawnienie głównych procesów w całej organizacji wymaga dodatkowo określenia celów strategicznych, priorytetów i standardów.

Model postępowania posłuży do zaprojektowania propozycji zmian w organizacji edukacyjnej. W dalszej części szczegółowo omówiono poszczególne etapy.

### **Etap I: Wyznaczanie celów**

Pierwszym elementem jest obszar związany z wyznaczaniem celów procesów. Identyfikacja celów dokonywana jest na drodze analizy celów strategicznych do poziomu celów procesów:

<sup>254</sup> R. Gabryelczyk, *ARIS w modelowaniu procesów biznesu*, Difin, Warszawa 2006. s. 15.

<sup>255</sup> B. Skrzypek, M. Hofman, *Zarządzanie procesami w przedsiębiorstwie*, Oficyna Wydawnicza Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 16-17.

Na najwyższym, strategicznym poziomie identyfikowane są cele strategiczne, które najwyższe kierownictwo zamierza osiągnąć w horyzoncie czasu od trzech do pięciu lat. Są formułowane na podstawie informacji zawartych w wizji, misji i strategii organizacji.

**Misja to:** uczynić edukację pewnym filarem bezpieczeństwa wewnętrznego.

**Strategia:** zwiększyć wartość edukacji dla bezpieczeństwa wewnętrznego.

**Wizja:** być najlepiej zintegrowaną organizacją edukacyjną na lokalnym i międzynarodowym rynku edukacyjnym dzięki skutecznemu kształceniu kadr dla instytucji bezpieczeństwa wewnętrznego.

Natomiast **cele wypływające z misji to:**

1. Odkrywanie i przekazywanie prawdy z zakresu nauk społecznych i humanistycznych, w szczególności dotyczących bezpieczeństwa i porządku publicznego poprzez prowadzenie badań, kształcenie kadr naukowych, kadr kierowniczych i dowódczych Policji, studentów, słuchaczy, uczestników kursów i szkoleń oraz jej upowszechnianie.
2. Nawiązywanie do chlubnych tradycji polskiej Policji, podkreślając rolę etosu w policyjnej służbie. Przechowanie pamięci o poświęceniu polskich policjantów oraz ich zaangażowaniu w walkę o niepodległość Polski<sup>256</sup>.

### **Etap II: Projektowanie. Identyfikacja procesów**

Kolejnym elementem modelowego rozwiązania jest projektowanie, identyfikacja procesów. Poziom procesów (środkowy) pozwala zrozumieć wewnętrzne zależności, których może być dużo i mogą być złożone (zawiłe); to ile „poziomów” powstanie w warstwie środkowej, zależy wyłącznie od stopnia złożoności danej organizacji i zawsze jest to indywidualna jej cecha, tylko w części zależna od wielkości organizacji.

Na podstawie literatury przedmiotu przyjęto następującą ich klasyfikację:

- **procesy główne:** kształcenie, badania i rozwój, realizacja kształcenia,
- **procesy pomocnicze:** magazynowanie, obsługa finansowo-księgową, kadry, wsparcie techniczne, proces rozwoju naukowego kadry, oferta programowa, rekrutacja, produkty dodatkowe, marka,
- **procesy zarządzania:** określenie misji, strategii i zasad działania całej organizacji, monitorowanie efektywności procesów, ustalenie ich granic, zasad doskonalenia, właścicieli i sposobu dokumentowania, kontrola jakości organizacji edukacyjnej<sup>257</sup>.

### **Etap III: Modelowanie procesów**

Rozwiązanie BPM zarządza logiką procesu: kolejnością kroków i podejmowanych decyzji. Identyfikacja czynności procesów ułatwia odwzorowanie stanu obecnego przebiegu procesów i struktury ich powiązań. Pozwala odczytać:

- czy czynności w procesie są powiązane logicznie i czasowo,
- kto jest odpowiedzialny za cały proces i każde działanie,
- czy dana czynność nie jest wykonywana wielokrotnie,

<sup>256</sup><https://www.wspol.edu.pl/g/uczelnia/o-szkole>.

<sup>257</sup>A. Stecyk, *Wartość procesów e-learningowych*, Difin, Warszawa 2012, s. 54.

- czy wykonywane są zbędne czynności,
- jakie informacje podlegają transformacji podczas realizacji zadania,
- czy cel został zrealizowany i proces można poddać ocenie.

Można dostrzec, że fragmentaryzacja organizacji, wynikająca ze struktury funkcjonalnej firmy (podział firmy na piony, które zajmują się określonymi funkcjami), komplikuje wykonywanie zadań i ich całościową optymalizację, może wydłużyć czas ich realizacji, obniżyć elastyczność reagowania i w efekcie podnieść koszty. Mapa procesów pomaga całościowo zidentyfikować cały proces wraz z jego kolejnymi etapami.

Procesowe podejście jest skuteczne w eliminacji uchybień również w obszarze administracji i organizacji studiów.

#### **Etap IV: Wdrożenie**

Na tym etapie zostaje ustalony i zatwierdzony plan działania: koszty, harmonogram szkolenia kadry i wdrożenia lub modyfikacji odpowiednich aplikacji, które ułatwią realizację procesu.

#### **Etap V: Monitorowanie**

Na tym etapie należy sporządzić mapę organizacji, która określa perspektywy, czyli obszary, które powinny być rozwijane i poddane pomiarowi i ocenie w odniesieniu do realizacji celów strategicznych.

#### **Etap VI: Optymalizacja**

Na tym etapie powoływane są zespoły pracowników z różnych działów, którzy opracowują stan docelowy dla usprawnianego procesu, opierając się na analizie stanu obecnego. Zidentyfikowane słabe strony procesu są podstawą do ustalania działań usprawniających.

Można szybciej i skuteczniej usprawnić czy zmodyfikować proces zarządczy, a przede wszystkim proces dydaktyczny wprowadzając nowe moduły, przedmioty czy kierunki, dobierając kadrę i planując środki zgodnie z powstającymi potrzebami.

Struktura organizacyjna zbudowana zgodnie z założeniami podejścia procesowego wspiera realizację tych zadań, poprzez:

- ograniczenie szczebli hierarchicznych,
- organizowanie pracy wokół ciągów działań w ramach procesów, a nie według kryterium podobieństwa funkcji i zadań,
- wspieranie wielopodmiotowego rozwoju kompetencji w celu realizacji nowych działań, a nie przypisywanie pracownika do stałego zbioru,
- poprzez dokumenty, jak mapa procesów, charakteryzowanie podmiotów uczestniczących w procesach, ich powiązania i relacje.

Tak zbudowana struktura będzie elastyczna i zapewni dynamizm procesów. Ta elastyczność i dynamika oznaczają, że relacje wewnątrz organizacji będą zrozumiałe, a wewnętrzna struktura procesu dostosowana do struktury realizowanego kontraktu/zadania. Zmienia się też pozycje organizacyjne uczestników, dzięki czemu zasoby ludzkie będą efektywnie wykorzystywane, tam gdzie w danym momencie są potrzebne, a nie tam gdzie są formalnie przypisane.

Wewnętrzna dynamika i elastyczność ułatwi również kontakty z otoczeniem zewnętrznym i wesprze integrację z całym systemem bezpieczeństwa wewnętrznego. Organizacja edukacji, szkoleń, praktyk czy działań prewencyjnych w środowisku wymaga ścisłej współpracy przy planowaniu, doborze kadry, programów i zasobów. W efekcie końcowym powinien powstać jeden spójny, zintegrowany system bezpieczeństwa wewnętrznego z efektywnie współpracującymi elementami – instytucjami i społeczeństwem realizujący założone cele zapewnienia bezpieczeństwa.

Bariery jakie uczelnia może napotkać w trakcie wdrażania podejścia procesowego to: małe zasoby finansowe, niż demograficzny, dynamicznie i mało przewidywalnie zmieniające się otoczenie i środowisko bezpieczeństwa. Mogą one być jedynie czynnikami skłaniającymi do szybszej reorganizacji w ujęciu procesowym, gdyż ono właśnie da szansę na przetrwanie. W dłuższej perspektywie istotną umiejętnością będzie wykorzystywanie osiągnięć nauki i techniki, by stać się organizacją innowacyjną, przedsiębiorczą i konkurencyjną. To będzie wymagało dalszych zmian w strukturze organizacyjnej.

Edukację w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego można określić jako system kształcenia wysoko wykwalifikowanych kadr dla administracji rządowej i samorządowej, a także samych obywateli, przygotowujących kadry kierownicze i podmioty wykonawcze do realizacji szerokiej gamy przedsięwzięć związanych z bezpieczeństwem, w tym zarządzania kryzysowego, w dynamicznie zmieniającym się środowisku bezpieczeństwa. Kształcenie kadr dla bezpieczeństwa wewnętrznego realizowane jest przez szereg różnorodnych organizacji edukacyjnych (tzw. mundurowych i cywilnych). Dla efektywnego wypełniania swojej misji organizacje te muszą być dobrze zorganizowane. Proponowanym rozwiązaniem organizacyjnym jest podejście procesowe.

Zgodnie z założeniami podejścia procesowego, do systemu zarządzania w organizacji edukacyjnej należy podchodzić globalnie, począwszy od zidentyfikowania wymagań i oczekiwań systemu bezpieczeństwa państwa i ogółu społeczeństwa, poprzez ustalenie, wdrożenie i zarządzanie procesami, zapewnienie niezbędnych do realizacji procesów zasobów: pomiary i analizy wyników procesów, doskonalenie systemu aż po finałowy efekt, którym ma być dobrze wykształcony i profesjonalnie przygotowany do pełnienia swych zadań funkcjonariusz lub absolwent cywilny, co wynika z misji organizacji edukacyjnej.

Konieczne staje się zatem całościowe myślenie procesami, to znaczy myślenie i działanie w kategoriach powiązanych ze sobą czynności.

Całościowe myślenie powinno również wykraczać poza ramy organizacji edukacyjnej, która stanowi element większego systemu – systemu bezpieczeństwa państwa. Dzięki swej elastycznej, strukturze ciągle usprawnianych procesów dostosowuje się do wymagań otoczenia, posiada mechanizmy ułatwiające integrację z dowolnymi instytucjami całego systemu bezpieczeństwa wewnętrznego.

Mając konkretną wizję przyszłości, a także elastycznie funkcjonującą organizację, która będzie doskonaliła swe procesy i eliminowała niedomagania, zbudujemy jej przyszłość zgodnie z wymaganiami czasu.

## Bibliografia

- Falecki J., *Dylematy zarządzania kryzysowego w Rzeczypospolitej Polskiej*, Oficyna Wydawnicza „Humanitas”, Sosnowiec 2016.
- Gabryelczyk R., *ARIS w modelowaniu procesów biznesu*, Difin, Warszawa 2006.
- Gierszewski J., *Bezpieczeństwo wewnętrzne. Zarys systemu*, Difin, Warszawa 2013.
- Grajewski P., *Procesowe zarządzanie organizacją*, PWE, Warszawa 2012.
- Griffin R.W., *Podstawy zarządzania organizacjami*, PWN, Warszawa 2010.
- Hołyst B., *Bezpieczeństwo jednostki*, PWN, Warszawa 2014.
- Liwo M., *Służby mundurowe jako kategoria języka prawniczego*, Przegląd Prawa Publicznego 2015, nr 2.
- Majer P., *W poszukiwaniu uniwersalnej definicji bezpieczeństwa wewnętrznego*, [w:] „Przegląd Bezpieczeństwa. Wewnętrznego” 2009, nr 1.
- Pieczywok A., *Edukacja dla bezpieczeństwa wobec zagrożeń i wyzwań współczesności*, AON, Warszawa 2012.
- Radwan A. (red.), *Plus ratio quam vis consuetudinis Reforma nauki i akademii w Ustawie 2.0 Projekt założeń do ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym*, Oficyna Allerhanda, Kraków 2017.
- Skrzypek B., Hofman M., *Zarządzanie procesami w przedsiębiorstwie*, Oficyna Wydawnicza Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
- Smolaga L., Szyjko C., *Globalne i regionalne problemy współczesności*, Warszawa 2014.
- Stecyk A., *Wartość procesów e-learningowych*, Difin, Warszawa 2012.
- Stoner J.A.F., Freeman R.E., D.R. Gilbert, Jr., *Kierowanie*, PWE, Warszawa 2011.
- *Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022* (Monitor Polski 2013, poz. 377).
- *Strategia rozwoju szkolnictwa wyższego w Polsce do 2020 roku – drugi wariant*, Raport cząstkowy przygotowany przez Ernst & Young Business Advisory, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, marzec 2010.
- Tomaszewski A., *Organizacje publiczne i ich otoczenie* [w:] S. Sirko (red.), *Zarządzanie organizacjami publicznymi*. Wybraneproblemy, AON, Warszawa 2014.
- Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. z 2012 r. poz. 572), z uwzględnieniem zmian wprowadzonych Obwieszczeniem Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 26 października 2016 r. (Dz.U. 2016 poz. 1842).
- BPM Methodology Practical Guidance, [http://www.what-is-bpm.com/get\\_started/bpm\\_methodology.html](http://www.what-is-bpm.com/get_started/bpm_methodology.html) (20.08.2015).
- Harmon P., Wolf C., *The State of Business Process Management – 2014*, BPTrends, <http://www.bptrends.com/bpt/wp-content/uploads/BPTrends-State-of-BPM-Survey-Report.pdf> (3.05.2016).
- Kasprzyk J., *Projekty BMP, SPMP*, Wrocław 2011, <http://modelowanie.wordpress.com/tag/cmimi/> (20.08.2015).



## **Część II**

# **Wybrane problemy strategii i zarządzania bezpieczeństwem publicznym**





dr Paweł Łubiński

Uniwersytet Pedagogiczny w Krakowie

---

## **Bezpieczeństwo publiczne jako element bezpieczeństwa wewnętrznego – kategoryzacja, uwarunkowania, zależności**

**W**e współczesnym świecie, z jednej strony zglobalizowanym, z drugiej – zdecentralizowanym, nieustannie zachodzą procesy dynamizujące bądź spowalniające rozwój poszczególnych państw, społeczeństw, narodów i jednostek (obywateli) na wielu płaszczyznach życia społecznego, gospodarczego i politycznego. Permanentnie zachodzące na tym polu zmiany, niezależnie od ich ewolucyjnego czy deterministycznego charakteru, powodują przekształcenia określonych pojęć, struktur, instytucji, norm prawnych i obyczajowych, co w konsekwencji oznacza względnie trwałą redefinicję określonego porządku. Wspomniana względność redefinicji określonego porządku (publicznego, prawnego, społecznego) wynika głównie w fakcie różnorodnego natężenia zachodzących zmian oraz braku stabilności stanu ukonstytuowanego w ich wyniku. Sytuacja taka może mieć miejsce w przypadku naukowego rozpatrywania kwestii dotyczących wymiarów, uwarunkowań i rodzajów bezpieczeństwa (np. wewnętrznego i publicznego), które pod wpływem wciąż modyfikujących się (i zarazem określających stan bezpieczeństwa) kategorii nowych zagrożeń, ulegają uwspółcześnieniu, co też zdaniem autora należy gruntownie zweryfikować pod względem semantycznym.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie i analiza relacji występujących pomiędzy wspomnianymi w tytule pracy pojęciami bezpieczeństwa wewnętrznego i bezpieczeństwa publicznego na kanwie ich kategoryzacji, systematyki znaczeniowej, uwarunkowań poszczególnych typów bezpieczeństwa oraz relacji i zależności zachodzących pomiędzy określonymi w analizie kategoriami. W ocenie autora pozwoli to krytycznie spojrzeć na obecny stan wiedzy na temat bezpieczeństwa wewnętrznego i bezpieczeństwa publicznego w kontekście ich kompatybilności i komplementarności. Problemem badawczym są więc relacje bezpieczeństwa wewnętrznego i bezpieczeństwa publicznego, z tym że autor skoncentrował się na zagadnieniach istotnych z punktu widzenia nauk o bezpieczeństwie oraz dyskusji naukowej, toczącej się w środowisku naukowym, wokół kategoryzacji, uwarunkowań i zależności pomiędzy wymienionymi rodzajami (typami) bezpieczeństwa. Dyskusja ta jest o tyle ciekawa, że dotyka kwestii i problemów, które jedynie pozornie wydają się być oczywistymi.

W literaturze przedmiotu podejmującej problematykę bezpieczeństwa narodowego i jego determinant, zauważyć można dosyć niejednorodne podejście do definiowania oraz charakteryzowania kategorii bezpieczeństwa wewnętrznego i bezpieczeństwa publicznego, niejednokrotnie podkreślające występowanie szeregu uwarunkowań pozwalających wspomniane kategorie uznawać za tożsame, zbieżne bądź synonimiczne. Z pewnością taki stan rzeczy nie ułatwia wyeksponowania analizowanych kategorii bezpieczeństwa narodowego jako terminów odrębnych względem siebie i zróżnicowanych pod względem treści przedmiotowej. Podobnie jest w przypadku rozbieżności dotyczących rozpatrywania bezpieczeństwa wewnętrznego i bezpieczeństwa publicznego w kontekście ich hierarchizacji, swoistej nadrzędności jednej kategorii nad drugą. W efekcie, jak słusznie zauważa Marek Lisiecki, brak jest obecnie doprecyzowania, czy bezpieczeństwo wewnętrzne jest pojęciem szerszym niż bezpieczeństwo publiczne, czy wręcz przeciwnie<sup>258</sup>. Kwestia ta jest o tyle istotna, że w podręcznikach akademickich częstokroć spotkać się można:

- po pierwsze, z wyodrębnieniem bezpieczeństwa wewnętrznego jako jednej z kategorii bezpieczeństwa narodowego (obok bezpieczeństwa ekonomicznego, militarnego, politycznego, społecznego, informacyjnego, kulturowego i ekologicznego) z pominięciem bezpieczeństwa publicznego jako osobnej kategorii<sup>259</sup>,
- po drugie, z ujmowaniem bezpieczeństwa wewnętrznego i bezpieczeństwa publicznego jako równorzędnych kategorii służących do wskazania priorytetów dla polityki bezpieczeństwa (obok wskazanych rodzajów wymienia się również bezpieczeństwo narodowe, finansowe, energetyczne, ekologiczne, kulturowe, informacyjne, cybernetyczne oraz transgraniczne)<sup>260</sup>,
- po trzecie, z traktowaniem kategorii bezpieczeństwa publicznego jako subkategorii bezpieczeństwa wewnętrznego (obok bezpieczeństwa powszechnego i ustrojowego – konstytucyjnego), czyli jednego z jego konstytutywnych elementów oraz czynników je determinujących<sup>261</sup>.

Należy zatem bliżej przyjrzeć się wspomnianej kategoryzacji, tym bardziej, że pozwala ona spojrzeć zdecydowanie szerzej na kwestię bezpieczeństwa wewnętrznego niż tylko

<sup>258</sup>M. Lisiecki, *Zarządzanie bezpieczeństwem publicznym*, Wyd. Naukowe Łośgraf, Warszawa 2011, s. 35.

<sup>259</sup>Zob. Z. Skwarek, *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa*, [w:] *Podstawy bezpieczeństwa narodowego (państwa). Podręcznik akademicki*, (red.) J. Pawłowski, Wyd. Akademii Sztuki Wojennej, Warszawa 2017, s. 203-249.

<sup>260</sup>Zob. P. Majer, *Bezpieczeństwo wewnętrzne*, [w:] *Podstawowe kategorie bezpieczeństwa narodowego*, (red.) A. Żukowski, M. Hartliński, W. T. Modzelewski, J. Więclawski, Wyd. Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2015, s. 139-145; tenże, *Bezpieczeństwo publiczne*, [w:] *Podstawowe kategorie...*, s. 146-151.

<sup>261</sup>Zob. Z. Ściborek, B. Wiśniewski, R. B. Kuc, A. Dawidczyk, *Bezpieczeństwo wewnętrzne. Podręcznik akademicki*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2015, s. 29-55; W. Fehler, *Bezpieczeństwo wewnętrzne współczesnej Polski. Aspekty teoretyczne i praktyczne*, Wyd. Arte, Warszawa 2012, s. 28-50.

przez pryzmat całości problematyki dotyczącej stabilności stosunków wewnątrz państwa lub innej struktury (np. Unii Europejskiej)<sup>262</sup>.

Jeśli chodzi o pierwsze wyróżnienie kategorii bezpieczeństwa wewnętrznego (z jednoczesnym pominięciem bezpieczeństwa publicznego jako osobnej kategorii), to jest ona przez Zbigniewa Skwarka tradycyjnie definiowana jako „taki stan funkcjonowania państwa, który zapewnia przeciwdziałanie, eliminowanie lub ograniczanie zagrożeń dla ustroju konstytucyjnego, porządku wewnętrznego i spokoju oraz ochronę interesu publicznego poszczególnych społeczności i każdego obywatela z osobna”<sup>263</sup>. Kwestia wspomnianego interesu publicznego w kontekście analizowanego zagadnienia jest tu kluczowa, gdyż na pewien sposób przesądza o charakterze tegoż bezpieczeństwa. Niezależnie od przyjętego kryterium podziału bezpieczeństwa (podmiotowego i przedmiotowego, czasowego i organizacyjnego, ze względu na obszar jaki obejmuje, stosunek do obszaru państwa oraz dziedzinę sektorową)<sup>264</sup> bezpieczeństwo wewnętrzne rozpatrywać można również jako proces osiągania określonego stanu ładu i porządku publicznego, który niejako wynika z powyższego zapisu definicyjnego. Zakłada się więc, że bezpieczeństwo publiczne nie jest ani osobną kategorią dla bezpieczeństwa wewnętrznego, ani jego elementem, ale raczej określonym stanem, który osiągnąć można poprzez realizację polityki służącej zapewnieniu bezpieczeństwa wewnętrznego. Innymi słowy, bezpieczeństwo publiczne jest efektem działań na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego. Zatem bezpieczeństwo wewnętrzne jawi się tu jako stan, który jest związany z realizacją wewnętrznej funkcji państwa (zapewnienie ładu i porządku przez odpowiednie służby, instytucje, organy administracji rządowej i samorządowej oraz sądownictwo) wypełnianej w ramach polityki bezpieczeństwa narodowego mającej na celu w szczególności ochronę porządku konstytucyjnego państwa, bezpieczeństwa publicznego i powszechnego (w wąskim ujęciu) oraz życia, zdrowia, mienia obywateli, majątku narodowego przed działaniami sprzecznymi z prawem oraz skutkami klęsk żywiołowych i katastrof technicznych (w szerokim ujęciu)<sup>265</sup>. Tendencję tę podtrzymano niejako w *Strategii bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* z 2007 roku, w której obok innych rodzajów bezpieczeństwa

<sup>262</sup> A. Misiuk, *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego. Zagadnienia prawno-ustrojowe*, Wyd. Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008, s. 19. Nierzadko w dyskursie naukowym dotyczącym pojęcia bezpieczeństwa wewnętrznego pojawia się odwołanie do kategorii bezpieczeństwa obywateli, ich dobrobytu i rozwoju oraz praw człowieka jako elementów łączących się w jeden, spójny, stabilny system oparty na zasadach bezpieczeństwa, sprawiedliwości i praworządności. Zob. E. W. Pływaczewski, *Bezpieczeństwo obywateli – prawa człowieka – zrównoważony rozwój: Polskie kierunki interdyscyplinarnych badań kryminologicznych nad bezpieczeństwem obywateli oraz w zakresie przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu*, Wyd. Temida 2, Białystok 2017, s. 15-16.

<sup>263</sup> Z. Skwarek, *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa...*, s. 205.

<sup>264</sup> Z. Ściborek, B. Wiśniewski, R. B. Kuc, A. Dawidczyk, *Bezpieczeństwo wewnętrzne...*, s. 31-34.

<sup>265</sup> E. Kotarba, *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa w warunkach późnowestfalskiego ładu międzynarodowego*, [w:] *Międzynarodowe i wewnętrzne uwarunkowania bezpieczeństwa państwa*, (red.) K. Cebul, A. Rudowski, Wyd. CeDeWu, Warszawa 2015, s. 92-94; J. Gierszewski, *Bezpieczeństwo wewnętrzne. Zarys systemu*, Wyd. Difin, Warszawa 2013, s. 14.

wyszczególniono bezpieczeństwo wewnętrzne państwa, którego celem jest „utrzymanie zdolności do reagowania (...) w przypadku wystąpienia zagrożeń bezpieczeństwa publicznego oraz bezpieczeństwa powszechnego, związanych z ochroną porządku prawnego, życia i zdrowia obywateli oraz majątku narodowego przed bezprawnymi działaniami oraz skutkami klęsk żywiołowych, katastrof naturalnych i awarii technicznych”<sup>266</sup> (nieco inaczej kwestia ta ujęta została w strategii z 2014 roku, ale o tym w dalszej części). W powyższym kontekście bezpieczeństwo wewnętrzne jest ściśle związane z bezpieczeństwem publicznym, natomiast nie jest ono wyodrębnione na tyle klarownie, aby można było mówić o osobnej kategorii bezpieczeństwa publicznego. Oba terminy należy więc w tym przypadku (w ograniczonym zakresie) traktować synonimicznie.

Drugim przejawem związanym z kategoryzacją analizowanych pojęć jest kwestia odnosząca się do ujmowania bezpieczeństwa wewnętrznego i bezpieczeństwa publicznego jako równorzędnych kategorii służących do wskazania priorytetów dla polityki bezpieczeństwa. Warto tu podkreślić, że kompatybilność w powyższym zakresie obejmuje funkcje i zadania bezpieczeństwa wewnętrznego i publicznego w ramach polityki bezpieczeństwa narodowego, do realizacji której zalicza się m.in.: ochronę konstytucyjnego ładu, zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego, ochronę praw i wolności obywateli, ochronę ludzi przed skutkami klęsk żywiołowych i awarii technicznych, edukację dla bezpieczeństwa, ochronę życia, zdrowia, dóbr materialnych i środowiska naturalnego itd.<sup>267</sup>, a więc te czynniki, które decydują właśnie o stanie bezpieczeństwa wewnętrznego i publicznego zarazem. Piotr Majer, zauważywszy znaczne trudności w precyzyjnym określeniu materialnej podstawy bezpieczeństwa wewnętrznego oraz zwróciwszy uwagę na rozbieżności w tej materii na gruncie rozważań naukowych zaznacza jednak, że potrzeba wyodrębnienia kategorii bezpieczeństwa publicznego, jako odrębnego, a zarazem równorzędnego rodzaju bezpieczeństwa narodowego ma swoje uzasadnienie<sup>268</sup>. Jednak dotychczasowe próby definiowania oraz jasnego określania zakresu przedmiotowego bezpieczeństwa wewnętrznego, publicznego, powszechnego, osobistego, obywatelskiego i ludzi zakończyły się niepowodzeniem<sup>269</sup>. Specyfika bezpieczeństwa wewnętrznego w ramach analizowanej kategoryzacji, biorąc pod uwagę europejskie doświadczenia i dokumenty w tym zakresie, pozwala na zdefiniowanie go jako odpowiedzi na zagrożenia naturalne i wynikające z działalności człowieka, mające bezpośredni wpływ na życie, bezpieczeństwo i komfort obywateli. Do zagrożeń tych zalicza się: terroryzm, przestępczość zorganizowaną, cyberprzestępczość, przestępczość transgraniczną, przemoc, klęski (żywiołowe i antropogeniczne), takie jak „pożary lasów,

<sup>266</sup> *Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2007.

<sup>267</sup> W. Kotowicz, *Bezpieczeństwo narodowe*, [w:] *Podstawowe kategorie...*, s. 137-138.

<sup>268</sup> Por. A. Czop, *Udział firm ochrony osób i mienia w zapewnianiu bezpieczeństwa publicznego w Polsce*, Wyd. Wyższa Szkoła Bezpieczeństwa Publicznego i Indywidualnego „Apeiron”, Katowice 2014, s. 44-47.

<sup>269</sup> P. Majer, *Bezpieczeństwo publiczne...*, s. 150.

trzęsienia ziemi, powódzie, wichury, susze, awarie energetyczne i duże awarie systemów informacyjno-komunikacyjnych, zagrażające bezpieczeństwu i ochronie<sup>270</sup>. Natomiast bezpieczeństwo publiczne jest w tym kontekście uznawane za pewien pożądaný stan rzeczy, stan normalnego, niezakłóconego funkcjonowania państwa i obywateli, z zapewnieniem ochrony przed czynami naruszającymi porządek społeczny i prawny w państwie i godzącymi w życie, zdrowie, mienie oraz porządek publiczny<sup>271</sup>. Nierzadko podkreśla się też, że pojęcie bezpieczeństwa publicznego zwraca uwagę na znaczenie jednostki i społeczeństwa jako podmiotu w systemie zapewnienia ochrony przed zagrożeniami dla życia, zdrowia i porządku publicznego. Kluczowym wyróżnikiem w tym kontekście będzie więc bezpieczeństwo poszczególnych jednostek i obywateli.

Wreszcie trzecia z podejmowanych prób kategoryzacji bezpieczeństwa wewnętrznego i publicznego opiera się na założeniu traktowania drugiej z wymienionych kategorii jako swoistej subkategorii bezpieczeństwa wewnętrznego (obok bezpieczeństwa powszechnego i ustrojowego – konstytucyjnego), czyli jednego z jego konstytutywnych elementów oraz czynników je determinujących. Na takie ujęcie definicyjne zwraca uwagę znaczna część środowiska naukowego i w opinii autora, jest ono jednym z najtrafniej opisujących zależności występujące pomiędzy bezpieczeństwem wewnętrznym i bezpieczeństwem publicznym. Zatem bezpieczeństwo publiczne jest częścią składową bezpieczeństwa wewnętrznego i definiuje się je jako: „(...) ogół warunków i instytucji chroniących życie, zdrowie, mienie obywateli oraz majątek ogólnonarodowy, ustrój i suwerenność państwa przed zjawiskami groźnymi dla ładu prawnego, a także przed zjawiskami mogącymi zakłócić normalne funkcjonowanie obywateli, godzącymi w ogólnie przyjęte normy postępowania<sup>272</sup>. Można przyjąć, że kategoria bezpieczeństwa publicznego, pomimo jej dosyć szerokiego zakresu przedmiotowego, jest terminem znacznie węższym niż bezpieczeństwo wewnętrzne, które Stanisław Pieprzny nazywa „kategorią ogólną”, zawierającą różne rodzaje bezpieczeństwa w zależności od chronionego dobra lub konkretnego zagrożenia, dzieląc ją na bezpieczeństwo ekologiczne, społeczne, pożarowe, powodziowe itd. oraz właśnie publiczne<sup>273</sup>. Marek Lisiecki uważa, że: „bezpieczeństwo publiczne dotyczy przede wszystkim ludzi i ich mienia, że jest częścią składową bezpieczeństwa wewnętrznego – ale zależy także, w dobie powszechnej globalizacji działań, otwierania granic – od bezpieczeństwa

<sup>270</sup>Tenże, *Bezpieczeństwo wewnętrzne...*, s. 141; zob. *Strategia bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej. Dążąc do europejskiego modelu bezpieczeństwa*, Bruksela 2010, s. 7-9.

<sup>271</sup>P. Majer, *Bezpieczeństwo publiczne...*, s. 146, W. Kitler, A. Skrabacz, *Bezpieczeństwo ludności cywilnej. Pojęcie, organizacja i zadania w czasie pokoju, kryzysu i wojny*, Wyd. Towarzystwo Wiedzy Obronnej, Warszawa 2010, s. 53-54.

<sup>272</sup>Z. Ściborek, B. Wiśniewski, R. B. Kuc, A. Dawidczyk, *Bezpieczeństwo wewnętrzne...*, s. 36. Por. J. Gierszewski, *Bezpieczeństwo wewnętrzne...*, s. 18.

<sup>273</sup>S. Pieprzny, *Definiowanie podstawowych pojęć: Bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne państwa*, [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa*, (red.) E. Ura, S. Pieprzny, Wyd. Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2015, s. 22-23.

zewnątrznego<sup>274</sup>. To bowiem poziom bezpieczeństwa publicznego jest jednym z czynników (obok stanu stosunków z otoczeniem zewnętrznym, stanu stabilności ustrojowej, poziomu pokoju społecznego i poziomu porządku publicznego) warunkujących bezpieczeństwo wewnętrzne<sup>275</sup>. We wspomnianej koncepcji definicyjnej jest to o tyle istotne, że przez Stanisława Pikulskiego bezpieczeństwo publiczne zostało uznane za pierwotny, odwieczny element bezpieczeństwa wewnętrznego państwa<sup>276</sup>. Bezpieczeństwo publiczne, które określane jest pewnym procesem lub stanem niezagrażenia przestępczością pospolitą, przestępczością gospodarczą, przestępczością zorganizowaną, klęskami żywiołowymi, wypadkami komunikacyjnymi czy korupcją<sup>277</sup>, nie stoi w opozycji do innych elementów bezpieczeństwa wewnętrznego, ale raczej je uzupełnia i stanowi o stabilności systemu bezpieczeństwa państwa w jego wewnętrznym wymiarze, opierającym się na również na bezpieczeństwie powszechnym i ustrojowym.

W *Strategii bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2014 roku* (inaczej niż w przypadku dokumentu z 2007 roku) wyraźnie zaakcentowano potrzebę wyodrębnienia bezpieczeństwa publicznego i powszechnego, zastąpionych wcześniej kategorią bezpieczeństwa wewnętrznego, unaoczniając różnice występujące między analizowanymi pojęciami, przy czym bezpieczeństwo publiczne zdefiniowano przez odwołanie się do skutecznego zapobiegania naruszeniom porządku publicznego<sup>278</sup>, wykrywania przestępstw i wykroczeń godzących w życie, zdrowie i mienie obywateli oraz państwa, zwiększenia efektywności w zakresie nieuchronności karaniania sprawców przestępstw, odzyskiwania mienia utraconego oraz minimalizowania strat budżetu państwa<sup>279</sup>. Natomiast zapewnienie bezpieczeństwa powszechnego w myśl wspomnianej strategii polega głównie na działaniach związanych z ratownictwem i ochroną ludności, więc jest podstawowym zadaniem ochronnym państwa i jego wyspecjalizowanych instytucji związanych z ratowaniem życia, zdrowia, mienia i środowiska przed klęskami żywiołowymi oraz zagrożeniami, których źródłem jest człowiek<sup>280</sup>. Zatem wiodącą rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa powszechnego wypełnia szereg instytucjonalnych elementów Krajowego

<sup>274</sup> M. Lisiecki, *Zarządzanie bezpieczeństwem...*, s. 38.

<sup>275</sup> Według Zbigniewa Skwarka poziom bezpieczeństwa publicznego to „istnienie oparte o normy prawne stanu wewnątrz państwa, w którym zapewnione są warunki do sprawnego funkcjonowania organizacji państwowej, realizującej wspólne ponadjednostkowe cele, skutecznie egzekwuje się obowiązki i chroni prawa jednostek żyjących w tej organizacji (ze szczególnym uwzględnieniem życia, zdrowia i mienia) oraz istnieją zasoby i mechanizmy wykonawcze, umożliwiające skuteczne reagowanie na sytuacje naruszające ten stan”. Z. Skwarek, *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa...*, s. 214.

<sup>276</sup> S. Pikulski, *Podstawowe zagadnienia bezpieczeństwa publicznego*, [w:] *Prawne i administracyjne aspekty bezpieczeństwa osób i porządku publicznego w okresie transformacji ustrojowo-gospodarczej*, (red.) W. Bednarek, S. Pikulski, Wyd. Uniwersytet Warmińsko-Mazurski, Olsztyn 2000, s. 101.

<sup>277</sup> W. Fehler, *Bezpieczeństwo wewnętrzne...*, s. 86.

<sup>278</sup> Porządek publiczny – „(...) uporządkowany odpowiednimi przepisami, wolny od zakłóceń bieg życia zbiorowego”. M. Lisiecki, *Zarządzanie bezpieczeństwem...*, s. 36.

<sup>279</sup> *Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2014, s. 36.

<sup>280</sup> Tamże.

Systemu Ratowniczo-Gaśniczego, z Państwową Strażą Pożarną i Państwowym Ratownictwem Medycznym na czele oraz innymi, niezaliczonymi do sektora finansów publicznych podmiotami<sup>281</sup> (OSP, GOPR, WOPR). Zasygnalizowana tu różnica polega przede wszystkim na podkreśleniu prewencyjnej funkcji działalności państwa na rzecz bezpieczeństwa publicznego (ograniczenia, niwelowania, przeciwdziałania przestępczości) oraz funkcji ochronno-ratowniczej – na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego (niesienia pomocy w sytuacjach zagrażających bezpośrednio życiu i mieniu obywateli).

Pisząc na temat bezpieczeństwa wewnętrznego i jego komponentów (bezpieczeństwa publicznego i powszechnego) nie można pominąć kategorii bezpieczeństwa ustrojowego (konstytucyjnego), którego definiowanie w literaturze przedmiotu następczo zdecydowanie mniej problemów natury semantycznej, niż w przypadku bezpieczeństwa publicznego. Ustrojowemu komponentowi bezpieczeństwa wewnętrznego przypisuje się ochronę porządku konstytucyjnego, czyli realizację zbioru zasad i wartości zapisanych w ustawie zasadniczej. Skoro więc Konstytucja określa ustrój państwa, porządek prawno-instytucjonalny, relacje pomiędzy władzą ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą, obowiązki, prawa i wolności obywateli, to zagrożeniami dla bezpieczeństwa ustrojowego będą zwłaszcza próby zburzenia struktur państwa, dezorganizacja procesów decyzyjnych poszczególnych organów, ograniczanie lub łamanie praw i wolności obywatelskich oraz destabilizacja ładu politycznego<sup>282</sup>. Bezpieczeństwo konstytucyjne dotyczy sfery zarówno powszechnej (obywatelskiej), jak i jednostkowej<sup>283</sup>, więc bywa ono dookreślane również pojęciem znacznie szerszym, mianowicie bezpieczeństwem wewnętrznym, przy czym następuje tu dosyć wyraźny powrót do punktu wyjścia stanowiącego podstawę do przedsiębranej analizy.

Brak uniwersalnej definicji bezpieczeństwa wewnętrznego (przy jego wieloaspektowości i niezwykle złożonym charakterze) niejako wymusza na badaczach chęć jego terminologicznego doprecyzowania, co nie jest rzeczą łatwą, tym bardziej, że z jednej strony, jest to kategoria niezwykle obszerna przedmiotowo, a po drugie – zbiega się w wielu aspektach z innymi, wymienionymi już, rodzajami bezpieczeństwa. Dążąc jednak do próby dookreślenia terminu bezpieczeństwa wewnętrznego, za Cezarym Rutkowskim, można wyszczególnić szereg elementów zawierających się w tej pojemnej kategorii:

- subiektywnie odczuwany stan lub proces świadomości,
- świadomość jednostkowa, organizacyjna lub zbiorowa (wspólnotowa),
- warunki realnego lub hipotetycznie niekorzystnego (wrogiego) oddziaływania wewnętrznych lub zewnętrznych podmiotów (sił, procesów),
- oddziaływanie na przedmioty ochrony znajdujące się w całości lub części na terytorium danego podmiotu,

<sup>281</sup> S. Pieprzny, *Definiowanie podstawowych pojęć: Bezpieczeństwo powszechne*, [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa*, (red.) E. Ura, S. Pieprzny, Wyd. Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2015, s. 30.

<sup>282</sup> J. Gierszewski, *Bezpieczeństwo wewnętrzne...*, s. 21; E. Kubas, *Funkcje prawa w systemie bezpieczeństwa i porządku publicznego: Prawo konstytucyjne*, [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne...*, s. 106-108.

<sup>283</sup> Z. Ściborek, B. Wiśniewski, R. B. Kuc, A. Dawidczyk, *Bezpieczeństwo wewnętrzne...*, s. 41-42.

- stan lub proces, który obejmuje przygotowanie, realizację i rozwój bezpieczeństwa,
- własna aktywność, własna decyzja i własne kierownictwo polityczne podmiotu wsparte przez inne podmioty,
- wiara (racjonalne przekonanie) o skuteczności realizowanych i planowanych działań podmiotu i podmiotów go wspierających na rzecz kreowania i wykorzystywania szans bezpiecznego bytu i rozwoju,
- zdolności ochronno-obronne podmiotu,
- dzięki przekonaniu podmiotu i jego zdolnościom prognozowany poziom zagrożeń nie powoduje lęku, niepewności, obawy czy strachu o zachowanie powszechnie uznanych wartości, realizację interesów i celów bądź mieści się w granicach ryzyka akceptowanego przez podmiot,
- realizacja bezpieczeństwa wewnętrznego zachodzi poprzez działalność różnych podmiotów, przy użyciu wszelkich dostępnych środków, z wykorzystaniem wszelkich zasobów w różnych formach, skali i zakresie,
- z reguły realizacja bezpieczeństwa wewnętrznego kierowana jest przez osoby lub instytucje cywilne (niewojskowe)<sup>284</sup>.

Powstała na gruncie teorii normatywnej (prawnej) definicja, oparta na powyższych przesłankach (elementach), została przez Piotra Majera określona: „rozbudowaną, stylistycznie złożoną i zawiłą konstrukcyjnie, co niewątpliwie utrudnia posługiwanie się nią”<sup>285</sup>. Trudno się nie zgodzić z tym stwierdzeniem, tym bardziej, że poszczególnym elementom tej definicji można przyporządkować cechy charakterystyczne zarówno dla bezpieczeństwa publicznego, jak i powszechnego oraz konstytucyjnego, a to z kolei prowadzi do powstania kolejnej płaszczyzny do dyskusji.

Współczesne rozumienie bezpieczeństwa wewnętrznego i publicznego, niezależnie od przyjętej kategoryzacji, jest determinowane szeregiem czynników i uwarunkowań, które wraz w postępującym rozwoju cywilizacyjnym oraz dynamicznymi zmianami na płaszczyźnie społecznej, politycznej i ekonomicznej, nieustannie ewoluują. W ujęciu procesualnym dotyczy to zarówno ciągłej ewolucji zagrożeń dla bezpieczeństwa, zakresu kompetencji podmiotów odpowiedzialnych za jego zapewnienie oraz przedmiotowej materii bezpieczeństwa wewnętrznego i publicznego<sup>286</sup>. Biorąc pod uwagę stan dotychczasowych ustaleń terminologicznych w przedmiocie bezpieczeństwa wewnętrznego i publicznego oraz fakt, że nierzadko pojęcia te występują w literaturze przedmiotu w ujęciu synonimicznym (jako tożsame treściowo kategorie), systemowym (jako komponenty

<sup>284</sup>C. Rutkowski, *Bezpieczeństwo wewnętrzne. Tożsamość – kierowanie – zarządzanie*, Wyd. Wyższa Szkoła Zarządzania i Prawa, Warszawa 2010, s. 107.

<sup>285</sup>P. Majer, *W poszukiwaniu uniwersalnej definicji bezpieczeństwa wewnętrznego*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego”, nr 7(4)/2012, s. 13.

<sup>286</sup>K.P. Marczuk, *Relacje bezpieczeństwa wewnętrznego i bezpieczeństwa jednostki ludzkiej (humansecurity): uwarunkowania, płaszczyzny napięć i kierunki zmian*, [w:] *Międzynarodowe i wewnętrzne uwarunkowania bezpieczeństwa państwa*, (red.) K. Cebul, A. Rudowski, Wyd. CeDeWu, Warszawa 2015, s. 137.



bezpieczeństwa narodowego) bądź komplementarnym (jako jeden z typów bezpieczeństwa podporządkowany hierarchicznie drugiemu), należy zaznaczyć, iż pominąwszy podział bezpieczeństwa ze względu na kryterium obszaru, którego dotyczy (na wewnętrzne i zewnętrzne), szereg cech charakterystycznych dla bezpieczeństwa wewnętrznego przypisuje się kategorii bezpieczeństwa publicznego. Według Andrzeja Czopa bezpieczeństwo publiczne to bowiem: „(...) pożądaný stan w państwie, rozumiany jako brak zagrożenia w życiu społeczeństwa i poszczególnych jego członków, wynikający ze skutecznego przeciwdziałania przez urzędnika państwowe i inne podmioty działające na podstawie prawa wszelkim determinantom zagrożeń oraz z realizacji zadań zapobiegających czynom wymierzonym w dobro państwa, jego porządek publiczny, życie, zdrowie i mienie obywateli”<sup>287</sup>. Trudno nie odnieść wrażenia, że zaprezentowana definicja ma na uwadze odzwierciedlenie właśnie wewnętrznego charakteru funkcji wypełnianej przez państwo, a więc ochrony przed zagrożeniami, zapewnienia ładu i porządku przez odpowiednie służby, instytucje, organy administracji rządowej i samorządowej działające w ramach kompetencji przyznanych im przez prawo krajowe.

Samo pojęcie zarządzania czy też administrowania publicznego bywa odnośnikiem do procesu zarządzania i administrowania państwowego, obejmującego służby, podmioty i administrację rządową, samorządową czy lokalną<sup>288</sup>, zwane niekiedy podsystemami bezpieczeństwa publicznego<sup>289</sup>. Dotyczy to zarówno instytucji szczebla państwowego (rządowego), jak i lokalnego – szczebla najbliższego obywatelom z punktu widzenia realizacji ich potrzeb związanych z poczuciem bezpieczeństwa w sensie subiektywnym i obiektywnym oraz ochrony przed zagrożeniami dla bezpieczeństwa publicznego, którego zapewnienie i utrzymanie leży w gestii władz lokalnych, do zadań których należy zdaniem Mariusza Rozwadowskiego przede wszystkim: zapewnienie porządku publicznego (np. przez straż miejską), ochrona przeciwpożarowa, bezpieczeństwo sanitarne, zwalczanie skutków klęsk żywiołowych i tworzenie lokalnych programów prewencyjnych<sup>290</sup>. W kwestii swoistej nieokreśloności zakresu przedmiotowego bezpieczeństwa wewnętrznego i publicznego istotnym zagadnieniem wydaje się być zatem charakterystyka oraz specyfikacja uwarunkowań obu rodzajów bezpieczeństwa oraz zależności występujących między nimi.

Autor odwołał się powyżej do lokalnego wymiaru bezpieczeństwa, który obok centralnego charakteru zarządzania państwem decydującego o kierunkach rozwoju systemu bezpieczeństwa publicznego, jest nieodłącznym elementem bezpieczeństwa wewnętrznego. Z kolei, naukowe zajmowanie się bezpieczeństwem wewnętrznym ma o tyle istotne

<sup>287</sup> A. Czap, *System bezpieczeństwa publicznego Rzeczypospolitej Polskiej ze szczególnym uwzględnieniem prywatnego sektora ochrony. Podręcznik akademicki*, Wyd. Wyższa Szkoła Bezpieczeństwa Publicznego i Indywidualnego „Apeiron”, Kraków 2016, s. 16.

<sup>288</sup> E. Knosala, *Zarys nauki administracji*, Wyd. Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010, s. 20.

<sup>289</sup> Zob. A. Czap, *System bezpieczeństwa publicznego...*, s. 23-125.

<sup>290</sup> M. Rozwadowski, *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych oraz działania zmierzające do jego poprawy*, „Kultura Bezpieczeństwa. Nauka – Praktyka – Refleksje”, nr 15/2014, s. 245-246, 250.

znaczenie dla realizacji funkcji państwa (zarówno wewnętrznej, jak i zewnętrznej), że wraz z rozwojem procesów globalizacyjnych postępuje regionalizacja, wraz z unaoczniającą się specjalizacją w różnych dziedzinach życia społeczno-politycznego pojawia się tendencja do interdyscyplinarnego ujmowania rzeczywistości, a wraz z centralistycznie zarządzanymi procesami integrującymi środowisko międzynarodowe stopniowo zachodzą procesy decentralizujące przestrzeń publiczną. Tym samym zwraca uwagę fakt, i zanalizowany rodzaj bezpieczeństwa należy rozpatrywać w jego dychotomicznym ujęciu, co ma związek z szeregiem uwarunkowań bezpieczeństwa wewnętrznego w jego międzynarodowym<sup>291</sup> oraz lokalnym wymiarze.

Jeśli chodzi o uwarunkowania bezpieczeństwa wewnętrznego i publicznego, to w zależności od przyjętego kryterium, można mówić o determinantach (czynnikach) przedmiotowych, podmiotowych, czasowych, przestrzennych, strukturalnych oraz związanych z dynamiką i intensywnością oddziaływań różnych podmiotów sprawczych (w kontekście definiowania i rozumienia analizowanych pojęć), tj. struktury państwowej, struktury międzynarodowej, społeczeństwa, grupy społecznej, jednostki ludzkiej lub siły natury<sup>292</sup>. Ze względu na ograniczenia objętościowe niniejszego artykułu autor pochylił się nad uwarunkowaniami kluczowymi dla procesu wyjaśniania zależności pomiędzy analizowanymi obiektami, czyli traktowanymi łącznie determinantami przedmiotowymi oraz strukturalnymi. Biorąc pod uwagę owe czynniki, które mają wpływ na współczesne pojmowanie bezpieczeństwa wewnętrznego i publicznego, można wyszczególnić następujące, główne płaszczyzny do dyskusji: polityczno-prawną (polityczna i ustrojowa sfera państwa), gospodarczą i społeczną; oraz analizować je pod kątem ich subiektywności i obiektywności, a więc pod kątem ich zależności od działalności człowieka lub czynników i zjawisk naturalnych (ekologicznych)<sup>293</sup>.

Płaszczyzna polityczno-prawna obejmuje różnorodne działania państwa, mające na celu zapewnienie jego niezależności politycznej oraz stworzenie warunków do niezakłóconego funkcjonowania podmiotów w ramach systemu politycznego<sup>294</sup> działającego w oparciu o normy prawne z poszanowaniem zasady praworządności. W odniesieniu do kategorii bezpieczeństwa wewnętrznego i publicznego istotne będą tu zwłaszcza uwarunkowania polityczne, do których zaliczyć można: zdolność do współpracy reprezentantów partii politycznych dla dobra wspólnego mieszkańców całego kraju i jednostek podziału administracyjnego, reakcja władzy państwowej na odśrodkowe ruchy polityczne lub działania secesjonistyczno-separatystyczne, stosunek władzy państwowej do potrzeb i aspiracji

<sup>291</sup> Michał Brzeziński zaznacza, że bezpieczeństwo wewnętrzne „oddziałuje na bezpieczeństwo narodowe, a to z kolei na międzynarodowe”. M. Brzeziński, *Rodzaje bezpieczeństwa państwa*, [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, (red.) S. Sulowski, M. Brzeziński, Dom Wyd. Elipsa, Warszawa 2009, s. 42.

<sup>292</sup> K.P. Marczyk, *Relacje bezpieczeństwa wewnętrznego...*, s. 137-138.

<sup>293</sup> Tamże.

<sup>294</sup> W. Kotowicz, *Bezpieczeństwo narodowe...*, s. 134.

społeczeństwa, możliwość wystąpienia zagrożenia terrorystycznego i destabilizacji struktur państwa itd.<sup>295</sup> Zatem należy zaznaczyć, że polityczny wymiar bezpieczeństwa wewnętrznego dotyczy struktur administracyjnych i suwerenności państwowej zagrożonej (faktycznie lub nieadekwatnie do zaistniałej sytuacji) czynnikami odśrodkowymi (zazwyczaj innymi niż czynniki militarne) oraz ochrony praw i wolności obywatelskich oraz porządku konstytucyjnego<sup>296</sup>. Nie można nie odnieść wrażenia, że płaszczyzna ta dotyka sfery „zawłaszczonej” przez kategorię bezpieczeństwa ustrojowego (konstytucyjnego), będącego, wedle jednej z ukazanych w pierwszej części artykułu kategoryzacji, immanentnym elementem bezpieczeństwa wewnętrznego państwa<sup>297</sup>. Zatem płaszczyzna polityczno-prawna wpływa dobitnie na stan wewnętrznego wymiaru bezpieczeństwa. O bezpieczeństwie publicznym w tej płaszczyźnie trudno jest mówić, tym bardziej że sfera polityczno-ustrojowa została skategoryzowana w innym rodzaju bezpieczeństwa (konstytucyjnego), występującym niejako obok bezpieczeństwa publicznego, które określane jako stan normalnego, niezakłóconego funkcjonowania państwa i obywateli, dotyczy przede wszystkim ochrony przed czynami naruszającymi porządek społeczny (a nie polityczny) i godzącymi w życie, zdrowie, mienie oraz porządek publiczny. Wydaje się zatem, że płaszczyzna polityczna nie wpływa w sposób znaczący na definiowanie, czy dookreślanie bezpieczeństwa publicznego (pomijając kryterium podziału reżimów na demokratyczne i niedemokratyczne), a jedynie w sposób pośredni – trudny do jednoznacznego wskazania, natomiast płaszczyzna prawna (np. poprzez określenie organów i instytucji odpowiedzialnych za zapewnienie tego bezpieczeństwa oraz zakresu ich kompetencji) daje podstawy do stwierdzenia, że odnosi się ona również do bezpieczeństwa publicznego rozumianego zarówno jako element bezpieczeństwa narodowego oraz kategoria równorzędna bezpieczeństwu wewnętrznemu, jak i subkategoria bezpieczeństwa wewnętrznego (w zależności od przyjętej kategoryzacji).

Kolejną płaszczyzną, ukazującą zależności występujące pomiędzy rozumieniem i określaniem istoty bezpieczeństwa wewnętrznego i publicznego, jest sfera gospodarcza (ekonomiczna), która na oba rodzaje bezpieczeństwa wpływa w sposób istotny. Płaszczyzna ta, ukazująca stan rozwoju systemu gospodarczego danego państwa i biorąca pod uwagę wewnętrzne oraz zewnętrzne czynniki rozwoju ekonomicznego, opisuje sprawność funkcjonowania struktury państwowej (w określonej dziedzinie działalności państwa)

<sup>295</sup> W. Fehler, *Bezpieczeństwo wewnętrzne...*, s. 52; W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie. Uwarunkowania. System*, Wyd. Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2011, s. 46-47.

<sup>296</sup> K.P. Marczuk, *Relacje bezpieczeństwa wewnętrznego...*, s. 139.

<sup>297</sup> Dla zachowania bezpieczeństwa w tym wymiarze znaczenie ma: wierność władzy i ugrupowań politycznych przepisom Konstytucji i ustaw szczegółowych określających istotę ustroju politycznego, pozycja i autorytet Trybunału Konstytucyjnego, przestrzeganie umów i zobowiązań międzynarodowych wynikających z członkostwa w NATO i Unii Europejskiej, kierowanie się racją stanu w działalności politycznej, budowa i utrzymywanie na wysokim poziomie aktywności społeczeństwa obywatelskiego i odejście od finansowania partii politycznych z pieniędzy publicznych. W. Fehler, *Bezpieczeństwo wewnętrzne...*, s. 76-77.

głównie w jej surowcowym, energetycznym, finansowym i socjalnym wymiarze<sup>298</sup>. Biorąc pod uwagę czynniki ekonomiczne (np. potrzeby rozwojowe państwa w zakresie dostępności do odnawialnych źródeł energii, zasobów surowcowych, przewidywanego wzrostu poziomu rozwoju gospodarczego, stabilności budżetu państwa, pozabudżetowych środków finansowania polityki wewnętrznej państwa)<sup>299</sup>, należy zaznaczyć, że bezpieczeństwo wewnętrzne będzie tu rozumiane jako stan lub proces zapewnienia realizacji interesu (gospodarczego) państwa i jego obywateli w zakresie przedmiotowo wskazanym powyżej. Karina Paulina Marczuk zaznacza: „Ważną sferą jest polityka fiskalna, system podatkowy, polityka budżetowa oraz nakłady kierowane na badania i rozwój oraz nowe technologie. Rozwój gospodarczy jest jednym z filarów zrównoważonego rozwoju, wraz z filarami społecznym i ekologicznym, co przesadza o tym, że jest kluczowym sektorem w polityce rozwojowej państwa”<sup>300</sup>. Czynniki ekonomiczne dobitnie wpływają na sytuację wewnętrzną państwa i jego mieszkańców, gdyż wszelkie trudności w tym zakresie oddziałują na tempo rozwoju gospodarczego, co skutkować może osłabieniem wewnętrznego rynku, spadkiem konkurencyjności określonych sektorów gospodarki, spadkiem dochodów przedsiębiorstw, ograniczeniem zatrudnienia, problemami na rynku pracy oraz trudnościami egzystencjalnymi gospodarstw domowych. Co za tym idzie, w znacznym stopniu, przy ograniczeniu dostępu do dóbr publicznych (usług i dóbr materialnych) i ich redystrybucji, towarzyszy temu procesowi zakłócenie porządku publicznego i spokoju społecznego, np. poprzez wzrost przestępczości (gospodarczej lub spowodowanej czynnikami gospodarczymi), brak skutecznego systemu koordynacji służb porządku publicznego lub brak aktywnego włączania się społeczeństwa w proces kreowania owego porządku<sup>301</sup>. Zatem wpływ czynników ekonomicznych na poziom bezpieczeństwa publicznego, jako stanu i procesu zapewniającego ochronę życia, zdrowia i mienia, jest również zauważalny, szczególnie w kontekście ekonomicznego wymiaru przestępczości zorganizowanej oraz ochrony przed tym zagrożeniem ze strony polityki państwa<sup>302</sup>.

Biorąc pod uwagę uwarunkowania społeczne bezpieczeństwa wewnętrznego i publicznego, do których zaliczyć można stopień identyfikacji jednostki ze wspólnotą, napięcia i konflikty społeczne, zasięg patologii społecznych, aktywność i stopień samoorganizacji obywatelskiej<sup>303</sup>, to należy wskazać, iż stopień ich wpływu determinuje rozumienie

<sup>298</sup>Z. Stachowiak, S. T. Kurek, *Bezpieczeństwo ekonomiczne państwa*, [w:] *Podstawy bezpieczeństwa narodowego (państwa)*. Podręcznik akademicki, (red.) J. Pawłowski, Wyd. Akademii Sztuki Wojennej, Warszawa 2017, s. 274.

<sup>299</sup>Zob. J. Gierszewski, *Bezpieczeństwo wewnętrzne...*, s. 57; W. Fehler, *Bezpieczeństwo wewnętrzne...*, s. 52.

<sup>300</sup>K.P. Marczuk, *Relacje bezpieczeństwa wewnętrznego...*, s. 140.

<sup>301</sup>Z. Stachowiak, S. T. Kurek, *Bezpieczeństwo ekonomiczne państwa...*, s. 280-281.

<sup>302</sup>Zob. A. Czop, P. Czop, *Konieczność kompleksowych i interdyscyplinarnych działań na rzecz współczesnego bezpieczeństwa w kontekście sektorowości zagrożeń*, „Kultura Bezpieczeństwa. Nauka – Praktyka – Refleksje”, nr 22/2016, s. 106-107.

<sup>303</sup>W. Fehler, *Bezpieczeństwo wewnętrzne...*, s. 52.

i rozróżnienie obu rodzajów bezpieczeństwa. W zależności od rozkładu akcentów na poszczególne czynniki, rozumienie bezpieczeństwa wewnętrznego będzie bliższe bądź dalsze rozumieniu bezpieczeństwa publicznego w określonej materii. Zatem, jeżeli weźmie się pod uwagę działalność instytucji rządowych i pozarządowych (samorządowych, stowarzyszeń, fundacji itd.) w ujęciu zintegrowanego systemu bezpieczeństwa państwa, a dążących do minimalizowania, ograniczania zasięgu i neutralizacji negatywnych konsekwencji napięć i konfliktów na płaszczyźnie społecznej, to uwarunkowania społeczne będą z jednej strony decydować o stanie bezpieczeństwa wewnętrznego (w jego powszechnym i ustrojowym wymiarze), a z drugiej – o poziomie bezpieczeństwa publicznego (w ramach publicznego podsystemu zintegrowanego systemu bezpieczeństwa państwa)<sup>304</sup>. Dotyczy to zarówno sfery realnej (usługowa działalność państwa skupiająca się na pomocy społecznej, służbie zatrudnienia, zdrowia i edukacji), jak i sfery regulacji (przetwarzanie i przekazywanie informacji oraz przygotowanie i podejmowanie decyzji dotyczących sfery społecznej przez organy administracji publicznej na podstawie i w granicach prawa stanowionego oraz powszechnie przyjętych norm życia społecznego), przy czym kategorii bezpieczeństwa publicznego bliższe są elementy bezpieczeństwa społecznego wskazane przez Janusza Gierszewskiego, tj. realizacja aspiracji życiowych jednostek oraz ochrona egzystencjalnych podstaw ich życia, a bezpieczeństwu wewnętrznemu – kwestia odpowiedzialności za obywateli stojąca po stronie państwa<sup>305</sup>. Odpowiedzialność ta wiąże się oczywiście z zapewnieniem stabilności i efektywnego działania struktur państwa oraz rzetelnego procesu decyzyjnego, mającego chronić nie tylko poszczególne organy państwa, ale również tworzyć płaszczyznę egzystencji społeczeństwa. Swoicie rozumiana „aktywna egzystencja” odpowiada komponentowi bezpieczeństwa publicznego, w ramach którego obywatele mają możliwość do swobodnego korzystania z przysługujących im praw i swobód obywatelskich<sup>306</sup>. Dlatego też w tym kontekście obywatele mają większą możliwość realnego wpływania na kształtowanie się bezpieczeństwa publicznego (jego obywatelskiego wymiaru) niż bezpieczeństwa wewnętrznego, którego zapewnienie leży głównie w gestii struktury państwowej<sup>307</sup>. Jako proces komunikowania się i organizowania jednostek w ramach wspólnie wyartykułowanego celu, społeczeństwo obywatelskie jest zarazem, opartą na wzajemnym zaufaniu, więzią scalającą jednostki ze społeczeństwem i społeczeństwo z państwem, decydującą w znacznym stopniu o poziomie ich rozwoju. Jak pisze Krzysztof Loranty: „Obywatele z biernych uczestników procesów społecznych powinni stać się aktywnymi ich kreatorami. Do tego niezbędne jest powiększanie zakresu konsultacji społecznych i stworzenie możliwości uczestnictwa w kształtowaniu polityk

<sup>304</sup> K. Loranty, *Bezpieczeństwo społeczne, [w:] Podstawy bezpieczeństwa narodowego (państwa)...*, s. 380.

<sup>305</sup> J. Gierszewski, *Bezpieczeństwo społeczne. Studium z zakresu teorii bezpieczeństwa narodowego*, Wyd. Difin, Warszawa 2013, s. 160-161.

<sup>306</sup> Tenże, *Bezpieczeństwo wewnętrzne...*, s. 18.

<sup>307</sup> Zob. A. Czop, R. Sopilnyk, *Badanie struktury systemu bezpieczeństwa publicznego w Polsce*, Wyd. Wyższa Szkoła Bezpieczeństwa Publicznego i Indywidualnego „Apeiron”, Kraków 2017, s. 4-8.

publicznych na każdym etapie ich tworzenia”<sup>308</sup>. Należy zaznaczyć, że faktyczny wpływ społeczeństwa na sprawy publiczne może być realizowany wyłącznie w warunkach demokratycznego państwa, które stwarza takie możliwości. Z powyższym typem uwarunkowań wiąże się nierozzerwalnie również kwestia wpływu jednostek i grup społecznych na jakość kultury (narodowej, politycznej, społecznej) i ochrony środowiska naturalnego.

Podsumowując dotychczasowe naukowe rozważania nad semantyką bezpieczeństwa wewnętrznego i bezpieczeństwa publicznego opisywaną w literaturze przedmiotu oraz przedstawioną na łamach niniejszego artykułu analizę relacji występujących pomiędzy wspomnianymi w tytule pracy pojęciami bezpieczeństwa wewnętrznego i bezpieczeństwa publicznego (biorąc pod uwagę podobieństwa i różnice obu tych naukowych terminów na bazie ich kategoryzacji, systematyki znaczeniowej, uwarunkowań poszczególnych typów bezpieczeństwa oraz zależności zachodzących pomiędzy analizowanymi kategoriami), należy stwierdzić, że dominującym (i najbliższym stanowi faktycznemu) ujęciem relacji występujących pomiędzy bezpieczeństwem wewnętrznym i bezpieczeństwem publicznym jest ujęcie komplementarne (bezpieczeństwo publiczne jako zhierarchizowany element bezpieczeństwa wewnętrznego), występujące obok ujęć synonimicznego i systemowego. Nie zmienia to jednak faktu, iż podtrzymana zostaje opinia środowiska naukowego, co do braku jednoznacznej definicji obu rodzajów bezpieczeństwa w kontekście ich przedmiotowego charakteru. Brak zgodności w powyższej kwestii potęgowany jest różnorodnym podejściem do badania istoty bezpieczeństwa wewnętrznego i publicznego, wielością ujęć i koncepcji teoretycznych, zależnością danej definicji od przyjętego kryterium oraz szeregiem uwarunkowań politycznych, prawnych, ekonomicznych i społecznych. Niniejszy artykuł jest jedynie niewielkim głosem w naukowej dyskusji o znaczeniowej warstwie bezpieczeństwa wewnętrznego i publicznego, podkreślającym relacje oraz kategoryzację obu typów bezpieczeństwa.

### Bibliografia

- Ura E., Pieprzny S. (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa*, Wyd. Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2015.
- Sulowski S., Brzeziński M. red., *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, Dom Wyd. Elipsa, Warszawa 2009.
- Brzeziński M., *Rodzaje bezpieczeństwa państwa [w:] Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, (red.) S. Sulowski, M. Brzeziński, Dom Wyd. Elipsa, Warszawa 2009, s. 33-43.
- Czop A., *System bezpieczeństwa publicznego Rzeczypospolitej Polskiej ze szczególnym uwzględnieniem prywatnego sektora ochrony. Podręcznik akademicki*, Wyd. Wyższa Szkoła Bezpieczeństwa Publicznego i Indywidualnego „Apeiron”, Kraków 2016.

<sup>308</sup>K. Loranty, *Bezpieczeństwo społeczne...*, s. 387.

- Czop A., *Udział firm ochrony osób i mienia w zapewnianiu bezpieczeństwa publicznego w Polsce*, Wyd. Wyższa Szkoła Bezpieczeństwa Publicznego i Indywidualnego „Apeiron”, Katowice 2014.
- Czop A., Czop P., *Konieczność kompleksowych i interdyscyplinarnych działań na rzecz współczesnego bezpieczeństwa w kontekście sektorowości zagrożeń*, „Kultura Bezpieczeństwa. Nauka – Praktyka – Refleksje”, nr 22/2016.
- Czop A., Sopilnyk R., *Badanie struktury systemu bezpieczeństwa publicznego w Polsce*, Wyd. Wyższa Szkoła Bezpieczeństwa Publicznego i Indywidualnego „Apeiron”, Kraków 2017.
- Fehler W., *Bezpieczeństwo wewnętrzne współczesnej Polski. Aspekty teoretyczne i praktyczne*, Wyd. Arte, Warszawa 2012.
- Gierszewski J., *Bezpieczeństwo społeczne. Studium z zakresu teorii bezpieczeństwa narodowego*, Wyd. Difin, Warszawa 2013.
- Gierszewski J., *Bezpieczeństwo wewnętrzne. Zarys systemu*, Wyd. Difin, Warszawa 2013.
- Kitler W., *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie. Uwarunkowania. System*, Wyd. Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2011.
- Kitler W., Skrabacz A., *Bezpieczeństwo ludności cywilnej. Pojęcie, organizacja i zadania w czasie pokoju, kryzysu i wojny*, Wyd. Towarzystwo Wiedzy Obronnej, Warszawa 2010.
- Knosala E., *Zarys nauki administracji*, Wyd. Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010.
- Kotarba E., *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa w warunkach późnowestfalskiego ładu międzynarodowego* [w:] *Międzynarodowe i wewnętrzne uwarunkowania bezpieczeństwa państwa*, (red.) K. Cebul, A. Rudowski, Wyd. CeDeWu, Warszawa 2015, s. 89-101.
- Kotowicz W., *Bezpieczeństwo narodowe* [w:] *Podstawowe kategorie bezpieczeństwa narodowego*, (red.) A. Żukowski, M. Hartliński, W. T. Modzelewski, J. Więclawski, Wyd. Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2015, s. 131-138.
- Kubas E., *Funkcje prawa w systemie bezpieczeństwa i porządku publicznego: Prawo konstytucyjne*, [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa*, (red.) E. Ura, S. Pieprzny, Wyd. Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2015, s. 106-108.
- Lisiecki M., *Zarządzanie bezpieczeństwem publicznym*, Wyd. Naukowe Łośgraf, Warszawa 2011.
- Loranty K., *Bezpieczeństwo społeczne* [w:] *Podstawy bezpieczeństwa narodowego (państwa). Podręcznik akademicki*, (red.) J. Pawłowski, Wyd. Akademii Sztuki Wojennej, Warszawa 2017, s. 373-390.
- Majer P., *Bezpieczeństwo publiczne* [w:] *Podstawowe kategorie bezpieczeństwa narodowego*, (red.) A. Żukowski, M. Hartliński, W. T. Modzelewski, J. Więclawski, Wyd. Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2015, s. 146-151.
- Majer P., *Bezpieczeństwo wewnętrzne* [w:] *Podstawowe kategorie bezpieczeństwa narodowego*, (red.) A. Żukowski, M. Hartliński, W. T. Modzelewski, J. Więclawski, Wyd. Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2015, s. 139-145.

- Majer P., *W poszukiwaniu uniwersalnej definicji bezpieczeństwa wewnętrznego*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego”, nr 7(4)/2012, s. 11-18.
- Marczuk K. P., *Relacje bezpieczeństwa wewnętrznego i bezpieczeństwa jednostki ludzkiej (humansecurity): uwarunkowania, płaszczyzny napięć i kierunki zmian* [w:] *Międzynarodowe i wewnętrzne uwarunkowania bezpieczeństwa państwa*, (red.) K. Cebul, A. Rudowski, Wyd. CeDeWu, Warszawa, s. 135-151.
- *Międzynarodowe i wewnętrzne uwarunkowania bezpieczeństwa państwa*, (red.) K. Cebul, A. Rudowski, Wyd. CeDeWu, Warszawa 2015.
- Misiuk A., *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego. Zagadnienia prawno-ustrojowe*, Wyd. Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008.
- Pieprzny S., *Definiowanie podstawowych pojęć: Bezpieczeństwo powszechne* [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa*, (red.) E. Ura, S. Pieprzny, Wyd. Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2015, s. 30.
- Pieprzny S., *Definiowanie podstawowych pojęć: Bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne państwa* [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa*, (red.) E. Ura, S. Pieprzny, Wyd. Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2015, s. 22-24.
- Pikulski S., *Podstawowe zagadnienia bezpieczeństwa publicznego* [w:] *Prawne i administracyjne aspekty bezpieczeństwa osób i porządku publicznego w okresie transformacji ustrojowo-gospodarczej*, (red.) W. Bednarek, S. Pikulski, Wyd. Uniwersytet Warmińsko-Mazurski, Olsztyn 2000.
- Pływaczewski E. W., *Bezpieczeństwo obywateli – prawa człowieka – zrównoważony rozwój: Polskie kierunki interdyscyplinarnych badań kryminologicznych nad bezpieczeństwem obywateli oraz w zakresie przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu*, Wyd. Temida 2, Białystok 2017.
- *Podstawowe kategorie bezpieczeństwa narodowego*, (red.) A. Żukowski, M. Hartliński, W. T. Modzelewski, J. Więclawski, Wyd. Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2015.
- *Podstawy bezpieczeństwa narodowego (państwa). Podręcznik akademicki*, (red.) J. Pawłowski, Wyd. Akademii Sztuki Wojennej, Warszawa 2017.
- *Prawne i administracyjne aspekty bezpieczeństwa osób i porządku publicznego w okresie transformacji ustrojowo-gospodarczej*, (red.) W. Bednarek, S. Pikulski, Wyd. Uniwersytet Warmińsko-Mazurski, Olsztyn 2000.
- Rozwadowski M., *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych oraz działania zmierzające do jego poprawy*, „Kultura Bezpieczeństwa. Nauka – Praktyka – Refleksje”, nr 15/2014.
- Rutkowski C., *Bezpieczeństwo wewnętrzne. Tożsamość – kierowanie – zarządzanie*, Wyd. Wyższa Szkoła Zarządzania i Prawa, Warszawa 2010.
- Skwarek Z., *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa* [w:] *Podstawy bezpieczeństwa narodowego (państwa). Podręcznik akademicki*, (red.) J. Pawłowski, Wyd. Akademii Sztuki Wojennej, Warszawa 2017, s. 203-249.



- Stachowiak Z., Kurek S. T., *Bezpieczeństwo ekonomiczne państwa* [w:] *Podstawy bezpieczeństwa narodowego (państwa). Podręcznik akademicki*, (red.) J. Pawłowski, Wyd. Akademii Sztuki Wojennej, Warszawa 2017, s. 251-293.
- *Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2007.
- *Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2014.
- *Strategia bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej. Dążąc do europejskiego modelu bezpieczeństwa*, Bruksela 2010.
- Ściborek Z., Wiśniewski B., Kuc R. B., Dawidczyk A., *Bezpieczeństwo wewnętrzne. Podręcznik akademicki*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2015.



insp. dr Rafał Kočańczyk

Komendant Szkoły Policji w Katowicach

## Przegląd strategii funkcjonowania polskiej Policji po 2000 roku

*W strategii wszystko jest proste lecz nie jest łatwe*

Carl von Clausewitz

Szybko zmieniająca się na skutek wielu czynników rzeczywistość wymusza od instytucji wprowadzenie takich mechanizmów, które zdolne będą do tego, aby przystosować się do zmian ze znacznym wyprzedzeniem. Aby osiągnąć sukces – dziś to dotyczy praktycznie wszystkich dziedzin życia – należy zastosować adekwatne instrumenty do których niewątpliwie zaliczyć można strategię.

Policja jest jedną z największych organizacji funkcjonujących w naszym kraju. To blisko 130-tysięczna formacja odpowiedzialna za zapewnienie bezpieczeństwa w wielu wymiarach obywateli Rzeczypospolitej Polskiej. Przy tak dużej organizacji należy zadać sobie pytanie, w jaki sposób zarządzać taką rzeszą funkcjonariuszy i pracowników cywilnych, jakie podejmować działania, aby zapewnić poczucie bezpieczeństwa społeczeństwu, w jaki sposób mierzyć skuteczność oraz efektywność działania samej Policji?

W literaturze możemy spotkać się z wieloma definicjami pojęcia „strategia”. Pojęcie to od wieków utożsamiane było ściśle z wojskowością<sup>309</sup>. Pierwsze „otwarcie” się tego pojęcia nie tylko na dowodzenie armią, a także na sposób jak prowadzić wojnę można zauważyć w pracy Carla von Clausewitza, który w swoim dziele „O wojnie” określił strategię jako sztukę wojenną sprowadzającą się do przygotowania i prowadzenia wojny, jako całość, a także jej poszczególnych kampanii i bitew do celów wojny. Ta ostatnia stanowi dalszy ciąg polityki i środek służący realizacji celów politycznych, podkreślając jednocześnie nadrzędny charakter polityki w stosunku do strategii<sup>310</sup>. Aktualnie pojęcie to jest powszechne i służy określeniu działań zarówno militarnych jak też politycznych, gospodarczych, społecznych. Interdyscyplinarność tego pojęcia przyczyniła się do tego, że funkcjonuje wiele definicji strategii. Na przykład encyklopedia PWN pojęcie to podporządkowuje wojskowości i oznacza główny dział sztuki wojennej, obejmujący teorię i praktykę przygotowania i prowadzenia wojny, jej poszczególnych kampanii i najważniejszych bitew, strategia uzależniona jest

<sup>309</sup> Słowo strategia pochodzi z jęz. greckiego oznaczające *strato* – armia, *egein* – przewodzić.

<sup>310</sup> K. Janasz i in., Zarządzanie strategiczne, Warszawa 2008, s. 24-25.

od konkretnej polityki określającej cel wojny oraz niezbędnych do jej prowadzenia sił i środków, w szczególności określa ona ilość i jakość zasobów potrzebnych do osiągnięcia celów wojskowych oraz ilość i jakość wszelkiego rodzaju rezerw zarówno ludzkich, jak i materialnych, a także organizacji i sposobu przygotowania sił zbrojnych, opracowywania planów użycia ich w wojnie, przygotowanie teatrów działań i kierunków strategicznych<sup>311</sup>.

Natomiast wg J.A.F. Stonera strategię można zdefiniować z co najmniej dwóch punktów widzenia: co organizacja zamierza zrobić oraz co rzeczywiście robi, niezależnie od tego, czy jej działania były z góry zamierzone. Z pierwszego punktu widzenia, strategia jest ogólnym programem definiowania i realizacji celów organizacji oraz pełnienia jej misji. Wyraz „program” wskazuje na czynną, świadomą i racjonalną rolę kierowników w formułowaniu strategii organizacji. Z drugiego punktu widzenia strategia jest układem w czasie reakcji organizacji na jej otoczenie. Według tej definicji, każda organizacja ma strategię – choć niekoniecznie skuteczną – nawet jeśli nie została ona nigdy wyraźnie sformułowana<sup>312</sup>.

W obiegu naukowym funkcjonuje wiele definicji pojęcia strategia. Przedstawienie ich wszystkich jest rzeczą raczej niemożliwą. Jednak na potrzeby tego artykułu warto zaprezentować prace Józefa Penca, który dokonał zbioru różnych definicji:

- Koncepcja zasadniczych celów firmy oraz jej przyszłej pozycji względem otoczenia.
- Określenie długofalowych celów zadań przedsiębiorstwa, wybór kierunków działania oraz alokacji środków niezbędnych do realizacji tych celów.
- Koncepcja kierunku przesuwania się po skali, na której zaznaczono obecną oraz przyszłą, czyli pożądaną pozycję firmy.
- Sprezycyzowanie przyszłej pozycji danej firmy w stosunku do innych firm oraz w stosunku do rynku krajowego, bądź zagranicznego.
- Zestaw reguł decyzyjnych, jako zespół idei i konstrukcji (mniej lub bardziej spójnych), poprzez które firma rozpoznaje, interpretuje i rozwiązuje określone problemy oraz zgodnie z którymi to rozwiązaniami wybiera i podejmuje określone działania.
- Zestaw decyzji lub koncepcji działania, mająca na celu zachowanie równowagi firmy z jej środowiskiem zewnętrznym, obecnym i przyszłym.
- Plan, który określa zachowania się przedsiębiorstwa w przyszłości. Nie może to być jednak zwykły plan, ale uwzględniający wszystkie te elementy, które mogą mieć wpływ na końcowe powodzenie. Jest to więc taki plan, który określa drogi i środki pozwalające przedsiębiorstwu rozwijać się i osiągać wytyczone cele w możliwie najkorzystniejszych dla niego warunkach i przy zgodnej współpracy z otoczeniem.
- Zaplanowana lub rzeczywista koordynacja w czasie lub przestrzeni, głównych celów i działań firmy; koordynacja ta umożliwia ciągłe dopasowanie firmy i jej otoczenia.
- Sztuka skutecznego gospodarczo myślenia i działania zarządczego w określonym horyzoncie czasowym. Myślenie ma prymat nad talentem i wiedzą oraz działaniem,

<sup>311</sup> Nowa Encyklopedia Powszechna PWN, Warszawa 2007, s. 763.

<sup>312</sup> J.A.F. Stoner, Ch. Wankel, *Kierowanie*, Warszawa 1996, s. 95.

a wszystkie te elementy podporządkowane są skuteczności w postaci realizowanych celów organizacji. Strategia gospodarcza odpowiada na pytania: co, jak, komu, w jakim czasie, z jakim skutkiem?

- Wieloaspektowy, zintegrowany plan, który wiąże przewagi konkurencyjne firmy z wyzwaniami płynącymi z otoczenia i który jest budowany dla zapewnienia osiągnięcia głównych celów organizacji dzięki jego właściwej realizacji.
- „Plan gry”, którego kierownictwo używa do uplasowania (pozycjonowania) przedsiębiorstwa na wybranym rynku, skutecznego konkurencyjnego, zaspakajania klientów i uzyskania oczekiwanych wyników ekonomicznych.
- Nadrzędny i integracyjny plan, określający korzyść firmy w związku z oczekiwaniami i wyzwaniami otoczenia.
- Szeroki program wytaczania i osiągania celów organizacji, reakcja organizacji w czasie na oddziaływanie jej otoczenia.
- Plan roztropnych działań w biznesie i polityce.
- Plan wykorzystania i alokacji będących do dyspozycji zasobów w celu zmodyfikowania przewagi przedsiębiorstwa.
- Sposób w jaki przedsiębiorstwo stosuje swoje obecnie istniejące siły, by sprostać zmianom zachodzącym w otoczeniu, realizując przy tym własne cele.
- Program najważniejszych działań długookresowych, niezbędnych do utrzymania się na rynku firmy lub jej samodzielnej części.
- Plan, wzór, który integruje w organizacji główne cele, obowiązujące polityki i logiki postępowania całości<sup>313</sup>.

Z powyższego zestawienia można wyciągnąć następujące wnioski: strategia to proces, zawierający koncepcję działania z określonymi celami istotnymi, niezbędnymi do funkcjonowania i rozwoju danej organizacji, wraz ze wskazaniem środków niezbędnych do zrealizowania zamierzeń z uwzględnieniem zarówno środowiska wewnętrznego i zewnętrznego, a także z określeniem czasu w jakim te zamierzenia powinny być osiągnięte.

Charakteryzując pojęcie strategii niezbędne jest jeszcze określenie czterech podstawowych elementów, do których zaliczamy:

**Misja** – to zestaw względnie trwałych dążeń, celów, na które zorientowane są lub powinny być działania podejmowane przez jej uczestników. To samookreślenie się organizacji poprzez odpowiedź na pytania:

- po co organizacja istnieje?,
- do czego ma dążyć?,
- co ma osiągnąć ?,
- czyje i jakie potrzeby powinna zaspakajać?,
- jakie jest jej społeczne posłannictwo?<sup>314</sup>

<sup>313</sup>J. Penc, *Systemowe Zarządzanie organizacją. Nowe zadania, funkcje i reguły gry*, Szczytno 2007, s. 275-276.

<sup>314</sup>*Zarządzanie. Teoria i praktyka*, A. Koźmiński (red.), Wł. Piotrowski, Warszawa 2005, s. 759.

**Wizja** – strategiczna to „wyobrażenie właścicieli i kierownictwa przedsiębiorstwa na temat sposobu działania i miejsca przedsiębiorstwa w gospodarce w odległej przyszłości. Jest wyrażeniem intencji i aspiracji wiążących się z docelowym stanem organizacji, który jej właściciele i menedżerowie chcą osiągnąć, bez szczegółowego określenia sposobu realizacji<sup>315</sup>.

**Cele i zadania** – w tym przypadku rozumiane są jako świadomie określone przyszłe stany rzeczy, do których zmierza firma przez swoje działania, określając co, gdzie i kiedy ma być zrealizowane, muszą one opierać się na wizji przyszłości, wspartej dobrą analizą rzeczywistości i możliwości związanych z daną potrzebą, dla której zostały wyznaczone<sup>316</sup>.

**Strategia działania** – kluczowy element w procesie zarządzania daną organizacją, skupiający misję, wizję oraz cele i zadania. Do podstawowych cech, które powinny charakteryzować strategię działania należą:

- ciągłość, która oznacza logiczny związek między programami działania o różnych horyzontach czasowych,
- kompleksowość oznaczającą ogólno-organizacyjny zasięg strategii, objęcie programem rozwoju wszystkich sfer, podsystemów organizacji,
- spójność strategii rozumiana jako merytoryczna zgodność programów rozwoju dotyczących różnych horyzontów czasowych i różnych podsystemów organizacji,
- elastyczność strategii określająca zdolność dostosowania tempa i sposobów rozwoju do aktualnych warunków,
- realność strategii, czyli dostosowanie jej do aktualnych i przyszłych warunków funkcjonowania<sup>317</sup>.

Na podstawie powyższych elementów można stwierdzić, że zarządzanie strategiczne polega na ustaleniu dla danego podmiotu (instytucja, organizacja, firma) długoterminowych założeń (**misja i wizja**), wyznaczenia specyficznych celów do realizacji (**cele i zadania**), stworzenia i wybrania odpowiedniej strategii, która przyczyni się do osiągnięcia celów z uwzględnieniem wszystkich istotnych zewnętrznych i wewnętrznych warunków działania (**strategia działania**).

Oczywiście ten krótki wstęp dotyczący zarządzania strategicznego nie jest nawet zasygnalizowaniem tematu. Zarządzanie strategiczne to złożony proces składający się z wielu elementów, pojęć definicyjnych i itp. Aby proces zarządzania strategicznego był efektywny musi być złożony z pewnych faz do których zaliczamy:

- analizę pozycji wyjściowej i perspektywy jej zmiany oraz ustalenie zasadniczych celów działania,
- sformułowanie alternatywnych strategii i wybór odpowiednich,

<sup>315</sup> *Leksykon zarządzania*, (red.) M. Romanowska i in., Warszawa 2004, s. 618.

<sup>316</sup> J.D. Antoszkiewicz, *Metody skutecznego zarządzania*, Warszawa 1996, s. 76.

<sup>317</sup> J. Penc, *Systemowe Zarządzanie organizacją*, dz. cyt., s. 83-84.

- opracowanie planu strategicznego, obrazującego całościową strategię przedsiębiorstwa z uwzględnieniem celów działania oraz zagrożeń strategicznych,
- formowanie organizacji czyli wybór odpowiednich struktur ich konfiguracja i dobór kadry kierowniczej,
- realizację strategii poprzedzoną wcześniejszymi uzgodnieniami i uzyskaniem poparcia ze strony załogi<sup>318</sup>.

Na zakończenie warto zaprezentować analizę dokonaną przez J.A.F. Stonera i Ch. Wankela, którzy dokonali podziału na zalety oraz wady planowania strategicznego:

Zalety:

- planowanie zapewnia konsekwentne ukierunkowanie działalności organizacji,
- kierownictwo organizacji wyznacza dla swoich organizacji jasno określone zadania i metody ich wykonywania,
- ułatwia kierownikom dostrzeżenie okazji ryzykownych i pewnych oraz dokonanie wyboru między innymi,
- dostarcza większej ilości informacji niezbędnych do podjęcia właściwych decyzji,
- minimalizuje szansę popełnienia błędów, gdyż cele, zadania i strategia są w sposób staranny rozważany,
- ma szczególne znaczenie w organizacjach, w których upływa sporo czasu między podjęciem przez kierownika decyzji a jej wynikami.

Wady:

- istnieje niebezpieczeństwo powstania wielkiej biurokracji planistów, która może utracić styczność z wyrobami i klientami firmy,
- istnieje ryzyko rozszczenia sobie praw twórców strategii w zakresie inicjatywy,
- zwrot ewentualnych nakładów może nastąpić po kilku latach od wprowadzenia strategii,
- w razie konieczności podjęcia ryzykownej decyzji organizacja może zadziałać w sposób powolny i niepewny,
- planowanie strategiczne może ograniczać organizację do decyzji najbardziej racjonalnych i pozbawionych ryzyka<sup>319</sup>.

Na mocy Ustawy z dnia 24 lipca 1998 roku o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa<sup>320</sup> 1 stycznia 1999 roku utworzono w nowych granicach administracyjnych 16 województw. Również struktura Policji musiała zostać odpowiednio dostosowana i przedstawiała się ona następująco:

- Komenda Główna Policji,
- 16 komend wojewódzkich oraz Komenda Stołeczna Policji,
- komendy miejskie Policji – 65,
- komendy powiatowe Policji – 270,

<sup>318</sup>J. Penc, *Kultura i etyka w organizacji. Aspekty pragmatyczne i strategiczne*, Szczytno 2010, s. 33.

<sup>319</sup>J.A.F. Stoner, Ch. Wankel, *Kierowanie*, dz. cyt., s. 102-103.

<sup>320</sup>Opracowano na podstawie Dz.U. z 1998 Nr 96, poz. 603 z późn. zm.

- komendy rejonowe Policji – 7,
- komisariaty specjalistyczne – 17,
- komisariaty – 566,
- posterunki Policji – 764,
- szkoły policyjne, w tym Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie – 5<sup>321</sup>.

Mimo reformy charakter organizacyjny oraz zadania nie zmieniły się. Policja jako umundurowana i uzbrojona formacja służy społeczeństwu i przeznaczona jest do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego. Do podstawowych zadań Policji należą<sup>322</sup>:

- ochrona życia i zdrowia ludzi oraz mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra,
- ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym zapewnienie spokoju w miejscach publicznych oraz w środkach publicznego transportu i komunikacji publicznej, w ruchu drogowym i na wodach przeznaczonych do powszechnego korzystania,
- inicjowanie i organizowanie działań mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym i współdziałanie w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi,
- wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców,
- nadzór nad specjalistycznymi uzbrojonymi formacjami ochronnymi w zakresie określonym w odrębnych przepisach,
- kontrola przestrzegania przepisów porządkowych i administracyjnych związanych z działalnością publiczną lub obowiązujących w miejscach publicznych,
- współdziałanie z policjami innych państw oraz ich organizacjami międzynarodowymi, a także z organami i instytucjami Unii Europejskiej na podstawie umów i porozumień międzynarodowych oraz odrębnych przepisów,
- gromadzenie, przetwarzanie i przekazywanie informacji kryminalnych,
- prowadzenie zbiorów danych zawierających informacje gromadzone przez uprawnione organy o odciskach linii papilarnych osób, niezidentyfikowanych śladach linii papilarnych z miejsc przestępstw oraz o wynikach analizy kwasu deoksyrybonukleinowego (DNA).  
W celu właściwej realizacji zadań Policja składa się z następujących rodzajów służby:
- kryminalnej,
- śledczej,
- prewencyjnej,
- sądowej,
- wspomagającej działalność Policji w zakresie organizacyjnym, logistycznym i technicznym,

<sup>321</sup> Informacja pozyskana z Komendy Głównej Policji w ramach dostępu do informacji publicznej.

<sup>322</sup> Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 o Policji, art. 1 ust. 2. tekst jedn. (Dz.U. 2016 poz. 147).



- Wyższej Szkoły Policji<sup>323</sup>, ośrodków szkolenia i szkół policyjnych,
- wyodrębnianych oddziałów prewencji i pododdziałów antyterrorystycznych,
- instytutów badawczych<sup>324</sup>.

Na czele Policji stoi Komendant Główny Policji, który jest centralnym organem administracji rządowej, właściwym w sprawach ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego, a także przełożonym wszystkich policjantów. Komendant Główny Policji powoływany i odwoływany jest przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych<sup>325</sup>. Od chwili reformy administracyjnej kraju na czele Policji stali niżej wymienieni Komendanci:

- gen. insp. Jan Michna (od 29.01.1998 do 25.10.2001),
- gen. insp. Antoni Kowalczyk (od 27.10.2001 do 29.10.2003),
- gen. insp. Leszek Szreder (od 29.10.2003 do 03.11.2005),
- Marek Bieńkowski (od 03.11.2005 do 12.02.2007)<sup>326</sup>,
- Konrad Kornatowski (od 12.02.2007 do 08.08.2007),
- nadinsp. Tadeusz Budzik (od 13.08.2007 do 06.03.2008),
- gen. insp. Andrzej Matejuk (od 06.03.2008 do 09.01.2012),
- gen. insp. Marek Działożyński (od 10.01.2012 do 11.02.2015),
- gen. insp. Krzysztof Gajewski (od 12.02.2015 do 10.12.2015),
- insp. Zbigniew Maj (od 11.12.2015 do 11.02.2016),
- nadinsp. Jarosław Szymczyk (od 13.04.2016)<sup>327</sup>.

W latach 2000-2004 kierunki strategiczne działania polskiej Policji były wyznaczane na okres jednego roku<sup>328</sup>. Dokument taki opracowywany był na podstawie analizy zagrożeń jakie w tym czasie występowały, jak również prognozę dotyczącą przestępczości, działań prewencyjnych, konieczności wsparcia technicznego oraz modernizacji jednostek policyjnych, itp. Kierownictwo komendy głównej wyznaczało strategiczne kierunki działania skupiające się na poszczególnych elementach w celu osiągnięcia konkretnych celów. Na przykład w 2001 roku obejmowały one:

- podniesienie poziomu rozpoznania środowisk przestępczych i otoczenia kontrolą operacyjną notorycznych przestępców,

<sup>323</sup> Organizację i zakres działania Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie jako szkoły wyższej oraz tryb wyznaczania i odwoływania rektora oraz wyznaczania, wyboru i odwoływania prorektorów reguluje Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. z 2012 r. poz. 572, z późn. zm.).

<sup>324</sup> Organizację i zakres działania instytutów badawczych, o których mowa w ust. 3 pkt 3 oraz tryb powoływania i odwoływania dyrektorów tych instytutów oraz ich zastępców reguluje Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych (Dz.U. z 2016 r. poz. 371, 1079 i 1311).

<sup>325</sup> Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 o Policji, art. 5.

<sup>326</sup> Pierwszy Komendant Główny Policji (po roku 1990), który nie był funkcjonariuszem Policji.

<sup>327</sup> Stan na dzień 5.11.2017 r.

<sup>328</sup> Dokumenty te nosiły nazwę „Główne kierunki pracy Policji w roku...”.

- wzrost wykrywalności sprawców przestępstw przez podniesienie poziomu czynności techniczno-kryminalistycznych i dochodzeniowo-śledczych,
- poprawienie skuteczności ujawniania grup przestępczych i pozbawiania przestępców materialnych efektów ich działalności,
- poprawa bezpieczeństwa w miejscach publicznych,
- wzbogacenie form współdziałania Policji ze społeczeństwem, zwłaszcza w zakresie edukacji społecznej na temat ochrony przed zagrożeniami oraz podnoszenie poziomu współpracy Policji z organami administracji rządowej i samorządowej<sup>329</sup>.

Pierwsza próba kompleksowego usystematyzowania planowania strategicznego działań Policji miała miejsce w październiku 2002 r. Opracowano wówczas „Strategię działań Policji na lata 2003-2007. Po pierwsze – bezpieczny obywatel”<sup>330</sup>. W dokumencie tym przedstawiono diagnozę dotyczącą przestępczości w naszym kraju, jak też wskazano na potrzebę określenia i przyjęcia wieloletniej strategii działań Policji opracowanej na podstawie wówczas występujących i przewidywanych zagrożeń. Planowano, że strategia powinna być podstawą funkcjonowania Policji w okresie 2003-2007 r.

Strategiczne cele działań Policji to:

- Bezpieczny obywatel – bezpieczna okolica, dom, droga.
- Bezpieczniejsze dzieciństwo i młodość.
- Zwalczanie przestępczości zorganizowanej, gospodarczej i korupcji.
- Policja nowoczesna, skuteczna i sprawna – przyjazna wobec obywateli, bezwzględna dla przestępców.
- Pełna zdolność Policji do realizacji nowych zadań w ramach Unii Europejskiej. Sposób realizacji celów strategicznych.
- Tworzenie systemów bezpieczeństwa lokalnego – działań programowo.
- Policjanci na ulicach – wzmocniona służba patrolowa.
- Ścisły kontakt z obywatelami – lepsza służba dzielnicowych.
- Skuteczniejsza reakcja na wezwanie – sprawne służby dyżurne.
- Lepsze rozpoznanie środowiska przestępczego – praca operacyjna.
- Wykrywanie i ściganie sprawców – profesjonalizm postępowania przygotowawczego.
- Ograniczenie przestępczości pospolitej.
- Zapewnienie większego bezpieczeństwa na drogach – zmniejszenie liczby ofiar.
- Zlikwidowanie zjawiska narkomanii w szkołach.
- Zapobieganie przestępczości i demoralizacji nieletnich.
- Zwalczanie przestępczości zorganizowanej; gospodarczej i korupcyjnej.
- Bezpieczeństwo imprez masowych i zgromadzeń publicznych.
- Skuteczne działanie w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa powszechnego.
- Nowoczesne zarządzanie Policją.

<sup>329</sup> „Gazeta policyjna” nr 3, 21.01.2001 r., s. 1.

<sup>330</sup> W tym czasie Komendantem Głównym Policji był gen. insp. Antoni Kowalczyk.

- Pełna zdolność Policji do realizacji nowych zadań w ramach Unii Europejskiej.
- Poprawa społecznego wizerunku Policji.

W dokumencie tym wskazano również, że aby Policja właściwie wykonywała swoje obowiązki musi być dokonana modernizacja techniczna ukierunkowana na:

- rozwój wsparcia informacyjnego policjantów,
- wspomaganie informatyczne wykrywania przestępstw i ich sprawców,
- poprawę bezpieczeństwa w aglomeracjach miejskich,
- poprawę obsługi obywatela – ułatwienie łączności z Policją oraz zwiększenie mobilności Policji,
- poprawę bezpieczeństwa osobistego policjantów,
- przygotowanie techniczne Policji do współdziałania w ramach Unii Europejskiej,

Ważne z punktu widzenia formacji było też dostrzeżenie potrzeby wdrożenia przedsięwzięć wspierających polegających na:

- zmianie w systemie prawnym zwalczania przestępczości,
- wzmocnieniu służb podstawowych,
- zwiększeniu etatów Policji (właściwa kadra i polityka kadrowa),
- profesjonalizacji zawodowej i szkolnictwa policyjnego,
- podniesieniu godności i prestiżu służby,
- zwalczaniu patologii i korupcji w Policji<sup>331</sup>.

O profesjonalnym zarządzaniu strategicznym w Policji możemy mówić dopiero od 2004 roku. To właśnie w tym roku zostało wydane *Zarządzenie Nr 366 Komendanta Głównego Policji z dnia 20.04.2004 r., w sprawie regulaminu Komendy Głównej Policji Komendy Głównej Policji*<sup>332</sup>, w którym to zostały określone zadania nowej komórki pod nazwą Biura Strategii Policji<sup>333</sup>, utworzonej w celu planowania strategicznego działań i rozwoju Policji w zakresie:

- studiów i analiz systemowych funkcjonowania Policji, wypracowywania koncepcji, rozwiązywania występujących problemów w tym:
  - planowania strategicznego działań i rozwoju Policji,
  - opracowywania diagnozy funkcjonowania Policji (raportu otwarcia i kolejnych w odniesieniu do stopnia realizacji celów), będącej punktem wyjścia dalszego rozwoju Policji, w tym analiza SWOT<sup>334</sup>, analiza transakcyjna,

<sup>331</sup>Opracowano na podstawie projektu „Strategii działań Policji na lata 2003-2007. Po pierwsze – bezpieczny obywatel” projekt, Warszawa, 28.10.2002 r., materiał niepublikowany, archiwum Wydziału Prezydyjnego Szkoły Policji w Katowicach.

<sup>332</sup>Zarządzenie 366 Komendanta Głównego Policji z dnia 20.04.2004 r., w sprawie regulaminu Komendy Głównej Policji (Dz.Urz.KGP Nr 7, 2004 r.).

<sup>333</sup>Tamże, §4, pkt. 4.

<sup>334</sup>Jedną z technik analizy strategicznej, nazwa pochodzi od pierwszych liter słów S (*strengths*) – mocne strony, W (*weaknesses*) – słabe strony, O (*opportunities*) – szanse, T (*threats*) – zagrożenia. Za pomocą tej analizy można badać słabe i mocne strony organizacji oraz szanse i zagrożenia pojawiających się przed organizacją. *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, dz. cyt., s. 139.

- okresowego przygotowywania wieloletnich „Strategii Komendanta Głównego Policji”, w tym współpracy międzynarodowej,
- opracowywania na dany rok „Głównych kierunków pracy Policji” oraz „Głównych kierunków pracy Komendy Głównej Policji” i wskazywania systemów ocennych i narzędzi pomiarowych do oceny realizacji nałożonych zadań oraz kluczowych czynników sukcesu w realizacji zadań,
- bieżącego monitoringu zmian politycznych, ekonomicznych i społecznych na świecie (z naciskiem na UE) w zakresie rozpoznania zjawisk oraz trendów i możliwości ich wpływu na przestępczość w celu wypracowywania przedsięwzięć strategicznych,
- bieżącego monitoringu zmian politycznych, ekonomicznych i społecznych w kraju w zakresie rozpoznania zjawisk oraz trendów i możliwości ich wpływu na przestępczość w celu wypracowywania przedsięwzięć strategicznych,
- identyfikowania partnerów w zakresie wdrażania i realizacji długoterminowych strategii Komendanta Głównego Policji i „Głównych kierunków pracy Policji” oraz jej ustawowych zadań, inicjowanie współpracy i współdziałania z nimi,
- inicjowania wizyt studyjnych, konferencji krajowych i zagranicznych związanych z wymianą doświadczeń w zakresie tworzenia, realizacji i oceny strategii Policji,
- udziału w sympozjach, seminariach, lektura publikacji ośrodków akademickich i badawczych poświęconych tworzeniu, realizacji i ocenie strategii,
- prowadzenia systemowych działań w środowisku zewnętrznym w celu stworzenia warunków sprzyjających realizacji „Głównych kierunków pracy Policji” (lobbing strategiczny),
- współpracy z Komitetem Doradczym Komendanta Głównego Policji i uczelniami wyższymi w celu wypracowania wniosków do dalszego rozwoju Policji,
- studiów i analiz systemowych funkcjonowania Policji, rozwiązywania występujących problemów,
- okresowej oceny realizacji strategii Komendanta Głównego Policji, „Głównych kierunków pracy Policji”, „Głównych kierunków pracy Komendy Głównej Policji”, planów przedsięwzięć (strategii) komendantów wojewódzkich Policji, ich ewentualna korekta i wypracowanie wniosków celem tworzenia warunków do pełnego zrealizowania zadań strategicznych Policji,
- stworzenia i prowadzenia centralnej elektronicznej bazy materiałów, analiz i opracowań dotyczących strategicznych aspektów funkcjonowania Policji (Bank Informacji Analitycznych) na potrzeby prognozowania kierunków rozwoju,
- gromadzenia materiałów, analiz i opracowań dotyczących strategicznych aspektów funkcjonowania Policji w otoczeniu zewnętrznym na potrzeby oceny prognozowania stanu zagrożeń globalnych i wypracowywania kierunków neutralizacji ich wpływu na funkcjonowanie Policji,
- gromadzenia i przetwarzania raportów i informacji od organizacji krajowych i międzynarodowych na potrzeby przedsięwzięć strategicznych i rozwoju Policji, pozyskiwania opracowań na potrzeby Biura wycinków wiodących tytułów prasy

- regionalnej, opracowywania własnych, opracowywania prasy ogólnopolskiej (biały wywiad) na potrzeby przedsięwzięć strategicznych,
- prowadzenia analizy czynnikowej otoczenia ekonomicznego, politycznego, technologicznego, demograficznego, społeczno-kulturalnego i polityczno-prawnego mającego wpływ na funkcjonowanie Policji i wypracowywanie wniosków realizacyjnych,
  - segregowania, kategoryzowania i przetwarzania materiałów, analiz i opracowań dotyczących strategicznych aspektów funkcjonowania Policji w celu ich upowszechnienia wewnętrznego,
  - prowadzenia studiów i analiz systemowych funkcjonowania Policji – przegląd organizacji, wypracowanie mierników, zasad naliczeń etatowych, analiza skuteczności w celu określenia i wdrożenia standardów zapewniających poprawę efektywności działań,
  - prowadzenia analizy potrzeb i oczekiwań kadrowych,
  - badań opinii publicznej dotyczących oceny pracy, wizerunku, zaufania do Policji: a) opracowywanie metodologii, b) prowadzenie, c) zlecenie, d) wykorzystanie badań prowadzonych przez inne podmioty pozapolicyjne w celu określenia oczekiwań społecznych wobec Policji, a także antycypowania tych oczekiwań,
  - opiniowania projektów planów pracy Akademii Policyjnej i Biur KGP pod kątem zgodności z celami określonymi przez Komendanta Głównego Policji,
  - opiniowania projektów planów przedsięwzięć (strategii) Komendantów Wojewódzkich Policji. Organizacja wdrażania rozwiązań programowych: badanie efektywności procesów strategicznych realizowanych w Biurach KGP, modelowanie tych procesów, kreowanie rozwiązań zapewniających ich efektywność,
  - inicjowania i patronatu nad nowatorskimi projektami pilotażowymi realizowanymi przez jednostki terenowe Policji.
- Organizacji wdrażania rozwiązań programowych.
  - Zarządzania systemowego – mierniki/nakłady /efekty, w tym,
    - inicjowanie i wprowadzanie nowoczesnych metod zarządzania do praktyki policyjnej (controlling, benchmarking, zarządzanie przez cele),
    - prowadzenie audytów systemów zarządzania w biurach KGP i komendach wojewódzkich Policji pod kątem ustalenia wpływu zarządzania na efektywność w realizacji celów wyznaczonych przez Komendanta Głównego Policji,
    - upowszechnianie w Policji podejścia systemowego oraz zarządzania przez jakość,
    - określanie zasad alokacji zasobów (ludzkie, finansowe, rzeczowe, informacyjne) pod kątem ich dostosowania do realizacji przyjętej strategii,
    - prowadzenie audytu nakierowanego na optymalizację nakładów w odniesieniu do uzyskanych efektów w całym zakresie działania Policji (nakłady osobowe, zasoby infrastrukturalne, nakłady finansowe, czasowe itp.),
    - kreowanie wśród kadry zarządzającej funkcji przywódczych opartych na misji, wizji, wartościach i motywowaniu.

- Organizacji Policji.
- Polityki kadrowej i szkoleniowej, w tym:
  - monitoring zmian w legislacji dotyczący strategicznych aspektów funkcjonowania Policji w celu wypracowania możliwych oddziaływań na funkcjonowanie Policji,
  - audytowanie wraz z Biurem Taktyki Zwalczania Przeszeczności służb kryminalnych i prewencyjnych pod kątem efektywnej realizacji „Głównych kierunków pracy Policji” oraz jej ustawowych zadań przez te służby,
  - udział w wizytach studyjnych, konferencjach krajowych i zagranicznych związanych z wymianą do – świadczeń w zakresie tworzenia, realizacji i oceny strategii Policji
    - ocena przydatności rozwiązań, opracowywanie i wdrażanie do praktyki zarządzania i organizowania jednostek policyjnych standardów sprzyjających realizacji strategii,
  - nadzorowanie prowadzenia audytów wewnętrznych w komórkach organizacyjnych Komendy Głównej Policji (w tym okresowa weryfikacja struktur KGP w celu optymalizacji działania poszczególnych komórek), szkół Policji i jednostek organizacyjnych Policji szczebla wojewódzkiego oraz zlecenie instytucji zewnętrznej audytu Biura Strategii,
  - wypracowanie zasad naboru, rozwoju zawodowego policjantów i pracowników Policji, zasad polityki awansowej i wyróżniania, doboru na stanowiska służbowe, nadzór nad wdrożeniem i audyt systemu promocji i rozwoju kadr w Policji.
- Audytu funkcjonowania Policji:
  - organizacja Policji, w tym polityka kadrowa i szkoleniowa.

Po tej prezentacji zadań, które miało realizować nowo powstałe biuro warto w tym miejscu wspomnieć, o pierwszej kompleksowej, niezbędnej do opracowywania założeń do strategii Policji sporządzonej analizie SWOT. Za pomocą której określono silne i słabe strony Policji oraz szanse i zagrożenia pojawiające się przed nią. Oto niektóre wnioski, które zostały opracowane za pomocą omawianej analizy<sup>335</sup>:

  - brak tradycji zarządzania charakterystycznej dla organizacji funkcjonującej w warunkach demokratycznych; wynika to po części ze słabej znajomości przez kadrę kierowniczą zasad nowoczesnego zarządzania; atutem kadry kierowniczej w Policji jest niewątpliwie doświadczenie, niestety, bez wsparcia współczesną wiedzą ogranicza się w praktyce do powielania wzorów zarządzania zaobserwowanych przed laty u przełożonych różnych szczebli,
  - brak tradycji pracy zespołowej; decyzje i pomysły dotyczące rozwoju Policji nie są wypracowywane na podstawie współczesnych modeli efektywnej pracy zespołowej; tradycyjne odprawy nie stanowią przyjaznego miejsca dla kreatywnej pracy, zazwyczaj podczas ich trwania nie wypracowuje się rozwiązań kluczowych dla funkcjonowania organizacji; brakuje zwłaszcza spotkań z udziałem przedstawicieli wszystkich szczebli organizacyjnych,
  - brak poczucia tożsamości na poszczególnych szczeblach w hierarchii organizacyjnej; prowadzi on do bardzo częstego powielania pracy i – co najważniejsze – do braku

<sup>335</sup> Opracowano na podstawie artykułu P. Chojecki, *Kto pyta nie błądzi*, Policja 997, 2008, nr 35/02, s. 38.

wartości do danej zgodnej z tożsamością jednostki, innymi słowy – trudno doszukać się, co typowego dla siebie w konkretnej informacji (piśmie, instrukcji, poleceniu) wnosi KGP, KWP czy KPP,

- brak poczucia misji wspólnej dla całej organizacji, prowadzi to do myślenia sektorowego (prewencja, kryminalny, kadry itp.) oraz jednostkowego (KGP, KWP, KPP) bez uwzględnienia interesu i punktu widzenia całej organizacji; poszczególne jednostki w niewielkim stopniu korzystają z pomysłów zrealizowanych w innych, nie istnieje „bank dobrych praktyk”,
- brak oferty pomocy i wsparcia świadczonej przez jednostki wyższego szczebla jednostkom szczebla niższego, przysyłanym poleceniom i instrukcjom bardzo rzadko towarzyszy oferta konkretnej pomocy zgodnej z tożsamością jednostki,
- przesyłane dokumenty nie mają jednolitego standardu, są tak różne, że trudno się zorientować nie tylko w ich priorytecie, ale czasami także w ich warstwie znaczeniowej ponad 40 proc. policjantów nie rozumie treści informacji przesyłanych wewnątrz Policji, niezrozumienie wynika najczęściej z nieuwzględniania przez nadawcę oczekiwań odbiorcy,
- brak kanałów zwrotnych, informacja jest nadawana z „góry na dół” (KGP–KWP–KPP–KP) bez wypracowanej procedury zbierania informacji zwrotnej blisko 70 proc. policjantów ma poczucie, że przełożeni nie są za interesowani ich zdaniem.

Omawiany dokument, to jest „Strategia Rozwoju Policji na lata 2005-2010” zawierała kompleksowe rozwiązania usprawniające pracę Policji, wzmacniające jej potencjał wykonawczy i umożliwiające znaczącą poprawę efektywności działań<sup>336</sup>. Dokument ten stanowił modyfikację i rozwinięcie „Strategii Policji 2003-2007” oraz dostosowanie założeń polityki rozwoju Policji do „Narodowego Planu Rozwoju 2004-2006”. Wkomponowywał się również w inne opracowania tego typu na szczeblu krajowym, takie jak: „Bezpieczna Polska”<sup>337</sup>; „Program Zwalczania Korupcji – Strategia Antykorupcyjna”; „Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP”<sup>338</sup>; „Narodowy Plan Rozwoju”<sup>339</sup>; „Program dla uczestnictwa RP w realizacji tytułu IV Konwencji Schengen”<sup>340</sup>. Strategia ta wyznaczyła następującą misję Policji:<sup>341</sup>

<sup>336</sup> Strategia ta została podpisana przez Komendanta Głównego Policji gen. insp. Leszka Szredera.

<sup>337</sup> Program „Razem Bezpieczniej”, został przyjęty przez rząd Leszka Millera w dniu 28.08.2002 r. <http://www.mswia.gov.pl/pl/aktualnosci/2775,Rzad-przyjal-Program-Bezpieczna-Polska.html> (23.11.2017).

<sup>338</sup> Cykliczny dokument opracowywany przez Biuro Bezpieczeństwa Narodowego na lata 1999-2002 oraz 2003-2006, [http://bip.kozienice.pl/dokument-2152-strategia\\_bezpieczenstwa\\_narodowego.html](http://bip.kozienice.pl/dokument-2152-strategia_bezpieczenstwa_narodowego.html) (30.11.2017).

<sup>339</sup> Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 14 stycznia 2003 r., <https://www.funduszeuropejskie.2007-2013.gov.pl/> (30.11.2017).

<sup>340</sup> Dokument został przyjęty przez Komitet Europejski Rady Ministrów w dniu 29.10.2004 r., a w dniu 2.11.2004 r., został zatwierdzony przez Radę Ministrów, [http://www.mf.gov.pl/c/document\\_library/get\\_file?uuid=9c58097a-eda2-41cc-bf6a-b68b517e7a02&groupId=764034](http://www.mf.gov.pl/c/document_library/get_file?uuid=9c58097a-eda2-41cc-bf6a-b68b517e7a02&groupId=764034) (28.11.2017).

<sup>341</sup> Opracowano na podstawie Strategii Rozwoju Policji na lata 2005-2010, Komenda Główna Policji (do użytku wewnętrznego), l.dz. STk-192/2004.

„Systematycznie poprawiając skuteczność, służymy społeczeństwu zapewniając bezpieczeństwo i porządek publiczny, zgodnie z zasadami demokratycznego państwa prawa”.

Wizja Komendanta Głównego Policji ukierunkowana była na zapewnienie wysokiego poczucia bezpieczeństwa, ograniczenia przestępczości i poprawy efektywności podejmowanych zadań poprzez:

- zapewnienie rzeczywistego wzrost poziomu bezpieczeństwa i porządku publicznego,.
- osiągnięcie większej możliwości w zakresie lokalizacji potencjalnych zagrożeń terrorystycznych i ograniczania przestępczości transgranicznej, poprzez uczestniczenie w szerokiej współpracy międzynarodowej,
- kształcenie kadry, zdolnej do umiejętnego i kreatywnego wykorzystywania wszystkich zasobów pozostających w jej dyspozycji,
- doskonalenie systemu wewnętrznej organizacji uwzględniając najwyższe standardy w zakresie szeroko rozumianej obsługi obywateli i współpracy z administracją lokalną,
- osiągnięcie wyższej skuteczności, poprzez wykorzystanie najnowszych zdobyczy nauki i techniki,
- spełnianie w szerokim stopniu rolę organizacji społecznego zaufania, integrującej społeczności lokalne, w ramach podejmowanych programów prewencyjnych,
- przystosowanie się do wymogów społeczeństwa informatycznego,
- stanie się organizacją „ucząca się”.

Wyznaczono następujące cele strategiczne:

### **Cel strategiczny I**

#### **Rzeczywista poprawa stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego.**

Cele funkcjonalne:

- poprawa efektywności zapobiegania i zwalczania przestępczości pospolitej,
- skuteczne zwalczanie transgranicznej przestępczości zorganizowanej oraz innych przestępstw w tym terroryzmu przez CBŚ i wyspecjalizowane służby operacyjne i dochodzeniowe Policji,
- poprawa stanu bezpieczeństwa w ruchu drogowym,
- wprowadzenie skutecznych mechanizmów ograniczania skutków występowania katastrof, poważnych wypadków, klęsk żywiołowych i innych wydarzeń nadzwyczajnych – zwłaszcza będących wynikiem aktów terroryzmu.

### **Cel strategiczny II**

#### **Podniesienie sprawności działania Policji poprzez usprawnienie zarządzania zasobami i informacją.**

Cele funkcjonalne:

- wprowadzenie konkursowych i jawnych zasad doboru do Policji,
- wdrożenie czytelnych zasad rozwoju i awansu zawodowego,
- sprawne zaspokajanie zidentyfikowanych potrzeb szkoleniowych policjantów i pracowników Policji,
- wdrożenie efektywnych metod zarządzania jednostkami Policji,



- wdrożenie elastycznego systemu zarządzania zasobami ludzkimi,
- rozszerzanie współpracy transgranicznej i międzynarodowej zapewniające wysoką pozycję polskiej Policji w wymiarze unijnym i regionalnym,
- zapewnienie wspomagania informatycznego,
- racjonalizacja wykorzystania środków finansowych i zasobów rzeczowych,
- pozyskiwanie i efektywne wykorzystanie środków finansowych ze źródeł zagranicznych i krajowych.

### **Cel strategiczny III**

#### **Poprawa wizerunku Policji w społeczeństwie i wzrost zaufania społecznego do Policji.**

Cele funkcjonalne:

- poprawa wizerunku Policji w społeczeństwie,
- zwalczanie korupcji i patologii w Policji,
- rozwijanie współpracy Policji z organami samorządu terytorialnego i innymi podmiotami zewnętrznymi w zakresie realizacji oczekiwań i postulatów lokalnych społeczności.

Na podstawie zaprezentowanego wyżej jedynie wycinka opracowanej strategii na lata 2005-2010 należy stwierdzić, że dokumentacja przygotowana przez ówczesne Biuro Strategii Policji Komendy Głównej Policji była na bardzo wysokim poziomie między innymi za sprawą określonej wizji, misji, wyznaczonych celów strategicznych i funkcjonalnych, stosownych analiz, materiałów pomocniczych dla policjantów na szczeblu komendy głównej, wojewódzkiej oraz powiatowej. Tego typu tak kompleksowe opracowanie nie wystąpiło już w przyszłości.

Strategia działania Policji na lata 2005-2010 funkcjonowała niespełna dwa lata. Opracowane wcześniej założenia zostały zmodyfikowane Zarządzeniem nr 159 Komendanta Głównego Policji z dnia 23 lutego 2007 r., w sprawie planowania i sprawozdawczości w Policji<sup>342</sup>.

Zarządzenie to określało metody i formy wykonywania w Policji zadań w zakresie planowania i sprawozdawczości, w tym:

- tryb planowania i sprawozdawczości w Policji,
- rodzaje dokumentów planistycznych i sprawozdawczych oraz terminy sporządzania tych dokumentów,
- podmioty obowiązane do opracowania dokumentów planistycznych i sprawozdawczych.

Główne kierunki pracy Policji wyznaczone zostały przez Rządowy Program Ograniczania Przestępczości i Aspołecznych Zachowań „Razem Bezpieczniej”<sup>343</sup>, a także inne rządowe i resortowe programy dotyczące bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz

<sup>342</sup>Dz.Urz.KGP Nr 7 z 2007 r., poz. 67. Zarządzenie to podpisał Komendant Główny Konrad Kornatowski.

<sup>343</sup>Program został przyjęty Uchwałą nr 218/2006 Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2006 roku w sprawie rządowego programu ograniczania przestępczości i aspołecznych zachowań „Razem bezpiecznie”.

o następujące Priorytety Komendanta Głównego Policji, które miały być realizowane w latach 2007-2009:

1. Skuteczne zapobieganie i zdecydowana eliminacja przestępstw i wykroczeń szczególnie uciążliwych dla społeczności lokalnych.
2. Rozpoznawanie i zwalczanie przestępczości kryminalnej, gospodarczej i korupcyjnej, w tym przede wszystkim o charakterze zorganizowanym.
3. Doskonalenie przygotowań Policji do działań w sytuacjach kryzysowych.
4. Modernizacja Policji ukierunkowana na poprawę środowiska pracy policjantów i pracowników Policji.
5. Utrzymanie wysokiej społecznej oceny pracy Policji i poziomu poczucia bezpieczeństwa.

To właśnie między innymi priorytety stanowiły podstawę do ustalenia oceny efektywności pracy Policji. Za przygotowanie propozycji mierników oceny i efektywności pracy Policji oraz ich wartości odpowiedzialny był zespół, w skład którego wchodził zastępca Komendanta Głównego Policji, dyrektorzy biur w Komendzie Głównej Policji, a mianowicie kontroli, prewencji i ruchu drogowego, kryminalnego, głównego sztabu Policji, komunikacji społecznej, wywiadu kryminalnego oraz Centralnego Biura Śledczego.

Z chwilą zatwierdzenia przez Komendanta Głównego Policji zaproponowanych przez ww. zespół mierników oceny efektywności pracy Policji oraz ich wartości komendanci wojewódzcy (stołeczny) Policji przystępowali do opracowywania strategii wojewódzkiej (stołecznej), natomiast do obowiązków Dyrektora Biura Kadry i Szkolenia Komendy Głównej Policji należało opracowanie strategii szkolnictwa policyjnego. Okres funkcjonowania opracowanych strategii wynosił 3 lata. Istotne było to, że komendanci wojewódzcy/stołeczny opracowując strategię wojewódzką zobowiązani byli do uwzględnienia uwarunkowań regionalnych, a także regionalnych programów dotyczących bezpieczeństwa i porządku publicznego. Tak przygotowaną strategię komendanci wojewódzcy, stołeczny przesyłali za pośrednictwem przewodniczącego zespołu Komendantowi Głównemu Policji w terminie do 31 stycznia roku rozpoczynającego okres, dla którego została opracowana. Weryfikacji pod kątem zgodności założeń strategii wojewódzkiej z głównymi kierunkami pracy Policji (w tym m.in. priorytetami komendanta głównego) dokonywał powołany zespół. W przypadku pozytywnej opinii strategia była przedstawiana komendantowi głównemu do zatwierdzenia. W przypadku gdy przedstawiona dokumentacja nie spełniała oczekiwań zespołu, strategia ta niezwłocznie była zwracana właściwemu komendantowi wojewódzkiemu w celu uzupełnienia w ciągu 10 dni o stosowne zalecenia zespołu.

Należy wspomnieć, że w wyniku reorganizacji Komendy Głównej Policji na podstawie Zarządzenia Nr 2 z dnia 17.01.2006 r., w sprawie regulaminu Komendy Głównej Policji<sup>344</sup> rozwiązaniu uległo Biuro Strategii Policji Komendy Głównej Policji. Dotychczasowe zadania w zakresie planowania strategicznego zostały podzielone do realizacji przez inne komórki Komendy Głównej Policji w tym Gabinet Komendanta Głównego Policji, Biuro

<sup>344</sup>Dz.Urz.KGP Nr 2 z 2006 r., poz. 8.

Kadr i Szkolenia oraz Biuro Kontroli. To rozwiązanie zostało utrzymane w Zarządzeniu Nr 460 z dnia 14.06.2007 r. w sprawie regulaminu Komendy Głównej Policji<sup>345</sup>, w którym określono, że Gabinet Komendanta Głównego Policji odpowiedzialny jest za opracowanie projektów głównych kierunków rozwoju Policji oraz priorytetów działania w kolejnych latach, monitorowanie rozwiązań i kierunków rozwoju współpracy policyjnej na świecie, uregulowań z zakresu współpracy Policji z podmiotami zagranicznymi oraz gromadzenie materiałów informacyjnych na ten temat, opracowywanie sprawozdań, informacji, opinii i materiałów przekrojowych dotyczących współpracy międzynarodowej Policji na potrzeby podmiotów zagranicznych i krajowych, a także konsultowanie propozycji rozwiązań z zakresu międzynarodowej współpracy policyjnej, w szczególności planów, projektów, programów i struktur instytucjonalnych.

Znaczna część zadań w zakresie planowania strategicznego została przekazana Biuru Kontroli Komendy Głównej Policji, które było odpowiedzialne między innymi za:

- wykonywanie analiz, opracowywanych przez jednostki i komórki organizacyjne Policji, projektów strategii wojewódzkich, „Strategii Szkolnictwa Policyjnego” oraz planów pracy komórek organizacyjnych KGP, a także przygotowywanie projektów ich ocen na potrzeby „Zespołu do spraw planowania i oceny efektywności Policji”,
- monitorowanie i kontrolowanie stosowania przez kierowników jednostek i komórek organizacyjnych Policji przyjętych mierników efektywności pracy Policji w dokonywanych ocenach realizacji strategii i planów pracy oraz sprawozdań,
- przeprowadzanie, w wybranych jednostkach i komórkach organizacyjnych Policji, audytów realizacji strategii wojewódzkich, „Strategii Szkolnictwa Policyjnego” i planów pracy oraz przyjętego systemu planowania i sprawozdawczości,
- zapewnienie obsługi kancelaryjnej dla „Zespołu do spraw Planowania i Sprawozdawczości w Policji”.

Kolejnym okresem na jaki zostały opracowane założenia strategii Policji to lata 2010-2012. W Zarządzeniu Nr 254 Komendanta Głównego Policji z dnia 15 marca 2010 r., w sprawie planowania strategicznego i sprawozdawczości w Policji<sup>346</sup> w przeciwieństwie do poprzedniej regulacji określono w nim metody i formy wykonywania w Policji zadań w zakresie:

- planowania strategicznego,
- sprawozdawczości,
- oceny stopnia realizacji Priorytetów Komendanta Głównego Policji.

Planowanie strategiczne w Policji na szczeblu Komendy Głównej Policji obejmowało<sup>347</sup>:

- ustalenie priorytetów Komendanta Głównego Policji,
- określenie zadań dla komórek organizacyjnych KGP oraz mierników służących do oceny stopnia realizacji zadań,

<sup>345</sup> Dz.Urz.KGP Nr 9 z 2007 r., poz. 78.

<sup>346</sup> Opracowano na podstawie Dz.Urz.KGP Nr 4 z 2010 r., poz. 13.

<sup>347</sup> Tamże, roz. 2.

- określenie zadań dla Centralnego Laboratorium Kryminalistycznego Policji oraz mierników służących do oceny stopnia realizacji zadań,
- określenie zadań dla komend wojewódzkich Policji oraz mierników służących do oceny stopnia realizacji,
- sporządzenie Planu Przedsięwzięć Komendy Głównej Policji.

Plany strategiczne w Policji na szczeblu komend wojewódzkich Policji obejmowały:

- ustalenie priorytetów lokalnych,
- określanie zadań lokalnych oraz mierników służących do oceny stopnia realizacji zadań lokalnych,
- sporządzanie Strategii Wojewódzkiej Policji.

Podobnie jak w poprzedniej strategii Komendanta Głównego Policji podstawą do określenia głównych kierunków pracy Policji na okres 3 lat były następujące priorytety<sup>348</sup>:

- Priorytet I – wzrost zadowalania obywateli z jakości pracy policjantów oraz eliminowania zachowań szczególnie uciążliwych społecznie.
- Priorytet II – poprawa bezpieczeństwa w związku z przebiegiem masowych imprez sportowych.
- Priorytet III – poprawa bezpieczeństwa w ruchu drogowym.
- Priorytet IV – poprawa sprawności działań Policji w obszarze obsługi zdarzeń i działań wykrywczych.
- Priorytet V – zwiększenie poziomu zadowolenia policjantów i pracowników Policji poprzez zapewnienie optymalnych warunków do realizacji zadań.

Za przygotowanie diagnozy otoczenia Policji oraz poszczególnych obszarów jej funkcjonowania, na podstawie której została opracowana propozycja Priorytetów Komendanta Głównego Policji odpowiedzialny był Gabinet Komendanta Głównego Policji, który przekazywał propozycję Priorytetów Komendanta Głównego Policji zespołowi na szczeblu Komendy Głównej Policji w skład którego wchodził:

Przewodniczący Zespołu – Pierwszy Zastępca Komendanta Głównego Policji.

Sekretarz Zespołu – Dyrektor Gabinetu Komendanta Głównego Policji.

Na członków Zespołu zostali wyznaczeni,

- zastępcy Komendanta Głównego Policji,
- Dyrektor Biura Finansów KGP,
- Dyrektor Biura Kadr i Szkolenia KGP,
- Dyrektor Biura Kontroli KGP,
- Dyrektor Biura Kryminalnego KGP,
- Dyrektor Biura Logistyki Policji KGP,
- Dyrektor Biura Łączności i Informatyki KGP,
- Dyrektor Biura Międzynarodowej Współpracy Policji KGP,
- Dyrektor Biura Prewencji KGP,

<sup>348</sup>Priorytety te zostały określone przez Komendanta Głównego Policji gen. insp. Andrzeja Matejuka.

- Dyrektor Biura Ruchu Drogowego KGP,
- Dyrektor Biura Spraw Wewnętrznych KGP,
- Dyrektor Biura Wywiadu Kryminalnego KGP,
- Dyrektor Biura Centralnego Biura Śledczego,
- Dyrektora Głównego Sztabu Policji KGP,
- audytor wewnętrzny – koordynator Zespołu Audytu Wewnętrznego.

W okresie lat 2013-2015 obowiązywały następujące priorytety i zadania priorytetowe Komendanta Głównego Policji:

- I. Doskonalenie obsługi obywatela poprzez szybką i skuteczną reakcję Policji na zdarzenie.
- II. Działania Policji skierowane na wzrost poziomu bezpieczeństwa na drogach.
- III. Ochrona interesów obywatela, przedsiębiorców i Skarbu Państwa poprzez skuteczniejszą walkę z przestępczością gospodarczą.
- IV. Zapewnienie optymalnych warunków pełnienia służby/pracy policjantom i pracownikom policji w celu doskonalenia jakości wykonywanych przez nich zadań.
- V. Usprawnienie pracy Policji poprzez wprowadzanie i wykorzystywanie nowoczesnych rozwiązań teleinformatycznych i finansowych.
- VI. Działania na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa imprez masowych.

Zasady przygotowania priorytetów zostały oparte na Zarządzeniu Nr 1147 Komendanta Głównego Policji z dnia 22 września 2011 r. w sprawie planowania strategicznego, sprawozdawczości i oceny pracy Policji<sup>349</sup>. Według tego dokumentu planowanie strategiczne na szczeblu Komendy Głównej Policji obejmowało:

- ustalenie Priorytetów Komendanta Głównego Policji,
- określenie zadań dla komórek organizacyjnych KGP oraz mierników służących do oceny stopnia zadań,
- określenie zadań dla Centralnego Laboratorium Kryminalistycznego Policji oraz mierników służących do oceny stopnia realizacji zadań,
- określanie zadań dla komend wojewódzkich Policji oraz mierników służących do oceny stopnia realizacji zadań,
- sporządzenia Planu Przedsięwzięć Komendy Głównej Policji.

Natomiast planowanie strategiczne na poziomie komend wojewódzkich obejmowało:

- ustalenia priorytetów lokalnych,
- określenie zadań lokalnych oraz mierników służących do oceny stopnia realizacji zadań lokalnych,
- sporządzenia Strategii Wojewódzkiej Policji.

Tak jak w poprzednich regulacjach Gabinet Komendanta Głównego Policji przygotował diagnozę otoczenia Policji, a także poszczególnych obszarów funkcjonowania Policji, na podstawie której opracowano propozycję Priorytetów Komendanta Głównego Policji.

<sup>349</sup>Dz.Urz.KGP Nr 8 z 2011, poz. 57. Zarządzenie to podpisał gen. insp. Andrzej Matejuk.

Do VI priorytetów przypisano 20 mierników, w tym 17 o charakterze ilościowym oraz 3 o charakterze jakościowym, które ustalane były na okres 1 roku. Do monitorowania stanu realizacji zadań i mierników w celu możliwości oceny poziomu realizacji zadań dla komórek organizacyjnych KGP i dla CLKP oraz za pośrednictwem właściwych merytorycznie kierowników komórek organizacyjnych KGP i dyrektora CLKP dla komend wojewódzkich Policji wyznaczone zostało Biuro Kontroli Komendy Głównej Policji.

Komendant wojewódzki Policji zobowiązany był do ustalenia na okres 3 lat priorytetów lokalnych na podstawie przeprowadzonej diagnozy lokalnej, uwzględniającej specyfikę danej jednostki w ramach planowania strategicznego. Do każdego priorytetu lokalnego musiały być określone na okres nie dłuższy niż 3 lata i podlegające corocznej weryfikacji przez komendanta wojewódzkiego zadania lokalne służące realizacji tychże priorytetów.

Komendant wojewódzki po uwzględnieniu Priorytetów Komendanta Głównego Policji, Planu Przedsięwzięć KGP oraz zadań i mierników dla komend wojewódzkich, po określeniu Priorytetów lokalnych, zadań lokalnych oraz mierników lokalnych opracowywał na okres 3 lat Strategię Wojewódzką Policji<sup>350</sup>.

Ostatnim charakteryzowanym okresem są priorytety i zadania Komendanta Głównego Policji na lata 2016-2018<sup>351</sup>, a mianowicie:

- I. Zwiększenie efektywności działań Policji na rzecz wzmocnienia współpracy ze społeczeństwem
- II. Podniesienie skuteczności działań Policji w identyfikacji i zwalczaniu największych współczesnych zagrożeń, w tym cyberprzestępczości.
- III. Wzrost skuteczności działań Policji w zwalczaniu przestępczości najbardziej uciążliwej społecznie.
- IV. Działania Policji ukierunkowane na poprawę bezpieczeństwa w ruchu drogowym.
- V. Optymalizacja działań Policji na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa imprez masowych.
- VI. Podniesienie jakości i efektywności pracy Policji poprzez sukcesywne podwyższanie kompetencji zawodowych funkcjonariuszy i pracowników Policji.
- VII. Doskonalenie jakości zadań realizowanych przez policjantów i pracowników Policji poprzez zapewnienie optymalnych warunków pełnienia służby/pracy<sup>352</sup>.

Powyższe priorytety zostały opracowane na podstawie Zarządzenia Nr 71 Komendanta Głównego Policji<sup>353</sup> z dnia 19 grudnia 2014 r., w sprawie planowania strategicznego, sprawozdawczości oraz systemu kontroli zarządczej w Policji<sup>354</sup>, które uchylilo zarządzenie na podstawie którego realizowano priorytety w latach 2013-2015. W nowym zarządzeniu planowanie strategiczne na szczeblu Komendy Głównej Policji polegało na:

<sup>350</sup>Tamże, rozdział 2.

<sup>351</sup><http://isp.policja.pl/isp/aktualnosci/7813,7-priorytetow-Komendanta-Glownego-Policji.html> (08.11.2017).

<sup>352</sup>Priorytety te zatwierdził Komendant Główny Policji insp. Zbigniew Maj.

<sup>353</sup>Zarządzenie to podpisał Komendant Główny Policji gen. insp. Marek Działoszyński.

<sup>354</sup>Dz.Urz.KGP poz. 142 z 2014 r.

- opracowaniu diagnozy otoczenia zewnętrznego oraz poszczególnych obszarów funkcjonowania Policji,
- ustalaniu priorytetowych celów Komendanta Głównego Policji, zwanych dalej „priorytetami Komendanta Głównego Policji”,
- określaniu zadań dla komórek organizacyjnych KGP, komend wojewódzkich Policji, CBŚP, CLKP,
- określeniu mierników służących do oceny realizacji zadań dla komórek organizacyjnych KGP, komend wojewódzkich Policji, CBŚP, CLKP oraz ich wartości,
- sporządzeniu Planu działalności Komendanta Głównego Policji,
- sporządzaniu Planu działalności KGP,
- przygotowywaniu założeń do systemu oceny komend wojewódzkich Policji oraz jej przeprowadzenie<sup>355</sup>.

Należy zaznaczyć, że w przeciwieństwie do poprzednich zarządzeń, w tym znalazł się zapis, że diagnozę otoczenia zewnętrznego oraz poszczególnych obszarów funkcjonowania Policji opracowywać ma Gabinet Komendanta Głównego Policji przy udziale przedstawicieli komend wojewódzkich, szkół policyjnych, komórek organizacyjnych KGP, Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie, Centralnego Biura Śledczego Policji, Centralnego Laboratorium Kryminalistycznego Policji. Jeżeli chodzi o procedurę na szczeblu Komendy Głównej Policji przygotowanie priorytetów, zadań, mierników nie zmieniło się w stosunku do określonej w poprzednim zarządzeniu procedury. W przypadku planowania strategicznego na szczeblu komendy wojewódzkiej Policji wprowadzono pewne modyfikacje. Komendant wojewódzki przy uwzględnieniu planu działalności KGP oraz priorytetów lokalnych zobowiązany został do opracowania planu działalności komendy wojewódzkiej (według wzoru określonego w zarządzeniu) w terminie do 30 dni od dnia podpisania planu działalności KGP. Bez zmian pozostały zasady opracowywania priorytetów lokalnych, jak też długość ich trwania. Zgodnie z tym aktem do określenia mierników lokalnych służyć miały informacje z baz danych dostępnych w Policji, zbieranych w ramach sprawozdawczości w Policji, a także gromadzonych na podstawie odrębnych przepisów.

Każda organizacja, w tym również Policja, aby działać skutecznie musi dostosowywać swoje działania do zmian jakie zachodzą w otoczeniu. Przy tym procesie należy uwzględniać wiele okoliczności, do których możemy zaliczyć na przykład zmiany polityczne, sytuację finansową, demografię, postęp technologiczny, itp. Aby działania przyniosły pozytywny skutek, Policja musi prowadzić trzy następujące działania:

- w zakresie spraw bieżących, czyli aktualne realizowanie ustawowych zadań przy wykorzystaniu posiadanych środków,
- poszukiwanie nowych rozwiązań technicznych umożliwiających skuteczne działanie w obszarze działalności Policji,

<sup>355</sup>Tamże.

- działania uwzględniające odległą perspektywę czasową w celu dostosowania struktur do mogących wystąpić zagrożeń.

W tym celu bardzo ważne jest wykorzystanie narzędzi stosowanych w nowoczesnym zarządzaniu jakim jest między innymi opracowanie strategii. Proces ten pozwala na przygotowanie koncepcji działania wraz z jasno sprecyzowanymi, istotnymi celami niezbędnymi do funkcjonowania i rozwoju, przy uwzględnieniu czynnika czasu oraz wskazania środków niezbędnych do zrealizowania postawionych zadań, a także okoliczności występujących zarówno w samej Policji, jak i w środowisku zewnętrznym.

W latach 2003-2017 przygotowano w sumie 6 dokumentów określających strategię funkcjonowania polskiej Policji. Najbardziej kompleksowe opracowanie powstało w roku 2004, które wprowadziło nową jakość w planowaniu strategicznym, wyznaczając misję, wizję, cele strategiczne oraz funkcjonalne. Z pewnością na taką sytuację wpłynął fakt, iż opracowanie to powstało w specjalnie w tym celu utworzonym Biurze Strategii Komendy Głównej Policji. W następnych latach planowanie strategiczne oparte było na zarządzeniach Komendanta Głównego Policji w sprawie planowania i sprawozdawczości Policji i spoczywało już nie na biurze strategii, które zostało rozwiązane, a na Biurze Kontroli Komendy Głównej Policji oraz Gabinetie Komendanta Głównego Policji. Mimo tych zmian główne kierunki pracy Policji skupiały się wokół skutecznego zapobiegania przestępstw i wykroczeń szczególnie uciążliwych dla społeczności lokalnej, wzrostu zadowolenia obywateli z jakości pracy policjantów, usprawnienia pracy Policji poprzez wprowadzanie i wykorzystywanie nowoczesnych technologii, a także zapewnienie funkcjonariuszom i pracownikom optymalnych warunków pełnienia służby lub pracy. Ważnym elementem mającym odzwierciedlenie we wszystkich edycjach wyznaczonych priorytetów było doskonalenie Policji do działań w sytuacjach kryzysowych, jak też zapewnienia bezpieczeństwa imprez masowych, a także w ruchu drogowym.

Skuteczność działania Policji jest uzależniona od wielu czynników. Czynniki te muszą być poddane bardzo dobrej, profesjonalnej diagnozie z wykorzystaniem narzędzi współczesnego zarządzania. Mimo, że Policja nie posiada konkurencji w postaci innych komercyjnych podmiotów, które mają takie same obowiązki i uprawnienia, musi poddawać się regułom zarządzania strategicznego, aby swoją funkcję realizować w sposób jak najlepszy.

### **Bibliografia:**

- Antoszkiewicz J.D., *Metody skutecznego zarządzania*, Wyd. ORGMASZ, Warszawa 1996.
- Dawidczyk A., Gryz J., Koziej S., *Zarządzanie strategiczne bezpieczeństwem. Teoria – praktyka – dydaktyka*, WSHE, Łódź 2006.
- Drucker P.F., *Menedżer skuteczny*, Kraków 1994, [za:] Letkiewicz A., *Etyka w zarządzaniu Policją*, Wyd. Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie, Szczytno 2011.
- Janasz K., i in., *Zarządzanie strategiczne*, Wyd. Difin, Warszawa 2008.
- Januszek H., Gembara S. (red.), *Elementy nowoczesnego zarządzania w Policji*, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań 2005.



- Koźmiński A., Piotrowski Wł. (red.), *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, Wyd. PWN, Warszawa 2005.
- Letkiewicz A. (red.), *Podstawy kierowania organizacjami*, WSPol, Szczytno 2005.
- Misiuk A., Rajchel K. (red.), *Podstawy organizacji i kierowania. Wybrane problemy*, Wyd. Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie, Szczytno 2007.
- Penc J., *Kultura i etyka w organizacji. Aspekty pragmatyczne i strategiczne*, Wyd. Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie, Szczytno 2010.
- Penc J., *Systemowe Zarządzanie organizacją. Nowe zadania, funkcje i reguły gry*, Wyd. Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie, Szczytno 2007.
- Romanowska M. i in. (red.), *Leksykon zarządzania*, Wyd. Difin S.A., Warszawa 2004.
- Stoner J.A.F., Wankel Ch., *Kierowanie*, Warszawa 1996.
- Zagorski K., Strzeszewski M. (red.), *Polska Europa Świat. Opinia publiczna w okresie integracji*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2005.
- Uchwała nr 218/2006 Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2006 roku w sprawie rządowego programu ograniczania przestępczości i aspołecznych zachowań „Razem bezpieczniej” (Dz.U. z 1998 Nr 96, poz. 603 z późni. zm.).
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 o Policji (t.j. Dz.U. 2016 poz. 147).
- Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych (Dz.U. z 2016 r. poz. 371, 1079 i 1311).
- Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. z 2012 r. poz. 572, z późn. zm.).
- Zarządzenie nr 254 Komendanta Głównego Policji z dnia 15 marca 2010 r., w sprawie planowania strategicznego i sprawozdawczości w Policji (Dz.Urz.KGP 2010 Nr 4, poz. 13).
- Zarządzenie Nr 1147 Komendanta Głównego Policji z dnia 22 września 2011 r., w sprawie planowania strategicznego, sprawozdawczości i oceny pracy Policji (Dz.Urz.KGP 2011 Nr 8, poz. 57).
- Zarządzenie Nr 140 Komendanta Głównego Policji z dnia 28 grudnia 2012 r., zmieniające zarządzenie w sprawie planowania strategicznego, sprawozdawczości i oceny pracy Policji (Dz.Urz.KGP 2013, poz. 3).
- Zarządzenie Nr 3 Komendanta Głównego Policji z dnia 18 stycznia 2013 r., zmieniające zarządzenie w sprawie planowania strategicznego, sprawozdawczości i oceny pracy Policji (Dz.Urz.KGP 2013, poz. 13).
- Zarządzenia Nr 71 Komendanta Głównego Policji z dnia 19 grudnia 2014 r., w sprawie planowania strategicznego, sprawozdawczości oraz systemu kontroli zarządczej w Policji (Dz.Urz.KGP poz. 142 z 2014 r.).
- Strategia Rozwoju Policji na lata 2005-2010, Komenda Główna Policji, l.dz. STk-192/2004.
- Strategia działań Policji 2003-2007 „Po pierwsze-bezpieczny obywatel”, KGP, Warszawa 2003.
- Strategia rozwoju Policji na lata 2005-2010, KGP, Warszawa 2004.
- Strategia Komendy Stołecznej Policji na lata 2007-2009, KSP, Warszawa 2007.

- Chojecki P., *Kto pyta nie błądzi*, Policja 997 2008, nr 35/02.
- Zarządzenie 366 Komendanta Głównego Policji z dnia 20.04.2004 r., w sprawie regulaminu Komendy Głównej Policji (Dz.Urz.KGP Nr 7, 2004 r.).
- [http://bip.kozienice.pl/dokument-2152-strategia\\_bezpieczenstwa\\_narodowego.html](http://bip.kozienice.pl/dokument-2152-strategia_bezpieczenstwa_narodowego.html).
- <https://www.funduszeuropejskie.2007-2013.gov.pl/>
- [http://www.mf.gov.pl/c/document\\_library/get\\_file?uuid=9c58097a-eda2-41cc-bf6a-b68b517e7a02&groupId=764034](http://www.mf.gov.pl/c/document_library/get_file?uuid=9c58097a-eda2-41cc-bf6a-b68b517e7a02&groupId=764034).
- <http://www.mswia.gov.pl/pl/aktualnosci/2775,Rzad-przyjal-Program-Bezpieczna-Polska.html>.
- <http://www.info.policja.pl>.

dr Mariusz Rozwadowski

Uniwersytet Pedagogiczny w Krakowie

## Zastosowanie współczesnych koncepcji zarządzania w Policji

**B**ezpieczeństwo ruchu drogowego dotyczy bezpośrednio każdego człowieka i całego obszaru dróg na wszystkich kontynentach. Oczywistym jest, iż poprawa warunków bezpieczeństwa ruchu drogowego stanowi jedno z najistotniejszych oczekiwań obywateli Europy. Czynnikiem wpływającym na poprawę bezpieczeństwa w ruchu drogowym jest sprawne funkcjonowanie instytucji bezpieczeństwa i porządku publicznego, szczególnie Policji Progowej. Dlatego koniecznym jest podniesienie na wyższym poziomie efektywności jej działania, której odzwierciedleniem będzie spadek wypadków i kolizji drogowych, a co za tym idzie spadek zabitych i rannych w wypadkach drogowych. Koncepcją zarządzania, która po zastosowaniu w Policji Drogowej<sup>356</sup> przyniosła efekty w postaci poprawy bezpieczeństwa w ruchu drogowym był reengineering.

Według Hammera M. i Champy'ego J. „reengineering to fundamentalne przemysłenie od nowa i radykalne przeprojektowanie procesów w firmie, prowadzące do dramatycznej (przełomowej) poprawy – według krytycznych, współczesnych miar osiągniętych wyników (takich jak koszty, jakość, serwis i szybkość)”<sup>357</sup>. Reengineering jest procesem, pod pojęciem którego należy rozumieć ciągłe regularne działanie lub też przebieg następujących po sobie działań, podejmowanych w określony sposób i prowadzących do osiągnięcia określonego rezultatu<sup>358</sup>. Reengineering dzieli procesy w przedsiębiorstwie na trzy grupy<sup>359</sup>: procesy podstawowe, procesy pomocnicze, procesy zarządzania.

Wprowadzając reengineering należy wybrać procesy do usprawnienia zarówno te, które będą miały wpływ strategiczny, jak i te, które będą miały wpływ na tworzenie wartości dodanej. Procesy strategiczne to te, które są najistotniejsze z punktu widzenia misji, osiągniętych celów, pozycji, do której dąży dana firma na rynku, a także sformułowanej strategii. Natomiast procesy tworzące wartość dodaną, to te, które są najważniejsze z punktu widzenia klienta i za realizację, których skłonny jest zapłacić. Stosując koncepcję

<sup>356</sup> Por. A. Czop, *Udział firm ochrony osób i mienia w zapewnianiu bezpieczeństwa publicznego w Polsce*, Katowice 2014, s. 54-68.

<sup>357</sup> M. Hammer, J. Champy, *Reengineering w przedsiębiorstwie*, Neumann Management Institute, Warszawa 1996, s. 23.

<sup>358</sup> *The Oxford English Dictionary*, tom VIII, Oxford: The Clarendon Press 1978, s. 1408.

<sup>359</sup> A. Ould Martyn, *Business Proceses, Modelling and Analysis for Reengineering and Improvement*, John Willeg, Chichester, New York, 1995.

w praktyce nie wolno ograniczać się tylko do procesów strategicznych i procesów tworzących wartość dodaną, ale należy zająć się także procesami związanymi z systemami, procedurami oraz, co często jest zaniedbywane, strukturą organizacyjną firmy.

Hammer M. i Champy J.<sup>360</sup> uważają, że reengineering prowadzi do radykalnych, a nawet rewolucyjnych zmian struktury organizacyjnej firm w postaci:

- zmieniających się jednostek pracy – działy funkcjonalne ustępują miejsca zespołom procesowym,
- zmieniających się stanowisk pracy – od stanowisk nastawionych na realizację prostych zadań do pracy wielowymiarowej,
- zmiany ról poszczególnych ludzi – stanowiska kontrolowane ustępują miejsca stanowiskom dającym pełnię kompetencji,
- zmieniającego się przygotowania zawodowego – od szkolenia do edukacji,
- przesunięcia punktu ciężkości tradycyjnych miar wydajności i wynagradzania – z działania na efekty działania,
- zmiany kryteriów awansu – od wydajności do zdolności,
- zmieniających się wartości – od ochronnych do produktywnych,
- zmieniają się menedżerowie – od nadzorców do doradców,
- zmiany struktur organizacyjnych – od hierarchii do równości,
- zmiany roli dyrektorów – z podliczania punktów do przewodzenia,
- technologii informatycznej stanowiącej integralną część procesu reengineeringu – staje się czynnikiem umożliwiającym zmiany.

Istotą reengineeringu jest radykalne przeprojektowanie organizacji. Radykalne, to znaczy „aż do końca”. Dramatyczna poprawa oznacza, że reengineering nie interesuje się niewielkimi przyrostami, ale raczej skokami ilościowymi<sup>361</sup>.

Starając się naprawić proces organizacje często ponoszą wysokie koszty i popadają w dalsze kłopoty, chcąc uniknąć radykalnego przeprojektowania. Przeprowadzają reorganizację, co powoduje zmianę schematu organizacyjnego, nie zmieniają się natomiast procesy związane z funkcjonowaniem firmy. Istniejące procesy, chociaż nie powodują rozwoju firmy, a często jej upadek są znane, kierownictwo i pracownicy są do nich przyzwyczajeni. Należy dodać, że największy opór w firmie napotyka wprowadzanie zmian istniejących procesów. Zaprezentowane podejście prowadzi do klęski reengineeringu. Brak skupienia na procesach funkcjonowania firmy, polega na tym, że kierownictwo firmy rozważając funkcjonowanie organizacji nie bierze pod uwagę perspektywy procesowej. Brak takiego ujęcia prowadzi do niemożności osiągnięcia poprawy działania firmy, a często nawet do klęski w danym segmencie rynku.

<sup>360</sup>M. Hammer, J. Champy, *Reengineering w przedsiębiorstwie*, Neumann Management Institute, Warszawa 1996, s. 79-98.

<sup>361</sup>K. Zimniewicz, *Współczesne koncepcje i metody zarządzania*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1999, s. 17.

Próby przeprowadzenia reengineeringu oprócz zmian procesowych generują różnego typu zmiany. Może zmieniać się struktura organizacyjna, planowanie stanowisk pracy, system zarządzania, czyli wszystko to, co ma związek ze zmienianym procesem i co przyczyni się do powodzenia procesu. Ignorowanie wszystkiego z wyjątkiem przeprojektowania procesów często jest klęską reengineeringu.

Pracownicy uczestniczący w procesie reengineeringu potrzebują motywacji. Do sukcesu reengineeringu nie wystarczy samo wprowadzanie nowych procesów. Rolą kierownictwa jest ciągle uświadamianie pracownikom korzyści płynących z wprowadzanych zmian, prezentowanie własnym zachowaniem poparcia dla nowych procesów, a także wyposażenie pracowników w niezbędne do pracy narzędzia<sup>362</sup>. Bezzasadnym jest zatem ignorowanie ludzkich poglądów i wartości. Może się to przyczynić do niepowodzenia reengineeringu.

Reengineering winien rozpoczynać się od najwyższych szczebli struktury organizacyjnej. Tylko osoby zdolne do podejmowania kluczowych decyzji są w stanie rozpocząć reengineering. Przeznaczanie na reengineering niewystarczających środków w postaci czasu i uwagi najwartościowszych pracowników firmy może stwarzać wrażenie, że kierownictwo firmy nie przywiązuje należytej wagi do podjętej próby. Działania takie zachęcają pracowników do ignorowania koncepcji, opierania się zmianom, a co za tym idzie skazują reengineering na zagładę. Rozproszenie energii między bardzo wiele projektów takich jak: procesy obsługi klienta, procesy badań, procesy przygotowania nowych produktów, procesy sprzedaży spowoduje, że nie uda się przekształcić żadnego z tych procesów. Ideą tej koncepcji jest ścisła koncentracja i bardzo duża dyscyplina, powoduje to, że kierownictwo firmy swój czas i uwagę może skupić na przekształceniu niewielu procesów jednocześnie.

Koncentrowanie się wyłącznie na projektowaniu nowego procesu, jest podstawowym błędem, ponieważ reengineering to nie tylko projektowanie, jego celem jest także wprowadzenie zaprojektowanych zmian w życie, a co za tym idzie osiągnięcie sukcesu przez firmę.

Zrozumienie procesu jest najważniejszym z etapów postępowania. M. Hammer i J. Champy uważają, że „(...) najczęstszym błędem, popełnianym w reengineeringu jest tendencja do analizowania procesu w detalach, zamiast próba jego zrozumienia”<sup>363</sup>. W reengineeringu celem jest radykalna zmiana, nie ulepszenie procesu. Aby zrozumieć to zagadnienie trzeba postawić się w roli klienta, określić jego wymagania i potrzeby. Najlepiej jest to zrobić przez bezpośrednią obserwację klienta podczas pracy, a idąc dalej współuczestniczyć w pracy klienta. Działania takie pozwala poznać, co powinno się dla niego wykonywać i dlaczego właśnie to. Rekonstrukcja procesu według jego pionierów opiera się na następujących założeniach: odrzucenie utartych zasad i sposobów postępowania, stosowanie zasad reengineeringu, wykorzystanie nowych technologii informatycznych.

<sup>362</sup> Por. A. Czop, T. Ambroży, M. Twardosz, *Wpływ tradycyjnego japońskiego systemu zarządzania bezpieczeństwem na kulturę bezpieczeństwa w Polsce*, Kraków 2015, s. 121-123.

<sup>363</sup> M. Hammer, J. Champy, *Reengineering the Corporation. A Manifesto for Business Revolution*, Harper Collins Publ., New York 1993, s. 145.

Po dokonaniu rozpoznania wymagań i potrzeb klientów można modelować nowy proces w oderwaniu od już istniejącego. Wdrożenie zaprojektowanej rekonstrukcji może przebiegać całościowo lub etapami. Realizując oba warianty powinno się monitorować wdrożenie. Podczas monitoringu personelu podlegającego przekształceniu wskazanym jest wykorzystywanie zasad postępowania stosowanych przy zarządzaniu zmianami<sup>364</sup>. W 1990 roku M. Hammer opublikował szczegółowe zasady reengineeringu, które przedstawiają się następująco:

- działanie powinno organizować się wokół wyników, a nie wokół zadań,
- użytkownicy wyniku procesu powinni być organizatorami procesu,
- zasoby przestrzenne rozproszone należy traktować tak, jakby znajdowały się w jednym miejscu,
- procesy równoległe należy koordynować w trakcie ich wykonywania,
- decyzje powinny być podejmowane w miejscu realizacji procesu, a oddalone przestrzennie kierownictwo ma wyłącznie prawo kontroli decyzji,
- gromadzone informacje powinny spływać do jednego ogólnie dostępnego banku danych<sup>365</sup>.

Początkowo reengineering był stosowany jedynie w działalności produkcyjnej. Z. Martyniak jako przykład reengineeringu przemysłowego podaje nowy proces nazwany „reengineeringiem konkurencyjnym” wypracowany w firmie Kodak<sup>366</sup>. W 1987 roku konkurencyjna dla Kodaka firma Fuji opracowała nowy model aparatu fotograficznego. Aparat był jednorazowego użytku, sprzedawano go wraz z umieszczonym wewnątrz filmem. Klient po wykonaniu zdjęć zwracał aparat producentowi, gdzie wywoływano zdjęcia po zdemontowaniu aparatu. Była to nowość na rynku, która stanowiła poważne zagrożenie dla Kodaka. Zarząd Kodaka musiał zareagować natychmiast, ale opracowanie nowego, konkurencyjnego projektu aparatu fotograficznego dotychczas trwało półtora roku. W celu skrócenia czasu wejścia na rynek nowego produktu zarząd postanowił zastosować reengineering procesu projektowania produktu. W tym celu zastosowano innowacyjną technologię CAD/CAM (ComputerAided Design/ComputerAided Manufacturing) oznaczającą komputerowe wspomaganie produkcji i projektowania. Technologia ta umożliwiła zastąpienie wykonywania projektów na deskach kreślarskich na pracę na ekranach komputerów. Podnosiło to znacznie wydajność pracy poszczególnych wykonawców. Technologia ta oprócz tego, że umożliwiła reengineering całego procesu, stanowiła również zintegrowaną bazę danych. Codziennie w bazie umieszczano informacje mówiące o stopniu zaawansowania pracy każdego z projektantów, dokonywano wglądu w bazę danych w celu sprawdzenia, czy praca wykonana dnia poprzedniego była poprawna czy konieczne są korekty. W przypadku konieczności korekt, wykonywano

<sup>364</sup>L. Clarke, *Zarządzanie zmianą*, Gebethner i Ska, Warszawa 1997, s. 47.

<sup>365</sup>M. Hammer, *Reengineering Work: Don't Automate, Obliterate*, "HarvardBusiness Review", 1990, nr 7-8.

<sup>366</sup>Z. Martyniak, *Nowe metody organizacji i zarządzania*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 1998, s. 50.

je natychmiast, bez konieczności sprawdzania wszystkich elementów, tak jak działo się do chwili zastosowania nowej technologii. Wprowadzenie opisanej wyżej technologii pozwoliło na skrócenie czasu rozpoczęcia przygotowania procesu produkcji z siedmiu do dwóch i pół miesiąca od chwili rozpoczęcia projektowania prototypu produktu. Natomiast czas potrzebny na opracowanie i rozpoczęcie produkcji nowego wyrobu został skrócony z jednego i pół roku do dziewięciu miesięcy.

Przykładem zastosowania reengineeringu w działalności administracyjnej może być amerykańskie towarzystwo lotnicze<sup>367</sup>. Przed zastosowaniem reengineeringu pracownik działu reklamacji rozpatrując reklamacje klienta po zapoznaniu się z każdym przypadkiem opracowywał odpowiedź. Jeśli stwierdzał, że przyczyny reklamacji są zasadne przyznając mu rekompensatę w postaci biletu gratisowego czy zwrotu kosztów, musiał uzyskać potwierdzenie kierownika działu. Po akceptacji list zawierający odpowiedź sporządzony przez referenta sprawy był przepisywany na maszynie przez sekretarkę, a następnie podpisywany przez kierownika. Po tych czynnościach sekretarka wysyłała list do klienta, kopię umieszczając w aktach działu, jeśli było to konieczne prowadziła uzgodnienia z księgowością. W związku ze znaczną liczbą reklamacji czas załatwienia jednej reklamacji dochodził do dwóch miesięcy. Głównym celem zastosowania reengineeringu w tym towarzystwie lotniczym stało się skrócenie czasu załatwienia pojedynczej reklamacji, co jest najważniejsze z punktu widzenia klienta. Wynikiem zastosowania reengineeringu było powierzenie wszystkich czynności reklamacyjnych referentom, którzy mieli za zadanie nie tylko analizować każdy przypadek, ale mieli prawo do podejmowania ostatecznych decyzji, nawet takich, które powodowały skutki finansowe. Redagowanie tekstów odpowiedzi na reklamacje połączono z pisanem ich na komputerze, co umożliwiło rezygnację z archiwizowania kopii listów. Sekretarka działu uzyskała awans na referenta, uzyskując pełną odpowiedzialność za wytworzoną korespondencję. Kierownik działu po zastosowaniu zmian nie musiał załatwiać bieżących spraw reklamacyjnych, mógł poświęcić swój czas na działania prewencyjne, polegające na zapobieganiu reklamacjom w przyszłości, np. poprzez wskazanie różnym służbom towarzystwa przyczyn zadowolenia lub niezadowolenia klientów.

Reasumując, należy stwierdzić, że reengineering zmienia zasadniczo strukturę organizacyjną przedsiębiorstwa – staje się ona płaska. Wiodącą rolę w strukturze zorientowanej na procesy odgrywają menedżerowie danych procesów, którzy pełnią rolę doradców. Zmieniają się kryteria podziału pracy – ten według funkcji zastępowany jest podziałem według procesów. Piony funkcjonalne w nowej sytuacji ponoszą odpowiedzialność za określone procesy. Zmniejsza się stopień specjalizacji poszczególnych uczestników procesu, a ich działania tworzą całość. W warunkach pracy zespołowej odpowiedzialność i zakres uprawnień tracą na znaczeniu. Awansuje się członków zespołów za zdolności, a nie wydajność. Funkcje kontrolne ulegają ograniczeniu, a odpowiedzialność delegowana jest

<sup>367</sup>Tamże, s. 82.

na niższe szczeble w hierarchii organizacyjnej firmy. Wysoką rangę uzyskuje efektywność wykorzystania systemów informatycznych prowadząca do skrócenia obiegu informacji.

Twórcy reengineeringu w swoich pracach nie używają terminu „metodyka”. Na gruncie polskim podjął się tego Martyniak, opracowując metodykę reengineeringu składającą się z następujących etapów<sup>368</sup>:

- wybór procesu do rekonstrukcji,
- utworzenie zespołu roboczego,
- zrozumienie procesu,
- rekonstrukcja procesu,
- wdrożenie rekonstrukcji w życie.

Przesłanki te wydają się być pomocne przy konstrukcji metodyki reengineeringu instytucji zarządzających bezpieczeństwem ruchu drogowego. Tok postępowania badawczego przy wprowadzaniu reengineeringu tych instytucji musi być określony za pomocą specyficznej dla nich metodyki. Musi ona objąć charakterystyczne dla instytucji zarządzania bezpieczeństwem ruchu drogowego uwarunkowania i ograniczenia. Metodyka ta powinna spełniać następujące warunki:

- musi być tak zaprojektowana, aby nie trzeba było korzystać z pomocy zewnętrznych konsultantów,
- etapy następujące po sobie powinny tworzyć logiczną całość,
- poszczególne etapy powinny tworzyć rezultaty, które zostaną wykorzystane w dalszych fazach,
- każdy etap winien być monitorowany i kontrolowany przez lidera i kierowników poszczególnych zespołów,
- należy wykorzystać znane metody i techniki zarządzania.

Korzystanie z zewnętrznych konsultantów w przypadku omawianych instytucji nie jest wskazane z uwagi na to, że są to instytucje paramilitarne. Zadania wykonywane przez części składowe instytucji często objęte są tajemnicą służbową, a nawet w niektórych przypadkach tajemnicą państwową (np. dane uczestników zdarzeń drogowych chroni ustawa o ochronie danych osobowych).

Zaprojektowane etapy powinny być tak ze sobą powiązane, aby dla poszczególnych elementów organizacji następujące po sobie operacje czy czynności były zrozumiałe oraz dawały szansę powodzenia reengineeringu całej instytucji.

Każdy z poszczególnych etapów powinien tworzyć rezultat, który będzie zauważony zarówno przez wyższe kierownictwo służbowe, lidera, kierowników doskonalonych procesów jak i bezpośrednich wykonawców projektu. Uzyskany rezultat powinien tworzyć wartość, która będzie wykorzystana w następującym po nim etapie.

Ważnymi elementami w reorganizowanej instytucji będą ciągły monitoring oraz kontrola zarówno ze strony lidera, jak i kierowników poszczególnych zespołów realizujących

<sup>368</sup>Tamże, s. 74.



poszczególne procesy. Dzięki monitoringowi lider będzie mógł obserwować rezultaty wprowadzania oraz realizacji reengineeringu w doskonalonych procesach. W razie zauważenia jakichkolwiek odstępstw od modelu będzie mógł na bieżąco skorygować wadliwie realizowany element oraz zalecić wprowadzenie zmian. Równie ważnym elementem będzie kontrola zarówno ze strony lidera, jak i kierowników poszczególnych zespołów odpowiedzialnych za wprowadzanie i realizację zmian w procesach, bezpośrednich realizatorów procesów. Jednym z istotnych warunków powodzenia zastosowania metodyki reengineeringu będzie użycie jako narzędzi pomocniczych współczesnych metod i technik zarządzania. Metodyka charakterystyczna dla instytucji będzie składała się z następujących etapów:

- wybór procesów kluczowych oraz ich przygotowanie,
- wykreowanie i mobilizacja zespołów oraz planowanie,
- zrozumienie procesów, stworzenie wizji modelu procesów, określenie możliwości wprowadzenia zmian,
- opracowanie projektu rozwiązania,
- pilotaż i wdrożenie.

W pierwszym etapie konieczna jest identyfikacja procesów kluczowych pozwalających na realizację funkcji i celów instytucji zarządzających bezpieczeństwem ruchu drogowego, których usprawnienie będzie miało największy wpływ na ich realizację. Po wyborze procesów przeznaczonych do reengineeringu i uzyskaniu aprobaty najwyższego kierownictwa konieczne będzie wykazanie związku między celami instytucji a wynikami uzyskanymi dzięki doskonaleniu procesów. Ważnymi elementami, które należy wziąć pod uwagę będą uwarunkowania oraz ograniczenia istniejące w poddanych reengineeringowi instytucjach. W tym etapie należy przygotować projekt korzyści, jakie zostaną uzyskane w wyniku zastosowania reengineeringu przez instytucję oraz przez realizatorów poszczególnych procesów. W przypadku instytucji zarządzających bezpieczeństwem ruchu drogowego nie będą to korzyści materialne typu zysk czy dochód. Dla wyższego kierownictwa będzie to postrzeganie przez społeczeństwo kierowanej przez nich instytucji jako przyjaznej klientowi, kompetentnej i merytorycznej oraz dążącej do podniesienia na wyższy poziom bezpieczeństwa w ruchu drogowym. Dla kierowników zespołów i bezpośrednich wykonawców będą to korzyści materialne (np. nagrody finansowe). Istotne w tym etapie jest określenie jasnych i przejrzystych kryteriów oceny bezpośrednich wykonawców procesów. Korzyści reengineeringu procesów muszą być dostrzeżone zarówno przez „klientów” zewnętrznych (uczestnicy zdarzeń drogowych) jak i „klientów” wewnętrznych (policjanci WRD KMP w Krakowie). Niebagatelnym wydaje się być rozeznanie potrzeb jednych i drugich. Na tym etapie należy wybrać lidera projektu oraz kierowników poszczególnych procesów. Muszą to być osoby z kierownictwa danej organizacji, znające specyfikę instytucji i doskonalone procesy, odpowiednio przeszkolone i dające rękojmię należytej realizacji koncepcji. Na nich od początku wdrażania, a potem realizacji koncepcji będzie spoczywać obowiązek zarządzania projektem. W tym stadium należy także

przygotować wstępny harmonogram działań, określić koszty, konieczne zasoby oraz ryzyko podejmowanych działań.

W etapie drugim nastąpi dobór i budowa zespołów realizujących reengineering poszczególnych procesów. Określone zostaną role i zakresy odpowiedzialności członków zespołów. Ze względu na specyfikę organizacji winny to być osoby z wewnątrz, zajmujące stanowiska różne w hierarchii. Osoby te należy przeszkolić oraz odpowiednio zmobilizować. Ich rolą będzie przeszkolenie bezpośrednich wykonawców w realizowanych procesach, a także pomoc w sytuacjach kryzysowych. Winny to być osoby młode, ze stażem pracy do pięciu lat, mające szersze spojrzenie na realizowane nowe zadania. Przygotowując plany reengineeringu procesów strategicznych należy wziąć pod uwagę preferencje „klientów” zewnętrznych i wewnętrznych. Opisać należy daną instytucję oraz wpływ reformowanych procesów na usprawnienie zadań przez nią realizowanych. Trzeba również wskazać i opisać zasoby niezbędne do realizacji koncepcji. W tym etapie należy mobilizować członków zespołów, budować zespoły, wspomagać działania oraz zastosować: analizę i studiowanie dokumentacji, zarządzanie zmianą, zarządzanie projektem.

Trzeci etap to zrozumienie struktury i przebiegu procesów istniejących w instytucji zarządzającej bezpieczeństwem ruchu drogowego. Należy dostrzec zidentyfikowanego w pierwszym etapie „klienta” zewnętrznego i wewnętrznego oraz jego preferencje i oczekiwania. Pozwoli to na przedsięwzięcie takich zmian, które wykreują i pozwolą utworzyć największą wartość dla „klienta”. W tym etapie należy dokładnie przeanalizować obecnie realizowane procesy, zidentyfikować problemy, zmierzyć wyniki realizowanych procesów, sformułować konieczne zmiany. Czego następstwem będzie stworzenie wizji modeli procesów strategicznych, które pozwolą na znalezienie zasobów niezbędnych dla optymalnej realizacji reengineeringu.

W czwartym etapie należy opracować projekt rozwiązania w dwóch aspektach, technicznym i społecznym. W aspekcie technicznym należy opisać procedury działania dla procesów kluczowych doskonałej instytucji oraz system kontroli realizacji wprowadzanych zmian. Przygotować zapotrzebowanie na wyposażenie techniczne niezbędne do realizacji nowych zadań, mieszczące się w ograniczeniach charakterystycznych dla instytucji finansowanych z budżetu państwa. Opracować program pilotażowy. W ramach aspektu społecznego nastąpi opis organizacji pracy w nowym procesie, stanowisk pracy, szkoleń. Niezbędnym w ramach tego etapu będzie określenie kompetencji na poszczególnych stanowiskach. System nagradzania opierać się winien na opracowanych wcześniej kryteriach oceny bezpośrednich wykonawców procesów, może on być także stosowany do pokonywania oporu do zmian wykonawców procesów. W tym etapie należy wykorzystać: zarządzanie informacją, analizę przebiegu pracy, przekazywanie uprawnień bezpośrednim realizatorom, a także budować zespół, zarządzać projektem.

Etap piąty to wdrożenie wizji w życie. W tym etapie nastąpi test programu pilotażowego, przygotowanie pełnej wersji usprawnionych procesów. Zostaną również przetestowane mechanizmy przyczyniające się do doskonalenia poszczególnych procesów, po zakończeniu

pracy zespołów. Wykorzystane zostaną w tym etapie: zarządzanie informacją, wywiad kierowany, budowanie zespołów, zarządzanie zmianą, system nagród. Należy także regularnie doskonalić realizowane procesy.

Stosując opracowaną metodykę reengineeringu dla systemów zarządzania bezpieczeństwem ruchu drogowego, w przypadku komisariatu autostradowego Policji (dalej KAP) należy wziąć pod uwagę ograniczenia prawne, materialne i finansowe. Przeprowadzając za pomocą reengineeringu zmiany mające na celu doskonalenie systemu należy wziąć pod uwagę zasady opisujące wykonywanie określonych zadań, optymalnie wykorzystać programy informatyczne, nie wolno również zapominać o daniu pracownikom możliwości działania. Przeprowadzane zmiany nie powinny się ograniczać tylko do restrukturyzacji kluczowych procesów. Realizując reengineering KAP w zakresie zmian strukturalnych powinno się sprokurować nowy schemat organizacyjny.

Wprowadzenie do struktury organizacyjnej referatu dochodzeniowego powinno przyczynić się do poprawy, jakości merytorycznej sporządzanej dokumentacji z uwagi na to, że w skład tego referatu wchodziłoby wykwalifikowani w zakresie ruchu drogowego policjanci, na co dzień prowadzący sprawy wypadków i kolizji drogowych. Współpraca z załogami likwidującymi wypadki drogowe przyczyniłaby się do ograniczenia, a nawet eliminacji dodatkowych czynności w postaci:

- uzupełniania szkiców miejsca zdarzenia i usytuowania pojazdów,
- uzupełniania oględzin miejsca zdarzenia i pojazdów,
- uzyskiwania danych świadków, których zeznania nie wnoszą nic do sprawy.

Poza tym policjanci w trakcie dyżurów w terenie mogliby służyć merytoryczną pomocą przy likwidacji skomplikowanych wypadków drogowych oraz wykonywać szereg czynności przyczyniających się do skrócenia procesu likwidacji wypadku drogowego. Do ich zadań należałoby:

- wykonanie czynności nie cierpiących zwłoki (sprawdzenia osób i pojazdów, badanie trzeźwości uczestników zdarzenia),
- pozyskiwanie kart informacyjnych dotyczących obrażeń ciała osób rannych,
- oczekiwanie na pomoc drogową, zabezpieczając uczestniczące w wypadku pojazdy,
- przesłuchanie świadków wypadku na miejscu zdarzenia.

Wykonanie czynności wewnętrznych: sprawdzenia osób i pojazdów (którego czas wynosi odpowiednio maksymalnie trzydzieści minut, minimalnie pięć minut, natomiast średni dziewiętnaście minut), badanie trzeźwości uczestników zdarzenia (którego czas maksymalny wynosi odpowiednio dziesięć minut, minimalny pięć minut, średni osiem minut) przez policjantów referatu dochodzeniowo-śledczego spowodowałoby eliminację tych czynności z procesu. Proces likwidacji wypadku drogowego byłby zatem krótszy o czterdzieści minut. Miałoby to szczególne znaczenie dla „klientów” zewnętrznych (uczestników wypadków drogowych). Pozyskiwanie kart informacyjnych dotyczących obrażeń ciała osób rannych nie należy do procesu likwidacji wypadku drogowego, ale ma wpływ na czas sporządzania dokumentacji z wypadku drogowego. W obecnych realiach często

zdarza się tak, że załoga likwidująca po wykonaniu czynności na miejscu zdarzenia udaje się do placówek służby zdrowia po karty informacyjne osób rannych. Przedłuża to znacznie czas sporządzenia i oddania całości dokumentacji na stanowisko dowodzenia. Natomiast oczekiwanie na pomoc drogową, wraz z zabezpieczeniem uczestniczących w wypadku pojazdów, trwa od dwudziestu do stu osiemdziesięciu minut, średnio sto trzy minuty. Wprowadzenie do struktury organizacyjnej KAP wspomnianego wyżej referatu spowodowałoby eliminację tej czynności z procesu likwidacji wypadku drogowego. Policjanci likwidujący zdarzenia drogowe byłiby bardziej mobilni. W tracie dwunastogodzinnej służby mogliby zlikwidować więcej wypadków drogowych. Często zdarza się, że uczestnicy i świadkowie wypadku drogowego zaistniałego na autostradzie są z odległych miejscowości, a nawet z zagranicy. Wykonanie przesłuchań skróciłoby czas trwania postępowania przygotowawczego o wypadek drogowy. Czas trwania postępowania przygotowawczego jest istotny dla uczestników zdarzenia. Sprawne i szybkie, a przede wszystkim będące na wysokim poziomie merytorycznym postępowanie przygotowawcze przyczynia się do poprawy wizerunku Policji w opinii prokuratury, a także społeczeństwa. Policja byłaby postrzegana jako system dbający o bezpieczeństwo i porządek w ruchu drogowym.

Najważniejszym celem wprowadzenia reengineeringu w komisariacie autostradowym Policji (KAP) było wyszczególnienie dwóch kluczowych procesów dla tego systemu. Będą to proces likwidacji wypadku drogowego oraz proces obsługi zdarzenia drogowego przez dyżurnego KAP. Identyfikując proces likwidacji wypadku drogowego zgodnie z zasadami opracowanej metodyki, oprócz jego optymalizacji jako zadania nadrzędnego, należy się także zastanowić nad zapewnieniem jego realizatorom odpowiednich narzędzi i warunków pracy. Wprowadzenie odpowiednich urządzeń do wykonywania zdjęć miejsca wypadku (kamera na wysięgniku wykonująca zdjęcia, wymiarująca, a następnie rejestrująca na dysku twardym miejsce wypadku i usytuowanie pojazdów za pomocą programu komputerowego zapewniającego wydrukowanie całości materiałów)<sup>369</sup> sprawiłoby, że czynność wewnętrzna polegająca na wykonaniu materiałów fotograficznych miejsca zdarzenia i uszkodzeń pojazdów uległaby znacznemu skróceniu (o około osiemdziesiąt procent obecnego czasu). Wykorzystanie takiego sprzętu całkowicie wyeliminowałoby następne czynności wewnętrzne (sporządzenie szkiców roboczych miejsca wypadku i usytuowania pojazdów uczestniczących w zdarzeniu oraz opisanie uszkodzeń powypadkowych pojazdów) z procesu likwidacji wypadku drogowego. Czasy wymienionych czynności wynoszą od piętnastu do siedemdziesięciu minut i od dziesięciu do sześćdziesięciu minut. Zatem wprowadzenie tego sprzętu skróciłoby realizację procesu w obecności „klientów” o sto trzydzieści minut. Zastosowanie sprzętu rejestrującego przyczyniłoby się też do racjonalizacji czynności realizowanych poza kontaktem z „klientem” zewnętrznym, a znacząco wydłużającym ten proces. Będzie to wykonanie szkicu miejsca wypadku i usytuowania pojazdów na papierze milimetrowym z wykorzystaniem przyborów

<sup>369</sup> Informacje własne autora uzyskane na seminarium i szkoleniu dotyczącym likwidacji wypadków drogowych „Bezpieczeństwo w ruchu drogowym w ramach UE”, Gimborn, Kolonia 2008.

kreślarskich. Obecnie czasy wykonania tej czynności wahają się między dziesięcioma, a stu dwudziestu minutami. Zadaniem policjanta po przyjeździe do KAP byłoby wydrukowanie całości materiałów. Policjantowi niemieckiemu zajmuje to około dziesięciu minut<sup>370</sup>. Zatem czas realizacji tej czynności uległby skróceniu o sto dziesięć minut. Następnym narzędziem usprawniającym czynność wewnętrzną sprawdzenia pojazdów i osób będzie wyposażenie wszystkich radiowozów w terminale mobilne umożliwiające sprawdzenie osób i pojazdów każdemu policjantowi, bez udziału dyżurnego KAP. Obecnie sprawdzenie osób i pojazdów za pośrednictwem oficera dyżurnego trwa od pięciu do trzydziestu minut. Wykonanie tej czynności przez policjanta spowoduje minimalizację czasu jej wykonania, a ograniczać się będzie jedynie do wprowadzenia danych do systemu, bez angażowania się w przekaz werbalny z dyżurnym, trwa to około pięciu minut<sup>371</sup>. Czas wykonania tej czynności i całego procesu skróci się zatem o dwadzieścia pięć minut. Czynności zewnętrzne: sporządzenie karty PRD i sporządzenie karty GUS, których czas obecnie wynosi odpowiednio siedem i sześć minut mogłyby ulec skróceniu poprzez zastosowanie odpowiedniego programu komputerowego do pięciu minut. Efektem wykorzystania metody SMED jako narzędzia pomocniczego reengineeringu w likwidacji tego procesu byłoby skrócenie czasu czynności wykonywanych w obecności „klienta” zewnętrznego. Wymiernym efektem byłoby skrócenie średnich czasów realizowanych czynności ze stu pięćdziesięciu siedmiu do siedemdziesięciu minut, co przedstawiono tabeli 1. Skrócenie czasu realizacji procesu likwidacji wypadku drogowego zwiększy mobilność policjantów ruchu drogowego pełniących służbę na danej zmianie na terenie podległym KAP. Policjanci będą mogli prowadzić więcej kontroli użytkowników autostrady, ujawniać więcej wykroczeń przekroczenia dozwolonej prędkości oraz więcej nietrzeźwych kierujących.

Czynność wewnętrzna	Czas realizacji czynności (w minutach)
ustalenie przebiegu zdarzenia	15
wylegitymowanie uczestników zdarzenia	10
wpisanie danych do notatnika służbowego	17
sprawdzenie osób i pojazdów w policyjnej bazie informacyjnej	5
badanie trzeźwości uczestników zdarzenia	8
wypełnienie dokumentacji dotyczącej badania trzeźwości	9
wykonanie materiałów fotograficznych miejsca zdarzenia i uszkodzeń pojazdów	6
Razem	70

Tabela 1. Optymalne czasy realizacji czynności wewnętrznych po zastosowaniu metody SMED (źródło: opracowanie własne na podstawie badań empirycznych przeprowadzonych w Komisariacie Autostradowym Policji w latach 2005-2009)

<sup>370</sup>Tamże.

<sup>371</sup>Autor opracowania odbył szkolenie z zakresu obsługi terminali mobilnych w 2003 roku w Wydziale Ruchu Drogowego Komendy Miejskiej Policji w Krakowie.

Następnym procesem kluczowym realizowanym w KAP, który został zidentyfikowany za pomocą reengineeringu był proces obsługi zdarzenia drogowego przez dyżurnego KAP. Wykorzystując metodę SMED jako narzędzie pomocnicze reengineeringu rozpoznano strukturę procesu, wyróżniając sześć czynności, które realizowane są aktualnie w obecności „klienta” zewnętrznego (policjantów likwidujących wypadek drogowy), wpływających na przebieg oraz czas realizacji czynności. Obliczając czas realizacji wymienionych czynności zastosowano technikę szacunku ekspertów, w rezultacie czego wyznaczono trzy zmienne tej charakterystyki, a mianowicie czas minimalny, maksymalny i średni (pożądany). Na podstawie opinii ekspertów ustalono, że czas realizacji procesu zależy od szeregu czynników techniczno-organizacyjnych. Na jego wydłużenie mają wpływ:

- sprawność funkcjonowania systemu łączności<sup>372</sup>,
- brak łączności służbowej między załogami likwidującymi wypadki drogowe a dyżurnym KAP.

Jednak jego głównymi determinantami są kompetencje merytoryczne policjantów<sup>373</sup>, zarówno dyżurnych, jak i likwidujących wypadki drogowe oraz skuteczność procesu komunikowania się w układzie oficer dyżurny – policjant likwidujący wypadek drogowy. Czynnikiem podnoszącymi na wyższy poziom kompetencje policjantów byłoby przeprowadzenie szeregu szkoleń z zakresu likwidacji wypadków drogowych dla dyżurnych KAP oraz policjantów likwidujących wypadku drogowego. Dałoby to wymierne efekty w postaci sprawniejszej obsługi wypadku czy z poziomu stanowiska dowodzenia, czy z poziomu policjanta na miejscu zdarzenia. Sporządzenie katalogu pytań do strony zgłaszającej wypadek drogowy skróciłoby czas kontaktu ze zgłaszającym, a tym samym cały proces. Ćwiczenia z psychologiem na temat zachowań w sytuacji zagrożenia oraz umiejętności kontaktów z osobami będącymi w stresie przyczyniłoby się do jasnej i obiektywnej oceny zagrożenia oraz do sprawniej obsługi wypadku drogowego. Natomiast wprowadzenie algorytmu czynności oficera dyżurnego wykonywanych przy obsłudze wypadku drogowego<sup>374</sup> ograniczałoby realizację zbędnych czynności przez oficera dyżurnego, działania obsługi byłyby zoptymalizowane. Czynność zewnętrzna jaką jest rejestracja zaistniałego zdarzenia w policyjnych systemach informatycznych mogłaby ulec skróceniu w przypadku wprowadzenia nowych rozwiązań informatycznych w systemach komputerowych Policji, co w obecnych realiach funkcjonowania tej instytucji wydaje się być mało realnym. Utworzenie tzw. sztywnego łącza telefonicznego między dyżurnym KAP a konsorcjum pomocy drogowych na terenie województwa, skróciłoby czas wezwania pomocy drogowej z dwudziestu do ośmiu minut. Wprowadzenie służbowych telefonów komórkowych przydzielanych załogom likwidującym zdarzenia oraz usprawnienie policyjnych systemów

<sup>372</sup> Por. A. Czop, *Udział firm ochrony...*, dz. cyt., s. 224-227.

<sup>373</sup> Zob. A. Czop, *System bezpieczeństwa publicznego Rzeczypospolitej Polskiej ze szczególnym uwzględnieniem prywatnego sektora ochrony*, Kraków 2016, s. 31-32.

<sup>374</sup> Autor niniejszego opracowania wprowadził „Algorytm postępowania dyżurnego w czasie obsługi wypadku drogowego” w 1999 r. dla oficerów dyżurnych Komendy Powiatowej Policji w Krakowie.

łączności pozwoliłoby na skrócenie czasów następujących czynności wewnętrznych: ustalenia przebiegu zdarzenia, ustalenia uczestników zdarzenia, kierujących pojazdami, osób rannych z czterdziestu pięciu do dwudziestu jeden minut. Przekształcenie czynności wewnętrznej sprawdzenia osób i pojazdów w KSIP na zewnętrzną, polegającą na wyposażeniu wszystkich radiowozów w terminale mobilne, pozwoliłoby na wykonanie tej czynności bez udziału oficera dyżurnego KAP. Jej eliminacja z bezpośredniej obsługi wypadku drogowego spowoduje skrócenie całego procesu o dwadzieścia minut. Następną czynnością wewnętrzną, która ulegnie przekształceniu na zewnętrzną będzie przekazanie dyspozycji, co do ustalenia obrażeń ciała uczestników zdarzenia dla dyżurnych z komendy powiatowej Policji (KPP), na terenie której zaistniał wypadek drogowy bez udziału „klienta wewnętrznego” – oficera dyżurnego. Po wprowadzeniu restrukturyzacji czynność ta będzie wyeliminowana z bezpośredniej obsługi wypadku drogowego, proces zatem ulegnie skróceniu o dwadzieścia minut. Wymiernym efektem zastosowania metody reengineeringu w KAP będzie skrócenie wykonania czynności wewnętrznych ze stu trzynastu do trzydziestu jeden minut, co zostało przedstawione w tabeli 2.

Czynności wewnętrzne procesu	Czasy realizacji czynności (w minutach)
wysłanie załogi policyjnej do likwidacji wypadku	2
ustalenie przebiegu zdarzenia w rozmowie z załogą likwidującą wypadek	10
ustalenie w rozmowie z załogą likwidującą wypadek, uczestników zdarzenia, kierujących pojazdami, osób rannych	11
wezwanie pomocy drogowych w celu usunięcia z jezdni pojazdów uczestniczących w zdarzeniu	8
<b>Razem</b>	<b>31</b>

Tabela 2. Wykaz optymalnych czasów realizacji czynności wewnętrznych procesu obsługi wypadku drogowego przez dyżurnego KAP po zastosowaniu metody SMED (źródło: opracowanie własne na podstawie badań empirycznych przeprowadzonych w Komisarzacie Autostradowym Policji w latach 2005-2009)

Wprowadzając zmiany w procesach likwidacji wypadku drogowego oraz obsługi zdarzenia drogowego przez dyżurnego KAP, skupiono się na optymalizacji przebiegu tych czynności, w stosunku do których istnieją organizacyjne, techniczne i proceduralne możliwości ich realizacji. Wyniki przeprowadzonych badań empirycznych potwierdzają tezę o skuteczności zastosowania reengineeringu jako metody doskonalenia systemów zarządzania bezpieczeństwem ruchu drogowego. Dzięki zastosowaniu reengineeringu w KAP pojawia się możliwość identyfikacji i racjonalizacji kluczowych procesów. W rezultacie proponowanych rozwiązań powinno nastąpić doskonalenie poddanego reengineeringowi systemu, znaczne skrócenie czasów procesów kluczowych zmierzających do osiągnięcia głównego celu systemu oraz realizacji jego funkcji.

Przemiany społeczne i gospodarcze z jakimi mamy do czynienia w ostatnich latach w Polsce poza aspektami pozytywnymi wygenerowały wiele negatywnych zjawisk również

w przestępczości związanej z ruchem drogowym. Nietrzeźwi kierujący pojazdami będący potencjalnymi sprawcami wypadków drogowych czują się bezkarni. Wynika to z braku bezwzględności stosowania kar za przestępstwa i wykroczenia drogowe popełniane pod wpływem alkoholu. Przesłanki te zmuszają służby odpowiedzialne za bezpieczeństwo i porządek publiczny do podnoszenia efektywności działania. Jej poprawa warunkuje skuteczność działania tych instytucji oraz nadążanie za rosnącymi oczekiwaniami odbiorców świadczonych usług w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego<sup>375</sup>. Istniejące obecnie okoliczności wymuszają również stałą poprawę, efektywną realizację celu głównego tych instytucji – osiągnięcia stanu, w którym nie będą popełniane przestępstwa i wykroczenia drogowe. Nieodzownym jest zatem stałe podejmowanie działań doskonalących we wszystkich obszarach działalności tych organizacji. Efektem tych działań winno być zadowolające społecznie osiąganie celów, dla których zostały one powołane, przy jednoczesnym wzroście satysfakcji pracowników ze świadczonych usług. Działalność tych organizacji polega na realizacji misji polegającej na dostarczaniu społeczeństwu usług publicznych w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego. Doskonalenie za pomocą reengineeringu instytucji bezpieczeństwa i porządku publicznego może przyczynić się do pełniejszej realizacji ich funkcji, co warunkuje skuteczność reagowania na zmiany otoczenia oraz sprostanie oczekiwaniom społecznym w zakresie poprawy bezpieczeństwa i porządku w ruchu drogowym.

### Bibliografia

- Brilman J., *Nowoczesne koncepcje i metody zarządzania*, PWE, Warszawa 2003 r.
- Clarke L., *Zarządzanie zmianą*, Gebethner i Ska, Warszawa 1997.
- Czop A., Sopilnyk R., *Badanie struktury systemu bezpieczeństwa publicznego w Polsce*, Wyższa Szkoła Bezpieczeństwa Publicznego i indywidualnego „Apeiron” Kraków 2017.
- Czop A., Ambroży T., Twardosz M., *Wpływ tradycyjnego japońskiego systemu zarządzania bezpieczeństwem na kulturę bezpieczeństwa w Polsce*, Wyższa Szkoła Bezpieczeństwa Publicznego i indywidualnego „Apeiron”, Kraków 2015.
- Czop A., *Udział firm ochrony osób i mienia w zapewnianiu bezpieczeństwa publicznego w Polsce*, Wyższa Szkoła Bezpieczeństwa Publicznego i indywidualnego „Apeiron”, Kraków 2014.
- Hammer M., Champy J., *Reengineering the Corporation. A Manifesto for Business Revolution*, Harper Collins Publ., New York 1993.
- Hammer M., Champy J., *Reengineering w przedsiębiorstwie*, Neumann Management Institute, Warszawa 1996.
- Hammer M., *Reengineering Work: Don't Automate, Obliterate*, „Harvard Business Review” 1990, nr 7-8.

<sup>375</sup>A. Czop, R. Sopilnyk, *Badanie struktury systemu bezpieczeństwa publicznego w Polsce*, Kraków 2017, s. 4-8.



- Martyniak Z., *Nowe metody i koncepcje zarządzania*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2002.
- Martyniak Z., *Nowe metody organizacji i zarządzania*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 1998.
- Ould Martyn A., *Business Proceses, Modelling and Analysis for Reengineering and Improvement*, John Willeg, Chichester, New York 1995.
- *Prezentacja Sekcji Ruchu Drogowego Komendy Miejskiej Policji w Krakowie za 12 miesięcy 2001 r.* Kraków 2001.
- *The Oxford English Dictionary*, tom VIII, Oxford: The Clarendon Press 1978.
- *Zakres działania Wydziału Ruchu Drogowego Komendy Miejskiej Policji w Krakowie z dnia 1.09.2011 r.*
- Zimniewicz K., *Współczesne koncepcje i metody zarządzania*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1999.



dr hab. Janusz Falecki, prof. UP

Uniwersytet Pedagogiczny w Krakowie

mł. insp. dr Aleksander Babiński

Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie

---

## **Utylitarne aspekty współpracy wojska i Policji w obszarze bezpieczeństwa i porządku publicznego**

Aktywność państwa klasycznie skupia się na wykonywaniu jego funkcji zewnętrznej i wewnętrznej<sup>376</sup>. Determinują one działania państwa m.in. w obszarze integralności terytorialnej, suwerenności, możliwości przetrwania i rozwoju oraz bezpieczeństwa jego obywateli<sup>377</sup>. W sferze zewnętrznej obejmuje ona przede wszystkim ochronę granic państwa i politykę międzynarodową<sup>378</sup>. Wypełnianie funkcji wewnętrznej natomiast jest przede wszystkim utożsamiane z zapewnieniem porządku, ale i obejmuje aktywność państwa w obszarze prawodawczym, administracyjnym, gospodarczo-organizatorskim, socjalnym czy kulturalno-wychowawczym<sup>379</sup>. W obszarze porządku państwo jest zobowiązane do podejmowania działań mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego na terytorium podległym jego jurysdykcji oraz wszelkim postaciom niepożądanych społecznie zachowań zarówno poszczególnych jednostek, jak i grup społecznych<sup>380</sup>. Państwo zapewnia w nim bezpieczeństwo i porządek przy zaangażowaniu organów administracji, Policji, straży pożarnej, więziennictwa, sądów, prokuratury, a w pewnych warunkach także wojska<sup>381</sup>. W celu realizacji tej aktywności państwo musi dysponować zasobami i zdolnościami ochrony przed potencjalnymi i realnymi zagrożeniami, które współcześnie charakteryzują się zmiennością, nieprzewidywalnością, transsektorowością i dotyczą niemal wszystkich dziedzin życia społecznego, w których państwo musi przejawiać swą aktywność<sup>382</sup>. Przedmiotowe zagrożenia mogą powodować destabilizację rozwoju politycznego czy gospodarczego, utratę życia, zdrowia, posiadanych wartości materialnych

---

<sup>376</sup> M. Manela, *O funkcjach państwa*, PWN, Warszawa 1963.

<sup>377</sup> A. Łopatka, *Encyklopedia prawa*, Warszawa 1995, s. 46.

<sup>378</sup> D. Dudek, Z. Husak, G. Kowalski, W. Lis, *Konstytucyjny system organów państwa*, C.H.Beck, Warszawa 2013, s. 7.

<sup>379</sup> A. Łopatka, *Encyklopedia...*, s. 46.

<sup>380</sup> D. Dudek, Z. Husak, G. Kowalski, W. Lis, *Konstytucyjny...*, s. 6.

<sup>381</sup> Z. Salomonowicz, *Wstęp do prawoznawstwa*, Szczytno 2008, s. 37.

<sup>382</sup> Szerzej: *Bezpieczeństwo wewnętrzne. Podręcznik akademicki*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2015, ss. 98-165.

czy warunków do swobodnego bytu, rozwoju, a nawet utratę suwerenności. W związku z tym niezbędne jest podejmowanie przez państwa stosownych działań przeciwstawiających się tym zagrożeniom<sup>383</sup>. Działania te powinny być zróżnicowane i dostosowane do charakteru zagrożenia, jego skali czy form eskalacji oraz rodzaju chronionych przez państwo wyżej wymienionych wartości. Do realizacji zadań z zakresu przeciwdziałania i usuwania skutków współczesnych zagrożeń bezpieczeństwa państwo używa środków będących w jego dyspozycji. Katalog podmiotów realizujących zadania przeciwdziałania i usuwania skutków współczesnych zagrożeń bezpieczeństwa jest złożony. Zalicza się do niego służby, straż, inspekcje, pozarządowe organizacje o charakterze ratowniczym, pogotowia komunalne takie jak: gazowe, energetyczne, elektryczne, ciepłownicze czy wodociągowe. Poszczególne podmioty wykonawcze podlegają różnym resortom, organom oraz instytucjom państwowym i w codziennym działaniu realizują zadania w zakresie właściwym i niezbędnym dla danego resortu, systemu, instytucji czy jednostki. Funkcjonują i realizują zadania w zakresie określonym podstawami prawnymi ich działania, zawarte w ustawach i aktach wykonawczych do ustaw, a także branżowych aktach normatywnych. Oczywiście każdy podmiot wykonawczy realizuje zadania stosownie do jego przeznaczenia, posiadanego sprzętu i zasobów ludzkich. Jednakże realizacja zadania przez jeden podmiot zazwyczaj jest związana z realizacją zadania przez inny podmiot. Wymaga to właściwej organizacji ich współdziałania, która winna zapewnić efektywność realizowanych zadań, racjonalność wykorzystania posiadanych sił i środków, w konsekwencji ograniczyć, a nawet wyeliminować straty w ludziach, mieniu czy środowisku naturalnym. Zgodnie z tytułem opracowania ze szczególnym zainteresowaniem traktowane będzie współdziałanie wojska i Policji w zakresie zapewnienia w państwie bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Zanim jednak zostanie omówiony zakres współdziałania wojska i Policji warto przybliżyć to pojęcie, tym bardziej że współdziałanie często uznawane jest za synonim współpracy. Według *Słownika współczesnego języka polskiego*<sup>384</sup> współpraca to „praca, działalność prowadzona wspólnie, w porozumieniu z kimś innym”<sup>385</sup>, podobnie według *Uniwersalnego słownika języka polskiego*<sup>386</sup> współpraca to „praca wykonywana wspólnie z kimś innym, działalność prowadzona wspólnie przez wiele osób, instytucji, państw”<sup>387</sup>. Natomiast współdziałanie oznacza działanie bądź pracowanie z kimś innym, pomaganie komuś w danej działalności, ponadto oznacza wywieranie wpływu na coś poprzez wspólną działalność<sup>388</sup>. Według Bronisława Misztala współpraca jest to podejmowanie działań zorganizowanych przez wyznaczniki społeczno-ekonomiczne według społecznego

<sup>383</sup>Szerzej: J. Falecki, *Dylematy zarządzania kryzysowego w Rzeczypospolitej Polskiej*, Oficyna Wydawnicza „Humanitas”, Sosnowiec 2016, s. 90.

<sup>384</sup>*Słownik współczesnego języka polskiego*, (red.) B. Dunaj, Wilga, Warszawa 1996.

<sup>385</sup>Tamże s. 1251.

<sup>386</sup>*Uniwersalny słownik języka polskiego*, (red.) S. Dubisz, tom 4, Warszawa 2003.

<sup>387</sup>Tamże s. 526.

<sup>388</sup>Tamże s. 525.

wzoru<sup>389</sup>. Według tego autora współdziałanie natomiast oznacza dany zakres oddziaływań pomiędzy osobami, grupami osób, instytucjami czy organizacjami społecznymi, który jest związany z danym poziomem społecznego uczestnictwa, wzajemnością realizowanych zadań oraz ich posegregowaniem zgodnie z określonym wzorem kulturowym, skierowanym na realizację subiektywnego lub obiektywnego interesu społecznego bądź pozytywnie ocenianej wartości<sup>390</sup>. Zdaniem Tadeusza Pszczołowskiego współdziałanie oznacza współpracę, która polega na podziale pracy na dwa podmioty wykonujące zadania cząstkowe w skoordynowany sposób. Dwa podmioty łączy wspólnie wykonywane zadanie. Może mieć ono charakter jednorodny lub zgodny cel nadrzędny, ale różne poszczególne cele. Tadeusz Kotarbiński współdziałanie definiuje jako sytuację przynajmniej dwóch podmiotów, w której chociaż jeden drugiemu przeszkadza bądź pomaga<sup>391</sup>. Współdziałanie więc może mieć charakter ujemny (negatywny) lub dodatni (pozytywny). W naszym zainteresowaniu pozostaje oczywiście pozytywne jego znaczenie, które można określić jako kooperację dodatnią, w której podmioty działają wzajemnie ze względu na cele – cel jednego podmiotu wywołuje pomoc, działanie drugiego i odwrotnie<sup>392</sup>. Współdziałanie może również wynikać z nakazu wspólnego osiągnięcia jakiegoś stanu rzeczy przez wykonanie wspólnej (podzielonej) kompetencji<sup>393</sup>. Współdziałanie zawsze jednak zawiera w sobie współpracę<sup>394</sup>. Tak rozumiane oznacza skoordynowane działanie nakierowane na realizację zadań cząstkowych wynikających z podziału pracy lub powiązań międzyorganizacyjnych powstałych w wyniku zawieranych umów i porozumień ułatwiających czy umożliwiających realizację określonych zadań<sup>395</sup>. Takie rozumienie współpracy i współdziałania jest adekwatne dla przedmiotu rozważań.

Podstawowym aktem prawnym określającym zakres działania wojska – Sił Zbrojnych RP – jest Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej<sup>396</sup>. Zgodnie z nią Siły Zbrojne RP oprócz realizacji zadań w zakresie ochrony niepodległości państwa, niepodzielności jego terytorium oraz zapewnienia bezpieczeństwa i nienaruszalności jego granic, a więc wynikających z realizacji funkcji zewnętrznej państwa, mogą brać udział w zwalczaniu klęsk żywiołowych i likwidacji ich skutków, działaniach antyterrorystycznych i z zakresu ochrony mienia, akcjach poszukiwawczych

<sup>389</sup> Szerzej: B. Misztal, *Zagadnienia społecznego uczestnictwa i współdziałania*, Wydawnictwo Ossolineum 1977 r.

<sup>390</sup> Z. Jurkiewicz, *Przegląd wybranych form współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce z perspektywy 25-lecia jego funkcjonowania*, (red.) P. Laskowski, Prace Naukowe t. 33, nr 3/2015, Wałbrzych 2015, s. 141.

<sup>391</sup> T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, Wrocław 1975, s. 86.

<sup>392</sup> Tamże, s. 7.

<sup>393</sup> W. Brzozowski, *Współdziałanie władz publicznych*, Państwo i Prawo 2010, nr 2, s. 12.

<sup>394</sup> H. Czarniawski, *Współdziałanie potrzebą czasu*, Wydawnictwo Norbertinum, Lublin 2002, s. 30.

<sup>395</sup> B. Kaczmarek, *Współdziałanie przedsiębiorstw w gospodarce rynkowej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2000, s. 5.

<sup>396</sup> Dz.U. z 2016 r. poz. 1534, z późn. zm.

oraz ratowania lub ochrony zdrowia i życia ludzkiego, oczyszczaniu terenów z materiałów wybuchowych i niebezpiecznych pochodzenia wojskowego oraz ich unieszkodliwianiu, a także w realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego. Są podmiotem wykonawczym, który można użyć we wsparciu władz cywilnych w przeciwdziałaniu i usuwaniu skutków zagrożeń niemilitarnych, jeżeli użycie innych sił i środków, w tym Policji, jest niemożliwe lub może okazać się niewystarczające. Podstawowym aktem prawnym określającym zakres działań Policji jest Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji<sup>397</sup>. Zgodnie z nią Policja jest umundurowaną i uzbrojoną formacją służącą społeczeństwu i przeznaczoną do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego. Zadania Policji<sup>398</sup> i przypisane jej uprawnienia<sup>399</sup> pozwalają uznać, że jest ona kluczową formacją interwencyjną, której misją jest ochrona życia i zdrowia ludzi oraz mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra oraz ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym zapewnienie spokoju w miejscach publicznych, w środkach publicznego transportu i komunikacji publicznej, w ruchu drogowym i na wodach przeznaczonych do powszechnego korzystania. Jest formacją ściśle związaną z realizacją przez państwo jej funkcji wewnętrznej w obszarze porządku.

Wojsko i Policja wchodzi w skład oddzielnych resortów i realizują swoje zadania w oparciu o zasady zawarte w obowiązujących aktach prawa powszechnie obowiązującego (ustawach, rozporządzeniach) oraz branżowych dokumentach normatywnych. Posiadają różne, dostosowane do potrzeb formacji, struktury organizacyjne, wyposażenie, system szkolenia, a także kompetencje. Co do zasady prowadzą swoje działania autonomicznie, ale w określonych sytuacjach, szczególnie gdy ich siły i środki nie są wystarczające, wspierają się w realizacji swych zadań. Posiadają własne organy kierowania, odpowiedzialne m.in. za utrzymanie ich w gotowości do działania, ciągłości kierowania, organizację współdziałania czy zabezpieczenie logistyczne. W związku z realizowanymi zadaniami podmioty te powinny być powiązane systemem zależności i wzajemnego oddziaływania, dlatego też w celu osiągnięcia większej efektywności w zapewnieniu szeroko rozumianego bezpieczeństwa, niezbędne jest ich współpraca i współdziałanie. Jego istotą jest połączenie w działaniu potencjału Sił Zbrojnych RP i Policji z jednoczesnym zachowaniem ich niezależności, z zamiarem osiągnięcia wspólnego celu jakim jest zapewnienie szeroko rozumianego bezpieczeństwa. Atrybutem tego współdziałania jest efekt synergii, który jest nie do osiągnięcia, gdy Siły Zbrojne RP i Policja działają osobno. Takie podejście do współdziałania skutkuje efektywnością realizowanych zadań, racjonalnym wykorzystaniem posiadanych sił i środków. W konsekwencji współdziałanie przyczynia

<sup>397</sup>Dz.U. z 2017 r., poz. 2067.

<sup>398</sup>Zadania Policji zostały wymienione w art. 1. ust. 2. ustawy o Policji. Określają je również i inne akty normatywne, np. Ustawa z 21 maja 1999 r. o broni i amunicji (Dz.U. z 2012 r. poz. 576, z późn. zm.).

<sup>399</sup>Uprawnienie Policji zostały określone w rozdziale 3 ustawy o Policji, zatytułowanym „Zakres uprawnień Policji”.

się do ograniczenia strat w ludziach, mieniu czy środowisku naturalnym i wpływa na efektywne zapewnienie bezpieczeństwa.

Organizacja współdziałania Sił Zbrojnych RP i Policji opiera się na regulacjach prawnych określających kompetencje obydwu podmiotów w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności<sup>400</sup> również w stanach nadzwyczajnych funkcjonowania państwa. Regulacje te są zawarte przede wszystkim z aktach rangi ustawowej. Uzupełniają je akty wydane na podstawie zawartych w nich wyraźnych delegacji ustawowych – rozporządzenia. Wyraźne i szczegółowe podstawy ich wydania powodują, że stanowią one integralną część regulacji ustawowych.

Ustawa o Policji przewiduje wspólne wykonywanie zadań przez Policję i wojsko w dwóch przepisach. W art. 18 odnosi się do wspólnego wykonywania działań z oddziałami i pododdziałami Sił Zbrojnych, a w art. 18a. z Żandarmerią Wojskową. Zgodnie z art. 18 ustawy o Policji w razie zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub zakłócenia porządku publicznego, jeżeli użycie uzbrojonych oddziałów i pododdziałów Policji jest niewystarczające, do pomocy im mogą być użyte oddziały i pododdziały Sił Zbrojnych RP. Odbywa się to na podstawie postanowienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej wydanego na wniosek Prezesa Rady Ministrów. W przypadkach niecierpiących zwłoki decyzję o udzieleniu pomocy podejmuje Minister Obrony Narodowej na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych, w którym określa on zakres i formę oczekiwanej pomocy. Minister Obrony Narodowej podejmując decyzję co do udzielenia pomocy, niezwłocznie zawiadamia o niej Prezydenta i Prezesa Rady Ministrów. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej niezwłocznie wydaje postanowienie o zatwierdzeniu lub uchyleniu decyzji podjętej przez ministra. Uzależnienie udzielenia pomocy Policji od wydania przez Prezydenta RP postanowienia, czy decyzji przez Ministra Obrony Narodowej powoduje, że wspólne działanie nie ma charakteru dobrowolnego, lecz nakazu wspólnego osiągnięcia stanu rzeczy jakim jest usunięcie zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub zakłócenia porządku publicznego. W tym znaczeniu oddziały i pododdziały Sił Zbrojnych RP wydzielone do pomocy oddziałom Policji mogą być użyte (współdziałać z Policją) do eliminacji:

- niebezpieczeństwa powszechnego dla życia, zdrowia lub wolności obywateli,
- bezpośredniego zagrożenia dla mienia w znacznych rozmiarach,
- bezpośredniego zagrożenia obiektów lub urządzeń ważnych dla bezpieczeństwa lub obronności państwa, siedzib centralnych organów państwowych albo wymiaru sprawiedliwości, obiektów gospodarki lub kultury narodowej oraz przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych państw obcych albo organizacji międzynarodowych, a także obiektów dozorowanych przez uzbrojoną formację ochronną utworzoną na podstawie odrębnych przepisów,

<sup>400</sup> Szerzej: *Przygotowania obronne w Policji, Wybrane zagadnienia i akty prawne*, (red.) A. Tyburska, Wydawnictwo WSPol, Szczytno 2014 r.

- zagrożenia przestępstwem o charakterze terrorystycznym mogącym skutkować niebezpieczeństwem dla życia lub zdrowia uczestników wydarzeń o charakterze kulturalnym, sportowym lub religijnym, w tym zgromadzeń lub imprez masowych.

Ustawa o Policji przewiduje również udzielenie pomocy, gdy oddziały i pododdziały Policji nie dysponują możliwościami skutecznego przeciwdziałania powstałemu zagrożeniu. Wówczas pomoc ta przyjmuje formę prowadzonego samodzielnie przez oddziały i pododdziały Sił Zbrojnych przeciwdziałania takiemu zagrożeniu.

Bez wątplenia jednak udzielenie, jak i korzystanie z pomocy wymaga wspólnych działań podejmowanych przez Policję i Siły Zbrojne RP. Sposób ich koordynacji umożliwiający zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz szczegółowe warunki i sposób użycia oddziałów określa rozporządzenie Rady Ministrów z 21 lipca 2016 r. w sprawie użycia oddziałów i pododdziałów Policji oraz Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w razie zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub zakłócenia porządku publicznego<sup>401</sup>. Było ono poprzedzone rozporządzeniem tego samego organu z 6 sierpnia 2013 r. w sprawie szczegółowych warunków i sposobu użycia oddziałów i pododdziałów Policji oraz Sił Zbrojnych RP w razie zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub zakłócenia porządku publicznego<sup>402</sup>, które utraciło moc na podstawie art. 63 ust. 1 ustawy z 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych<sup>403</sup>. Stało się to jednak z dniem wejścia w życie nowego rozporządzenia<sup>404</sup>.

Rozporządzenie w celu wykonania postanowienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie pomocy Policji przez Siły Zbrojne RP nakazuje Ministrowi Obrony Narodowej niezwłocznie określić, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych skład oddziałów wojska, które mają być użyte oraz ich zadania i liczebność, obszar na jakim będą one wykonywały zadania oraz czas ich wykonywania, a także ograniczenia dotyczące użycia posiadanych środków własnych będących w wyposażeniu wojska. Wsparcie logistyczne może obejmować w szczególności transport, wyżywienie, usługi medyczne, sprzęt specjalistyczny oraz zakwaterowanie. Nie może jednak odbywać się z rozmachem powodującym paraliż potencjału obronnego i gotowości bojowej wojska.

Niezmiennie organem koordynacyjnym i konsekwentnie organizującym współdziałanie w celu zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego jest właściwy miejscowo komendant wojewódzki Policji – w przypadku działań podejmowanych przez Policję i Siły Zbrojne RP na obszarze jednego województwa, a Komendant Główny Policji – w przypadku działań podejmowanych przez Policję i Siły Zbrojne RP na obszarze większym niż jedno województwo. Organ koordynujący do wykonywania swoich zadań może

<sup>401</sup>Dz.U. poz. 1090.

<sup>402</sup>Dz.U. poz. 1037.

<sup>403</sup>Dz.U. poz. 904.

<sup>404</sup>Poprzedzało je Rozporządzenie Rady Ministrów z 6 sierpnia 2013 r. w sprawie szczegółowych warunków i sposobu użycia oddziałów i pododdziałów Policji oraz Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w razie zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub zakłócenia porządku publicznego (Dz.U. poz. 1037).



upoważnić oficera Policji. Musi on jednak posiadać wiedzę, umiejętności, kompetencje i doświadczenie w zakresie dowodzenia. Organ koordynujący jest zobowiązany działać w porozumieniu z właściwym wojewodą, ministrem właściwym do spraw wewnętrznych oraz Dowódcą Operacyjnym Rodzajów Sił Zbrojnych. Wojewoda jako zwierzchnik zespolonej administracji rządowej w województwie, zapewniający warunki skutecznego jej działania i odpowiedzialny za rezultaty jej działania<sup>405</sup> musi być zawiadomiony przez koordynującego o użyciu oddziałów Policji i wojska. Współdziałanie koordynującego z ministrem jest wymagane w przypadku działań podejmowanych na obszarze większym niż jedno województwo, a w przypadku wydzielenia oddziałów z Żandarmerii Wojskowej z jej Komendantem Głównym.

Organ koordynacyjny i organizujący współdziałanie zapewnia:

- właściwy podział zadań stosownie do możliwości wykonawczych oddziałów Policji i Sił Zbrojnych RP,
- uzgadnianie między Policją a Siłami Zbrojnymi RP planów i harmonogramów niezbędnych do wykonywania zadań,
- informacje niezbędne do realizacji zadań, dotyczące w szczególności zagrożeń, przebiegu zdarzeń i wyników dotychczasowych działań, jak też mające wpływ na metody i formy skutecznego przeciwdziałania zagrożeniom bezpieczeństwa publicznego oraz efektywnego jego przywracania,
- wsparcie zabezpieczenia przemieszczania oddziałów Sił Zbrojnych RP w związku z udzielaniem pomocy oddziałom Policji,
- realizację wsparcia logistycznego działań oddziałów Policji prowadzonych z pomocą oddziałów Sił Zbrojnych RP oraz określa zakres tego wsparcia.

Organ koordynujący wyznacza oddziałom Sił Zbrojnych RP obszary wykonywania zadań, określa szczegółowe zadania do wykonania oraz kieruje działaniami za pośrednictwem funkcjonariuszy Policji. Oznaczenie tych zadań musi być kompatybilne z nakazami Ministra Obrony Narodowej wydanymi w celu wykonania postanowienia Prezydenta. Rozporządzenie nakazuje również dowódcom oddziałów wojska współdziałanie z właściwym dowódcą oddziału Policji. W przypadku, gdy pomoc wojska udzielana jest w formie prowadzonego samodzielnie przez oddziały i pododdziały Sił Zbrojnych przeciwdziałania zagrożeniu, wymagane jest współdziałanie oddziałów wojska z organem koordynującym.

Wymianę informacji podczas działań oddziałów Policji prowadzonych z pomocą oddziałów Sił Zbrojnych RP organizują dowódcy tych oddziałów, natomiast organ koordynacyjny określa techniczne środki przeznaczone do wymiany informacji oraz metody ochrony poufności przekazu informacji. Organ koordynacyjny może wyznaczyć policjanta lub zespół policjantów do wykonywania funkcji łącznikowej na miejscu realizacji zadań wyznaczonych dla oddziału Sił Zbrojnych RP, powiadamiając o tym dowódcę oddziału Sił

<sup>405</sup> Art. 51 pkt 3 i 4 Ustawy z 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 525 z późn. zm.).

Zbrojnych RP. Ponadto może określić, że wymianę informacji prowadzi się za pośrednictwem policjanta lub zespołu policjantów wyznaczonego do wykonywania funkcji łącznikowej.

Poprzednio obowiązujące rozporządzenie z 2013 r. przewidywało wyraźnie, że organ wyznaczając policjanta (zespół) do wykonywania funkcji łącznikowej, określa szczegółowy zakres czynności w ramach tej funkcji, o którym powiadamia dowódcę oddziału Sił Zbrojnych RP.

Ważnym mechanizmem zapewniającym kontrolę legalności wspólnych działań oddziałów Policji i wojska jest obowiązek utrwalania ich działań za pomocą urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk. Odpowiedzialnym za rejestrację jest organ koordynujący, a w przypadku wojska działającego samodzielnie – właściwy organ Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej. Utrwalony obraz i dźwięk pozwoli przede wszystkim ustalić, czy żołnierze udzielający pomocy Policji korzystali w zakresie niezbędnym do wykonywania postawionych przed nimi zadań jedynie uprawnień określonych w art. 15 i art. 16 ustawy o Policji. Pozwoli również ustalić, czy korzystanie z tych uprawnień następowało na zasadach i w trybie określonym dla policjantów. Oczywiście utrwalony materiał pozwoli również ocenić legalność działań funkcjonariuszy Policji, jak i przypisać odpowiedzialność tym, w stosunku do których Policja, jak i wojsko musiały interweniować, gdyż dopuścili się zachowań zagrażających bezpieczeństwu publicznemu lub zakłócających porządek publiczny.

Oddzielną regulację ustawa o Policji zawiera odnośnie do udzielenia Policji pomocy przez wyodrębnioną i wyspecjalizowaną służbę wchodzącą w skład Sił Zbrojnych RP jaką jest Żandarmeria Wojskowa – art. 18a ustawy o Policji. Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych<sup>406</sup> wśród zadań Żandarmerii Wojskowej m.in. wymienia współdziałanie z polskimi oraz zagranicznymi organami i służbami właściwymi w sprawach bezpieczeństwa i porządku publicznego. Możliwość, a nawet obowiązek współdziałania Żandarmerii Wojskowej z Policją, wynika zatem ze wspomnianego już art. 18a ustawy o Policji, zgodnie z którym w razie zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego, jeżeli siły Policji są niewystarczające do wykonania ich zadań w zakresie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych uzgodniony z Ministrem Obrony Narodowej, może zarządzić użycie żołnierzy Żandarmerii Wojskowej do udzielenia Policji pomocy. Obszary tej pomocy to przede wszystkim:

- realizacja czynności operacyjno-rozpoznawczych, dochodzeniowo-śledczych i prewencyjnych, w tym profilaktyka,
- czynności poszukiwawcze osób, mienia i przedmiotów, w tym udział w akcjach ratowniczych,

<sup>406</sup>T.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 1483, z późn. zm.

- działalność antyterrorystyczna oraz ochrona obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa państwa<sup>407</sup>.

Współdziałanie Żandarmerii Wojskowej z Policją prowadzone na mocy art. 18a ustawy o Policji nie ogranicza się do działań oddziałów i pododdziałów zwartych tych formacji. Ustawa o Policji nie nakazuje również wydania aktu wykonawczego określającego ramy współdziałania w ramach udzielanej pomocy. Wymaga jedynie, aby zarządził je Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych uzgodniony z Ministrem Obrony Narodowej.

Wart zauważyć, że żołnierzom Żandarmerii Wojskowej udzielającym Policji pomocy w ochronie bezpieczeństwa i porządku publicznego przysługują uprawnienia policjantów określone w art. 15 i art. 16 ustawy o Policji w zakresie niezbędnym do wykonania ich zadań wobec wszystkich osób. Korzystanie przez nich z tych uprawnień następuje na zasadach i w trybie określonym dla policjantów.

Zgodnie z postanowieniami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>408</sup> w razie zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego, Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów może wprowadzić stan wyjątkowy – art. 230. Tryb wprowadzenia i zniesienia stanu wyjątkowego, a także zasady działania organów władzy publicznej oraz zakres, w jakim mogą być ograniczone wolności i prawa człowieka i obywatela w czasie tego nadzwyczajnego stanu, określa ustawa o stanie wyjątkowym<sup>409</sup>. Przewiduje on, że zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego mogą być również spowodowane działaniami o charakterze terrorystycznym lub działaniami w cyberprzestrzeni (przestrzeń przetwarzania i wymiany informacji tworzona przez systemy teleinformatyczne). Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek Prezesa Rady Ministrów w czasie stanu wyjątkowego może postanowić o użyciu oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych RP do przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa, jeżeli dotychczas zastosowane siły i środki zostały wyczerpane. Minister Obrony Narodowej uzgadnia z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych zadania oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych RP i przekazuje je dowódcom w drodze decyzji, w której m.in. określa organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego, z którymi dowódcy oddziałów Sił Zbrojnych RP będą współdziałali w czasie wykonywania zadań. Żołnierze wyznaczeni do tych oddziałów i pododdziałów pozostają pod dowództwem przełożonych służbowych i przysługują im, w zakresie niezbędnym do wykonania ich zadań, uprawnienia policjantów określone w art. 15 i art. 16 ustawy z o Policji. Szczegółowe zasady użycia oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w czasie stanu wyjątkowego, uwzględniając stopień

<sup>407</sup> *Współdziałanie Żandarmerii Wojskowej i Policji*, Policja. Kwartalnik policyjny 2/2013, s. 3. – wywiad z gen. dyw. dr. Mirosławem Rozmusem, Komendantem Głównym Żandarmerii Wojskowej.

<sup>408</sup> Uchwalona w dniu 2 kwietnia 1997 r. przez Zgromadzenie Narodowe (Dz.U. Nr 78 poz. 483, z późn. zm.).

<sup>409</sup> Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1928).

i rodzaj zagrożeń stanowiących przyczyny wprowadzenia i trwania stanu wyjątkowego określiła w drodze rozporządzenia Rada Ministrów<sup>410</sup>. Działania oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej mogą być prowadzone samodzielnie albo wspólnie z innymi formacjami uzbrojonymi m.in. z Policją. Działaniami oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych RP w ramach wyznaczonych zadań dowodzi i koordynuje je Dowódca Operacyjny Rodzajów Sił Zbrojnych, natomiast Komendant Główny Żandarmerii Wojskowej, Dowódca Garnizonu Warszawa lub dowódca dowodzący siłami specjalnymi dowodzą działaniami i koordynują te działania w przypadku wydzielenia oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych RP z tylko podległych im jednostek wojskowych. Rada Ministrów zobowiązała dowódców oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych RP do współdziałania w realizacji zadań, według właściwości, z:

- ministrem właściwym do spraw wewnętrznych i Komendantem Głównym Policji
  - w przypadku użycia oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych RP na obszarze większym niż jedno województwo,
- wojewodą i właściwym miejscowo komendantem wojewódzkim Policji – w przypadku użycia oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych RP na obszarze jednego województwa.

W analizowanych regulacjach prawnych zawarto konieczność wspólnych działań oraz ogólne kierunki, które pozwalają na łączenie wysiłku i możliwości Sił Zbrojnych RP i Policji dla sprawniejszego osiągnięcia zaplanowanych celów. Zapisy dotyczące współdziałania tych podmiotów ujęte w ustawach i rozporządzeniach w nielicznych przypadkach wskazują bezpośrednio na organizację współdziałania, natomiast w większości wskazują pośrednio na konieczność jej organizacji. Współdziałanie to ma jednak charakter przymusowy. Jest ono wynikiem arbitralnej decyzji właściwego organu państwowego w sytuacji wynikającej z potrzeb ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Wspólne działania Sił Zbrojnych RP i Policji nie ograniczają się jednak tylko do tych, które mają charakter nakazany. Współdziałanie Sił Zbrojnych RP i Policji wynika również z zawartych porozumień administracyjnych. Na płaszczyźnie prawnej są to akty prawne zawarte dobrowolnie (najczęściej dwustronnie), dotyczące wspólnych działań podmiotów nie podległych sobie służbowo i organizacyjnie<sup>411</sup>. W celu organizacji wspólnego działania Sił Zbrojnych RP (w szczególności Żandarmerii Wojskowej) i Policji zawarto szereg porozumień o współdziałaniu. Zawarte porozumienia administracyjne zawierają normy kompetencyjne pozwalające na organizację współdziałania, określenie celów współdziałania, uzgodnienie wspólnych zadań do realizacji, wzajemne wsparcie dla działań prowadzonych przez stronę porozumienia czy określenie zasad, procedur oraz założeń współdziałania.

<sup>410</sup>Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2013 r. w sprawie szczegółowych zasad użycia oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w czasie stanu wyjątkowego (Dz.U. 2013 poz. 1733).

<sup>411</sup>Szerzej: E. Ochendowski, *Prawo administracyjne*, Dom Organizatora, Toruń 2002; *Prawo administracyjne*, (red.) M. Wierzbowski, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2002.

W celu zapewnienia sprawnego współdziałania i skutecznego wsparcia w zakresie realizacji zadań określonych w ustawach Komendant Główny Policji oraz działający z upoważnienia Ministra Obrony Narodowej Zastępca Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego podpisali 20 kwietnia 2005 r. porozumienie w sprawie współdziałania Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej z Policją w zakresie przeciwdziałania sytuacjom kryzysowym<sup>412</sup>, które m.in. obliguje strony porozumienia do:

- natychmiastowej wymiany informacji o zagrożeniach (zwłaszcza o charakterze terrorystycznym), co skraca czas osiągnięcia gotowości do działania wydzielonych sił i środków,
- uzgadniania planów użycia sił i środków oraz procedur działania na poziomach decyzyjnych i wykonawczych,
- prowadzenia wspólnych treningów i ćwiczeń sztabowych,
- wymianę doświadczeń oraz umożliwianie korzystania z bazy szkoleniowej i świadczenie usług dydaktycznych na zasadach wzajemności,
- wzajemne udzielanie pomocy medycznej we wspólnych działaniach.

Policja jest zobligowana do udzielania pomocy Siłom Zbrojnym RP w zakresie wsparcia Żandarmerii Wojskowej w zabezpieczeniu transportu i ruchu wojsk własnych i sojusznicych, działań prewencyjnych w rejonie obiektów i na terenach wojskowych oraz prowadzenia działań policyjnych w obiektach i na terenach wojskowych. Natomiast w ramach porozumienia Siły Zbrojne RP są zobowiązane do wspierania Policji w zakresie transportu powietrznego i lądowego, możliwości wykorzystania wojskowej infrastruktury logistycznej, udostępniania sprzętu wojskowego, środków dowodzenia, łączności i informatyki i środków do zabiegów specjalnych oraz wspierania w działaniach poszukiwawczych osób zaginionych.

*Porozumienie Komendanta Głównego Żandarmerii Wojskowej i Komendanta Głównego Policji z dnia 8 maja 2013 r. o współdziałaniu Żandarmerii Wojskowej i Policji*<sup>413</sup> obejmuje w swym zakresie organizacji i prowadzenia wspólnych przedsięwzięć służących ochronie bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego, zwłaszcza w zakresie działań prewencyjnych, czynności operacyjno-rozpoznawczych, dochodzeniowo-śledczych, wymiany informacji, doskonalenia zawodowego, negocjacji i łączności. Działania prewencyjne m.in. dotyczą organizowania wspólnych patroli w rejonach zagrożonych naruszeniem porządku publicznego czy wspólnych kontroli ruchu drogowego. Podpisany dokument dostosowuje do współczesnych warunków i uściśla dotychczasowe zapisy obowiązującego *Porozumienia Komendanta Głównego Żandarmerii Wojskowej i Komendanta Głównego Policji z dnia 16 stycznia 2002 r. o współpracy Policji*

<sup>412</sup>Dz.Urz. MON nr 10, poz. 89.

<sup>413</sup>Niepublikowane.

i *Żandarmerii Wojskowej*<sup>414</sup>. Celem korekty dotychczasowych i wprowadzenia nowych zapisów porozumienia było przede wszystkim uaktualnienie zasad współpracy umożliwiające obu formacjom jeszcze lepszą realizację zadań służbowych. Dzięki zmianom *Żandarmeria Wojskowa* i *Policja* mogą m.in. skutecznie przeciwdziałać i zwalczać korupcję, przestępczość zorganizowaną oraz prowadzić działania w zakresie ochrony obywateli, mienia i porządku publicznego<sup>415</sup>. W ramach procesu dostosowywania zawartego porozumienia do współczesnych warunków i zagrożeń 30 czerwca 2015 r. aneksowano porozumienie z 8 maja 2013 r.

Współdziałanie *ŻW* z *Policją* prowadzone w ramach wspólnych działań mających na celu zapewnienie i utrzymanie bezpieczeństwa i porządku publicznego obejmuje głównie:

- działania prewencyjne (wspólne patrole i kontrolę ruchu drogowego),
- zapobieganie popełnianiu przestępstw i przeciwdziałanie występowaniu zjawisk patologicznych oraz wykrywanie sprawców popełnianych czynów zabronionych,
- zabezpieczanie miejsc przestępstw w celu niedopuszczenia do zatarcia śladów i dowodów,
- korzystanie z opinii biegłych i specjalistów oraz wykonywanie czynności dochodzeniowo-śledczych i realizowanie pomocy prawnych,
- prowadzenie poszukiwań oraz zatrzymywanie osób, pojazdów i rzeczy<sup>416</sup>.

Najnowszym aktem prawnym, mającym na celu sprawne i skuteczne wykonywanie zadań ustawowych przez *Żandarmerię Wojskową* i *Policję* jest podpisane 21 czerwca 2017 r. porozumienie dotyczące współdziałania obu służb<sup>417</sup>. Dokument dotyczy szerokiego spektrum wspólnych działań – od bieżącej wymiany informacji aż do działań antyterrorystycznych. Zawarte w nim zapisy regulują współdziałanie w zakresie ochrony życia i zdrowia ludzi oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego przy zachowaniu priorytetów własnych i obejmuje:<sup>418</sup>

- działania prewencyjne – w szczególności zapobieganie przestępczości i występowaniu zjawisk patologicznych, organizowanie wspólnych patroli w rejonach zagrożonych, podczas zgromadzeń, imprez masowych, a także organizowanie kontroli ruchu drogowego i pilotowanie pojazdów,
- czynności operacyjno-rozpoznawcze – w szczególności wymianę informacji dotyczących usiłowania i dokonywania przestępstw i wykroczeń, rzeczy utraconych w wyniku

<sup>414</sup> A. Babiński, *Żandarmeria Wojskowa – zarys służby zapewniającej bezpieczeństwo i porządek w: Żandarmeria Wojskowa w operacjach międzynarodowych sił wsparcia NATO*, (red.) W. Zubrzycki, M. Rozmus, A. Babiński, Olsztyn 2017, s. 21.

<sup>415</sup> Porozumienie o współdziałaniu *Policji* i *Żandarmerii Wojskowej*, źródło: <http://www.policja.pl> (03.2017)

<sup>416</sup> M. Rozmus, *Współdziałanie Żandarmerii Wojskowej i Policji w obszarze działań prewencyjnych*, *Kwartalnik policyjny* 1/2014, s. 74.

<sup>417</sup> *Żandarmsko-policyjna współpraca*, [http://zw.wp.mil.pl/pl/1\\_5304.html](http://zw.wp.mil.pl/pl/1_5304.html) (06.2017).

<sup>418</sup> *Współpraca Komendy Głównej Żandarmerii Wojskowej i Komendy Głównej Policji*, <http://www.special-ops.pl/aktualnosc/id3429,wspolpraca-komendy-glownej-zandarmerii-wojskowej-i-komendy-glownej-policji> (06.2017).

- przestępstwa, prowadzenia poszukiwań osób ukrywających się oraz wzajemną pomoc w stosowaniu środków i metod pracy operacyjnej,
- czynności dochodzeniowo-śledcze – w szczególności zabezpieczenie miejsc przestępstw i wykroczeń, wykrywanie sprawców przestępstw, wzajemną pomoc przy wykonywaniu czynności w zakresie przesłuchiwania podejrzanych i świadków, wykonywania oględzin, przeszukania, zatrzymania rzeczy, osoby oraz korzystanie z pomocy i opinii biegłych, a także specjalistycznego sprzętu laboratorium kryminalistycznego,
  - czynności ochronnych w stosunku do osób uprawnionych – w szczególności wymianę informacji o prognozowanych i występujących zagrożeniach, udzielanie pomocy w zakresie pilotowania kolumn i pojazdów, korzystanie z będących w dyspozycji obu stron sił i środków do prowadzenia działań minersko-pirotechnicznych,
  - działań antyterrorystycznych – w szczególności prowadzonych przez Żandarmerię Wojskową na obszarach lub w obiektach podległych MON, wymianę informacji o zagrożeniach oraz podejmowanie działań w przypadku wystąpienia zdarzenia o charakterze terrorystycznym,
  - przedsięwzięć szkoleniowych – w szczególności korzystanie z bazy szkoleniowej i usług dydaktycznych, wymianę doświadczeń i materiałów szkoleniowych, realizacją odpłatnego żywienia policjantów i żołnierzy w obiektach zaopatrzenia żywnościowego będących w dyspozycji stron,
  - organizację łączności – z wykorzystaniem posiadanych środków łączności oraz udostępnianiem sprzętu i kanałów radiowych,
  - bieżącej wymiany informacji – dotyczących przestępstw i wykroczeń popełnianych przez żołnierzy i pracowników wojska, organizacji uroczystości z udziałem wojska, przegrupowania żołnierzy i sprzętu wojskowego, zagrożeń dla jednostek i instytucji wojskowych, a także wizyt wojskowych delegacji krajowych i zagranicznych.

W wyniku prac Międzyresortowego Zespołu ds. Zagrożeń Terrorystycznych<sup>419</sup> zostały określone zasady współdziałania służb na miejscu zdarzenia o charakterze terrorystycznym. Uczyniono to porozumieniem o współdziałaniu i zarządzaniu czynnościami na miejscu zdarzenia o charakterze terrorystycznym. Podpisali je 22 stycznia 2014 r. szefowie: Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Policji, Straży Granicznej, Żandarmerii Wojskowej i Państwowej Straży Pożarnej. Istotą tego dokumentu jest to, żeby każda służba wiedziała, co robić w przypadku wystąpienia takich zdarzeń<sup>420</sup>. W znacznym stopniu porozumienie to zostało zastąpione regulacjami ustawy o działaniach antyterrorystycznych<sup>421</sup>, która określiła zasady prowadzenia działań antyterrorystycznych oraz współpracy między organami właściwymi w zakresie prowadzenia tych działań.

<sup>419</sup> Międzyresortowy Zespół ds. Zagrożeń Terrorystycznych został utworzony w 2006 roku i jest organem pomocniczym Rady Ministrów zapewniającym współdziałanie administracji rządowej w zakresie rozpoznawania, przeciwdziałania i zwalczania terroryzmu.

<sup>420</sup> Podpisano umowę na wypadek zamachu terrorystycznego, Rzeczpospolita z dnia 22-01-2014.

<sup>421</sup> Ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych (Dz.U. poz. 904, z późn. zm.).

Szczególnym obszarem współdziałania Sił Zbrojnych RP z Policją są działania antyterrorystyczne w ramach zwalczaniu ataku terrorystycznego z powietrza typu RENEGADE<sup>422</sup>. Siły Zbrojne RP pełnią w nich rolę wiodącą, natomiast podczas zwalczania i usuwania skutków ataku terrorystycznego na morzu i lądzie pełnią rolę pomocniczą i wspierającą Policję. W zwalczaniu ataków terrorystycznych Policja wspiera Siły Zbrojne RP w zakresie działalności na tzw. lotnisku interwencyjnym.

Warto zauważyć, że w czerwcu 2017 r.<sup>423</sup> Dowództwo Operacyjne Rodzajów Sił Zbrojnych rozpoczęło ćwiczenie z zakresu reagowania kryzysowego pod kryptonimem „RENEGADE/SAREX – 17/I”. Poza przedstawicielami Sił Zbrojnych RP i Policją uczestniczyły w nim takie podmioty odpowiedzialne za bezpieczeństwo w państwie jak: Służba Kontrwywiadu Wojskowego, Żandarmeria Wojskowa, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, Szefostwo Służby Ruchu Lotniczego SZ RP, Straż Graniczna, Morska Służba Poszukiwania i Ratownictwa, Państwowa Straż Pożarna, Urząd Lotnictwa Cywilnego, Lotnicze Pogotowie Ratunkowe, Polska Agencja Żeglugi Powietrznej, Krajowe Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności, Urząd ds. Cudzoziemców, Centrum Antyterrorystyczne ABW, Specjalistyczna Grupa Ratownictwa Wysokościowego, Grupa Karkonoska GOPR, Urząd Morski w Gdyni oraz administracja rządowa. Ćwiczyli współdziałanie m.in. w prowadzeniu akcji poszukiwawczo-ratowniczych na obszarach morskich i lądowych, a także przeciwdziałanie atakom terrorystycznym z powietrza, a nawet przeciwdziałanie atakom na ważne obiekty użyteczności publicznej z wykorzystaniem opanowanego przez terrorystów statku powietrznego<sup>424</sup>. Zakres i rozmach ćwiczeń objął wiele regionów Polski, w których istniał system powszechnego alarmowania i ostrzegania ludności przed zagrożeniami<sup>425</sup>. Miały one sprawdzić procedury współdziałania Sił Zbrojnych RP z Policją i innymi podmiotami układu pozamilitarnego<sup>426</sup>.

Zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego wymaga zaangażowania wielu różnorodnych podmiotów wykonawczych. Dotyczy to zarówno Sił Zbrojnych RP jak i Policji. Realizują one wiele zadań wymuszających organizację wspólnych działań. Opisane powyżej wspólne działania Sił Zbrojnych RP i Policji w obszarze bezpieczeństwa i porządku

<sup>422</sup> Terminem RENEGADE określa się cywilny statek powietrzny, który może być użyty jako środek ataku terrorystycznego z powietrza. W zależności spełnienia określonych kryteriów, cywilne statki powietrzne dzieli się na trzy kategorie: PODEJRZANY (Suspected RENEGADE), PRAWDOPODOBNY (Probable RENEGADE) i POTWIERDZONY (Confirmed RENEGADE).

<sup>423</sup> Ćwiczenia trwały do października 2017 r.

<sup>424</sup> Szerzej: <https://mswia.gov.pl/pl/aktualnosci/16169,Cwiczenia-RENEGADESAREX-17I.html> (06.2017); <http://www.mon.gov.pl/aktualnosci/artukul/najnowsze/szef-mon-na-cwiczeniu-renegadesarex-92017-06-07/> (08.2017).

<sup>425</sup> Informowały o nich lokalne media: np. Nowości Dziennik Toruński, *Ćwiczenia Renegade. Syreny zawyły w całym regionie*, <http://www.nowosci.com.pl/torun/a/cwiczenia-renegade-syreny-zawyly-w-calym-regionie,12151321> (08.2017) czy GłosOlecka.pl, *Ćwiczenia Renegade z użyciem syren alarmowych*, <http://olecko.wm.pl/443448,Cwiczenia-Renegade-z-uzyciem-syren-alarmowych.html#axzz50z2VZdch> (08.2017).

<sup>426</sup> <https://wpolityce.pl/polityka/343248-szef-mon-obszeral-cwiczenia-renegade-sarex-choc-rutynowe-tosa-elementem-przygotowan-do-spotkania-unesco-zdjecia?strona=2> (08.2017).



publicznego mają dwojaki charakter: przymusowy lub dobrowolny. Przymusowy jest wynikiem arbitralnych decyzji właściwych organów państwowych tj. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Prezesa Rady Ministrów lub Ministra Obrony Narodowej, podjętych przy współdziałaniu Ministra Obrony Narodowej lub ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Wspólne działania Sił Zbrojnych RP i Policji wynikają w tych przypadkach przede wszystkim z faktu, że siły policyjne są niewystarczające lub mogą okazać się niewystarczające do zapewnienia bezpieczeństwa publicznego lub porządku publicznego. Dotyczy to działań podejmowanych przez oddziały jak i pododdziały zwartych Policji w celu przywrócenia bezpieczeństwa publicznego lub porządku publicznego, a także działań niewykonywanych przez szyki zwarte przy wykonywaniu zadań Policji w zakresie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Dobrowolne współdziałania Sił Zbrojnych RP i Policji w obszarze bezpieczeństwa i porządku publicznego dotyczą przede wszystkim tych obszarów w których kompetencje Sił Zbrojnych RP i Policji się nakładają. Ten obszar wspólnych działań jest na tyle ważny, że pozwala zrationalizować wykorzystanie sił i środków formacji. Pozwala na łączenie wysiłków i możliwości w celu sprawniejszego osiągania zakładanych celów.

Właściwe podejmowanie wspólnych działań wymaga odpowiednich regulacji prawnych. Analiza obecnie obowiązujących unormowań prawnych pozwala na sformułowanie wniosku, że istnieją podstawy prawne do organizacji współdziałania Sił Zbrojnych RP z Policją, jednakże delegacje do organizacji współdziałania w różnych aktach prawnych ujęto marginalnie. Analizowane ustawy w aspekcie organizacji współdziałania Sił Zbrojnych RP z Policją nie rozstrzygają m.in.: podmiotów odpowiedzialnych za zainicjowanie współdziałania, organizatorów współdziałania, ich kompetencji i zadań, zakresów współdziałania, sposobów organizacji i form współdziałania czy procedur organizacji współdziałania. Jednakże analizowane przepisy zawierają delegacje przewidujące możliwość czy też czasem obowiązek współdziałania podmiotów wykonawczych, co umożliwia podpisanie aktów dwustronnych – porozumień pomiędzy tymi podmiotami.

Podpisanie umów dwustronnych wydaje się słusznym działaniem, pozwalającym na poprawnie ujęcie problematyki współdziałania. Przedmiotem podpisanych porozumień są zobowiązania dotyczące realizacji wspólnych zadań i m.in. określają: cele współdziałania, zasady wymiany informacji, obszary realizacji wspólnych zadań, zobowiązania stron porozumienia, poziomy współdziałania w podmiotach wieloszczeblowych oraz przedstawiciele stron odpowiedzialnych za utrzymywanie kontaktów, warunki, tryb realizacji i czas współdziałania.

Obszary współdziałania ujęte w porozumieniach to przede wszystkim:

- inicjowanie i organizowanie wspólnych działań mających na celu zapewnienie szeroko pojętego bezpieczeństwa,
- monitorowanie potencjalnych zagrożeń, możliwości ich wystąpienia lub rozwoju, w tym zagrożeń o charakterze terrorystycznym,

- wzajemne alarmowanie, ostrzeganie i zapewnienie obiegu informacji o przebiegu sytuacji kryzysowej,
- ochrona infrastruktury krytycznej,
- wzajemne korzystanie ze środków łączności,
- udzielanie wzajemnej pomocy podczas realizowanych zadań z zarządzania kryzysowego odpowiednio do potrzeb i posiadanych możliwości,
- wsparcie logistyczne.

Współdziałanie w podpisanych porozumieniach jest realizowane w różnych formach i głównie dotyczy: wymiany informacji, udostępniania podczas wspólnych działań sił i środków, a w szczególności specjalistów, sprzętu i urządzeń wraz z obsługą, przeprowadzania wspólnych szkoleń, kursów, treningów i ćwiczeń, udostępniania baz szkoleniowych oraz wymiany doświadczeń uzyskiwanych w zakresie wykonywania zadań i czynności służbowych i wymiany materiałów szkoleniowo-dydaktycznych.

Współdziałanie Sił Zbrojnych RP z Policją jest realizowane w wielu obszarach, a do głównych należy zliczyć: działania w ramach zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego w tym zarządzania kryzysowego, czy działań na rzecz obronności państwa, które to pozostało poza tematem niniejszego opracowania. W ramach zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego do pomocy uzbrojonym oddziałom i pododdziałom Policji mogą być użyte oddziały i pododdziały Sił Zbrojnych RP. Natomiast Żandarmeria Wojskowa współdziała z Policją w zakresie prowadzenia czynności operacyjno-rozpoznawczych, czynności dochodzeniowo-śledczych, poszukiwań osób ukrywających się przed organami ścigania lub zaginionych, podejmowania działań prewencyjnych podczas zgromadzeń i imprez masowych. Współdziałanie w ramach zarządzania kryzysowego natomiast jest realizowane we wszystkich jego fazach i ma na celu ograniczenie wystąpienia potencjalnej sytuacji kryzysowej, a w wypadku jej pojawienia się, szybkiej jej likwidacji oraz minimalizowania strat i usuwania skutków. Siły Zbrojne RP są podmiotem wykonawczym, który można użyć w sytuacji kryzysowej jeżeli użycie innych sił i środków jest niemożliwe lub może okazać się niewystarczające i realizują szerokie spektrum zadań zarządzania kryzysowego. Natomiast Policja w ramach zarządzania kryzysowego realizuje zadania, które ogólnie można określić jako wspomagające działania ratownicze i zwiększające skuteczność tych działań.

Zwiększenie efektywności organizacji współdziałania Sił Zbrojnych RP z Policją można osiągać m.in. przez realizację wspólnych szkoleń i ćwiczeń, które powinny być przygotowane i realizowane w oparciu o założenia wypracowane i uzgodnione w procesie planowania. Celem ćwiczeń i szkolenia powinno być przygotowanie elementów strukturalnych obydwu podmiotów, ich sił i środków do osiągnięcia i utrzymania wymaganych zdolności niezbędnych do realizacji współdziałania. Wspólne szkolenie i zgrywanie wybranych elementów obydwu podmiotów powinno być procesem ciągłym. Szczególną rangę należy nadać wspólnemu szkoleniu i ćwiczeniom zasobów wojska i policji wydzielonych dla walki z terroryzmem. Szkolenie to powinno poprzedzić przyjęcie wspólnych procedur

dotyczących wymiany informacji, współdziałania, kierowania i wzajemnych relacji między uczestnikami podczas operacji przeciwterrorystycznej. Organizacja wspólnych ćwiczeń pozwoli na zgranie wszystkich elementów biorących udział w operacji przeciwterrorystycznej. Konsekwentnie poprawiają efektywność działań podczas sytuacji kryzysowych i pozwalają określić ich potencjalną skuteczność.

### **Bibliografia**

- Ścibiorek Z., Wiśniewski B., Kuc R. B., Dawidczyk A. *Bezpieczeństwo wewnętrzne. Podręcznik akademicki*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2015.
- Czarniawski H., *Współdziałanie potrzebą czasu*, Wydawnictwo Norbertinum, Lublin 2002.
- Dudek D., Husak Z., Kowalski G., Lis W., *Konstytucyjny system organów państwa*, C.H.Beck, Warszawa 2013.
- Kaczmarek B., *Współdziałanie przedsiębiorstw w gospodarce rynkowej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2000.
- Kotarbiński T., *Traktat o dobrej robocie*, Wydawnictwo OSSOLIENUM, Wrocław 1975.
- Redelbach A. *Wstęp do prawoznawstwa*, UAM w Poznaniu, Poznań 1995.
- Łopatka A., *Encyklopedia prawa*, Wydawnictwo Prywatnej Wyższej Szkoły Businessu i Administracji, Warszawa 1995.
- Misztal B., *Zagadnienia społecznego uczestnictwa i współdziałania*, Wydawnictwo Ossolineum, Wrocław 1977 r.
- Manela M., *O funkcjach państwa*, PWN, Warszawa 1963.
- Salomonowicz Z. *Wstęp do prawoznawstwa*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji, Szczytno 2008.
- Falecki J., *Dylematy zarządzania kryzysowego w Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo WSH w Sosnowcu, Sosnowiec 2016.
- *Samorząd terytorialny w Polsce z perspektywy 25-lecia jego funkcjonowania*, (red.) P. La-skowski, Prace Naukowe t. 33, nr 3/2015, Wałbrzych 2015.
- Rozmus M., *Współdziałanie Żandarmerii Wojskowej i Policji*, Kwartalnik policyjny 2013, nr 2.
- Rozmus M., *Współdziałanie Żandarmerii Wojskowej i Policji w obszarze działań prewencyjnych*, Policja. Kwartalnik policyjny 2014, nr 1.
- Rozmus M., *Współdziałanie Żandarmerii Wojskowej i Policji*, Policja. Kwartalnik policyjny 2014, nr 1.
- Pacek B., Piątek, Z. Olearczyk S. (red.), *Współdziałanie Sił Zbrojnych z Policją i Administracją Samorządową w sytuacji zagrożeń*, Stowarzyszenie Ruch Wspólnot Obronnych, Białobrzegi 2012.
- Wiśniewski B., Płonka P. (red.), *Żandarmeria Wojskowa w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa*, Wydawnictwo Centrum Szkolenia Policji, Legionowo, Mińsk Mazowiecki 2010.

- Zubrzycki W., Rozmus M., Babiński A. red., *Żandarmeria Wojskowa i jej udział w operacji Międzynarodowych Sił Wsparcia Bezpieczeństwa NATO*, Wydawnictwo Uczelniane WSliE TWP, Olsztyn 2017.
- Brzozowski W., *Współdziałanie władz publicznych*, Państwo i Prawo 2010, nr 2.
- Boczkowski W., *Realizacja zadań HNS przez jednostki Policji na terenie województwa [w:] Rola i miejsce administracji publicznej w realizacji zadań wynikających z obowiązków Państwa – Gospodarza*, materiał z konferencji, TWO, Warszawa 2006.
- *Słownik współczesnego języka polskiego*, (red.) B. Dunaj, Wilga, Warszawa 1996.
- *Uniwersalny słownik języka polskiego*, (red.) S. Dubisz, tom 4, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78 poz. 483, z późn. zm.).
- Ustawa z 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1534, z późn. zm.).
- Ustawa z 24 sierpnia 2001 r. o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1483, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. z 2017 r., poz. 2067).
- Ustawa z 21 maja 1999 r. o broni i amunicji (Dz.U. z 2012 r. poz. 576, z późn. zm.).
- Ustawa z 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych (Dz.U. poz. 904, z późn. zm.).
- Ustawa z 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2015 r. poz. 525 z późn. zm.).
- Ustawa z 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1928).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 21 lipca 2016 r. w sprawie użycia oddziałów i pododdziałów Policji oraz Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w razie zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub zakłócenia porządku publicznego (Dz.U. poz. 1090).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 6 sierpnia 2013 r. w sprawie szczegółowych warunków i sposobu użycia oddziałów i pododdziałów Policji oraz Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w razie zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub zakłócenia porządku publicznego (Dz.U. poz. 1037).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2013 r. w sprawie szczegółowych zasad użycia oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w czasie stanu wyjątkowego (Dz.U. 2013 poz. 1733).
- Porozumienie z 20 kwietnia 2005 r. w sprawie współdziałania Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej z Policją w zakresie przeciwdziałania sytuacjom kryzysowym (Dz.Urz. MON nr 10, poz. 89).

dr Robert Gwardyński

Akademia Wojsk Lądowych we Wrocławiu

## Policja w systemie zarządzania kryzysowego

Człowiek wraz z rozwojem cywilizacji stracił możliwość zaspokajania swych potrzeb podstawowych, w tym bezpieczeństwa, jedynie w oparciu o siły własne lub niewielkich grup pierwotnych, w ramach których przyszło mu funkcjonować. Dostrzegali to Jean Jacques Rousseau, który pisał w XVIII wieku: „Ponieważ ludzie nie mogą tworzyć nowych sił, ale tylko łączyć i kierować tymi, które istnieją, nie mają więc innego sposobu samoza-chowania, jak utworzyć drogą łączenia sumę sił, które by mogły przełamać przeszkody, wprawić w ruch za pomocą jednej sprężyny i spowodować ich zgodne współdziałanie”<sup>427</sup>. Najdoskonalszą formą współdziałania ludzkiego jest to odbywające się w ramach państwa widzianego jako pewna zbiorowość ludzka (grupa, organizacja społeczna)<sup>428</sup>. Takiego państwa dotyczyły słowa Arystotelesa, który już w IV wieku p.n.e. pisał, że „skoro widzimy, że każde państwo jest pewną wspólnotą, a każda wspólnota powstaje dla osiągnięcia jakiegoś dobra (wszyscy bowiem w każdym działaniu powodują się tym, co im dobrem się wydaje), to jasną jest rzeczą, że wprawdzie wszystkie (wspólnoty) dążą do pewnego dobra, lecz przede wszystkim czyni to najprzedniejsza ze wszystkich, która ma najważniejsze ze wszystkich zadanie i wszystkie inne obejmuje. Jest nią tzw. państwo i wspólnota państwowa”<sup>429</sup>.

Współczesna Rzeczpospolita Polska, będąc dobrem wspólnym wszystkich obywateli, jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej, strzegącym niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewniającym wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzegącym dziedzictwa narodowego oraz zapewniającym ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju<sup>430</sup>. Rzeczpospolita Polska jest również samodzielnym podmiotem bezpieczeństwa i jako taki, na podstawie doświadczeń historycznych, istniejących

<sup>427</sup> J. Rousseau, *Umowa społeczna*, Wyd. Marek Derewiecki, Kęty 2009, s. 18.

<sup>428</sup> J. Kowalski, *Pojęcie państwa*, [w:] *Teoria państwa i prawa*, (red.) J. Kowalski, W. Lamentowicz, P. Winczorek, PWN, Warszawa 1983, s. 48.

<sup>429</sup> Arystoteles, *Polityka*, PWN, Warszawa 2012, s. 25.

<sup>430</sup> *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2.04.1997 r.*, 1997 Nr 78, poz. 483, z późn. zm., art. 1, 2, 5.

warunków polityczno-ustrojowych oraz potencjału jakim dysponuje, suwerennie określa własne interesy narodowe i cele strategiczne<sup>431</sup>.

Bezpieczeństwo jest pojęciem niejednorodnym, złożonym, i jako że leży w zainteresowaniu wielu dyscyplin naukowych, transdyscyplinarnym<sup>432</sup> i interdyscyplinarnym<sup>433</sup>. Jego transdyscyplinarność wynika z faktu, że wykracza poza granice wyznaczające dziedziny naukowe, interdyscyplinarność zaś dotyczy tego, że jest postrzegane z różnych perspektyw na styku dziedzin naukowych.

Bezpieczeństwo może dotyczyć dwóch nieporównywalnych ze sobą jakości danej rzeczy. Może być rozważana jako stan lub proces. Cechą stanu, rozumianego jako coś w czym ktoś lub coś się znajduje<sup>434</sup> jest jego niezmiennosc, stałość, lecz na pewno nie bezruch<sup>435</sup>. Występujący ruch, zachodzące przemiany też mogą być stanem jeśli towarzyszy im pewien ustawiczny, niezmacony przebieg (np. coś lub ktoś może znajdować się w stanie rozwoju). Pojęcie procesu odnosi się do innej jakości danej rzeczy niż stan. Wskazuje jedynie na pewien „przebieg następujących po sobie i powiązanych przyczynowo określonych zmian”<sup>436</sup>. Ponieważ w procesie można wyodrębnić stadia, a one są „wyodrębniającą się częścią jakiegoś procesu”<sup>437</sup>, zatem może się zdarzyć, że pewne części tego procesu będą posiadały charakter stanu. Wywód powyższy ma służyć temu by uzasadnić dwie rzeczy. Po pierwsze bezpieczeństwo o naturze stanu i bezpieczeństwo o naturze procesu należy uznać za rzeczy z gruntu inne i nieprzeciwstawne. W przypadku bezpieczeństwa zarówno stan może obejmować proces, jak i częścią procesu może być stan. Brak opozycji między bezpieczeństwem-stanem i bezpieczeństwem-procesem wynika również z tego, że jedno nie może być w każdym przypadku zakończone przez drugie, bo jak pisał w XVII wieku Boruch Spinoza: „Skończoną w swym rodzaju nazywa się rzecz, która może być ograniczona przez inną, tej samej natury”<sup>438</sup>. Po drugie, bezpieczeństwo w rozumieniu procesu jest działaniem zmierzającym do osiągnięcia pożądanego stanu zwanego również bezpieczeństwem.

Bezpieczeństwo o naturze stanu, to „stan niezagrażenia, spokoju, pewności”<sup>439</sup>. Bezpieczeństwo państwa może być rozpatrywane, za Bernardem Wiśniewskim, jako stan

<sup>431</sup> *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2014, s. 9.

<sup>432</sup> P. Rasłoń, L. Troszczyńska, *Transdyscyplinarność badań w naukach o bezpieczeństwie i w naukach o obronności*, [w:] *Nauki o bezpieczeństwie. Wybrane problemy badań*, (red.) A. Czupryński, B. Wiśniewski, J. Zboina, CNBOP-PiB, Józefów 2017, s. 43.

<sup>433</sup> R. Gwardyński, *Interdyscyplinarne aspekty bezpieczeństwa – zarys teorii problemu*, [w:] *Zeszyty naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy*, (red.) J. Wojtaś i inni, PWSZ, Legnica 2017, s. 192.

<sup>434</sup> M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego*, tom 3., PWN, Warszawa 1983, s. 319.

<sup>435</sup> M. Foucault, *Bezpieczeństwo, terytorium, populacja*, PWN, Warszawa 2014, s. 260.

<sup>436</sup> M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego*, tom 2., PWN, Warszawa 1982, s. 926.

<sup>437</sup> Tamże, s. 315.

<sup>438</sup> B. Spinoza, *Etyka w porządku geometrycznym dowiedziona*, PWN, Warszawa 2008, s. 7.

<sup>439</sup> M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego*, tom 1., PWN, Warszawa 1982, s. 147.

uzyskany w wyniku zorganizowanej obrony i ochrony przed zagrożeniami zewnętrznymi i wewnętrznymi, określony stosunkiem potencjału obronnego do skali zagrożeń<sup>440</sup>. Ów badacz wskazywał również, że „w przepisach prawa, a i niestety w literaturze przedmiotu pojęcia bezpieczeństwo państwa i bezpieczeństwo narodowe traktuje się jako tożsame, pomimo, że naród i państwo to niedające się porównać terminy (...) Z praktycznego punktu widzenia są one używane zamiennie i traktowane jako tożsame, co posiada zarówno historyczne, jak i prawne fundamenty”<sup>441</sup>.

Bezpieczeństwo o naturze procesu jest pewną dziedziną aktywności danego podmiotu, „która zmierza do zapewnienia możliwości przetrwania, rozwoju i swobody realizacji własnych interesów w konkretnych warunkach, poprzez wykorzystanie okoliczności sprzyjających (szans), podejmowanie wyzwań, redukcja ryzyka oraz przeciwdziałanie (zapobieganie i przeciwstawienie się) wszelkiego rodzaju zagrożeniom dla podmiotu i jego interesów”<sup>442</sup>. Bezpieczeństwo państwa „związane jest integralnie z procesem powstawania nowoczesnych państwowości”<sup>443</sup>. Włodzimierz Fehler wskazywał, że bezpieczeństwo narodowe i bezpieczeństwo państwa jest używane zamiennie, „bo państwa są podstawową formą życia politycznego narodów”<sup>444</sup>. Zatem bezpieczeństwo państwa (narodowe) jest procesem twórczym polegającym na zapewnieniu zewnętrznych i wewnętrznych warunków sprzyjających rozwojowi państwa, jego życiowym interesom oraz ochronie przed istniejącymi i potencjalnymi zagrożeniami<sup>445</sup>.

Z pojęciem bezpieczeństwa państwa jest powiązane pojęcie zagrożenia. Zagrożenie jest różnie definiowane, ale co ważniejsze różnie jest też postrzegana jego natura. Raz jest ujmowane jako stan innym razem jako czynnik wpływający na zmianę stanu. Niektórzy widzą w nim również sytuację („zagrożeniem określa się również sytuację, która może prowadzić do wystąpienia szkody”<sup>446</sup>). Jak słusznie zauważył Bernard Wiśniewski zagrożenie często uważane jest za antonim bezpieczeństwa, co rodzi poważną wątpliwość, gdyż „o ile jednak bezpieczeństwo określa pewien stan, o tyle zagrożenie, w podstawowym rozumieniu tego słowa, kojarzy się bardziej ze zjawiskiem naruszającym ten stan”<sup>447</sup>. Jeśli przyjmiemy, że zagrożenie jest stanem odwrotnym do bezpieczeństwa, to jak nazwać czynnik

<sup>440</sup> B. Wiśniewski, R. Jakubczak, *Wprowadzenie*, [w:] *Wyzwania, szanse, zagrożenie i ryzyko dla bezpieczeństwa narodowego charakterze wewnętrznym*, (red.) R. Jakubczak, B. Wiśniewski, WSPoL, Szczytno 2016, s. 11.

<sup>441</sup> B. Wiśniewski, *System bezpieczeństwa państwa. Konteksty teoretyczne i praktyczne*, WSPoL, Szczytno 2013, s. 42.

<sup>442</sup> B. Wiśniewski, M. Cieślarczyk, *Współczesne rozumienie bezpieczeństwa*, [w:] *Bezpieczeństwo w teorii i badaniach naukowych*, (red.) B. Wiśniewski, WSPoL Szczytno, s. 13.

<sup>443</sup> B. Wiśniewski, *System bezpieczeństwa..*, s. 44.

<sup>444</sup> W. Fehler, *Współczesne bezpieczeństwo*, Adam Marszałek, Toruń 2003, s. 14.

<sup>445</sup> J. Zawisza, *Wybrane kwestie bezpieczeństwa*, [w:] *Bezpieczeństwo narodowe i porządek publiczny w warunkach globalizacji*, (red.) J. Zawisza, Pro Pomerania, Słupsk 2009, s. 20.

<sup>446</sup> A. Wawrzusiszyn, *Współczesne zagrożenia bezpieczeństwa człowieka*, [w:] *Sytuacje krytyczne a stres*, (red.) B. Wiśniewski, B. Kaczmarczyk, WSA, Bielsko-Biała 2012, s. 15.

<sup>447</sup> B. Wiśniewski, *System bezpieczeństwa..*, s. 32.

zmieniający jeden stan (niezagrożenia) w drugi (zagrożenie)? Zagrożenie nie może być zarówno czynnikiem zmieniającym stan, jak i samym efektem działania czynnika, gdyż już przed wiekami Boruch Spinoza pisał: „Żadna rzecz nie może być zniszczona inaczej, jak przez przyczynę zewnętrzną”<sup>448</sup>. Stan nie może podlegać zmianom powodowanym przez samego siebie. Faktem jest, że niektóre stany wpływają na zmianę stanów innych, jednak wówczas mają one naturę czynnika pochodzącego z zewnątrz, zatem są odmienne od tego co zmieniają i co tworzą. Podobną wątpliwość dotyczącą przeciwstawienia bezpieczeństwa zagrożeniu wyraził Aleksander Babiński, pisał on bowiem: „Zagrożenie, według Uniwersalnego słownika polskiego, oznacza: sytuację lub stan, które komuś zagrażają, lub w których ktoś czuje się zagrożony; także ktoś, kto stwarza taką sytuację. W określeniu tym pojawia się typowy błąd definicyjny: *idem per idem*. Jest to zatem definicja tautologiczna, nie wyjaśniająca pojęcia zagrożenia, gdyż *definiens* jest powtórzeniem *definiendum*”<sup>449</sup>.

Wiele kłopotów w dogłębnej analizie zjawisk dotyczących bezpieczeństwa może sprawić uznanie zagrożenia za sytuację. Sytuacja bowiem, jak pisał przed laty Tadeusz Tomaszewski, „obejmuje elementy otoczenia człowieka, wraz z nim samym, takie jakimi są one obiektywnie i w obiektywnych stosunkach wzajemnych i takie jakimi je postrzegają ludzie uczestniczący w tej sytuacji”<sup>450</sup>. Zagrożenie jest trudnością, które obok deprywacji, przeciążeń, utrudnień może wywołać sytuację trudną (wymagającą od działającego podmiotu zmiany dotychczasowej struktury działania<sup>451</sup>) i w tym rozumieniu zachodzi ono wówczas, „gdy zwiększone jest prawdopodobieństwo naruszenia jakiegokolwiek wartości ceniowej przez działający podmiot”<sup>452</sup>. W ujęciu psychologicznym można założyć za Tadeuszem Tomaszewskim i Janem Borkowskim, że „zagrożenie to każdy czynnik, zjawisko, proces przyrodniczy i (lub) cywilizacyjny posiadający potencjał destrukcyjny, który w określonych, szeroko pojętych sytuacjach trudnych może zaszkodzić istotnym wartościom materialnym i (lub) niematerialnym”<sup>453</sup>.

Włodzimierz Fehler za Stanisławem Dworeckim wskazuje, że zagrożeniem bezpieczeństwa państwa jest „splot zdarzeń wewnętrznych lub w stosunkach międzynarodowych, w których z dużym prawdopodobieństwem może wystąpić ograniczenie lub utrata warunków do niezakłóconego bytu i rozwoju wewnętrznego bądź naruszenie lub utrata

<sup>448</sup> B. Spinoza, *Etyka w...*s. 137.

<sup>449</sup> A. Babiński, *Zagrożenie*, w:] *Wyzwania, szanse, zagrożenie i ryzyko dla bezpieczeństwa narodowego charakterze wewnętrznym*, (red.) R. Jakubczak, B. Wiśniewski, WSPol, Szczytno 2016, s. 61.

<sup>450</sup> T. Tomaszewski, *Psychologia jako nauka o człowieku*, KiW, Warszawa 1966, s. 21-22.

<sup>451</sup> R. Gwardyński, *Determinanty zachowań ludzi w sytuacjach kryzysowych*, [w:] *Racjonalizacja systemu zarządzania kryzysowego. Tom II. Aspekty krajowe i międzynarodowe*, (red.) P. Bogdalski, B. Kaczmarczyk, B. Kogut, SA PSP, Kraków 2015, s. 11.

<sup>452</sup> B. Karolczak-Biernacka, *Studia nad zachowaniem się sportowca w sytuacji trudnej*, SiT, Warszawa 1986, s. 16.

<sup>453</sup> J. Borkowski, *Człowiek zagrożony niebezpieczny. Socjologia i psychologia zagrożeń*, Elipsa, Warszawa 2011, s. 15.



suwerenności państwa oraz jego partnerskiego traktowania w stosunkach międzynarodowych<sup>454</sup>.

Bezpieczeństwo narodowe związane jest ze stanem umożliwiającym przetrwanie państwa i narodu, ich rozwojem oraz swobodą realizacji interesów własnych. Interesy narodowe są określone w art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Z nich wynikają te dotyczące bezpieczeństwa. Zgodnie ze Strategią Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2014 roku zaliczono do nich:

- „dysponowanie skutecznym narodowym potencjałem bezpieczeństwa zapewniającym gotowość i zdolność do zapobiegania zagrożeniom, w tym odstraszenia, obrony i ochrony przed nimi oraz likwidowania ich następstw,
- silna pozycja międzynarodowa Polski i członkostwo w wiarygodnych systemach bezpieczeństwa międzynarodowego,
- ochrona indywidualna i zbiorowa obywateli przed zagrożeniami dla ich życia i zdrowia oraz przed naruszeniem, utratą lub degradacją istotnych dla nich dóbr (materialnych i niematerialnych),
- zapewnienie swobody korzystania przez obywateli z wolności i praw, bez szkody dla bezpieczeństwa innych osób i bezpieczeństwa państwa oraz zapewnienie tożsamości narodowej i dziedzictwa kulturowego,
- zapewnienie trwałego i zrównoważonego rozwoju potencjału społecznego i gospodarczego państwa, ze szczególnym uwzględnieniem ochrony środowiska naturalnego oraz warunków życia i zdrowia ludności jako podstawy bytowania<sup>455</sup>.

Współczesne państwa są organizacjami politycznymi, są zbiorem zorganizowanych instytucji, spójnych i wzajemnie powiązanych, operujących na pewnym terytorium zamieszkiwanym przez znaczną populację<sup>456</sup>. W Polsce w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa państwa wyspecjalizowane instytucje państwowe tworzą system bezpieczeństwa państwa w ramach którego współpracują. Pojęcie systemu wywodzi się z języka greckiego, w którym słowo *σύστημα* (*systema*) oznaczało „całość złożona, gromada, trzoda, zgromadzenie (...) system, układ<sup>457</sup>. Według słownika języka polskiego słowo system oznacza „skoordynowany układ elementów, zbiór tworzący pewną całość uwarunkowaną stałym, logicznym uporządkowaniem jego części składowych<sup>458</sup>”.

Zadaniem systemu bezpieczeństwa państwa jest zagwarantowanie jego bezpieczeństwa. System bezpieczeństwa państwa tworzą elementy, które można rozpatrywać w ujęciu podmiotowym i strukturalnym. W ujęciu podmiotowym elementami systemu bezpieczeństwa

<sup>454</sup> W. Fehler, *Podział zagrożeń*, [w:] *Bezpieczeństwo w teorii i badaniach naukowych*, (red.) B. Wiśniewski, WSPoL Szczytno, s. 32-33.

<sup>455</sup> *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2014, s. 10-11.

<sup>456</sup> P. Dunleavy, *Państwo*, [w:] *Przewodnik po współczesnej filozofii politycznej*, (red.) R.E. Goodin, F. Pettit, KiW, Warszawa 2002, s. 777.

<sup>457</sup> Z. Węcławski, *Słownik grecko-polski*, nakład i druk S. Orgelbranda Synów, Warszawa 1884, s. 622.

<sup>458</sup> M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego*, tom 3., PWN, Warszawa 1983, s. 387.

państwa jest „ogół podmiotów wykonujących określone funkcje (obowiązki) związane z zapewnieniem warunków bezpiecznego funkcjonowania struktur państwa oraz ochroną ludności i majątku narodowego przed skutkami oddziaływań kryzysowych i wojennych”<sup>459</sup>. W ujęciu strukturalnym elementy systemu należy rozpatrywać jako podmioty realizujące funkcje związane z zapewnieniem warunków bezpiecznego funkcjonowania struktur państwa oraz ochroną ludności i majątku narodowego przed skutkami oddziaływań kryzysowych i wojennych na wszelkich szczeblach organizacyjnych państwa<sup>460</sup>.

Z działalnością państwa związane są jego funkcje, będące następstwami działalności organów państwa rozpatrywanymi z określonego punktu widzenia<sup>461</sup>. Funkcje państwa można podzielić według różnych kryteriów np. pod kątem dziedzin, w których występują następstwa działalności państwowej. W takim ujęciu funkcje państwa można podzielić na:

- funkcję ochronno-przymusową (opartą na działalności związanej ze stosowaniem przymusu państwowego),
- funkcję gospodarczo-organizacyjną,
- funkcję kulturalno-wychowawczą<sup>462</sup>.

Bernard Wiśniewski odnosząc się do funkcji państwa wskazał, że można wyodrębnić siedem funkcji współczesnego państwa: wewnętrzną, zewnętrzną, gospodarczo-organizatorską, socjalną, adaptacyjną, regulacyjną i innowacyjną. Funkcja wewnętrzna państwa polega na zapewnieniu porządku i bezpieczeństwa wewnątrz kraju, co osiąga się przez działanie organów administracyjnych państwa<sup>463</sup>. Bezpieczeństwo wewnętrzne obok bezpieczeństwa zewnętrznego składa się na bezpieczeństwo państwa<sup>464</sup>.

Szczególną rolę w zakresie realizacji funkcji wewnętrznej państwa odgrywa Rada Ministrów. To ona na podstawie art. 146 ust. 1. Konstytucji prowadzi politykę wewnętrzną państwa<sup>465</sup>. Tu słowo polityka (gr. *πολίτευμα* to rządzenie, administracja kraju, polityka, państwo<sup>466</sup>) oznacza prowadzenie przez rząd działalności dotyczącej spraw wewnętrznych państwa<sup>467</sup>. Polityka, jak pisał Artur Bodnar, „odnosi się tej części stosunków międzyludzkich, których treścią jest panowanie, rządzenie, władza – narzucanie i egzekwowanie decyzji jednego człowieka lub grupy ludzkiej innym”<sup>468</sup>. Jednym ze składników działania politycznego jest decyzja polityczna stanowiąca składnik działania politycznego wykonywanego

<sup>459</sup> B. Wiśniewski, *System bezpieczeństwa...*, s. 122.

<sup>460</sup> Tamże.

<sup>461</sup> W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, PWN, Warszawa 1986, s. 81.

<sup>462</sup> Tamże, s. 84-85

<sup>463</sup> B. Wiśniewski, *Przygotowania obronne resortu spraw wewnętrznych*, WSPoL, Szczytno 2014, s. 134.

<sup>464</sup> *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego RP*, <http://bip.mon.gov.pl/polityka-bezpieczenstwa/artukul/dopobrania/biaa-ksiega-bezpieczenstwa-narodowego-rp-10325479/> (12.12.2017).

<sup>465</sup> *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2.04.1997 r., 1997 Nr 78, poz. 483, z późn. zm., art. 146. ust. 1.

<sup>466</sup> Z. Węclewski, *Słownik grecko-polski*, nakład i druk S. Orgelbranda Synów, Warszawa 1884, s. 622.

<sup>467</sup> M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego*, tom 3., PWN, Warszawa 1983, s. 785.

<sup>468</sup> A. Bodnar, *Decyzje polityczne. Elementy teorii*, PWN, Warszawa 1985, s. 100.

w formie zorganizowanego przejawiania się społecznej aktywności podmiotów politycznych<sup>469</sup>. Winić Narojek pisał, że „każda decyzja polityczna ma swoje zaplecze społeczne, któremu nigdy nie da się przypisać zupełnej jednolitości w zakresie preferencji. Każda jest też zwrócona w przyszłość i modyfikuje przyszły stan rzeczy w związku z czyimiś oczekiwaniami. Każda decyzja jest zawsze w jakimś stopniu wynikiem i antycypacją. Jednak różne systemy w niejednakowym stopniu eksponują w swych mechanizmach decyzyjnych różne logiki dochodzenia do rozstrzygnięć”<sup>470</sup>. Decyzje polityczne służą zaspokojeniu potrzeb i oczekiwań obywateli, wobec których podmiot decyzyjny sprawuje władzę. Wśród tych potrzeb są potrzeby bezpieczeństwa<sup>471</sup>. Obywatelstwo w doktrynie prawnej jest związane z przynależnością jednostki ludzkiej do danego państwa i podległości jego władzy<sup>472</sup>. Bycie obywatelem wiąże się z prawami i obowiązkami. Prawem obywatela jest możliwość wpływania na politykę wewnętrzną państwa<sup>473</sup>. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej gwarantuje, że Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli, a obywatel polski (z pewnymi wyłączeniami) ma prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania Prezydenta Rzeczypospolitej, posłów, senatorów i przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego<sup>474</sup>.

Rada Ministrów, na podstawie art. 146. ust. 4. pkt 7. Konstytucji, w zakresie i na zasadach określonych w prawie, zapewnia bezpieczeństwo wewnętrzne państwa<sup>475</sup>. Bezpieczeństwo wewnętrzne jest transsektorowym obszarem bezpieczeństwa, którego treść (cele, warunki, sposoby i środki) odnoszą się do środowiska wewnętrznego (wnętrza) państwa<sup>476</sup>. Pojęcie to jest różnie definiowane. Włodzimierz Fehler uważa, że bezpieczeństwo wewnętrzne „to zakotwiczone w porządku ustrojowym stan stosunków wewnętrznych i toczących się w ich ramach procesów, zapewniający skuteczną i harmonijną realizację interesów państwa oraz jego obywateli, a jednocześnie tworzący potencjał zdolności do sprawnego diagnozowania i reagowania w przypadkach pojawiających się zagrożeniach godzących w te interesy”<sup>477</sup>. Zbigniew Ścibiorek, Bernard Wiśniewski, Rafał Bolesław

<sup>469</sup> M. Karwat, W. Milanowski, *Racjonalność i optymalność działań politycznych*, [w:] *Decyzje polityczne w systemach społecznych*, (red.) A. Bodnar, W.J. Szczepański, PWN, Warszawa 1987, s. 34.

<sup>470</sup> W. Narojek, *Socjologiczno-polityczne aspekty procesu decyzyjnego (na przykładzie decyzji organów terenowych)*, [w:] *Kierowane w społeczeństwie. Analiza socjologiczna*, (red.) W. Morawski, PWN, Warszawa 1979, s. 463.

<sup>471</sup> A. Bodnar, *Decyzje polityczne...*, s. 110.

<sup>472</sup> J. Raciborski, *Obywatelstwo z perspektywy socjologicznej*, PWN, Warszawa 2011, s. 57.

<sup>473</sup> Tamże.

<sup>474</sup> *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2.04.1997 r., 1997 Nr 78, poz. 483, z późn. zm., art. 1 i art. 62. ust. 1.

<sup>475</sup> *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, art. 146. ust. 4 pkt 7.

<sup>476</sup> *Biała Księga...*

<sup>477</sup> W. Fehler, *O pojęciu polityki bezpieczeństwa wewnętrznego państwa*, Studia Prawnoustrojowe nr 23, 203-214, [http://bazhum.muzhp.pl/media/files/Studia\\_Prawnoustrojowe/Studia\\_Prawnoustrojowe-r2014-t-n23/Studia\\_Prawnoustrojowe-r2014-t-n23-s203-214/Studia\\_Prawnoustrojowe-r2014-t-n23-s203-214.pdf](http://bazhum.muzhp.pl/media/files/Studia_Prawnoustrojowe/Studia_Prawnoustrojowe-r2014-t-n23/Studia_Prawnoustrojowe-r2014-t-n23-s203-214/Studia_Prawnoustrojowe-r2014-t-n23-s203-214.pdf) (12.12.2017).

Kuc oraz Andrzej Dawidczyk przyjęli, że bezpieczeństwo wewnętrzne to: „Stan (proces) uzyskany w efekcie spełniania przez państwo funkcji wewnętrznej realizowanej w ramach strategicznej polityki bezpieczeństwa przejawiającej się ochroną zdrowia, życia ludzi i majątku narodowego przed bezprawnych działaniem, skutkami klęsk naturalnych i awarii technicznych”<sup>478</sup>.

W skład Rady Ministrów zapewniającej bezpieczeństwo wewnętrzne państwa wchodzi: Prezes Rady Ministrów, kierujący między innymi pracami Rady oraz ministrowie, kierujący określonymi działami administracji rządowej lub wypełniający zadania wyznaczone im przez Prezesa Rady Ministrów<sup>479</sup>. Do działów administracji rządowej zalicza się „Dział sprawy wewnętrzne”<sup>480</sup>. Obejmuje on zagadnienia związane między z:

- ochroną bezpieczeństwa i porządku publicznego,
- ochroną granicy Państwa, kontrolą ruchu granicznego i cudzoziemców oraz koordynacją działań związanych z polityką migracyjną państwa,
- zarządzaniem kryzysowym,
- obroną cywilną,
- ochroną przeciwpożarową,
- nadzorem nad ratownictwem górskim i wodnym,
- obywatelstwem,
- ewidencją ludności, dowodów osobistych i paszportów, w zakresie ustalonym w ustawach,
- rejestracją stanu cywilnego w zakresie ustalonym w ustawie oraz zmianą imion i nazwisk<sup>481</sup>.

W obręb bezpieczeństwa wewnętrznego wchodzi bezpieczeństwo publiczne, które jest różnie definiowane. W latach 70. XX wieku bezpieczeństwo publiczne rozumiano jako stan, w którym ogółowi obywateli indywidualnie nieoznaczonych, żyjących w państwie i społeczeństwie, nie grozi żadne niebezpieczeństwo i to niezależnie od tego, jakie byłoby jego źródło<sup>482</sup>. Według Tomasza Serafina i Sergiusza Parszowskiego bezpieczeństwem publicznym można określić „stan gwarantujący niezakłócone i zgodne z wolą obywateli funkcjonowanie instytucji państwowych, samorządowych i społecznych oraz urządzeń publicznych, a także bezpieczeństwo życia, zdrowia i mienia ludności w wyniku przestrzegania akceptowanego przez obywateli porządku prawnego”<sup>483</sup>.

<sup>478</sup>Z. Ścibiorek, B. Wiśniewski, R.B. Kuc, A. Dawidczyk, *Bezpieczeństwo wewnętrzne. Podręcznik akademicki*, Adam Marszałek, Toruń 2015, s. 22.

<sup>479</sup>*Konstytucja Rzeczypospolitej...*, art. 149, ust. 1.

<sup>480</sup>Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. 1997 Nr 141 poz. 943, z późn. zm., art. 5, pkt 24).

<sup>481</sup>Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji..., art. 29, ust. 1. pkt 1.

<sup>482</sup>S. Zalewski, *Zasadnicze aspekty bezpieczeństwa i porządku publicznego*, [w:] *Podstawowe determinanty koordynacji działań dotyczących bezpieczeństwa publicznego w województwie dolnośląskim*, (red.) B. Wiśniewski, D. Biel, PWSZ, Legnica 2014, s. 25.

<sup>483</sup>T. Serafin, S. Parszowski, *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych. Programy prewencyjne w systemie bezpieczeństwa*, Difin, Warszawa 2011, s. 33.

Zbigniew Ścibiorek, Bernard Wiśniewski, Rafał Bolesław Kuc oraz Andrzej Dawidczyk skłaniają się do tego by w bezpieczeństwie publicznym widzieć „ogół warunków i instytucji chroniących życie, zdrowie, mienie obywateli, majątek ogólnonarodowy, ustrój i suwerenność państwa przed zjawiskami groźnymi dla ładu prawnego, a także przed zjawiskami mogącymi zakłócić normalne funkcjonowanie obywateli, godzącymi w ogólnie przyjęte normy postępowania”<sup>484</sup>. Bezpieczeństwo publiczne to „system rozstrzygnięć prawno-publicznych i stosunków społecznych powstających lub kształtujących się w miejscach publicznych oraz stosunków społecznych powstających lub rozwijających się w miejscach niepublicznych, zapewniających w szczególności ochronę życia, zdrowia i mienia obywateli oraz mienia społecznego”<sup>485</sup>.

Bezpieczeństwo publiczne jest częścią bezpieczeństwa państwa, a zagrożenia bezpieczeństwa publicznego w wielkich rozmiarach mogą spowodować zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa, mogą wywołać kryzysy społeczne, sytuacje kryzysowe. Utrzymanie bezpieczeństwa i porządku publicznego wpisuje się w działania ochronne będące częścią działań strategicznych w sferze bezpieczeństwa narodowego. Jak zapisano w Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2014 roku: „Podstawą utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego na właściwym poziomie jest skuteczne zapobieganie ich naruszeniom, a także wykrywanie przestępstw i wykroczeń godzących w życie, zdrowie i mienie obywateli, jak również interesy państwa. Zadania realizowane w tym zakresie dotyczą różnego rodzaju czynów zabronionych, w tym zarówno przestępczości pospolitej, jak i zorganizowanej o charakterze ekonomicznym, narkotykowym i kryminalnym. Przedmiotowe działania pozostaną ukierunkowane na zwiększenie efektywności w zakresie przeciwdziałania i wykrywania przestępstw i wykroczeń, nieuchronności karanania ich sprawców, odzyskiwania utraconego mienia oraz minimalizowania strat budżetu państwa. Istotną rolę odgrywać będzie również koordynacja działań i współpraca z innymi podmiotami systemu bezpieczeństwa narodowego, w tym z właściwymi organami administracji publicznej oraz wewnętrznymi służbami ochrony, a także partnerami zagranicznymi i międzynarodowymi. Najważniejszą służbą realizującą zadania z tego zakresu jest Policja, właściwa w zakresie ochrony życia i zdrowia oraz mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra”<sup>486</sup>.

Policja, zgodnie z Ustawą z dnia 6 kwietnia 1990 roku o Policji, jest umundurowaną i uzbrojoną formacją służącą społeczeństwu i przeznaczoną do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego<sup>487</sup>.

<sup>484</sup> Z. Ścibiorek, B. Wiśniewski, R.B. Kuc, A. Dawidczyk, dz. cyt., s. 36.

<sup>485</sup> Tamże.

<sup>486</sup> *Strategia Bezpieczeństwa ...*, s. 36.

<sup>487</sup> Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. 1990 Nr 30 poz. 179 z późn. zm., art. 1. ust. 1).

Do podstawowych, określonych ustawą, zadań Policji należy:

- ochrona życia i zdrowia ludzi oraz mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra,
- ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym zapewnienie spokoju w miejscach publicznych oraz w środkach publicznego transportu i komunikacji publicznej, w ruchu drogowym i na wodach przeznaczonych do powszechnego korzystania,
- inicjowanie i organizowanie działań mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym i współdziałanie w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi,
- prowadzenie działań kontrterrorystycznych,
- wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców,
- współdziałanie z policjami innych państw oraz ich organizacjami międzynarodowymi, a także z organami i instytucjami Unii Europejskiej na podstawie umów i porozumień międzynarodowych oraz odrębnych przepisów,
- gromadzenie, przetwarzanie i przekazywanie informacji kryminalnych,
- prowadzenie zbiorów danych zawierających informacje gromadzone przez uprawnione organy o odciskach linii papilarnych osób, niezidentyfikowanych śladach linii papilarnych z miejsc przestępstw oraz o wynikach analizy kwasu deoksyrybonukleinowego (DNA)<sup>488</sup>.

Policja wykonuje zadania związane z zarządzaniem kryzysowym, rozumianym jako „działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, polegająca na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej”<sup>489</sup>. Zarządzanie to zestaw działań (będących celowym, świadomym i dowolnym zachowaniem ludzkim<sup>490</sup>), obejmujący planowanie, organizowanie, przeprowadzenie, podejmowanie decyzji, skierowanych na zasoby organizacji i realizowanych z zamiarem osiągnięcia założonych celów w sposób sprawny<sup>491</sup>. Zarządzanie kryzysowe to specyficzne zarządzanie, polegające na wykonywaniu działań w związku rzeczywistą utratą kontroli nad biegiem wydarzeń, gdy zakłócony zostaje dotychczasowy proces decyzyjny, gdy wydarzenia wyprzedzają reagowanie, występuje niedosyt informacji, a zarządzający muszą skupić się na krótkotrwałym planowaniu<sup>492</sup>.

<sup>488</sup>Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji..., art. 1. ust. 2.

<sup>489</sup>Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. 2017 poz. 209, art. 2).

<sup>490</sup>T. Pszczołowski, *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, PAN, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1978, s. 56.

<sup>491</sup>R.W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, PWN, Warszawa 2004, s. 6.

<sup>492</sup>J. Stawnicka, B. Wiśniewski, R. Socha, *Zarządzanie kryzysowe. Teoria, praktyka, konteksty, badania*, WSPoI, Szczytno 2011, s. 50.

Zarządzanie kryzysowe dotyczy takiego rodzaju sytuacji, które noszą miano sytuacji kryzysowej. Różnie jest ona definiowana. Według ustawy o zarządzaniu kryzysowym należy ją postrzegać jako szczególny rodzaj sytuacji „wpływającej negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołującą znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków”<sup>493</sup>.

Barbara Kaczmarczyk wskazywała, że z sytuacją kryzysową mamy do czynienia wówczas, gdy:

- „przekroczony zostanie akceptowany przez dany podmiot poziom zagrożeń i następuje eskalacja (wzrost, narastanie) – często dochodzi do utraty kontroli nad przebiegiem zdarzeń,
- zaniechanie podjęcia działań (reagowanie) może doprowadzić do kryzysu, jako kulminacyjnego elementu sytuacji kryzysowej, a w konsekwencji nawet do dezorganizacji danego systemu,
- rozwiązania sytuacji kryzysowej wymagają szczególnych działań oraz często dodatkowych nakładów sił i środków”<sup>494</sup>.

Na terenie Polski do szczególnie niebezpiecznych zjawisk mogących wywołać sytuację kryzysową zalicza się:

- powódzie,
- wichury,
- silne mrozy, zamiecie, zawieje śnieżne<sup>495</sup>.

Pojęcie sytuacji kryzysowej bywa definiowane nie tylko w sposób ogólny, uniwersalny dla wszystkich działających instytucji wchodzących w skład systemu bezpieczeństwa państwa, ale również w sposób specyficzny, dostosowany do potrzeb poszczególnych instytucji działających w ramach tego zarządzania. Przykładem może być definicja własna Policji funkcjonująca obok definicji ustawowej w latach 2007-2014. Wówczas to zgodnie z Zarządzeniem Nr 213 Komendanta Głównego Policji z dnia 28 lutego 2007 roku w sprawie metod i form przygotowania i realizacji zadań Policji w przypadkach zagrożenia życia i zdrowia ludzi lub ich mienia albo bezpieczeństwa i porządku publicznego sytuację kryzysową rozumiano także jako „zdarzenie sprowadzające niebezpieczeństwo dla życia i zdrowia ludzi lub mienia, spowodowane bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra lub klęską żywiołową, charakteryzujące się możliwością utraty kontroli nad przebiegiem zdarzeń albo eskalacji, w którym do ochrony bezpieczeństwa i porządku

<sup>493</sup> Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym..., art. 3., pkt 1.

<sup>494</sup> B. Kaczmarczyk, *Możliwości doskonalenia systemu zarządzania kryzysowego w Rzeczypospolitej Polskiej*, WSOWL, Wrocław 2015, s. 30.

<sup>495</sup> R. Gwardyński, *Zagrożenia i sytuacje kryzysowe w Polsce*, [w:] *Zarządzanie kryzysowe w Polsce i w państwach sąsiednich*, (red.) B. Kaczmarczyk, WSOWL, Wrocław 2017, s. 100.

publicznego niezbędne jest użycie większej liczby policjantów, w tym zorganizowanych w oddziały lub oddziały, w tym uzbrojone<sup>496</sup>.

Działania Policji związane z zarządzaniem kryzysowym odbywają się w ramach administracji państwowej, publicznej, a także w ramach systemu zarządzania kryzysowego. Administracja państwowa związana jest z realizacją w imieniu państwa zadań ściśle określonych przepisami prawa, należących do kompetencji uprawnionych podmiotów reprezentujących władztwo państwowe<sup>497</sup>. Administracja publiczna polega na realizacji zadań przez zawisłe organy państwa, a także przez organy samorządu terytorialnego, związanych z zaspokajaniem zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli, w tym potrzeby bezpieczeństwa<sup>498</sup>.

System zarządzania kryzysowego służy sprawnej realizacji działań prowadzonych w ramach zarządzania kryzysowego. Przyczynia się do współdziałania podmiotów wchodzących w jego skład, w tym zarówno wyspecjalizowanych jednostek sektora publicznego i prywatnego, jak i obywateli<sup>499</sup>. Elementami systemu zarządzania kryzysowego są według Katarzyny Sienkiewicz-Małyjurek i Franciszka R. Krynojewskiego:

- organy administracji państwowej wraz z jednostkami wykonawczymi,
- jednostki interwencyjno-ratownicze,
- organizacje pozarządowe,
- społeczeństwo,
- media<sup>500</sup>.

Zgodnie z ustawą o zarządzaniu kryzysowym Policja bierze udział w pracach na poziomie: krajowym, wojewódzkim, powiatowym i gminnym.

Komendant Główny Policji funkcjonuje w ramach Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, będącego organem opiniodawczo-doradczym<sup>501</sup>. Do zadań zespołu należy:

- przygotowywanie propozycji użycia sił i środków niezbędnych do opanowania sytuacji kryzysowych,
- doradzanie w zakresie koordynacji działań organów administracji rządowej, instytucji państwowych i służb w sytuacjach kryzysowych,
- opiniowanie sprawozdań końcowych z działań podejmowanych w związku z zarządzaniem kryzysowym,
- opiniowanie potrzeb w zakresie odtwarzania infrastruktury lub przywrócenia jej pierwotnego charakteru,

<sup>496</sup>R. Gwardyński, *Działania Policji w sytuacji kryzysowej*, [w:] *Administracja bezpieczeństwa. Wybrane problemy*, tom II, (red.) B. Wiśniewski, A. Babiński, A. Osierda, P. Kobes, WSA, Bielsko-Biała 2017, s. 49.

<sup>497</sup>Z. Rybicki, S. Piątek, *Zarys prawa administracyjnego i nauki administracji*, PWN, Warszawa 1984, s. 8.

<sup>498</sup>J. Boć, *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław 1997, s. 14.

<sup>499</sup>K. Sienkiewicz-Małyjurek, F.R. Krynojewski, *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*, Difin, Warszawa 2010, s. 71.

<sup>500</sup>Tamże.

<sup>501</sup>Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu..., art. 8., ust. 3., pkt. 6.



- opiniowanie i przedkładanie Radzie Ministrów Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego,
- opiniowanie projektu zarządzenia Prezesa Rady Ministrów<sup>502</sup>.

Komendant wojewódzkiej Policji funkcjonuje w ramach wojewódzkiego zespołu zarządzania kryzysowego będącym organem pomocniczym wojewody w zapewnieniu wykonywania zadań zarządzania kryzysowego<sup>503</sup>. Do zadań zespołu należy:

- ocena występujących i potencjalnych zagrożeń mogących mieć wpływ na bezpieczeństwo publiczne i prognozowanie tych zagrożeń,
- przygotowywanie propozycji działań i przedstawianie wojewodzie wniosków dotyczących wykonania, zmiany lub zaniechania działań ujętych w wojewódzkim planie zarządzania kryzysowego,
- przekazywanie do wiadomości publicznej informacji związanych z zagrożeniami.
- opiniowanie wojewódzkiego planu zarządzania kryzysowego<sup>504</sup>.

Komendant powiatowy, miejski Policji funkcjonuje w ramach powiatowego zespołu zarządzania kryzysowego<sup>505</sup>. Zespół powiatowy wykonuje na obszarze powiatu zadania przewidziane dla zespołu wojewódzkiego.

Funkcjonariusze Policji funkcjonują w ramach gminnego zespołu zarządzania kryzysowego<sup>506</sup>. Zespół gminny wykonuje na obszarze gminy zadania przewidziane dla zespołu wojewódzkiego.

Policja posiada regulacje prawne związane z określeniem form organizacyjnych działań policyjnych stosowanych w trakcie realizacji zadań związanych z obsługą zdarzeń kryzysowych oraz podczas wykonywania zadań obronnych Policji. Zgodnie z Zarządzeniem nr 23 Komendanta Głównego Policji z dnia z dnia 24 września 2014 r. w sprawie metod i form przygotowania i realizacji działań Policji w związku ze zdarzeniami kryzysowymi zdarzeniem kryzysowym jest: „Zdarzenie spowodowane bezprawnymi zamachami mogącymi spowodować niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzi albo mienia, charakteryzujące się możliwością utraty kontroli przez podmiot odpowiedzialny za stan bezpieczeństwa i porządku publicznego w miejscu zdarzenia albo eskalacji zagrożenia w stopniu wymagającym użycia do ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego policjantów zorganizowanych w oddziały lub pododdziały zwarte”<sup>507</sup>.

Do form organizacyjnych działań policyjnych stosowanych w trakcie realizacji zadań związanych z obsługą zdarzeń kryzysowych zalicza się: interwencję, akcję policyjną, operację policyjną i zabezpieczenie prewencyjne. Interwencja polega na niezwłocznym włączeniu

<sup>502</sup>Tamże, art. 9., ust. 1.

<sup>503</sup>Tamże, art. 14, ust. 9., pkt. 1.

<sup>504</sup>Tamże, art. 14, ust. 8.

<sup>505</sup>Tamże, art. 17, ust. 6., pkt. 1.

<sup>506</sup>Tamże, art. 19, ust. 6., pkt. 2.

<sup>507</sup>Zarządzenie nr 23 Komendanta Głównego Policji z dnia z dnia 24 września 2014 r. w sprawie metod i form przygotowania i realizacji działań Policji w związku ze zdarzeniami kryzysowymi (Dz.Urz.KGP.14.65, § 2., pkt 11).

się policjanta lub policjantów w tok zdarzenia będącego przestępstwem, wykroczeniem, zagrożeniem lub innym faktem istotnym dla stanu porządku i bezpieczeństwa publicznego, zmierzającym do ustalenia charakteru, rodzaju i okoliczności powstałego zdarzenia oraz przedsięwzięciach ukierunkowanych na przywrócenie naruszonego porządku i bezpieczeństwa publicznego. Akcja policyjna jest zespołem przedsięwzięć organizacyjnych, taktycznych i materiałowo-technicznych podejmowanych w celu zapobieżenia lub likwidacji zdarzenia kryzysowego, a z jego rodzaju i towarzyszących okoliczności wynika, że nie jest możliwe podjęcie skutecznych działań przy użyciu lub wykorzystaniu sił i środków pozostających aktualnie w dyspozycji jednostki Policji właściwej terytorialnie dla miejsca zdarzenia kryzysowego. Operacja policyjna jest zespołem przedsięwzięć organizacyjnych, taktycznych i materiałowo-technicznych podejmowanych w celu zapobieżenia lub likwidacji zdarzenia kryzysowego, w przypadku gdy obejmuje ono swoim zasięgiem obszar więcej niż jednej komendy powiatowej lub wojewódzkiej Policji albo w sytuacji prowadzenia działań przedłużających się w czasie lub do prowadzenia których niezbędne jest wsparcie siłami oddziałów, pododdziałów prewencji Policji lub jednostek lub komórek antyterrorystycznych Policji spoza potencjału jednostki Policji właściwej terytorialnie dla miejsca zdarzenia kryzysowego komendy wojewódzkiej Policji. Zabezpieczeniem prewencyjnym jest zespół przedsięwzięć organizacyjnych na poziomie interwencyjnym podejmowanych w celu niedopuszczenia do wystąpienia zdarzeń naruszających normy prawne w sytuacji kiedy z analizy zagrożeń wynika, że ich wystąpienie jest możliwe bądź istnieje duże prawdopodobieństwo wystąpienia zdarzenia kryzysowego<sup>508</sup>.

31 grudnia 2004 roku Komendant Główny Policji wprowadził Zarządzenie nr 1429 w sprawie wprowadzenia w Policji procedur reagowania w sytuacjach kryzysowych i zobowiązał do ich stosowania kierowników wszystkich jednostek organizacyjnych Policji. Wykaz procedur uwzględnia: protesty społeczne, zagrożenie atakiem terrorystycznym, akt terrorystyczny, niewypały i niewybuchy, kłęski żywiołowe, bunt w zakładzie karnym ucieczka z zakładu karnego, akt terrorystyczny z użyciem statku powietrznego. Procedury nie tylko uwzględniają realizację zadań własnych przez Policję, ale również współdziałanie z wyspecjalizowanymi instytucjami, właściwymi do zwalczania specyficznych rodzajów zagrożeń. Przykładowo, w przypadku pożaru klasyfikowanego jako kłęska żywiołowo Policja w swych jednostkach:

- po przyjęciu informacji o zdarzeniu kieruje na miejsce jego wystąpienia siły będące w służbie,
- zbiera dodatkowe, szczegółowe informacje związane ze zdarzeniem oraz podejmuje niezbędne działania na miejscu zdarzenia,
- powiadamia o zdarzeniu inne służby, strażę i inspekcje,

<sup>508</sup>Zarządzenie nr 23 Komendanta Głównego Policji z dnia 24 września 2014 r. w sprawie metod i form przygotowania i realizacji działań Policji w związku ze zdarzeniami kryzysowymi (Dz.Urz.KGP.14.65, § 2, pkt 12-15).

- w razie potrzeby w trybie alarmowym kieruje na miejsce zdarzenia dodatkowych funkcjonariuszy,
- w razie potrzeby powołuje w jednostce Policji sztab kryzysowy,
- nawiązuje współpracę i wymianę informacji z organem administracji publicznej i innymi instytucjami właściwymi do walki z pożarami, wchodzącymi w skład krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego.

Wokół terenów objętych pożarem:

- alarmuje ludność o występującym niebezpieczeństwie,
- monituje tereny zagrożone pożarem,
- zapewnienia utrzymanie bezpieczeństwa i porządku publicznego,
- zabezpiecza pomoc w ewakuacji osób w podeszłym wieku, poszkodowanych i chorych,
- zabezpiecza mienie ewakuowanej ludności w punktach jego składowania m.in. poprzez zorganizowanie patroli zapobiegających kradzieżom,
- lokalizuje miejsca newralgiczne na drogach i je zabezpiecza
- organizuje objazdy miejsc i rejonów występowania pożarów i zagrożonych pożarami,
- informuje środki masowego przekazu o występujących zagrożeniach i utrudnieniach w przemieszczaniu,
- prowadzi czynności dochodzeniowo-śledczych zmierzające do ustalenia przyczyn pożaru,
- identyfikuje ofiary śmiertelne zdarzeń,
- współdziała z:
  - zespołami reagowania kryzysowego organów administracji publicznej:
  - jednostkami Państwowej Straży Pożarnej:
  - służbą zdrowia:
  - zarządcami dróg:
  - organami administracji wojskowej:
  - Strażą Graniczną<sup>509</sup>.

Policja działając w ramach systemu zarządzania kryzysowego realizuje zadania własne, ale i współdziała z innymi podmiotami. Taki rodzaj współdziałania posiada cechy kooperacji zespołowej. Według Tadeusza Kotarbińskiego ze współdziałaniem zespołowym „ma się do czynienia wtedy i tylko wtedy, kiedy strony współdziałające (a może ich być, oczywiście, więcej niż dwie i nawet pospolicie dopiero wtedy mówi się zazwyczaj o zespole) łączy wspólny cel nadrzędny w stosunku do różnych celów indywidualnych. Bywa tak nie tylko wtedy, kiedy wszystkie strony współdziałające stawiają sobie świadomie taki cel nadrzędny, ale też wówczas, kiedy całość kooperacji tak jest zorganizowana, że wszyscy uczestnicy przyczyniają się do realizacji celu nadrzędnego chociażby przez to,

<sup>509</sup> Zarządzenie nr 1429 Komendanta Głównego Policji z dnia 31 grudnia 2004 r. w sprawie wprowadzenia w Policji procedur reagowania w sytuacjach kryzysowych i zobowiązań do ich stosowania kierowników wszystkich jednostek organizacyjnych Policji (Dz.Urz.KGP 2005 Nr 3., poz. 8).

że dążą do realizacji celów indywidualnych”<sup>510</sup>. Współpraca Policji z innymi podmiotami w ramach systemu zarządzania kryzysowego, analogicznie do współpracy w obszarze administracji publicznej obejmuje, jak pisał Bernard Wiśniewski:

- „doskonalenie i wdrażanie zasad i procedur współpracy,
- realizowanie przedsięwzięć zmierzających do utrzymania i zwiększenia posiadanych potencjałów,
- wzajemne wsparcie, przejawiające się realizacją zadań na korzyść współdziałających podmiotów,
- wymianę informacji”<sup>511</sup>.

Sprawne współdziałanie Policji z innymi podmiotami powinno uwzględniać skuteczność (współdziałanie ma prowadzić do wyznaczonego celu) oraz ekonomiczność (w którą wpisuje się oszczędność i wydajność)<sup>512</sup>. Organizacja współdziałania jest istotna dla sprawnego działania i powinna uwzględniać stadium przygotowania (planowanie, organizowanie, szkolenie, motywowanie), realizacji (gdy zagrożenie jest bezpośrednie), kontroli i wyciągania wniosków. Działania wspólne w ramach systemu zarządzania kryzysowego powinny być odpowiednio skoordynowane tak, by współdziałające podmioty nie tylko sobie nie przeszkadzały, lecz wzajemnie pomagały w osiągnięciu wspólnie założonego celu<sup>513</sup>.

Policja jest ważną instytucją wchodzącą w obręb systemu zarządzania kryzysowego. Do jej zadań należy zarówno utrzymywanie bezpieczeństwa publicznego, które może być zagrożone w sytuacji kryzysowej, jak wpieranie innych podmiotów (elementów systemu) będących właściwymi do przeciwdziałania zagrożeniom godzącym w bezpieczeństwo powszechne. Właściwie przygotowana Policja będąca zarówno elementem systemu bezpieczeństwa państwa, jak i systemu zarządzania kryzysowego stanowi istotne wsparcie dla innych elementów wymienionych systemów zwłaszcza w sytuacji szczególnie poważnych zagrożeń, w których samodzielna, oderwana od innych instytucji realizacja zadań nie może przynieść pożądanych wyników.

## Bibliografia

- Arystoteles, *Polityka*, PWN, Warszawa 2012.
- Babiński A., *Zagrożenie [w:] Wyzwania, szanse, zagrożenie i ryzyko dla bezpieczeństwa narodowego charakterze wewnętrznym*, (red.) R. Jakubczak, B. Wiśniewski, WSPoL, szcztyno 2016.

<sup>510</sup>T. Kotarbiński, *Abecadło praktyczności*, WP, Warszawa 1972, s. 29.

<sup>511</sup>B. Wiśniewski, *Podstawowe problemy współpracy administracji publicznej*, [w:] *Współpraca służb porządku publicznego z administracją rządową i samorządową*, (red.) A. Osierda, B. Wiśniewski, WSA, Bielsko-Biała 2008, s. 7.

<sup>512</sup>B. Wiśniewski, R. Gwardyński, *Rzecz o sprawności interwencyjnej policjantów*, [w:] *Administracja bezpieczeństwa. Wybrane problemy*, tom III, (red.) B. Wiśniewski, A. Babiński A. Osierda, P. Kobes, WSA, Bielsko-Biała 2017, s. 99.

<sup>513</sup>J. Kozioł, *Koordinacja i jej konteksty*, [w:] *Podstawowe determinanty koordynacji działań dotyczących bezpieczeństwa publicznego w województwie dolnośląskim*, (red.) B. Wiśniewski, D. Biel, PWSZ, Legnica 2014, s. 55.

- *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego RP*, <http://bip.mon.gov.pl/polityka-bezpieczenstwa/artkul/do-pobrania/biaa-ksiega-bezpieczenstwa-narodowego-rp-10325479/>.
- Boć J., *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław 1997.
- Bodnar A., *Decyzje polityczne. Elementy teorii*, PWN, Warszawa 1985.
- Borkowski J., *Człowiek zagrożony niebezpieczny. Socjologia i psychologia zagrożeń*, Elipsa, Warszawa 2011.
- Dunleavy P., *Państwo* [w:] *Przewodnik po współczesnej filozofii politycznej*, (red.) R.E. Goodin, F. Pettit, KiW, Warszawa 2002.
- Fehler W., *O pojęciu polityki bezpieczeństwa wewnętrznego państwa*, *Studia Prawnoustrojowe* nr 23, 203-214, [http://bazhum.muzhp.pl/media//files/Studia\\_Prawnoustrojowe/Studia\\_Prawnoustrojowe-r2014-t-n23/Studia\\_Prawnoustrojowe-r2014-t-n23-s203-214/Studia\\_Prawnoustrojowe-r2014-t-n23-s203-214.pdf](http://bazhum.muzhp.pl/media//files/Studia_Prawnoustrojowe/Studia_Prawnoustrojowe-r2014-t-n23/Studia_Prawnoustrojowe-r2014-t-n23-s203-214/Studia_Prawnoustrojowe-r2014-t-n23-s203-214.pdf).
- Fehler W., *Podział zagrożeń* [w:] *Bezpieczeństwo w teorii i badaniach naukowych*, (red.) B. Wiśniewski, WSPol Szczytno 2011.
- Fehler W., *Współczesne bezpieczeństwo*, Adam Marszałek, Toruń 2003.
- Foucault M., *Bezpieczeństwo, terytorium, populacja*, PWN, Warszawa 2014.
- Griffin R.W., *Podstawy zarządzania organizacjami*, PWN, Warszawa 2004.
- Gwardyński R., *Determinanty zachowań ludzi w sytuacjach kryzysowych* [w:] *Racjonalizacja systemu zarządzania kryzysowego. Tom II. Aspekty krajowe i międzynarodowe*, (red.) P. Bogdalski, B. Kaczmarczyk, B. Kogut, SA PSP, Kraków 2015.
- Gwardyński R., *Działania Policji w sytuacji kryzysowej* [w:] *Administracja bezpieczeństwa. Wybrane problemy*, tom III, (red.) B. Wiśniewski, A. Babiński, A. Osierda, P. Kobes, WSA, Bielsko-Biała 2017.
- Gwardyński R., *Interdyscyplinarne aspekty bezpieczeństwa – zarys teorii problemu* [w:] *Zeszyty naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy*, (red.) J. Wojtaś i inni, PWSZ, Legnica 2017.
- Gwardyński R., *Zagrożenia i sytuacje kryzysowe w Polsce* [w:] *Zarządzanie kryzysowe w Polsce i w państwach sąsiednich*, (red.) B. Kaczmarczyk, WSOWL, Wrocław 2017.
- Kaczmarczyk B., *Możliwości doskonalenia systemu zarządzania kryzysowego w Rzeczypospolitej Polskiej*, WSOWL, Wrocław 2015.
- Karolczak-Biernacka B., *Studia nad zachowaniem się sportowca w sytuacji trudnej*, SiT, Warszawa 1986.
- Karwat M., Milanowski W., *Racjonalność i optymalność działań politycznych* [w:] *Decyzje polityczne w systemach społecznych*, (red.) A. Bodnar, W.J. Szczepański, PWN, Warszawa 1987.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2.04.1997 r. (Nr 78, poz. 483, z późn. zm.).
- Kotarbiński T., *Abecadło praktyczności*, WP, Warszawa 1972.
- Kowalski J., *Pojęcie państwa* [w:] *Teoria państwa i prawa*, (red.) J. Kowalski, W. Lamętowicz, P. Winczorek, PWN, Warszawa 1983.

- Koziół J., *Koordinacja i jej konteksty* [w:] *Podstawowe determinanty koordynacji działań dotyczących bezpieczeństwa publicznego w województwie dolnośląskim*, (red.) B. Wiśniewski, D. Biel, PWSZ, Legnica 2014.
- Lang W., Wróblewski J., Zawadzki S., *Teoria państwa i prawa*, PWN, Warszawa 1986.
- Narojek W., *Socjologiczno-polityczne aspekty procesu decyzyjnego (na przykładzie decyzji organów terenowych)* [w:] *Kierowanie w społeczeństwie. Analiza socjologiczna*, (red.) W. Morawski, PWN, Warszawa 1979.
- Pszczołowski T., *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, PAN, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1978.
- Raciborski J., *Obywatelstwo z perspektywy socjologicznej*, PWN, Warszawa 2011.
- Rasłoń P., Troszczyńska L., *Transdyscyplinarność badań w naukach o bezpieczeństwie i w naukach o obronności* [w:] *Nauki o bezpieczeństwie. Wybrane problemy badań*, (red.) A. Czupryński, B. Wiśniewski, J. Zboina, CNBOP-PiB, Józefów 2017.
- Rousseau J.J., *Umowa społeczna*, Marek Derewiecki, Kęty 2009.
- Rybicki Z., Piątek S., *Zarys prawa administracyjnego i nauki administracji*, PWN, Warszawa 1984.
- Serafin T., Parszowski S., *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych. Programy prewencyjne w systemie bezpieczeństwa*, Difin, Warszawa 2011.
- Sienkiewicz-Małyjurek K., Krynojewski F.R., *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*, Difin, Warszawa 2010.
- Spinoza B., *Etyka w porządku geometrycznym dowiedziona*, PWN, Warszawa 2008.
- Stawnicka J., Wiśniewski B., Socha R., *Zarządzanie kryzysowe. Teoria, praktyka, konteksty, badania*, WSPoL, Szczytno 2011.
- *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2014.
- Szymczak M.(red.), *Słownik języka polskiego*, tom 1., PWN, Warszawa 1982.
- Szymczak M.(red.), *Słownik języka polskiego*, tom 2., PWN, Warszawa 1982.
- Szymczak M.(red.), *Słownik języka polskiego*, tom 3., PWN, Warszawa 1983.
- Ścibiorek Z., Wiśniewski B., Kuc R.B., Dawidczyk A., *Bezpieczeństwo wewnętrzne. Podręcznik akademicki*, Adam Marszałek, Toruń 2015.
- Tomaszewski T., *Psychologia jako nauka o człowieku*, KiW, Warszawa 1966.
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. 1990 Nr 30 poz. 179 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. 1997 Nr 141 poz. 943, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. 2017 poz. 209).
- Wawrzusiszyn A., *Współczesne zagrożenia bezpieczeństwa człowieka* [w:] *Sytuacje krytyczne a stres*, (red.) B. Wiśniewski, B. Kaczmarczyk, WSA, Bielsko-Biała 2012.
- Węclewski Z., *Słownik grecko-polski*, Nakład i druk S. Orgelbranda Synów, Warszawa 1884.

- Wiśniewski B., *Podstawowe problemy współpracy administracji publicznej* [w:] *Współpraca służb porządku publicznego z administracją rządową i samorządową*, (red.) A. Osierda, B. Wiśniewski, WSA, Bielsko-Biała 2008.
- Wiśniewski B., *Przygotowania obronne resortu spraw wewnętrznych*, WSPol, Szczytno 2014.
- Wiśniewski B., *System bezpieczeństwa państwa. Konteksty teoretyczne i praktyczne*, WSPol, Szczytno 2013.
- Wiśniewski B., Cieślarczyk M., *Współczesne rozumienie bezpieczeństwa* [w:] *Bezpieczeństwo w teorii i badaniach naukowych*, (red.) B. Wiśniewski, WSPol Szczytno.
- B. Wiśniewski, R. Gwardyński, *Rzecz o sprawności interwencyjnej policjantów* [w:] *Administracja bezpieczeństwa. Wybrane problemy*, tom III, (red.) B. Wiśniewski, A. Babiński, A. Osierda, P. Kobes, WSA, Bielsko-Biała 2017.
- Wiśniewski B., Jakubczak R., *Wprowadzenie* [w:] *Wyzwania, szanse, zagrożenie i ryzyko dla bezpieczeństwa narodowego charakterze wewnętrznym*, (red.) R. Jakubczak, B. Wiśniewski, WSPol, Szczytno 2016.
- Zalewski S., *Zasadnicze aspekty bezpieczeństwa i porządku publicznego* [w:] *Podstawowe determinanty koordynacji działań dotyczących bezpieczeństwa publicznego w województwie dolnośląskim*, (red.) B. Wiśniewski, D. Biel, PWSZ, Legnica 2014.
- Zarządzenie nr 1429 Komendanta Głównego Policji z dnia 31 grudnia 2004 r. w sprawie w sprawie wprowadzenia w Policji procedur reagowania w sytuacjach kryzysowych i zobowiązał do ich stosowania kierowników wszystkich jednostek organizacyjnych Policji (Dz.Urz.KGP 2005 Nr 3, poz. 8).
- Zarządzenie nr 23 Komendanta Głównego Policji z dnia z dnia 24 września 2014 r. w sprawie metod i form przygotowania i realizacji działań Policji w związku ze zdarzeniami kryzysowymi (Dz.Urz.KGP.14.65).
- Zawisza J., *Wybrane kwestie bezpieczeństwa* [w:] *Bezpieczeństwo narodowe i porządek publiczny w warunkach globalizacji*, (red.) J. Zawisza, Pro Pomerania, Słupsk 2009.





dr Andrzej Czop

Uniwersytet Pedagogiczny w Krakowie

## **Prywatny sektor ochrony niedocenianym elementem w zarządzaniu bezpieczeństwem wewnętrznym w Polsce**

Według Słownika Biura Bezpieczeństwa Narodowego bezpieczeństwo wewnętrzne państwa (bezpieczeństwo krajowe) to transsektorowy obszar bezpieczeństwa, którego treść (cele, warunki, sposoby i środki) odnosi się do środowiska wewnętrznego państwa (środowiska krajowego)<sup>514</sup>. Za jeden z ważniejszych sektorów tak rozumianego bezpieczeństwa wewnętrznego autorzy słownika uznali bezpieczeństwo publiczne. Z kolei według J. Widackiego i P. Sarneckiego termin bezpieczeństwo publiczne łączy w sobie pojęcie „bezpieczeństwa wewnętrznego państwa” oraz „bezpieczeństwa narodowego” i oznacza niezagrożone, prawidłowe działanie struktur publicznych, w których funkcjonują obywatele lub które działają dla obywateli, jak również egzekwują obowiązki obywatelskie wobec państwa<sup>515</sup>. Efektywnym funkcjonowaniem tych struktur zainteresowani są więc wszyscy członkowie społeczeństwa, gdyż zapewniają one realizację ich podstawowych potrzeb<sup>516</sup>. Zdaniem E. Ury głównym beneficjentem tak rozumianego bezpieczeństwa publicznego jest ogół społeczeństwa zaś samo bezpieczeństwo publiczne jest stanem, w którym obywatelom nie zagraża żadne niebezpieczeństwo i to niezależnie od źródła, które może je generować<sup>517</sup>. Zdefiniowaniem bezpieczeństwa publicznego zajął się również Sąd Najwyższy, który w wyroku wydanym 22 grudnia 1993 roku, określił, że jest to „całość porządku i urządzeń społecznych, chroniących obywateli przed zjawiskami groźnymi dla życia, zdrowia lub grożącymi poważnymi stratami w gospodarce narodowej”<sup>518</sup>. Ujęć teoretycznych w tym zakresie jest wiele. Wzmózione zainteresowanie bezpieczeństwem wewnętrznym i publicznym, narzędziami i sposobami zapewnienia realizacji

<sup>514</sup><https://www.bbn.gov.pl/pl/bezpieczenstwo-narodowe/minislownik-bbn-propozy/6035,MINISLOWNIK-BBN-Propozycje-nowych-terminow-z-dziedziny-bezpieczenstwa.html> data odczytu 15 październik 2017.

<sup>515</sup>M. Rozwadowski, *Doskonalenie systemów zarządzania bezpieczeństwem ruchu drogowego*, Wyższa Szkoła Bezpieczeństwa Publicznego i Indywidualnego „Apeiron” w Krakowie, Kraków 2014, s. 71-81.

<sup>516</sup>J. Widacki, P. Sarnecki, *Ustrój i organizacja Policji w Polsce oraz jej zadania w ochronie bezpieczeństwa i porządku*, Warszawa-Kraków 1997, s. 7-15.

<sup>517</sup>S. Pieprzny, *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Rzeszów 2012, s. 14.

<sup>518</sup>Wyrok Sądu Najwyższego z 22 grudnia 1993 r., I KZP 30/93, OSNKW, 1994 r., nr 1-2, poz. 6.

podstawowych potrzeb społeczeństwa w tym zakresie oraz rosnącą falą nowych zagrożeń ze strony globalizującego się świata, spowodowało emancypację nauk o bezpieczeństwie do miana samodzielnej nauki, której zakres przedmiotowy zarezerwowany był dotychczas dla nauk o polityce<sup>519</sup>, co warto podkreślić z punktu widzenia projektowania polityki bezpieczeństwa na płaszczyźnie centralnej, jak i zdecentralizowanej.

Zmiany ustrojowe o charakterze ekonomiczno-politycznym jakie rozpoczęły się w naszym kraju na początku lat 90. ubiegłego wieku spowodowały nie tylko akcelerację procesów gospodarczych i cywilizacyjnych zapewniających dynamiczny postęp i rozwój w różnych dziedzinach życia, ale także gwałtowny wzrost przestępczości i towarzyszących jej patologii społecznych. Zauważalną zaczęła być kwestia realizacji żywotnych interesów narodowych w wymiarze wewnętrznym (m.in. zachowanie integralności terytorialnej oraz ochrona praw i wolności obywateli) oraz istotnych interesów narodowych w wymiarze międzynarodowym (m.in. umacnianie międzynarodowych instytucji oraz rozwój stosunków pomiędzy państwami)<sup>520</sup>. Pojawiły się nieznane dotychczas nowe rodzaje przestępstw, w tym o charakterze zorganizowanym i międzynarodowym. Wejście Polski do koalicji antyterrorystycznej i udział Sił Zbrojnych RP zarówno w misjach stabilizacyjnych, jak i operacjach wojskowych poza granicami kraju stworzył dla naszego kraju realne zagrożenia ze strony ekstremistów. Przed organami państwa pojawił się wówczas realny problem, skutecznego przeciwstawiania się tym nowym wyzwaniom skutkującym wzrostem dynamiki zagrożenia bezpieczeństwa. W tej nowej sytuacji państwo szybko zorientowało się, że dotychczasowe, scentralizowane zarządzanie bezpieczeństwem jest nieefektywne i nie odpowiada nieznanym dotąd w Polsce determinantom zagrożeń.

Reakcją na zaistniałą sytuację było uchwalenie w dniu 26 sierpnia 1997 roku przez Sejm RP Ustawy o ochronie osób i mienia<sup>521</sup>, która była zdecydowanym krokiem zmierzającym do decentralizacji zapewniania bezpieczeństwa publicznego. W ten sposób podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą w obszarze ochrony przekazano znaczne kompetencje, a tym samym i odpowiedzialność za istotną sferę bezpieczeństwa obywateli i gospodarki państwa. Tym samym ustawodawca uznał, że partnerem organów państwowych w zakresie zapewniania bezpieczeństwa publicznego mają być przedsiębiorcy spełniający określone, wysokie wymagania i zatrudniający pracowników posiadających odpowiednie kwalifikacje. Pracowników ochrony nowa ustawa wyposażyła w szereg uprawnień, z których wcześniej mogli korzystać wyłącznie funkcjonariusze publiczni, takich jak: legitymowanie, zatrzymywanie osób, użycie środków przymusu bezpośredniego, a nawet broni palnej. Aktualnie w oparciu o tę regulację prawną będącą w istocie

<sup>519</sup> P. Łubiński, P. Jarząbek-Krysiak, P. Dubiński, *Różne oblicza politologii. Teoria – Historia – Wizerunek*, Stalowa Wola 2015, s. 56-57.

<sup>520</sup> P. Łubiński, *Komunikacyjny kontekst bezpieczeństwa. Interes narodowy w przekazie medialnym Ruchu Narodowego*, [w:] *Bezpieczeństwo współczesnego świata. Historia, wyzwania, konflikty zbrojne*, (red.) J. Karwat, Poznań 2014, s. 213-214.

<sup>521</sup> Dz.U.1997 Nr 114 poz. 740.

demonopolizacją bezpieczeństwa publicznego działa w Polsce 5200 podmiotów zajmujących się ochroną osób i mienia. Zatrudniają one około 300 tysięcy pracowników, z czego 114 tysięcy to osoby wpisane na listę kwalifikowanych pracowników ochrony fizycznej, a 18 tysięcy to kwalifikowani pracownicy zabezpieczenia technicznego. Pozostałą część stanowią osoby nieposiadające wpisu na listę kwalifikowanych pracowników ochrony<sup>522</sup>.

Zachodzące w Polsce procesy prywatyzacyjne objęły sferę bezpieczeństwa i porządku publicznego. Komercyjne podmioty gospodarcze przejęły ochronę większości miejsc i obiektów użyteczności publicznej, takich jak: banki, lotniska, porty, urzędy, stacje ujęć wody pitnej i inne, które wcześniej były ochraniające przez państwowe formacje mundurowe<sup>523</sup>. Niekiedy w literaturze firmy ochrony osób i mienia określa się mianem prywatnych policji (z ang. *private police*). Ta nazwa sugeruje, iż mamy tu do czynienia z podmiotami o charakterze pozapaństwowym. Pojawia się więc wewnętrzna sprzeczność, bowiem w Policji – organie administracji rządowej, pełnią służbę funkcjonariusze publiczni, działający tym samym w imieniu i z upoważnienia państwa<sup>524</sup>. Ponadto według brzmienia art. 1 ust. 1a Ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 roku o Policji, nazwa ta jest wyraźnie zastrzeżona jedynie dla formacji powołanej i funkcjonującej w oparciu o cytowaną ustawę. Samo słowo policja pochodzi z języka greckiego *politeja* i pierwotnie określało dział administracji państwowej, będący korpusem zorganizowanym na wzór militarny<sup>525</sup>. Tak więc trafniejszym jest posługiwanie się terminem „prywatny sektor ochrony”<sup>526</sup>.

Zgodnie z zapisami ustawy o ochronie osób i mienia (art. 2) przez ochronę osób rozumie się działania mające na celu zapewnienie bezpieczeństwa życia, zdrowia i nietykalności osobistej, a przez ochronę mienia działania zapobiegające przestępstwom i wykroczeniom przeciwko mieniu, a także przeciwdziałające powstawaniu szkód wynikających z tych zdarzeń. Aby ocenić jak ważny jest udział prywatnego sektora w zapewnianiu bezpieczeństwa publicznego w danym kraju przyjmuje się wskaźnik liczebności tych struktur w stosunku do liczby zatrudnionych policjantów na 100 tysięcy mieszkańców. Polska ze wskaźnikiem 518 pracowników ochrony wobec 265 policjantów na 100 tysięcy mieszkańców znalazła się w grupie takich państw europejskich jak: Węgry, Czechy, Wielka

<sup>522</sup> Por. A. Czop, *System bezpieczeństwa publicznego Rzeczypospolitej Polskiej ze szczególnym uwzględnieniem prywatnego sektora ochrony*. Podręcznik akademicki, Kraków 2016, s. 85-86.

<sup>523</sup> M. Rozwadowski M., *Zastosowanie nowoczesnej koncepcji zarządzania do optymalizacji efektywności pracy przedstawicieli grup dyspozycyjnych*, [w:] (red.) J. Maciejewski, M. Stochmal, *Metodologiczne problemy w badaniach grup dyspozycyjnych, Socjologia LVI, Grupy dyspozycyjne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2014, s. 84-93.

<sup>524</sup> M. Rozwadowski., *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych oraz działania zmierzające do jego poprawy*, „Kultura Bezpieczeństwa. Nauka-Praktyka-Refleksje”, Wyższa Szkoła Bezpieczeństwa Publicznego i Indywidualnego „Apeiron” w Krakowie, Kraków 2014, nr 15, s. 123.

<sup>525</sup> W. Kawka, *Policja w ujęciu historycznym i współczesnym*, Wilno 1939, s. 3.

<sup>526</sup> J. Gierszewski, *Firmy ochrony jako komercyjne organizacje odpowiedzialne za bezpieczeństwo innych podmiotów*, [w:] *Logistyka – Komunikacja – Bezpieczeństwo. Wybrane problemy*, M. Grzybowski (red.), Gdynia 2009, s. 171.

Brytania czy Luksemburg, w których liczba osób z firm komercyjnych przewyższa liczbę funkcjonariuszy odpowiedzialnych za kwestie bezpieczeństwa<sup>527</sup>.

Jak już zauważono wcześniej zasadnicze znaczenie dla powstania prywatnego sektora ochrony miały dynamicznie zachodzące zmiany ekonomiczno-ustrojowe i towarzyszące im nowe regulacje prawne. Przełomowym momentem było uchwalenie przez Sejm w dniu 23 grudnia 1988 roku Ustawy o działalności gospodarczej<sup>528</sup>. Ustawa ta była pierwszym aktem normatywnym umożliwiającym prowadzenie działalności komercyjnej w zakresie świadczenia usług ochrony osób i mienia. Wprowadziła ona wymóg obligatoryjnego uzyskania koncesji na prowadzenie takiej działalności, podobnie jak w przypadku usług detektywistycznych i pośrednictwa w sprawach paszportowych. Jednakże dopiero znalezienie cyt. ustawy w 1993 roku<sup>529</sup> stworzyło podstawy prawne do przeprowadzania kontroli działalności tych firm. Było to szczególnie istotne z uwagi na to, że osoby zatrudnione w prywatnym sektorze ochrony nie musiały posiadać żadnych licencji czy też certyfikatów w zakresie posiadania określonych predyspozycji czy umiejętności. Właściciele firm wymagali jedynie, by miały one sprawność fizyczną, a także pozwolenie na posiadanie broni palnej. Taki stan rzeczy powodował, że pracownikami ochrony zostawały często osoby przypadkowe, nie mające odpowiedniego przygotowania zawodowego. Warto zauważyć, że nie dysponowały one żadnymi specjalnymi uprawnieniami, a jedynie korzystały z tzw. uprawnień obywatelskich, czyli prawa do obrony koniecznej, działania w stanie wyższej konieczności czy ujęcia obywatelskiego. Takie uprawnienia nie dawały im szczególnej pozycji wynikającej z wykonywanych czynności ochronnych miały one bowiem charakter powszechny, dotyczących wszystkich obywateli naszego kraju. Zgodnie z art. 734 par. 2 Kodeksu cywilnego<sup>530</sup> osoby te otrzymywały także tzw. uprawnienia powierzone, czyli zleceniodawca przekazywał im umocowanie do wykonywania określonych czynności, oczywiście jedynie w takim zakresie jaki sam posiadał. Czynił to zawierając ze zleceniobiorcą umowy na dostarczenie usługi ochrony.

Po kilkunastu latach funkcjonowania sektora ochrony bez specjalnych uregulowań określających prawa i obowiązki właścicieli tych firm oraz wymagań stawianych zatrudnianym przez nich pracownikom zarówno państwo jak i samorządy gospodarcze sektora ochrony uznały, że powstanie Ustawy o ochronie osób i mienia jest sprawą priorytetową, która wymaga szybkiego procedowania. Należało w niej także określić uprawnienia pracowników ochrony oraz zasady sprawowania przez państwo nadzoru i kontroli nad prywatnym sektorem ochrony. To właśnie ta wspólna determinacja zmierzająca do prawnego uporządkowania spraw związanych z funkcjonowaniem firm ochrony doprowadziła

<sup>527</sup>J. Obergfell-Fuchs, *O znaczeniu prywatnych firm ochrony osób i mienia w Niemczech*, [w:] *Mit represyjności albo o znaczeniu prewencji kryminalnej*, (red.) J. Czapska, H. Kury, Kraków 2002, s. 689.

<sup>528</sup>Dz.U. Nr 41, poz. 324, z późn. zm.

<sup>529</sup>Dz.U. z 1993 r. Nr 134, poz. 646.

<sup>530</sup>Dz.U. 1964 Nr 16 poz. 93.

w konsekwencji do uchwalenia w dniu 22 sierpnia 1997 r. Ustawy o ochronie osób i mienia<sup>531</sup>. Ustawa ta dała podwaliny pod włączenie do systemu bezpieczeństwa publicznego firm ochrony osób i mienia. Według L. Korzeniowskiego zasadniczymi atrybutami charakteryzującymi system bezpieczeństwa, jako pewien typ systemu społecznego, są<sup>532</sup>:

- wspólny cel i poczucie więzi struktury jako całości oraz poszczególnych jej elementów,
- granicę definiującą zakres odrębności w stosunku do otoczenia,
- kulturę organizacyjną rozumianą jako wartości, normy i zasady regulujące działania osób i poszczególnych ogniw w procesach zachodzących w systemie,
- strukturę systemu, czyli wewnętrzny układ i relacje pomiędzy elementami systemu,
- współdziałanie elementów struktury ukierunkowane na realizację celu,
- kierownictwo zarządzające działaniami ogniw tworzących strukturę.

Dla zapewnienia efektywności tak rozumianego systemu konieczna jest dobra współpraca pomiędzy wszystkimi podsystemami celem realizacji podstawowego celu jakim jest zapewnienie bezpieczeństwa publicznego. Poszczególne podsystemy, pomimo iż funkcjonują w oparciu o różne regulacje prawne i posiadają odmienną podległość instytucjonalną, działają w jednym obszarze bezpieczeństwa publicznego, realizując różne zadania na rzecz jego bieżącego zapewniania. Stworzenie i zapewnienie sprawnego funkcjonowania systemu bezpieczeństwa publicznego należy do państwa. Jest to jedno z jego podstawowych i najważniejszych zadań<sup>533</sup>.

Prywatny sektor ochrony pomimo swej nazwy jest trzecim, po administracji rządowej i samorządowej, elementem systemu bezpieczeństwa publicznego w Polsce. Kwalifikowani pracownicy ochrony fizycznej uzyskali bowiem w granicach chronionych obiektów i obszarów poważne uprawnienia, którymi wcześniej dysponowali wyłącznie przedstawiciele państwowych służb mundurowych. Mają prawo do:

- ustalania uprawnień do przebywania na obszarach lub w obiektach chronionych oraz legitymowania osób, w celu ustalenia ich tożsamości,
- wezwania osób do opuszczenia obszaru lub obiektu w przypadku stwierdzenia braku uprawnień do przebywania na terenie chronionego obszaru lub obiektu albo stwierdzenia zakłócania porządku,
- ujęcia w granicach obszarów lub obiektów chronionych lub poza ich granicami osób stwarzających w sposób oczywisty bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego, a także dla chronionego mienia, w celu niezwłocznego oddania tych osób Policji,
- użycia lub wykorzystania środków przymusu bezpośredniego,
- użycia lub wykorzystania broni palnej.

<sup>531</sup> Dz.U. 1997 Nr 114 poz. 740.

<sup>532</sup> Por. L. Korzeniowski, *Podstawy nauk o bezpieczeństwie*, Warszawa 2012, s. 84.

<sup>533</sup> Por. A. Czop, *System bezpieczeństwa publicznego w Polsce*, [w:] „Kultura Bezpieczeństwa. Nauka – Praktyka – Refleksje”, nr 12, (red.) W. Hrynicki, J. Piwowarski, Kraków 2012, s. 74.

Użycie i wykorzystanie środków przymusu bezpośredniego i broni palnej oraz dokumentowanie tego użycia i wykorzystania odbywa się na zasadach określonych w Ustawie z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej<sup>534</sup>. Dlatego też przeprowadzono badania mające na celu ustalenie optymalnego wykorzystywania w procesie zapewniania bezpieczeństwa publicznego, firm ochrony osób i mienia<sup>535</sup>. Aby uzyskać odpowiedź na ten główny problem badawczy sformułował także pytania szczegółowe:

- Jaki jest aktualny stan uregulowań prawnych pozwalający na właściwe wykorzystanie prywatnego sektora ochrony do zapewniania bezpieczeństwa?
- Jak jest realizowana współpraca Policja jako państwowej formacji mundurowej oraz Straży Gminnej/Miejskiej jako samorządowej instytucji zapewniającej bezpieczeństwo z firmami ochrony osób i mienia?

W toku analizy uregulowań normatywnych stwierdzono, iż jedynym aktem prawnym, który dotyczy współdziałania firm ochrony osób i mienia z innymi formacjami odpowiedzialnymi za zapewnianie bezpieczeństwa publicznego jest Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 grudnia 1998 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad współpracy specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych z Policją, jednostkami ochrony przeciwpożarowej, obrony cywilnej i strażami gminnymi (miejskimi)<sup>536</sup>. Taką współpracę kierownik jednostki chronionej przez formacje ochronne podejmuje z właściwym terytorialnie komendantem jednostki organizacyjnej Policji, kierownikiem jednostki ochrony przeciwpożarowej, szefem obrony cywilnej oraz komendantem straży gminnej (miejskiej). Współpraca formacji ochronnych z Policją<sup>537</sup> polega w szczególności na wymianie informacji o zagrożeniach w zakresie bezpieczeństwa osób i mienia oraz zakłócania spokoju i porządku publicznego, współdziałaniu w celu utrzymania spokoju i porządku publicznego podczas zgromadzeń, imprez artystycznych, rozrywkowych i sportowych, w zakresie określonym w odrębnych przepisach, współdziałaniu przy zabezpieczaniu miejsc popełnienia przestępstw i wykroczeń w granicach chronionych obszarów, obiektów lub urządzeń oraz wzajemnych konsultacjach ukierunkowanych na doskonalenie metod tej współpracy.

Zakres przedmiotowy współpracy formacji ochronnych ze strażami gminnymi (miejskimi)<sup>538</sup> jest identyczny, jak w przypadku relacji z Policją. Współpraca formacji ochronnych z jednostkami ochrony przeciwpożarowej polega natomiast na podejmowaniu działań ochronnych i zabezpieczających w przypadku wystąpienia w granicach chronionych obszarów, obiektów lub urządzeń: pożaru, klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia, a w szczególności na wymianie informacji o powstałych zagrożeniach,

<sup>534</sup>Dz.U. z 2013 r., poz. 628.

<sup>535</sup>Zob. A. Czop, *Udział firm ochrony osób i mienia w zapewnianiu bezpieczeństwa publicznego w Polsce*, Katowice 2014.

<sup>536</sup>Dz.U. 1998 Nr 161 poz. 1108.

<sup>537</sup>Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. 1990 Nr 30 poz. 179).

<sup>538</sup>Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz.U. 1997 Nr 123 poz. 779).

wprowadzaniu na teren chronionych obszarów i obiektów jednostek ratowniczych, współdziałaniu przy przeprowadzaniu bezpiecznej ewakuacji ludzi i mienia oraz na zabezpieczeniu miejsc po pożarze, klęsce żywiołowej lub innym miejscowym zagrożeniu, w tym także uratowanego mienia.

Współpraca formacji ochronnych z obroną cywilną<sup>539</sup> sprowadza się do wymiany informacji o powstałych zagrożeniach, które zostały stwierdzone przez pracowników ochrony.

Z przeprowadzonej analizy wynika, iż nie istnieją uregulowania prawne określające możliwości i warunki współpracy prywatnego sektora ochrony z innymi niż Policja, Państwowa Straż Pożarna<sup>540</sup>, obrona cywilna<sup>541</sup> czy straże gminne/miejskie instytucjami zapewniającymi bezpieczeństwo publiczne. Taki stan prawny poważnie ogranicza zakres podmiotowy organów rządowego podsystemu bezpieczeństwa mogących prowadzić bieżącą współpracę z prywatnym sektorem ochrony. Skutkuje to brakiem spójności elementów systemu bezpieczeństwa. Dlatego też powinny istnieć regulacje prawne definiujące zakres, formy i obszary współpracy firm ochrony ze wszystkimi podmiotami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo, a nie tylko z niektórymi z nich.

Z badań analitycznych wynika, że ustawodawca określił zasady współpracy jedynie z częścią prywatnego sektora ochrony, którą stanowią specjalistyczne uzbrojone formacje ochronne. Takich podmiotów działa w Polsce 1084, a przeważającą większość (4116) stanowią firmy ochrony osób i mienia, które realizują swoje zadania na obszarach nie podlegających obowiązkowej ochronie. Tym samym ustawodawca nie przewidział ram prawnych określających możliwości współpracy z tymi podmiotami, pomimo tego, iż realizują one czynności należące wcześniej do kompetencji organów państwowych.

Brak jest także jakichkolwiek unormowań prawnych dotyczących współpracy Policji z firmami ochrony poza miejscami, obszarami i budynkami powierzonymi im do ochrony na podstawie umów cywilnoprawnych.

Ponadto przeprowadzono badania empiryczne stosując metodę sondażu diagnostycznego<sup>542</sup> przy użyciu narzędzia w postaci ankiety. Badaniem ankietowym<sup>543</sup>, które zostało przeprowadzone cztery lata temu, przed wejściem w życie znowelizowanej Ustawy o ochronie osób i mienia zostali objęci pracownicy ochrony zatrudnieni w firmach o zróżnicowanej wielkości zatrudnienia, kapitału i obszaru działania. Ponowne badania ukierunkowane na sprawdzenie, czy w zdiagnozowanej w 2013 roku sytuacji doszło do istotnych zmian

<sup>539</sup> Art. 137 Ustawy z dnia z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. 2004 Nr 241, poz. 2416 z późn. zm.).

<sup>540</sup> Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. 1991 Nr 88 poz. 400).

<sup>541</sup> Zob. W. Kitler, *Obrona cywilna*, Warszawa 2004.

<sup>542</sup> M. Łobocki, *Wprowadzenie do metodologii badań pedagogicznych*, Oficyna Wydawnicza „Impuls”, Kraków 2009, s. 255.

<sup>543</sup> Tamże, s. 252.

zostały przeprowadzone pod kierunkiem autora w 2017 roku, po trzech latach obowiązywania znowelizowanej Ustawy o ochronie osób i mienia<sup>544</sup>.

Niezwykle ważne dla uzyskania odpowiedzi na sformułowany problem badawczy było ustalenie stopnia gotowości do działania pracowników ochrony na rzecz bezpieczeństwa poza obszarem powierzonym im do ochrony. Stąd ankietowanym postawiono pytanie: „Czy widząc, że ktoś popełnia czyn zabroniony<sup>545</sup> poza chronionym obiektem podejmuje Pan/Pani interwencję?”. Odpowiedzi pozytywnej udzieliło aż 66,7% badanych. Zgłosili oni gotowość do działania, które nie wynika z realizowanego przez nich kontraktu. Tym samym stwierdzili, że gdy w miejscu publicznym zauważą zdarzenia zagrażające życiu, zdrowiu bądź mieniu, decydują się chronić te wartości bezinteresownie. 1/3 respondentów (33,3%) stanowili pracownicy ochrony, którzy nie zdecydowaliby się na podjęcie interwencji poza chronionym przez siebie obszarem.

W badaniu z roku 2017 badanej grupie pracowników ochrony postawiono identyczne pytanie. Odpowiedzi rozłożyły się prawie symetrycznie. 51% zapytanych osób potwierdziło swoje aktywne działania w przypadku zauważenia bezprawnego czynu zaistniałego poza ochranianym terenem. Prawie tyle samo respondentów (49%) odpowiedziało, że w takiej sytuacji zachowaliby się biernie i nie podjęliby interwencji. Ten wynik jest o 16% gorszy niż ten uzyskany przed czterema laty. Może to świadczyć o wzroście przekonania wśród pracowników ochrony, że nie warto podejmować działań, które wiązałyby się dla nich z ryzykiem, zwłaszcza że państwo nie zrealizowało do tej pory żadnych inicjatyw, które zwiększyłyby ochronę prawną osób podejmujących działania na rzecz bezpieczeństwa innych osób. Te dane muszą budzić niepokój, bo są tendencją odwrotną od oczekiwanej z punktu widzenia społecznych oczekiwań.

Kolejne pytania dotyczyły przebiegu współpracy pracowników ochrony z Policją, a w szczególności tego, czy ta służba wiodąca w zapewnianiu porządku i bezpieczeństwa publicznego zapewnia partycypację w tych działaniach prywatnego sektora ochrony. Odpowiedzi na te pytania mają kluczowe znaczenie z punktu widzenia diagnozy stopnia udziału firm ochrony osób i mienia w systemie bezpieczeństwa publicznego.

W 2013 roku aż 92,2% ankietowanych odpowiedziało, że Policja w ogóle nie angażuje ich do innych zadań, niż ochrona obiektu, który został im powierzony do ochrony. Świadczyło to, o całkowitym pomijaniu firm ochrony osób i mienia przez Policję, odgrywającą wiodącą rolę koordynatora przedsięwzięć na rzecz bezpieczeństwa, Potencjał tych firm w zdecydowanej większości przypadków pozostawał nie wykorzystany.

W 2017 roku brak angażowania przez Policję do czynności innych niż ochrona obiektu potwierdziło 85% respondentów. Wzrosła natomiast do 15% liczba osób, które były inspirowane przez funkcjonariuszy Policji do podejmowania innych zadań niż ochrona powierzonego obiektu. To pozytywna tendencja, która powinna być wzmocniana, gdyż

<sup>544</sup>Dz.U. 1997 Nr 114 poz. 740 z późn. zm.

<sup>545</sup>Art. 115§1 Ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz.U.2016.0.1137).



nadal zainteresowanie potencjałem tkwiącym w firmach ochrony odbiega od posiadanych przez nie możliwości.

Kolejne pytanie dotyczyło przekazywania przez Policję pracownikom ochrony informacji dotyczących miejsc szczególnie zagrożonych przestępczością, w których mogliby oni okazać swą pomoc, udzielając wsparcia tej służbie. W 2013 roku 93% respondentów odpowiedziało, że nie otrzymuje tego typu danych. Taka informacja miałaby duże znaczenie dla pracowników ochrony, gdyż wskazywałaby im na jaki obszar należałoby zwrócić szczególną uwagę. Istniałaby wówczas realna możliwość dyslokowania grup interwencyjnych<sup>546</sup>, oczekujących na wezwanie alarmowe w takich właśnie newralgicznych miejscach. To z pewnością dawałoby znaczący efekt prewencyjny.

To samo pytanie dotyczące informowania przez Policję o miejscach podwyższonego ryzyka zagrożenia przestępczością zadano ankietowanym w 2017 roku. Uzyskano prawie identyczny rozkład odpowiedzi. 90% respondentów udzieliło odpowiedzi negatywnej. Tylko 3% więcej niż w pierwszym badaniu było odpowiedzi pozytywnych. To bardzo zły wynik, który praktycznie nie zmienił się w ciągu kilku ostatnich lat. Policja w dalszym ciągu nie dzieli się swoją wiedzą z rozpoznania zagrożeń z potencjalnymi sojusznikami i partnerami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo.

Kolejna niepokojąca odpowiedź uzyskana w 2013 roku wskazywała, że 88,6% badanych nie otrzymała nigdy od Policji informacji o osobach przez nią poszukiwanych. Biorąc pod uwagę liczbę pracowników ochrony, ich obecność w wielu miejscach publicznych oraz dużą mobilność grup interwencyjnych z pewnością byłiby oni w stanie zauważyć osoby, które zaginęły<sup>547</sup> lub są poszukiwane w związku z poważnymi zarzutami karnymi. To dowód na to, że Policja w tym zakresie również nie wykorzystuje tak ważnego sojusznika, jak firmy ochrony.

W 2017 roku już o połowę była mniejsza ilość ankietowanych – 6%, którzy stwierdzili, że są im przekazywane informacje na temat osób poszukiwanych. Wzrosła natomiast do 94% liczba pracowników ochrony, którzy takich danych nie otrzymali.

W 2017 roku na pytanie dotyczące informowania pracowników ochrony przez Policję o poszukiwanych, skradzionych pojazdach negatywnej odpowiedzi udzieliło 93% respondentów. Policyjne statystyki świadczą o tym, że kradzieże aut, często luksusowych i kosztownych stanowią istotne zagrożenie, szczególnie w dużych ośrodkach miejskich. Znaczna mobilność patroli zmotoryzowanych firm ochrony, poruszających się ulicami polskich aglomeracji, pozwala im na dostrzeżenie skradzionych pojazdów i poinformowanie o ich lokalizacji dyżurnego Policji. Zaprezentowane dane wskazują, iż z tej możliwości

<sup>546</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 października 2011 r. w sprawie zasad uzbrojenia specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych i warunków przechowywania oraz ewidencjonowania broni i amunicji (Dz.U. 2011 Nr 245 poz. 1462).

<sup>547</sup> Zarządzenie Nr 124 Komendanta Głównego Policji z dnia 4 czerwca 2012 r. w sprawie prowadzenia przez Policję poszukiwania osoby zaginionej oraz postępowania w przypadku ujawnienia osoby o nieustalonej tożsamości lub znalezienia nieznanego zwłok oraz szczątków ludzkich.

ustalenia, a w konsekwencji odzyskania utraconych pojazdów i ujęcia sprawców kradzieży, Policja praktycznie w ogóle nie korzysta.

W 2017 roku rozkład uzyskanych w badaniu ankietowym odpowiedzi był bardzo podobny i wynosił odpowiednio 94% odpowiedzi negatywnych i tylko 6% potwierdzających fakt otrzymywania informacji o skradzionych pojazdach. Warto zauważyć, że obecnie policyjne dane wskazują na ponowny dynamiczny wzrost zagrożenia tego rodzaju przestępczością kryminalną.

Badanie ankietowe z 2013 roku pokazało, że Policja rzadko informuje pracowników ochrony o osobach, za którymi prowadzone są działania pościgowe<sup>548</sup>. Często są to wyjątkowo groźni przestępcy, gotowi na ekstremalne działania pozwalające im na uniknięcie odpowiedzialności karnej. Ich brutalność i desperacja stanowi duże zagrożenie dla bezpieczeństwa obywateli. Dlatego właśnie wszelkie informacje dotyczące tych przestępców są bardzo ważne, a pozyskiwanie dodatkowych źródeł informacji na ich temat powinno być działaniem obligatoryjnym, uzasadnionym prakseologicznie. Badanie z przed czterech lat wykazało, że 91% ankietowanych pracowników ochrony nigdy nie otrzymywało od Policji informacji o takich osobach.

W 2017 roku nastąpił dalszy spadek (o 3%) ilości pracowników ochrony, którzy otrzymywali informacje o osobach za którymi trwały działania pościgowe. To bardzo niekorzystna tendencja skutkująca tym, że już 94% respondentów twierdzi, że nigdy nie byli informowani o pościgu za sprawcami przestępstw.

Dla zbadania możliwości efektywnej wymiany informacji pomiędzy firmami ochrony, a formacjami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo zbadano też, czy pracownicy ochrony mają wydzielony kanał radiowy do bieżącego kontaktu z tymi formacjami. W 2013 roku 86% ankietowanych udzieliło odpowiedzi przeczącej. Oznacza to, że w sytuacji kryzysowej, w którą może być zaangażowanych wiele podmiotów, firmy ochrony mogły nie posiadać możliwości szybkiej komunikacji z tymi służbami. Nie istniała zatem możliwość bieżącej wymiany informacji o zagrożeniach, czy zadaniach wymagających realizacji.

W badaniu ankietowym zrealizowanym w 2017 roku uzyskano już diametralnie inne wyniki. Prawie połowa respondentów (44%) potwierdziła fakt posiadania wydzielonego kanału radiowego do utrzymywania łączności z innymi służbami odpowiedzialnymi za utrzymanie porządku i bezpieczeństwa. Daje to szansę na to, by w sytuacji wymagającej szybkiego podejmowania decyzji oraz reagowania na powstałe zagrożenia, informacje mogły docierać do adresatów bez opóźnienia, w czasie rzeczywistym. Taka formuła komunikacji znacząco wpływa na skuteczność prowadzonych działań, zwłaszcza akcji ratunkowych. To bardzo pozytywna zmiana w stosunku do sytuacji zdiagnozowanej przed czterema laty.

<sup>548</sup>Zob. Zarządzenie nr 1355 Komendanta Głównego Policji z dnia 20 grudnia 2007 r. w sprawie metod i form organizowania i prowadzenia przez Policję pościgów i zorganizowanych działań pościgowych.

W sytuacji kryzysowej<sup>549</sup>, takiej jak akcje ratownicze związane z kataklizmem, katastrofą czy klęską żywiołową jednoczesne przekazywanie bieżących informacji staje się elementem kluczowym dla efektywności prowadzonych działań. Ułatwia to zarządzanie i kompleksową koordynację realizowanej akcji. Wydzielony, osobny kanał radiowy umożliwia również szybkie wezwanie pomocy i znacznie skraca czas reakcji na zdarzenie. W sytuacji zaistnienia zdarzenia o charakterze przestępczym stwarza to warunki ograniczenia jego negatywnych skutków i zwiększa szanse na ewentualne zatrzymanie sprawców.

Przeprowadzone badania w układzie porównawczym pozwoliły autorowi na udzielenie odpowiedzi na postawione w pracy problemy szczegółowe. Autor uznał, że obecne uregulowania prawne nie pozwalają na właściwe wykorzystanie prywatnego sektora ochrony do zapewniania bezpieczeństwa. Jego zdaniem zarówno Ustawa o ochronie osób i mienia<sup>550</sup>, Ustawa o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej<sup>551</sup> jak i Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 grudnia 1998 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad współpracy specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych z Policją, jednostkami ochrony przeciwpożarowej, obrony cywilnej i strażami gminnymi (miejskimi)<sup>552</sup> to dobra baza do inkorporowania prywatnego sektora ochrony do działań na rzecz bezpieczeństwa. Niestety wskazane uregulowania nie normują wszystkich istotnych obszarów takiej partycypacji firm ochrony w systemie bezpieczeństwa publicznego. To stwarza wiele ograniczeń w wykorzystywaniu tych podmiotów do wspólnych z innymi formacjami działań na rzecz utrzymania bezpieczeństwa.

Przeprowadzony proces badawczy wykazał, że Policja jako państwowa formacja mundurowa oraz straż gminna/miejska jako samorządowa instytucja zapewniająca bezpieczeństwo nie prowadzą efektywnej współpracy z firmami ochrony osób i mienia pomimo, że pozwoliłaby ona na zwiększenie efektywności wspólnych działań na rzecz bezpieczeństwa publicznego. W obecnym systemie bezpieczeństwa publicznego trudno zaakceptować podejście zaprezentowane przez M. Murckę<sup>553</sup>, który uznał, że niedopuszczalne jest traktowanie relacji między policją a prywatnymi firmami jako kontaktów równorzędnych partnerów. Wyraził pogląd, że Policja musi zachować niezbędny dystans, aby móc neutralnie realizować swe ustawowe zadania<sup>554</sup>. Jego zdaniem policjanci mają odmienny etos zawodowy aniżeli pracownicy firm ochrony osób i mienia. Upraszczając zagadnienie przyjął, że dla właścicieli takich firm priorytetem są oczekiwania stawiane im przez zleceniodawcę, a dla Policji wszystkie zagrożenia są równie ważne i musi im przeciwdziałać bez względu na to kogo one dotyczą. Jak to określił, Policja przy realizacji swych

<sup>549</sup> Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U.2017. poz. 209).

<sup>550</sup> Dz.U. 1997 Nr 114 poz. 740.

<sup>551</sup> Dz.U. z 2013 r., poz. 628.

<sup>552</sup> Dz.U. 1998 Nr 161 poz. 1108.

<sup>553</sup> M. Murck, *Statement aus der Sicht eines Sozialwissenschaftlers*, [w:] *Privatisierung von polizeilichen Aufgaben*, (red.) R. Weiss, M. Plate, Wiesbaden 1996, s. 127.

<sup>554</sup> Por. Misiuk A., *Historia Policji w Polsce*, Warszawa 2012.

zadań w przeciwieństwie do prywatnych firm ochrony musi być „bezpartyjna”. Przyjęcie takiej postawy przez kierownictwo Policji może znacznie utrudniać pełne włączenie firm ochrony do systemu bezpieczeństwa. Brak aktu prawnego, który określałby obowiązek, a przynajmniej możliwość oraz zasady współdziałania Policji ze wszystkimi firmami ochrony osób i mienia, w pełnym obszarze spraw związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa stanowi istotną lukę legislacyjną. Uzyskując odpowiedzi na pytania szczegółowe uzyskano także odpowiedź na pytanie stanowiące podstawowy problem badawczy<sup>555</sup>. Brzmi ona: obecnie firmy ochrony osób i mienia nie są optymalnie wykorzystywane w procesie zapewniania bezpieczeństwa publicznego. Uzyskanie takiej diagnozy pozwoliło wskazać kierunki działania zmierzające do poprawy aktualnej sytuacji świadczącej o dysfunkcji systemu bezpieczeństwa publicznego. Te wnioski zmierzają bezpośrednio do zapewnienia większego udziału prywatnego sektora ochrony w zapewnianiu bezpieczeństwa. Oto najważniejsze z nich:

1. Wprowadzenie nowelizacji Rozporządzenia Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 grudnia 1998 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad współpracy specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych z Policją, jednostkami ochrony przeciwpożarowej, obrony cywilnej i strażami gminnymi (miejskimi)<sup>556</sup>. Powinna ona wprowadzić regulacje prawne precyzyjnie określające możliwości współpracy firm ochrony z innymi formacjami przy prowadzeniu zabezpieczaniu obiektów podlegających obowiązkowej ochronie.
2. Stworzenie aktu prawnego, który regulowałby relacje pomiędzy firmami ochrony nie będącymi specjalistycznymi uzbrojonymi formacjami ochrony, a państwowymi formacjami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo. Powinien on definiować obszar współpracy oraz obowiązki podmiotów w niej uczestniczących. Regulacje winny być precyzyjne, tak by nie rodziły wątpliwości o jakie konkretne działania chodzi w trakcie realizowanego współdziałania sektora prywatnego ze służbami mundurowymi.
3. Określenie w drodze rozporządzenia możliwości współpracy firm ochrony osób i mienia z takimi podmiotami rządowego sektora bezpieczeństwa<sup>557</sup> jak: Żandarmeria Wojskowa<sup>558</sup>, Straż Graniczna<sup>559</sup>, Służba Więzienna<sup>560</sup>, Inspekcja Transportu Drogowego<sup>561</sup>, Straż

<sup>555</sup> M. Łobocki, *Metody badań pedagogicznych*, Warszawa 1984, s. 110.

<sup>556</sup> Dz.U. 1998 Nr 161 poz. 1108.

<sup>557</sup> M. Kucharski, *Służby ochrony władz*, [w:] *Instytucje bezpieczeństwa narodowego*, (red.) M. Paździor, B. Szmulik, Warszawa 2012.

<sup>558</sup> Ustawa o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych z dnia 24 sierpnia 2001 r. (Dz.U. Nr 123, poz. 1353 z późn. zm.).

<sup>559</sup> Paśnik J., *Straż Graniczna prawne podstawy działania i uprawnień*, Warszawa 2003.

<sup>560</sup> Zob. T. Przesławski, *Służba Więzienna w Polsce administracja i podstawy prawne działania*, Warszawa 2012.

<sup>561</sup> Zob. B. Szmulik, *Inspekcja Transportu Drogowego*, [w:] *Instytucje bezpieczeństwa narodowego*, (red.) M. Paździor, B. Szmulik, Warszawa 2012.

Leśna<sup>562</sup> i Straż Ochrony Kolei<sup>563</sup>. Przyczyniłoby się to do zwiększenia poczucia więzi struktury bezpieczeństwa jako całości. Uporządkowałoby także relacje pomiędzy ogniwami systemu bezpieczeństwa usprawniając ich współdziałanie, ukierunkowane na realizację wspólnego celu jakim jest zapewnienie bezpieczeństwa. To w konsekwencji może zwiększyć wydolność struktury bezpieczeństwa i podnieść efektywności jej działania.

4. Wprowadzenie w Ustawie o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej<sup>564</sup> oraz w Ustawie o ochronie osób i mienia<sup>565</sup> możliwości użycia broni i środków przymusu bezpośredniego przez pracownika ochrony również poza chronionym obiektem, w sytuacji konieczności odparcia bezprawnego zamachu na życie, zdrowie własne i innych osób. Obecnie, jeśli uzbrojeni i wyposażeni w środki przymusu bezpośredniego pracownicy ochrony wchodzący w skład grupy interwencyjnej zauważą poza chronionym terenem sytuację zagrażającą życiu napadniętego, nie mają możliwości skorzystania z prawa do użycia broni i środków przymusu bezpośredniego. Mają jedynie uprawnienia obywatelskie takie jak: obrona konieczna<sup>566</sup>, stan wyższej konieczności<sup>567</sup> czy ujęcie obywatelskie<sup>568</sup>.
5. Wprowadzenie w Kodeksie karnym<sup>569</sup> zapisu umożliwiającego by w sytuacji narażania własnego życia czy zdrowia pracownik ochrony mógł korzystać z ochrony prawnej przewidzianej dla funkcjonariusza publicznego. To wzmacniałoby jego pozycję wobec napastników, którym za spowodowanie uszczerbku na zdrowiu (lub za sam zamach na takiego pracownika ochrony, a nawet jego znieważenie) groziłaby wyższa, kwalifikowana odpowiedzialność karna.
6. Zawieranie porozumień pomiędzy komendantami powiatowymi/miejskimi Policji<sup>570</sup>, a firmami ochrony osób i mienia, które mają porządkować współpracę, ale nie mogą jej zastępować. Współpraca ta powinna być objęta stałym monitoringiem i zapewniać w miarę częste i regularne kontakty osób odpowiedzialnych za realizację tego projektu. Ważna jest jego okresowa ewaluacja dająca możliwość elastycznego wprowadzania zmian umożliwiających jego bieżącą aktualizację. Porozumienie, które mogłoby być zawierane przez firmy ochrony osób i mienia z Policją czy strażą gminną/miejską powinno określać w szczególności:

<sup>562</sup> Zob. I. Kobus, *Straż leśna, łowiecka, rybacka, parku*, Szczytno 2008.

<sup>563</sup> <http://www.portalsamorzadowy.pl/prawo-i-finanse/straz-ochrony-kolei-od-2017-r-pod-nadzorem-mswia,79928.html> (05.11.2017).

<sup>564</sup> Dz.U. z 2013 r., poz. 628.

<sup>565</sup> Dz.U. 1997 Nr 114 poz. 740.

<sup>566</sup> Art. 25 Kodeksu karnego, Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. (Dz.U. 1997 Nr 88 poz. 553).

<sup>567</sup> Art. 26 Kodeksu karnego.

<sup>568</sup> Art. 243 Kodeksu postępowania karnego, Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. (Dz.U. 1997 Nr 89 poz. 555).

<sup>569</sup> Dz.U. 1997 Nr 88 poz. 553.

<sup>570</sup> Art. 6c – Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U.2017.0.2067).

- wymianę informacji o zagrożeniach występujących na określonym terenie,
- zorganizowanie systemu łączności Policji, straży gminnej/ miejskiej i firm ochrony,
- rozmieszczanie grup interwencyjnych z uwzględnieniem zagrożeń występujących na danym terenie,
- współpracę przy zapewnieniu spokoju i porządku w miejscach zgromadzeń, imprez artystycznych, rozrywkowych i sportowych, a także w innych miejscach publicznych,
- pomoc w organizowaniu i prowadzeniu szkoleń pracowników ochrony,
- przekazywanie informacji w zakresie obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach dozorowanych przez firmę ochrony.

### Bibliografia

- Czop A., *System bezpieczeństwa publicznego Rzeczypospolitej Polskiej ze szczególnym uwzględnieniem prywatnego sektora ochrony. Podręcznik akademicki*, Wyższa Szkoła Bezpieczeństwa Publicznego i Indywidualnego „Apeiron”, Kraków 2016.
- Czop A., *System bezpieczeństwa publicznego w Polsce* [w:] „Kultura Bezpieczeństwa. Nauka – Praktyka – Refleksje”, nr 12, (red.) W. Hrynicki, J. Piwowarski, Wyższa Szkoła Bezpieczeństwa Publicznego i Indywidualnego „Apeiron”, Kraków 2012.
- Gierszewski J., *Firmy ochrony jako komercyjne organizacje odpowiedzialne za bezpieczeństwo innych podmiotów* [w:] *Logistyka – Komunikacja – Bezpieczeństwo. Wybrane problemy*, M. Grzybowski (red.), Wyższa Szkoła Administracji i Biznesu im. Eugeniusza Kwiatkowskiego, Gdynia 2009.
- Kawka W., *Policja w ujęciu historycznym i współczesnym*, Zakład Administracji i Prawa Administracyjnego Uniwersytet Stefana Batorego, Wilno 1939.
- Korzeniowski L., *Podstawy nauk o bezpieczeństwie*, Difin, Warszawa 2012.
- Łubiński P., Jarząbek-Krysiak P., Dubiński P., *Różne oblicza politologii. Teoria – Historia – Wizerunek*, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II w Lublinie, Stalowa Wola 2015.
- Łubiński P., *Komunikacyjny kontekst bezpieczeństwa. Interes narodowy w przekazie medialnym Ruchu Narodowego* [w:] *Bezpieczeństwo współczesnego świata. Historia, wyzwania, konflikty zbrojne*, (red.) J. Karwat, Wyższa Szkoła Handlu i Usług, Poznań 2014.
- Murck M., *Statement aus der Sicht eines Sozialwissenschaftlers* [w:] *Privatisierung von polizeilichen Aufgaben*, (red.) R. Weiss, M. Plate, Bundeskriminalamt, Wiesbaden 1996.
- Oberfell-Fuchs, O znaczeniu prywatnych firm ochrony osób i mienia w Niemczech [w:] *Mit represyjności albo o znaczeniu prewencji kryminalnej*, (red.) J. Czapska, H. Kury, Zakamycze, Kraków 2002.
- Pieprzny S., *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Uniwersytet Rzeszowski, Rzeszów 2012.
- Rozwadowski M., *Doskonalenie systemów zarządzania bezpieczeństwem ruchu drogowego*, Wyższa Szkoła Bezpieczeństwa Publicznego i Indywidualnego „Apeiron” w Krakowie, Kraków 2014.

- Rozwadowski M., *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych oraz działania zmierzające do jego poprawy*, „Kultura Bezpieczeństwa. Nauka-Praktyka-Refleksje”, Wyższa Szkoła Bezpieczeństwa Publicznego i Indywidualnego „Apeiron” w Krakowie, Kraków 2014, nr 15.
- Rozwadowski M., *Zastosowanie nowoczesnej koncepcji zarządzania do optymalizacji efektywności pracy przedstawicieli grup dyspozycyjnych* [w:] (red.) J, Maciejewski, M. Stochmal, Metodologiczne problemy w badaniach grup dyspozycyjnych, Socjologia LVI, Grupy dyspozycyjne, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2014.
- Widacki J., Sarnecki P., Ustrój i organizacja Policji w Polsce oraz jej zadania w ochronie bezpieczeństwa i porządku, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa-Kraków 1997.
- Wyrok Sądu Najwyższego z 22 grudnia 1993 r., *IKZP 30/93, OSNKW*, 1994 r., nr 1-2, poz. 6.
- Ustawa z dnia 26 sierpnia 1997 roku o ochronie osób i mienia (Dz.U.1997 Nr 114 poz. 740).
- Ustawa z dnia 23 grudnia 1988 roku o działalności gospodarczej (Dz.U. Nr 41, poz. 324. z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 16 grudnia 1993 r. o zmianie niektórych ustaw regulujących zasady opodatkowania i niektórych innych ustaw (Dz.U. z 1993 r. Nr 134, poz. 646).
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. 1964 Nr 16 poz. 93).
- Ustawa z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej (Dz.U. z 2013 r., poz. 628).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 grudnia 1998 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad współpracy specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych z Policją, jednostkami ochrony przeciwpożarowej, obrony cywilnej i strażami gminnymi (miejskimi) (Dz.U. 1998 Nr 161 poz. 1108).
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. 1990 Nr 30 poz. 179).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz.U. 1997 Nr 123 poz. 779).
- Ustawa z dnia z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2004 Nr 241, poz. 2416 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. 1991 Nr 88 poz. 400).
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz.U. 1997 Nr 88 poz. 553).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 października 2011 r. w sprawie zasad uzbrojenia specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych i warunków przechowywania oraz ewidencjonowania broni i amunicji (Dz.U. 2011 Nr 245 poz. 1462).
- Zarządzenie Nr 124 Komendanta Głównego Policji z dnia 4 czerwca 2012 r. w sprawie prowadzenia przez Policję poszukiwania osoby zaginionej oraz postępowania w przypadku ujawnienia osoby o nieustalonej tożsamości lub znalezienia nieznanymi zwłok oraz szczątków ludzkich.

- Zarządzenie nr 1355 Komendanta Głównego Policji z dnia 20 grudnia 2007 r. w sprawie metod i form organizowania i prowadzenia przez Policję pościgów i zorganizowanych działań pościgowych.
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U.2017, poz.209).
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych (Dz.U. Nr 123, poz. 1353 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz.U. 1997 Nr 89 poz. 555).
- <https://www.bbn.gov.pl/pl/bezpieczenstwo-narodowe/minislownik-bbn-propozy/6035,MI-NISLOWNIK-BBN-Propozycje-nowych-terminow-z-dziedziny-bezpieczenstwa.html>.
- <http://www.portalsamorzadowy.pl/prawo-i-finanse/straz-ochrony-kolei-od-2017-r-pod-nadzorem-mswia,79928.html>.



**Część III**  
**Bezpieczeństwo**  
**powszechne**  
**– podejście funkcjonalne**



st. kpt. dr inż. Janusz Popis

Akademia Sztuki Wojennej w Warszawie

## Zakres przedmiotowo-podmiotowy zagrożeń naturalnych

Jedną z najbardziej elementarnych potrzeb człowieka jest zapewnienie bezpieczeństwa będącego wartością o charakterze uniwersalnym. Pojęcie to zwykle łączone jest z profilaktyką bezpieczeństwa. To z kolei wymaga świadomości zagrożeń, a od tego jaki jest stopień tej świadomości zależy efekt wspomagania. Niektórzy twierdzą, że świadomość zagrożeń powinno mierzyć się wiedzą, którą należy ustawicznie zdobywać oraz stale doskonalić. Herbert George Wells, XIX-wieczny brytyjski pisarz i biolog, jeden z pionierów gatunku *science fiction* wyraził to słowami: „Edukacja to wyścig między cywilizacją a katastrofą”.

Obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa swoim obywatelom jest jednym z podstawowych obowiązków każdego państwa bez względu na jego wielkość, ustrój polityczny czy położenie geograficzne. W Polsce obowiązek ten wynika bezpośrednio z zapisu Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. Uszczegółowienie zapisów 5. artykułu Konstytucji zostało zawarte w poszczególnych ustawach.

Pojęcia „bezpieczeństwo” i „zagrożenie” są ze sobą ściśle powiązane i w zasadzie nie da się rozpatrywać ich oddzielnie. Bezpieczeństwo oznacza inaczej „niezagrożenie”. A „zagrożenie” definiuje się przez zapowiedź czegoś złego, niebezpiecznego lub ostrzeżenie pod groźbą jakichś konsekwencji<sup>571</sup>. To także gwarancja warunkująca rozwój społeczeństwa i jego przetrwanie, wymagająca ustawicznej troski, ale w zamian dająca poczucie pewności i szansę przyszłego rozwoju<sup>572</sup>.

Natomiast zagrożenia naturalne to takie, które nie wynikają z działalności człowieka – zanieczyszczeniami ziemi, wody, powietrza itp. Istniały od zawsze zagrażając ludziom, zwierzętom oraz roślinom. Spowodowane są różnymi czynnikami – ruchami skorupy ziemskiej, klimatem czy też żywiołami.

W literaturze przedmiotu termin ten jest interpretowany niejednoznacznie. Jednak większość znawców tematu określa go tak, jak już wskazano powyżej, czyli jako zjawisko naruszające stan bezpieczeństwa.

Bernard Wiśniewski – powołując się na *Wiktymologię* B. Hołysta – wskazuje, że zagrożenie jako zjawisko należy widzieć dwustronnie. Z jednej strony jako obawę utraty wysoko

<sup>571</sup> *Słownik języka polskiego*, PWN, tom 3, Warszawa 1981, s. 907.

<sup>572</sup> *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2002, s. 13.

cenionych wartości oraz własnego życia i z drugiej strony jako sytuacji nieuświadomiane przez jednostkę<sup>573</sup>. W języku potocznym natomiast zagrożenie to obawa człowieka przed utratą dóbr materialnych lub wartości do których zaliczyć należy zdrowie, życie i wolność<sup>574</sup>.

Na wzrost zagrożeń ma wpływ wiele czynników, między innymi takie jak rozwój cywilizacji czy globalizacja<sup>575</sup>.

Istnieje wiele typologii zagrożeń, uwzględniających różne kryteria. Według jednej z nich zagrożenia możemy podzielić na naturalne (pierwotne), cywilizacyjne (sztuczne lub antropogeniczne) i społeczne. Inny podział to podział na zagrożenia militarne i niemilitarne. W zależności od czasu występowania można podzielić je na zagrożenia krótkotrwałe (chwilowe) i długotrwałe.

Marek Małaczyński zwraca uwagę na podział zagrożeń na ciągłe i nagłe. Wśród ciągłych, związanych z oddziaływaniem niekorzystnego czynnika na organizm żywy w długim okresie czasu, wylicza np. długotrwałe picie skażonej wody albo oddychanie powietrzem, które zostało skażone. Często bowiem niewielkie stężenie szkodliwych związków chemicznych w wodzie, które może wystąpić np. w wyniku powodzi, nie wywołuje objawów nawet w bardzo długim okresie czasu. Natomiast duże stężenie tych samych związków może spowodować nagłe i gwałtowne skażenie ziemi czy wody<sup>576</sup>.

Natomiast uwzględniając wielkość obszaru występowania konkretnego zagrożenia (wraz z obszarem na którym występują jego skutki) dzielimy je jeszcze inaczej: na zagrożenia globalne, kontynentalne, krajowe, regionalne itd. W związku z powyższym jedno zagrożenie możemy określić kilkoma mianami jako cywilizacyjne, militarne, długotrwałe i globalne – np. takim zagrożeniem może być wojna. Za przykład zagrożenia naturalnego o zasięgu globalnym podać można erupcję superwulkanu, która mogłaby wpłynąć na atmosferę całej Ziemi i trudno przewidzieć jej skutki.

Zdaniem wulkanologów największą udokumentowaną erupcją był wybuch wulkanu Tambora w Indonezji, na małej wysepce Jumbawa w kwietniu 1815 r. W powietrze wtedy wyleciały niewyobrażalne ilości pyłów i skał, pozostawiając po sobie zagłębienie o głębokości 700 m i średnicy kilku kilometrów. Chmury popiołu zakryły niebo i przez 3 dni panowały zupełne ciemności. Energia jaka została uwolniona podczas wybuchu była porównywalna z siłą wybuchu 200 000 bomb atomowych. Skutki tego odczuwalne były na całym świecie, czyniąc rok 1815 „rokiem bez lata”, kiedy to w Ameryce Północnej nie zebrano plonów z pól, a temperatura w Londynie była niższa od temperatur w poprzednich

<sup>573</sup> B. Wiśniewski, *System bezpieczeństwa państwa. Konteksty teoretyczne i praktyczne*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie, Szczytno 2013, s. 33.

<sup>574</sup> J. Falecki, *Zagrożenia niemilitarne i ich typologia*, [w:] *Ochrona przeciwpożarowa a bezpieczeństwo państwa* (red.) J. Zboina, B. Wiśniewski, Wydawnictwo CNBOP-PIB, Józefów 2014, s. 49.

<sup>575</sup> R. Socha, *Współczesne postrzeganie zagrożeń*, [w:] *Zarządzanie kryzysowe Teoria praktyka konteksty badania*, (red.) J. Stawnicka, B. Wiśniewski, R. Socha, Wyższa Szkoła w Szczytnie, Szczytno 2011, s. 19.

<sup>576</sup> J. Popis, *Źródła i konsekwencje zagrożeń*, [w:] *Zarządzanie kryzysowe, Tom III Dylematy zagrożeń i bezpieczeństwa państwa*, (red.) B. Kaczmarczyk, B. Kogut, P. Kobes, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Witelona w Legnicy, Legnica 2013, s. 13.

latach o ok. 3°C. W wielu państwach (nawet leżących tysiące kilometrów od Tambory) ludzie cierpieli niewyobrażalny głód. Konsekwencją tej tragedii była gigantyczna fala tsunami w zatoce Bima, która zniszczyła wiele budynków i statków stojących na redzie. W wyniku tych tragicznych zdarzeń śmierć poniosło ponad 90 000 osób<sup>577</sup>.

Poza ww. podziałami zagrożenia naturalne można podzielić na zagrożenia pogodowe, hydrologiczne i tektoniczne. Głównie są to zagrożenia pogodowe, których jest zdecydowanie najwięcej i występują one najczęściej.

Do zagrożeń naturalnych, do których najczęściej dochodzi w Polsce możemy zaliczyć przede wszystkim takie jak powódzie, silne wiatry, gradobicia, śnieżyce, zasy i lawiny śnieżne, gołoledzie, zamglenia, trąby powietrzne, wyładowania atmosferyczne, długotrwałe wysokie temperatury czy temperatury ekstremalnie niskie i wiele innych.

Skutki jednych zagrożeń mogą być przyczynami kolejnych np. uderzenie pioruna może być przyczyną pożaru, trzęsienie ziemi może wywołać falę tsunami, obfite opady śniegu w terenie górskim skutkują lawinami śnieżnymi itd. W taki oto sposób powstają tzw. „łańcuchy zagrożeń”. Kolejno po sobie występujące zagrożenia są kolejnymi ogniwami tego łańcucha.

Występowanie ich na terenie naszego kraju ma zdecydowanie charakter sezonowy. I tak w sezonie chłodnym występują najczęściej niskie temperatury, zawieje, zamiecie i lawiny śnieżne czy silne wiatry, a sezon ciepły obfituje w wysokie temperatury, susze, trąby powietrzne, pożary lasów i osuwiska<sup>578</sup>.

Pomimo ciągłych badań dotyczących wszelakiego rodzaju zagrożeń, katalog zagrożeń cały czas pozostaje otwarty i obecnie nadal nie potrafimy wskazać i zdefiniować wszystkich czyhających zagrożeń i ich źródeł.

Oczywistym jest, że większość z nich występuje odkąd istnieje życie na Ziemi. Zatem człowiek doświadcza ich także od czasów prehistorycznych. Niemniej zauważyć należy, że w ostatnich czasach coraz częściej ocenia się powyższe zjawiska jako np. powódź stulecia czy nawet tysiąclecia i jest ich pięciokrotnie więcej niż w czasach choćby międzywojennych. W związku z tym mamy do czynienia także ze znacznie zwiększoną liczbą ofiar właśnie zwłaszcza w powodziach, a za taki stan rzeczy – jak wskazują naukowcy – odpowiada ogólny wzrost temperatury na kuli ziemskiej. Jednak zdecydowanie zwrócić uwagę należy, że podzielone są zdania tychże naukowców, czy te zjawiska są głównie skutkami globalnego ocieplenia czy jednak naturalnego cyklu zmian klimatycznych. Trzeba też zauważyć, że upowszechnienie zdobyczy cywilizacyjnych spowodowało spadek odporności społeczeństw na chociażby anomalie pogodowe, które wywołują często także stany klęsk żywiołowych i w związku z powyższym np. ta sama temperatura w różnych

<sup>577</sup> N. Jonina, M. Kubiejew, *Wielkie katastrofy*, Bellona, Warszawa 2010, s. 91-93.

<sup>578</sup> D. Drzewiecki, *Zagrożenia naturalne w Polsce*, Wydawnictwo Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 2016, s. 196-197.

strefach klimatycznych jest albo powodem do radości albo dezorganizuje życie całych społeczności lub nawet stanowi zagrożenie życia<sup>579</sup>.

Pierwszym opisanym historycznym zagrożeniem naturalnym był biblijny potop, o którym wzmianki można znaleźć w legendach Chin, Indii czy Mezopotamii i nawet Ameryki Północnej i Ameryki Południowej. W wierzeniach Chińczyków napotykamy mityczne opowieści o nawet dwóch wielkich powodziach, a wielu naukowców skłania się ku stwierdzeniu, że taki kataklizm mógł się wydarzyć naprawdę i być wynikiem innego kataklizmu kosmicznego. Jeden z brytyjskich pisarzy, Graham Hancock, zajmujący się wyjaśnianiem różnych tajemnic z dziejów ludzkości, dowodzi, że długo przed powstaniem Egiptu czy Sumeru istniała poprzednia „cywilizacja matka”, „matka kultur”, której upadek był wynikiem nie jednego, ale nawet serii kataklizmów – i mógł wśród nich właśnie być opisany w Biblii potop.

Koncepcji i mitów o wielkiej wodzie czy wielkich wodach jest wiele. I należy zwrócić uwagę, że niektóre odnoszą się prawdopodobnie do tego samego kataklizmu, ale inne z pewnością do różnych – niszczących Ziemię i jej mieszkańców powodzi czy tsunami.

W związku z powyższym poszukiwania naukowców trwające od wielu dekad przynoszą przeróżne, często intrygujące odkrycia i niewątpliwie nauka splata się tu nierzadko z bajką, jednak jest w nich mniejsze lub większe ziarno prawdy.

Dziś, zarówno na świecie jak i w Polsce, pomimo doświadczeń i posiadania coraz lepszych systemów monitorowania hydrometeorologicznego, powódź nadal potrafi niestety zaskoczyć. Najbardziej niebezpiecznie jest zwłaszcza wtedy, gdy jest ona wynikiem nawalnych deszczy. Wezbrania tego typu, które występować mogą zwłaszcza w rzekach górskich, mają najczęściej zasięg lokalny, ale ponieważ są bardzo dynamiczne w swoim przebiegu, mogą osiągać wymiar katastrofy. Jeśli bowiem dochodzi do powodzi z powodu nawalnych deszczy, to zagrożenie powstaje natychmiast, a przewidywanie jego rozwoju jest bardzo ograniczone, więc także wszelkie możliwości ostrzegania, czy alarmowania są także ograniczone<sup>580</sup>.

Jednym z takich nieprzewidywalnych okresów dla wielu tysięcy mieszkańców Podkarpacia okazał się przełom czerwca i lipca 2009 r. Wtedy to doszło do podtopienia lub zalania ponad 2000 budynków i 28 tys. ha różnych upraw, zniszczenia 1200 km gminnych, powiatowych i wojewódzkich dróg, uszkodzenia 215 mostów. Materialne straty zostały oszacowane na ponad 381 mln złotych. Jedna osoba straciła życie<sup>581</sup>.

Jeszcze innym przykładem zagrożeń naturalnych są trzęsienia ziemi, które w roku 1976 wielkością i liczbą spowodowały, że rok ten nazywany jest „rokiem katastrof”. Według danych przekazanych przez Biuro do spraw Problemów Pomocy Ofiarom Kataklizmów przy Organizacji Narodów Zjednoczonych silnych trzęsień ziemi odnotowano wówczas

<sup>579</sup>W. Skomra, *Globalizacja zagrożeń*, Przegląd Pożarniczy 2004 nr 4, s. 16-17.

<sup>580</sup>A. Kucharczyk, *Powódź błyskawiczna – czy można ją przewidzieć?*, Przegląd Pożarniczy 2009 nr 8, s. 17.

<sup>581</sup>Z. Wójcik, *Nieobliczalny żywioł*, Przegląd Pożarniczy 2009 nr 8, s. 13.

162, z czego 3 gigantyczne, a 12 silnych. Początki tych tragedii miały miejsce w Gwatemali, która to leży pomiędzy dwiema płytami sejsmicznymi. W wyniku tych zjawisk rozpoczęła się erupcja jednocześnie trzech wulkanów. W nocy z 6 na 7 maja tego roku podziemne wstrząsy zaczęły się w południowo-wschodniej części Włoch. W rezultacie było ich aż 87. Wiele tysięcy osób zostało rannych lub zabitych. To trzęsienie ziemi dotarło do wielu regionów Europy. Także do zachodnich rejonów Polski. Najsilniejszy wstrząs odczuwalny był aż w Berlinie. W Bawarii natomiast ucierpiały media (sieci wodno-kanalizacyjne, gazownicze) oraz popękały ściany niektórych budynków<sup>582</sup>. Tak więc należy zwrócić uwagę, że trzęsienia ziemi w Polsce, choć rzadko, to jednak występują i powinniśmy być na nie przygotowani.

Występuje ich najwięcej i są one najczęstsze na terenie Karpat i na Dolnym Śląsku. Bardzo rzadko wywołane są naprężeniami w skorupie ziemskiej. Są to przede wszystkim trzęsienia zapadowe, których powodem jest zapadanie się stropów próżni krasowych w Sudetach i na Wyżynie Krakowsko-Częstochowskiej, zapadliska na Pomorzu czy ruchy wielkich mas ziemnych wskutek procesów osuwiskowych w Karpatach. Jako pierwsze trzęsienie ziemi na terenach polskich opisał Jan Długosz. Nawiedziło ono 5 maja 1200 r. Pieńiny, a zniszczeniu uległo wtedy wiele wież, warowni i murów. Do ostatnich i najbardziej znanych zaliczyć należy trzęsienie ziemi w dn. 21 września 2004 r., którego epicentrum znajdowało się w Obwodzie Kaliningradzkim, a w jego wyniku w Braniewie naruszony został 25-metrowy komin, w Kętrzynie została rozszczelniona instalacja gazowa w jednym budynku, a w Suwałkach popękały ściany w ponad 20 budynkach. Trzęsienie to odczuli mieszkańcy Gdańska, Gdyni, Malborka i Sztumu. Do dzisiaj geofizycy nie są zgodni co do przyczyny wstrząsów – czy spowodowały go naprężenia wynikające z podnoszenia się północnej Europy czy przemieszczenie wzdłuż uskoku od Suwałk do Kaliningradu<sup>583</sup>.

Zagrożenia nie znają granic. Przemieszczają się bez względu na granice miast, gmin, powiatów, województw czy państw. Mogą być przenoszone np. przez wiatr czy nurt rzeki. Zagrożeń uniknąć się nie da. Jedyne co można zrobić, to nauczyć się żyć ze świadomością ich występowania. Należy nauczyć się ich rozpoznawania, przewidywania i zwalczania, aby w chwili ich wystąpienia zwalczać je możliwie jak najszybciej i na jak najmniejszym terenie oraz przy nakładzie możliwie najmniejszych sił i środków.

Dużą część zagrożeń naturalnych (szczególnie zagrożenia związane ze zjawiskami pogodowymi) można wcześniej przewidzieć poprzez monitoring zagrożeń. Daje to czas na odpowiednie reagowanie czyli między innymi na zaalarmowanie ludności na zagrożonym terenie i jednoczesne przygotowywanie się do działań ratowniczych oraz minimalizacji ich skutków. W przypadku zagrożeń nie dających się przewidzieć, ich skutki można minimalizować jedynie przez przygotowanie procedur i planów ratowniczych zapewniających sprawne reagowanie podmiotów powołanych w celu zapewniania szeroko rozumianego

<sup>582</sup> N. Jonina, M. Kubiejew, *Wielkie katastrofy*, Bellona, Warszawa 2010, s. 105-107.

<sup>583</sup> M. Graniczny, W. Mizerski, *Katastrofy przyrodnicze*, Wydawnictwo Naukowe PWN SA, Warszawa 2007, s. 39-42.

bezpieczeństwa powszechnego, w przypadku ich wystąpienia. Przy opracowywaniu planów i procedur ratowniczych należy zwrócić szczególną uwagę na możliwość wystąpienia „łańcuchów katastrofalnych zagrożeń”, aby umiejętnie temu przeciwdziałać lub przynajmniej możliwie jak najszybciej przerwać taki łańcuch.

Obecnie zagrożenia pogodowe w Polsce są coraz precyzyjniej przewidywane przez Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowy Instytut Badawczy. Na podstawie tych prognoz opracowywane są i rozsyłane komunikaty i ostrzeżenia. Nie zawsze jednak tak było. Przykładem może być chociażby wcześniej wspomniany wybuch w 1815 r. wulkanu Tambora, którego huk słyszalny był w promieniu 1400 km. Trzeba wskazać, że do dziś więcej ludzi wie o wybuchu wulkanu Krakatau w 1883 roku tylko dlatego, że wtedy już dzięki telegrafowi wieść obiegła świat bardzo szybko, natomiast o tragedii jaką przyniosła ze sobą erupcja Tambora ludzie w Europie czy Ameryce dowiedzieli się po kilku miesiącach i było to dla nich tylko opowieścią z przeszłości, a nie relacją z bieżącego zagrożenia – a to zasadniczo zmienia także przekaz medialny z tragedii. Tylko nieliczni badacze zajmujący się tego typu zjawiskami donoszą o tragicznych skutkach, jakich w XIX w. doznali tam mieszkańcy Ziemi i jakie niebezpieczeństwa niosła z sobą potęga sił natury, której, jak widzimy po kolejnych obfitujących w anomalie pogodowe latach, nie daje się ujarzmić. Takim – już bliższym przykładem – były powodzie z roku 2010 spowodowane nieustającymi deszczami. W tym też roku doszło do podobnego wybuchu islandzkiego wulkanu Eyjafjallajökull, który był powodem paralizu w ruchu lotniczym w całej Europie i choć nie było to aż tak znamienne w skutkach zagrożenie, to Europejczycy zapamiętali ten kwiecień doskonale. Wielu też zastanawia się z pewnością, czym jeszcze może nas matka natura zaskoczyć, bo wskazane wybuchy wulkanów wyrzucają popioły nawet do stratosfery, a to może wpływać na zmiany pogody nie tylko przez kilka dni, tygodni, ale wręcz miesięcy. To z kolei może zmienić klimat na Ziemi na wiele lat. I choć dzisiaj w Polsce nie dochodzi do takich wybuchów, to nie możemy być pewni, że nie powtórzy się sytuacja sprzed milionów lat, kiedy ruchom tektonicznym towarzyszyły erupcje wulkaniczne, zwłaszcza, że wiemy, iż przyroda jest nieprzewidywalna<sup>584</sup>.

W myśl powszechnie obowiązujących w Polsce uregulowań prawnych rozróżniamy trzy nadzwyczajne stany funkcjonowania państwa czyli stan wojenny, stan wyjątkowy i stan klęski żywiołowej. W Polsce dotychczas nigdy nie wprowadzono stanu klęski żywiołowej, jednakże należy mieć świadomość, że jest taka możliwość prawna. Ewentualne wprowadzenie takiego stanu wiązałoby się z możliwością ogłoszenia (na terytorium całego kraju lub na jego części) całego szeregu zakazów, nakazów i ograniczeń praw człowieka i obywatela.

Ustawa o stanie klęski żywiołowej z kwietnia 1992 roku określa „tryb wprowadzania i zniesienia stanu klęski żywiołowej, a także zasady działania organów władzy publicznej oraz zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w czasie klęski

<sup>584</sup>A. Koniuch, *Rok bez lata*, Przegląd Pożarniczy 2014 nr 5, s. 27-29.



żywiolowej”. Stan kłęski żywiolowej można wprowadzić w celu zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych noszących znamiona kłęski żywiolowej, a także w celu usunięcia ich skutków<sup>585</sup>.

Bardzo istotnym czynnikiem wpływającym na bezpieczeństwo jest świadomość społeczna oraz zarówno lokalna, jak i globalna, dbałość o stan środowiska. Choć od czasów najdawniejszych ludzie obserwują, poddają analizie i starają się zrozumieć mechanizm występowania różnorodnych zjawisk naturalnych, które zagrażają zarówno ludzkości, jak i środowisku, to nie są oni w stanie zapobiegać im na tyle, żeby nie było w nich ofiar – zwłaszcza śmiertelnych. Dlatego też bardzo ważne okazuje się ustawiczne poszerzanie świadomości wszystkich ludzi (w każdym wieku) na temat przygotowań na wszelkiego rodzaju sytuacje przewidywane i nieprzewidywalne. Zjawiska natury bowiem w dalszym ciągu górują nad człowiekiem, który stara się je możliwie jak najdokładniej rozpoznawać, ale jest też często w ich obliczu bezsilny<sup>586</sup>.

Do ludzi, którzy starają się być przygotowanymi do walki z każdego typu zagrożeniami, należy zaliczyć preppersów, których podstawowe zasady określają przygotowania do przetrwania, a ich wykonanie zgodne z zasadami zakłada utrzymanie planowanego poziomu życia w chwili pojawienia się zagrożenia. Poziom przygotowań, a w zasadzie zastosowanie się do zasad preppera decyduje o standardzie życia w chwili wystąpienia konkretnego zagrożenia. I tak doskonalenie sztuki przetrwania przez stosowanie zasady gospodarności i oszczędności, bycia niezależnym, pracowitość i samodzielność oraz przygotowywanie rocznej podaży rzeczy najpotrzebniejszych w chwilach kataklizmów, pozwala z pewnością na poczucie się mniej bezsilnym w obliczu każdego zagrożenia<sup>587</sup>.

Podobne cele przyświecają survivalowcom, których głównym założeniem jest także aktywność skierowana na gromadzenie wiedzy, umiejętności oraz najpotrzebniejszych rzeczy związanych z przetrwaniem (wraz z najbliższymi osobami) w warunkach ekstremalnie trudnych.

Dbając o bezpieczeństwo obywateli państwa powołują do życia różne instytucje. Zwykle jednak między możliwościami państwowymi a społecznymi potrzebami występują duże dysproporcje, w wyniku których powoływane są organizacje pozarządowe, mające za zadanie wspieranie tych pierwszych<sup>588</sup>. W Polsce główną formacją ratowniczą jest niewątpliwie Państwowa Straż Pożarna stanowiąca trzon Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego i jednocześnie będąca jego organizatorem. Jest ona wspierana przez inne podmioty o charakterze ratowniczym, a w szczególności przez Ochotnicze Straże Pożarne (włączone do systemu, ale także te które funkcjonują poza systemem) i inne podmioty.

<sup>585</sup> Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie kłęski żywiolowej, art. 1, 2.

<sup>586</sup> J. Ranecki, Podejrzec przeznaczenie, *Przegląd Pożarniczy* 2003 nr 3, s. 16-17.

<sup>587</sup> [www.fokus.tv/news/polscy-prepersi-kim-sa-gdzie-ich-szukac-stowarzyszenia/757](http://www.fokus.tv/news/polscy-prepersi-kim-sa-gdzie-ich-szukac-stowarzyszenia/757) (03.12.2017).

<sup>588</sup> B. Kogut, *Współczesność oraz perspektywy Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego, Tom II, Diagnoza stanu obecnego i perspektywy*, (red.) B. Kogut, Wydawnictwo Szkoły Aspirantów PSP w Krakowie, Kraków 2015, s. 5.

Reasumując należy zwrócić uwagę na to, że przyszłość – i to ta najbliższa – z pewnością będzie nam niosła narastającą liczbę katastrof, w tym także tych naturalnych. W związku z tym niezbędnym i podstawowym kierunkiem wskazanego na początku obowiązku zapewnienia bezpieczeństwa swoim obywatelom, które gwarantuje Konstytucja, powinno być systematyczne wzmacnianie służb ratowniczych i wszelkich systemów ochrony ludności. Kolejnym niezbędnym działaniem jest rozwijanie i dopracowywanie ścisłej współpracy po między służbami na danym terenie, jak również współpracy międzynarodowej i to zarówno w zakresie rozpoznawania, monitorowania jak i usuwania skutków czy niesienia pomocy poszkodowanym.

Życie we współczesnym świecie pełne jest nowych zagrożeń, ale także nowych możliwości. Państwa europejskie posiadają potencjał, który zdolny jest pokonać wiele z tych zagrożeń, są aktywne i gotowe do uczestnictwa w różnych przedsięwzięciach na skalę światową. To decyduje o tym, że mogą uczestniczyć w budowaniu coraz bardziej skutecznego systemu prowadzącego ludzkość w kierunku europejskiego i światowego bezpieczeństwa<sup>589</sup>.

Ze względu na rozwój cywilizacyjny człowiek odniósł złudne wrażenie, że może zapanować nad siłami natury. Jest to jednak niemożliwe i prawdopodobnie nigdy w stu procentach nawet nie przewidzimy wszystkich zagrożeń ani skutków jakie się z nimi będą wiązały. Nie należy również bagatelizować sygnałów o możliwości wystąpienia nawet małych czy krótkotrwałych zagrożeń naturalnych. Podejmowanie racjonalnych decyzji wymaga ciągłego rozwoju i budowania zaplecza informacyjnego. Aby w pełni osiągnąć zakładane cele działalność organów państwowych w tym względzie musi być spójna, a kompetencje poszczególnych podmiotów jasno określone.

### Bibliografia

- Drzewiecki D., *Zagrożenia naturalne w Polsce*, Wydawnictwo Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 2016.
- Falecki J., *Zagrożenia niemilitarne i ich typologia [w:] Ochrona przeciwpożarowa a bezpieczeństwo państwa*, (red.) Zboina J., Wiśniewski B. Wydawnictwo CNBOP-PIB, Józefów 2014.
- Graniczny M., Mizerski W., *Katastrofy przyrodnicze*, Wydawnictwo Naukowe PWN SA, Warszawa 2007.
- Jonina N., Kubiejew M., *Wielkie katastrofy*, Bellona, Warszawa 2010.
- Kaczmarek J., *Współczesne bezpieczeństwo*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2008.
- Kogut B., *Współczesność oraz perspektywy Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego, Tom II, Diagnoza stanu obecnego i perspektywy*, (red.) Kogut B., Wydawnictwo Szkoły Aspirantów PSP w Krakowie, Kraków 2015.
- Koniuch A., *Rok bez lata*, Przegląd Pożarniczy 2014 nr 5.

<sup>589</sup>Kaczmarek J., *Współczesne bezpieczeństwo*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2008, s. 23.

- Kucharczyk A., *Powódź błyskawiczna – czy można ją przewidzieć?*, Przegląd Pożarniczy 2009 nr 8.
- Popis J., *Źródła i konsekwencje zagrożeń [w:] Zarządzanie kryzysowe, Tom III, Dylematy zagrożeń i bezpieczeństwa państwa*, (red.) Kaczmarczyk B., Kogut B., Kobes P., Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Witelona w Legnicy, Legnica 2013.
- Ranecki J., *Podejrzec przeznaczenie*, Przegląd Pożarniczy 2003 nr 3.
- Skomra W., *Globalizacja zagrożeń*, Przegląd Pożarniczy 2004 nr 4.
- Socha R., *Współczesne postrzeganie zagrożeń [w:] Zarządzanie kryzysowe. Teoria praktyka, konteksty, badania*, (red.) Stawnicka J., Wiśniewski B., Socha R., Wyższa Szkoła w Szczytnie, Szczytno 2011.
- Wiśniewski B., *System bezpieczeństwa państwa. Konteksty teoretyczne i praktyczne*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie, Szczytno 2013.
- Wójcik Z., *Nieobliczalny żywioł*, Przegląd Pożarniczy 2009 nr 8.



dr inż. Bogusław Kogut

Akademia WSB w Dąbrowie Górniczej

## Zarządzanie w jednostkach organizacyjnych PSP – nowa jakość

Proces zarządzania bez względu na rodzaj organizacji oraz jej cele można scharakteryzować, wyróżniając cztery podstawowe czynności jakimi są: planowanie, organizowanie, przewodzenie, kontrolowanie<sup>590</sup>. Zarządzanie w głównej mierze jest procesem kierującym działaniem organizacji na osiągnięcie jej celów w sposób jak najbardziej sprawny i skuteczny. Sprawność oznacza korzystny stosunek nakładów w stosunku do otrzymanych wyników. Skuteczność oznacza wykonywanie zaplanowanych działań, a dzięki temu osiągnięcie założonych celów. Planowanie to proces wyznaczania realnych i możliwych do osiągnięcia celów dla organizacji, opracowanie strategii i planów podporządkowanych celom, a także rozbięcie większych celów na mniejsze, które po zrealizowaniu dają w sumie osiągnięcie celu wyższego szczebla. Organizowanie określa się jako ustalanie sposobów wykonania konkretnych zadań ujętych w planach, odpowiednie rozdzielanie zasobów pomiędzy zespoły i pojedynczych członków organizacji w sposób, z jednej strony unikający strat i marnotrawienia zasobów, z drugiej zaś efektywnie wykorzystujący możliwości posiadanych zasobów kadrowych, jednak bez ich zbyt dużego przeciążania. Przewodzenie określa się jako kierowanie ludźmi, za pomocą odpowiednich mechanizmów motywacji – bodźców pozytywnych i negatywnych, czyli nagród i kar materialnych i niematerialnych. Kontrolowanie można określić jako czuwanie nad kierunkiem działań organizacji, sprawdzanie rezultatów realizacji celów, porównywanie z normami wynikającymi z obowiązującego prawa oraz planów organizacji, porównywanie stanu rzeczywistego ze stanem planowanym, wyciąganie wniosków, wprowadzanie korekt, szukanie rozwiązań poprawiających działanie organizacji. Wynikiem kontroli może być niekiedy nawet zmiana czy też wyznaczenie innych celów. W praktyce jednak rzadko są realizowane w przedstawionej wyżej kolejności, zazwyczaj w dowolnych kombinacjach, a nawet równocześnie.

W procesie zarządzania, wykorzystywane są różnorodne zasoby, które w literaturze dzieli się na cztery podstawowe rodzaje: ludzkie, rzeczowe, finansowe, informacyjne<sup>591</sup>.

<sup>590</sup> R.W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998, s. 36.

<sup>591</sup> A.K. Koźmiński, W. Piotrowski (red.), *Zarządzanie – teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001, s. 62; J.A.F. Stoner, R.E. Freeman, D.R. Gilbert, *Kierowanie*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2001, s. 24.

Literatura z zakresu zarządzania określa zasoby ludzkie jako ogół wrodzonych i nabytych właściwości, ucieleśnianych, wykorzystywanych i doskonalonych w okresie ich aktywności zawodowej. Należy także zauważyć, że termin „zasoby ludzkie” jest pojęciem wartościującym, podkreślającym istotną rolę pracowników w procesie funkcjonowania organizacji, którzy wpływają na wykorzystanie innych zasobów organizacji (materialnych, finansowych). Zasoby finansowe to natomiast środki pieniężne przekształcone w kapitał finansowy, wykorzystywane przez przedsiębiorstwo do finansowania bieżącego i długoterminowego. Stanowią one o możliwościach pozyskania czynników wytwórczych, gwarantując istnienie firmy, jej rozwój i wzrost wartości. Zasoby rzeczowe stanowią element zasobów majątkowych, a w swojej postaci materialnej i niematerialnej stanowią w krótkim i długim przedziale czasu źródło tworzenia nowej wartości firmy. Zasoby informacyjne to wszelkiego typu dane konieczne do podejmowania decyzji we wszystkich sferach funkcjonowania przedsiębiorstwa<sup>592</sup>.

Musimy także wiedzieć, że w sferze administracji publicznej wyodrębnić można dwa obszary: administrację rządową i samorządową. Ocena ich działania zazwyczaj dokonywana jest poprzez analizę ich sprawności i efektywności działania. Istotnym czynnikiem, który wpływa na poprawę funkcjonowania administracji jest zastąpienie tradycyjnych narzędzi administrowania, nowoczesnymi instrumentami zarządzania. Instrumenty kładą nacisk na rynkowe aspekty gospodarowania zasobami publicznymi w kontekście wykorzystania ich do poprawy jakości usług publicznych oraz zapewnienia większej skuteczności organizacyjnej w sferze publicznej<sup>593</sup>. Zarządzanie w administracji publicznej, zarówno w rządowej jak i samorządowej, wymaga wprowadzenia menedżerskiego podejścia do zarządzania sektorem publicznym, dając jednocześnie możliwość różnicowania nowoczesnych technik zarządzania stosownie do wymagań danego obszaru administracji publicznej<sup>594</sup>.

Nowoczesne podejście do zarządzania w sektorze publicznym ma istotne znaczenie, szczególnie gdy chodzi o nastawienie organizacji publicznej na osiągnięcie wyników, decentralizację procesów decyzyjnych, zastosowanie strategicznego podejścia do zarządzania organizacją oraz wykorzystania mechanizmów rynkowych w celu poprawy efektywności wykonania zadań administracji publicznej<sup>595</sup>.

Obecnie zarządzanie publiczne musi sprostać wyzwaniom współczesności, a jednym z istotnych elementów tego procesu jest kształcenie nowych zasobów kadrowych, których umiejętności i kompetencje będą adekwatne do nowych wyzwań. Dynamika

<sup>592</sup> T. Jałowiec, I. Nowak, *Zrównoważone zarządzanie potencjałem logistycznym*, Czasopismo Logistyka 2/2012 s. 16.

<sup>593</sup> D. Stawasz, B. Banachowicz, *Zarządzanie publiczne – wyzwania dla procesu kształcenia na poziomie wyższym*, Uniwersytet Łódzki 2013, s. 272

<sup>594</sup> H. Krynicka: *Koncepcja nowego zarządzania w sektorze publicznym (New Public Management)*. Prace Instytutu Prawa i Administracji PWSZ w Sulechowie, s. 193, <http://www.biblioteka.cyfrowa.pl/Content/34636/014.pdf> (01.12.2017).

<sup>595</sup> A. Zalewski, *Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego*, [w:] *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, (red.) A. Zalewski, SGH, Warszawa 2005, s. 66.

zmian zachodzących w otoczeniu organizacji publicznych, wzrost oczekiwań różnych grup społecznych co do efektów ich działań, konieczność rozwiązywania coraz bardziej skomplikowanych problemów, podejmowania trudnych decyzji o daleko idących skutkach sprawia, że gwałtownie rosną wymogi co do kompetencji pracowników sfery publicznej<sup>596</sup>.

Dlatego możemy uznać, że sukces każdej organizacji działającej w zakresie realizacji spraw publicznych uzależniony jest od jakości kadr w niej funkcjonujących. Kadry stanowią najcenniejszy zasób przesądający o efektywności działań.

Państwowa Straż Pożarna (PSP) jest zawodową, umundurowaną i wyposażoną w specjalistyczny sprzęt formacją, przeznaczoną do walki z pożarami, klęskami żywiołowymi i innymi miejscowymi zagrożeniami. Centralnym organem administracji rządowej Państwowej Straży Pożarnej jest Komendant Główny, podległy Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji. Komendant Główny jest przełożonym wszystkich strażaków pełniących służbę w Państwowej Straży Pożarnej. Zadania dla Państwowej Straży Pożarnej zostały określone w ustawie<sup>597</sup> i zostały ujęte w następujący sposób:

- rozpoznawanie zagrożeń pożarowych i innych miejscowych zagrożeń,
- organizowanie i prowadzenie akcji ratowniczych w czasie pożarów, klęsk żywiołowych lub likwidacji miejscowych zagrożeń,
- wykonywanie pomocniczych specjalistycznych czynności ratowniczych w czasie klęsk żywiołowych lub likwidacji miejscowych zagrożeń przez inne służby ratownicze,
- kształcenie kadr dla potrzeb Państwowej Straży Pożarnej i innych jednostek ochrony przeciwpożarowej oraz powszechnego systemu ochrony ludności,
- nadzór nad przestrzeganiem przepisów przeciwpożarowych,
- prowadzenie prac naukowo-badawczych w zakresie ochrony przeciwpożarowej oraz ochrony ludności,
- współpraca z Szefem Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych w zakresie niezbędnym do realizacji jego zadań ustawowych,
- współdziałanie ze strażami pożarnymi i służbami ratowniczymi innych państw oraz ich organizacjami międzynarodowymi na podstawie wiążących Rzeczpospolitą Polską umów międzynarodowych oraz odrębnych przepisów,
- realizacja innych zadań wynikających z wiążących Rzeczpospolitą Polską umów międzynarodowych na zasadach i w zakresie w nich określonych.

Tak szeroki zakres zadań nałożony przez ustawodawcę na Państwową Straż Pożarną wymagał stworzenia odpowiednich struktur organizacyjnych, które mogłyby realizować w pełnym wymiarze przytoczone zadania. Ustawa określa organizację Państwowej Straży Pożarnej, która przedstawia się następująco:

- komenda główna,

<sup>596</sup> D. Stawasz, B. Banachowicz, *Zarządzanie publiczne – wyzwania dla procesu kształcenia na poziomie wyższym*, Uniwersytet Łódzki 2013, s. 273.

<sup>597</sup> Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. z 2017 r., poz. 1204, 1321, 1567, art. 1. ust. 2).

- komenda wojewódzka,
- komenda powiatowa (miejska),
- Szkoła Główna Służby Pożarniczej oraz pozostałe szkoły,
- jednostki badawczo-rozwojowe,
- Centralne Muzeum Pożarnictwa<sup>598</sup>.

W strukturach organizacyjnych komend wojewódzkich funkcjonują ośrodki szkolenia. Natomiast w strukturach organizacyjnych komend powiatowych i miejskich funkcjonują jednostki ratowniczo-gaśnicze, również jednostki ratowniczo-gaśnicze funkcjonują w strukturach szkół pożarniczych. Organizację Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej określa statut nadany w drodze rozporządzenia przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych<sup>599</sup>. Statut ten został nadany w 1999 roku<sup>600</sup> określając Komendę Główną Państwowej Straży Pożarnej jako urząd zapewniający obsługę Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej działający pod jego bezpośrednim kierownictwem oraz zgodnie z jego zarządzeniami, decyzjami i poleceniami.

Komendant Główny kieruje komendą przy pomocy zastępców oraz kierowników komórek organizacyjnych komendy.

Nadany statut określa komórki organizacyjne jakie wchodzi w skład komendy głównej, są to następujące komórki organizacyjne:

- Gabinet Komendanta Głównego PSP,
- Biuro Kadr i Organizacji,
- Biuro Szkolenia,
- Krajowe Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności,
- Biuro Rozpoznawania Zagrożeń,
- Biuro ds. Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej,
- Biuro Kontroli, Skarg i Wniosków,
- Biuro Współpracy Międzynarodowej,
- Biuro Finansów,
- Biuro Logistyki,
- Biuro Informatyki i Łączności,
- Biuro Prawne,
- Inspektorat Ochrony Informacji Niejawnych i Spraw Obronnych,
- Redakcja miesięcznika „Przegląd Pożarniczy”.

<sup>598</sup> Obecnie instytuty badawcze, na podstawie art. 49 Ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące system nauki (Dz.U., poz. 620 i 1036 oraz z 2012 r. poz. 756), która weszła w życie z dniem 1 października 2010 r.

<sup>599</sup> Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. z 2017 r., poz. 1204, 1321, 1567, art. 13a, ust. 2).

<sup>600</sup> Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 września 1999 r. w sprawie nadania statutu Komendzie Głównej Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. Nr 75, poz. 843).



Jak określa statut Komendant Główny może także powoływać kolegia, komisje, rady i zespoły, jako organy pomocnicze lub opiniodawczo-doradcze o charakterze stałym lub doraźnym, określając cel ich powołania, nazwę, skład osobowy, zakres zadań i tryb pracy tych organów. Zgodnie z przyjętym statutem Komendant Główny sprawuje nadzór nad szkołami, centrum naukowo-badawczym ochrony przeciwpożarowej oraz centralnym muzeum pożarnictwa. Nadany statut daje również delegację do opracowania regulaminu organizacyjnego, który określa organizację wewnętrzną komendy, szczegółowy zakres zadań komórek organizacyjnych oraz tryb pracy komendy głównej, a także liczbę etatów i stanowisk służbowych w komórkach organizacyjnych. Organizację komend wojewódzkich, a także komend powiatowych (komend miejskich) określa rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji<sup>601</sup> w sprawie ramowej organizacji komendy wojewódzkiej i powiatowej (miejskiej) Państwowej Straży Pożarnej.

Rozporządzenie dokonuje podziału komend wojewódzkich i powiatowych (miejskich) PSP na kategorie w zależności od liczby stałych mieszkańców odpowiednio w województwie i powiecie. Komendy wojewódzkie Państwowej Straży Pożarnej dzieli się na dwie kategorie, kategoria pierwsza to komendy w województwach o liczbie mieszkańców nie mniejszej niż dwa i pół miliona mieszkańców oraz kategoria druga – komendy w województwach o liczbie mieszkańców poniżej dwóch i pół miliona.

Rozporządzenie dokonuje również podziału na kategorie komend powiatowych (miejskich) PSP. W tym przypadku mamy pięć kategorii komend. Ich podział przedstawia się następująco:

- kategoria I – komendy powiatowe (miejskie) w powiatach i miastach na prawach powiatu liczbie mieszkańców nie mniejszej niż 600 tysięcy,
- kategoria II – komendy powiatowe (miejskie) w powiatach i miastach na prawach powiatu liczbie mieszkańców poniżej 600 tysięcy, jednak nie mniejszej niż 200 tysięcy,
- kategoria III – komendy powiatowe (miejskie) w powiatach i miastach na prawach powiatu liczbie mieszkańców poniżej 200 tysięcy, jednak nie mniejszej niż 100 tysięcy,
- kategoria IV – komendy powiatowe (miejskie) w powiatach i miastach na prawach powiatu liczbie mieszkańców poniżej 100 tysięcy, jednak nie mniejszej niż 50 tysięcy,
- kategoria V – komendy powiatowe w powiatach o liczbie mieszkańców poniżej 50 tysięcy.

Rozporządzenie również jednoznacznie określa komórki organizacyjne jakie mogą być tworzone w komendach wojewódzkich w formie wydziałów, sekcji, samodzielnych stanowisk pracy, a także tworzonych ośrodków szkolenia. Komórki organizacyjne realizują zadania w zakresie określonych spraw, tj.:

- operacyjnych,
- kontrolno-rozpoznawczych,

<sup>601</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 lipca 2006 r. w sprawie ramowej organizacji komendy wojewódzkiej i powiatowej (miejskiej) Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. z 2006 r. Nr 143, poz. 1037).

- organizacji i nadzoru,
- kadrowych,
- finansowych,
- kwatermistrzowskich,
- technicznych,
- informatyki,
- łączności,
- szkolenia i sportu
- polityki informacyjnej,
- spraw obronnych,
- archiwizacji,
- pomocy prawnej,
- bezpieczeństwa i higieny pracy,
- ochrony informacji niejawnych<sup>602</sup>.

Rozporządzenie określa również strukturę komend powiatowych (miejskich) PSP. W komendach tych podobnie jak w komendzie wojewódzkiej tworzy się komórki organizacyjne w formie wydziałów, sekcji, samodzielnych stanowisk, a także jednostek ratowniczo-gaśniczych. Jednostki ratowniczo-gaśnicze są komórkami organizacyjnymi realizującymi działania ratowniczo-gaśnicze w ramach ustawowych zadań nałożonych przez ustawodawcę na Państwową Straż Pożarną. Podobnie jak w komendzie wojewódzkiej komórki organizacyjne komendy powiatowej (miejskiej) realizują zadania w zakresie określonych spraw i zagadnień ich podział jest praktycznie identyczny jak w jednostce nadrzędnej.

Rozporządzenie określa również, że komendą wojewódzką kieruje komendant wojewódzki przy pomocy zastępców oraz kierowników komórek organizacyjnych. Podobne rozwiązanie dotyczy komend powiatowych (miejskich), z tym jednak wyjątkiem, że w komendach pierwszej i drugiej kategorii może funkcjonować dwóch zastępców, w komendach niższej kategorii wyłącznie jeden zastępca<sup>603</sup>.

Przywołane rozporządzenie bardzo dokładnie precyzuje liczbę etatów dla komend wojewódzkich, jak również liczbę etatów dla odpowiedniej kategorii komendy powiatowej (miejskiej). Przepis dopuszcza odstępstwa, jak również precyzuje dodatkowe warunki, w przypadku spełnienia których komendy mogą zwiększać liczebność komórek organizacyjnych. Zwiększenia te nie mogą przekroczyć poziomu określonego w rozporządzeniu jako warunek, że zwiększenie liczby etatów, nie może przekroczyć jednego procenta ogólnej liczby etatów przyznanych dla Państwowej Straży Pożarnej określonego województwa na dany rok budżetowy.

Struktura organizacyjna komendy wojewódzkiej zawarta jest w regulaminie organizacyjnym, który jest ustalany przez komendanta wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej

<sup>602</sup>Tamże, § 3 ust. 2.

<sup>603</sup>Tamże, § 5 ust. 1. i ust. 2.

i zatwierdzany przez Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej, po zasięgnięciu opinii wojewody. Regulamin ten nie stanowi części regulaminu organizacyjnego urzędu wojewódzkiego<sup>604</sup>.

Dokument ten jest ostatecznym dokumentem dającym wiedzę na temat struktury organizacyjnej komendy, realizowanych zadań przez poszczególne komórki organizacyjne, jak również samodzielne stanowiska pracy, przedstawia również obsadę etatów poszczególnych komórek, a także stanowiska służbowe funkcjonariuszy, jak również pracowników cywilnych jakie zostały przyporządkowane do poszczególnych komórek organizacyjnych. W regulaminie organizacyjnym znajdziemy także inne informacje w zakresie organizacyjnego i strukturalnego funkcjonowania komendy.

Regulamin organizacyjny dla komend powiatowych i miejskich PSP jest opracowywany przez komendy i przedstawiany przez komendanta powiatowego lub miejskiego do zatwierdzenia przez komendanta wojewódzkiego, tak więc komendant ma decydujący wpływ na strukturę i organizację komend powiatowych i miejskich, a także liczbę etatów i stanowisk służbowych w komórkach organizacyjnych. W szeroko pojętym procesie zarządzania istotnym elementem jest kierowanie (przewodzenie) jednostkami organizacyjnymi, dlatego kwestia doboru odpowiedniej kadry na stanowiska kierownicze w Państwowej Straży Pożarnej jest kluczowym elementem odpowiedniego zarządzania. Komendanci wszystkich jednostek organizacyjnych będących w strukturach Państwowej Straży Pożarnej są powoływani na stanowiska kierownicze komendantów.

Nawiązanie stosunku pracy (służby) na podstawie powołania powoduje, że oficer PSP może w każdym czasie, niezwłocznie lub w określonym terminie być odwołany ze stanowiska komendanta przez organ powołujący<sup>605</sup>.

Zapisy o powoływaniu komendantów zostały określone w ustawie o Państwowej Straży Pożarnej, która jednoznacznie określa zasady powoływania komendantów określonych szczebli.

Powołanie, a zarazem odwołanie Komendanta Głównego PSP leży w kompetencji Prezesa Rady Ministrów po złożeniu stosownego wniosku przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji<sup>606</sup>.

W przypadku powoływania komendanta wojewódzkiego PSP powołuje, spośród oficerów Państwowej Straży Pożarnej, minister właściwy do spraw wewnętrznych na wniosek Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej złożony po uzyskaniu zgody wojewody. W przypadku odwołania nie jest już wymagana zgoda wojewody, a wydana opinia, w przypadku braku opinii wojewody Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji

<sup>604</sup> Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. z 2017 r., poz. 1204, 1321, 1567, art. 13a, ust. 3).

<sup>605</sup> Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz.U. z 1974 r. Nr 24, poz. 141 z późn. zmianami, art. 68 §1, art. 70 § 1).

<sup>606</sup> Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. z 2017 r. poz. 1204, 1321, 1567, art. 9 ust. 2).

odwołuje komendanta wojewódzkiego PSP po upływie czternastu dni od dnia przedstawienia wniosku o odwołanie<sup>607</sup>. W przypadku powoływania na stanowisko komendanta wojewódzkiego zauważamy, że wojewoda jako zwierzchnik administracji zespolonej w województwie ma istotny wpływ na obsadę stanowiska komendanta wojewódzkiego.

W przypadku powoływania oficerów PSP na komendantów miejskich i powiatowych powołuje ich komendant wojewódzki PSP w porozumieniu ze starostą. W przypadku gdyby jednak starosta nie zajął stanowiska lub nie zaakceptował zgłoszonej kandydatury na stanowisko komendanta powiatowego (miejskiego) Państwowej Straży Pożarnej, w terminie trzydziestu dni od dnia jej przedstawienia staroście, przedstawia się niezwłocznie kolejną kandydaturę. W przypadku braku porozumienia w stosunku do tej kandydatury w terminie czternastu dni od dnia jej przedstawienia staroście, na stanowisko komendanta powiatowego (miejskiego) Państwowej Straży Pożarnej komendant wojewódzki Państwowej Straży Pożarnej powołuje wskazanego przez wojewodę oficera Państwowej Straży Pożarnej<sup>608</sup>. Przyjęta forma obsadzania stanowisk kierowniczych w jednostkach organizacyjnych PSP zgodnie z obowiązującymi przepisami jest formą wyboru kandydata przez przełożonego wyższego szczebla i uzyskania zgody wojewody w przypadku powoływania komendanta wojewódzkiego oraz porozumienia ze starostą w przypadku powoływania komendanta miejskiego lub powiatowego.

Kandydaci na kierowników (komendantów) określonych jednostek organizacyjnych PSP muszą spełniać wymagania dotyczące określonego wykształcenia oraz odpowiedniego stażu służby<sup>609</sup>, jest to warunek konieczny, który zakłada rozporządzenie w sprawie stanowisk służbowych w jednostkach organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej. Rozporządzenie określa także maksymalne stopnie przypisane do poszczególnych stanowisk oraz dodatkowe wymagania kwalifikacyjne, jakim powinni odpowiadać strażacy na określonych stanowiskach służbowych. Tak więc powoływanie komendantów wszystkich szczebli stanowi pewną formę uznaniowości przez przełożonego uprawnionego do powołania, cytowane przepisy określają wyłącznie warunki konieczne jakie musi bezwzględnie spełniać kandydat. Obecna forma powoływania kierowników jednostek organizacyjnych PSP budzi wiele kontrowersji, kandydat nie musi posiadać żadnych dodatkowych kwalifikacji do zarządzania zasobami ludzkimi czy też kierowania jednostką organizacyjną. Taki stan rzeczy jest niekorzystny dla jednostek organizacyjnych PSP, gdyż często kierownicze stanowiska zajmują strażacy nie mający odpowiednich predyspozycji do kierowania tymi jednostkami. Dlatego obecnie funkcjonujące rozwiązanie prawne winno być zmienione, należałoby wprowadzić dodatkowe wymagania kwalifikacyjne np. studia podyplomowe w zakresie zarządzania, organizacji mające na celu uzupełnienie wiedzy kandydata na dane

<sup>607</sup>Tamże art. 12 ust. 2.

<sup>608</sup>Tamże art. 13 ust. 1-3.

<sup>609</sup>Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 maja 2016 r. w sprawie stanowisk służbowych w jednostkach organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. z 2016 r., poz. 603).

stanowisko kierownicze. Zasadnym wydaje się także wprowadzenie formy konkursowej wyłaniania kandydata na komendanta danej jednostki organizacyjnej, takie rozwiązanie zmusiłoby kandydatów do rzetelnego przygotowania się do konkursu, przedstawienie dotychczasowego dorobku, odpowiedniej wiedzy merytorycznej, jak również koncepcji rozwoju danej jednostki organizacyjnej, którą zamierza kierować. Wprowadzenie formy konkursowej wyłaniania kandydata na stanowisko komendanta daje namiastkę możliwości wyłonienia oficera, który ma odpowiednie predyspozycje, zasób wiedzy merytorycznej oraz koncepcję jak kierować jednostką organizacyjną.

Należy także zwrócić uwagę na jeszcze jedno zagadnienie, które ma bardzo negatywny wpływ na powoływanie komendantów różnych szczebli, mianowicie zgodnie z zobowiązującymi przepisami emerytalnymi<sup>610</sup> funkcjonariusze Państwowej Straży Pożarnej przechodzą na zaopatrzenie emerytalne z ostatniego zajmowanego stanowiska, co wprowadza dodatkową rywalizację oficerów PSP, aby w okresie zbliżania się czasu przejścia na zaopatrzenie emerytalne zająć odpowiednio wysoko uposażone stanowisko. Taki stan rzeczy powoduje, że na stanowiska komendantów jednostek organizacyjnych PSP są powoływani oficerowie doświadczeni z odpowiednim stażem służby, ale nie dający perspektyw rozwoju danej jednostki organizacyjnej ze względu na niezbyt długi w perspektywie okres kierowania tą jednostką i zainteresowanie szybkim przejściem na zaopatrzenie emerytalne.

Istotnym elementem zarządzania zasobami ludzkimi jest wdrożenie odpowiednich mechanizmów motywacji. Jak zauważa profesor Ścibiorek zaangażowanie ludzi w realizację celów zależy głównie od ich możliwości wykonawczych i motywacji od tego jak się czują w organizacji. Same możliwości (zdolności, inteligencja, umiejętności manualne, siła fizyczna zdrowie) nie wystarczają, stanowią jednak czynnik potencjalny, który może być uruchomiony, a także właściwie ukierunkowany dzięki umiejętnemu wpływaniu na postępowanie ludzi i rozbudzenie ich motywacji zwłaszcza motywacji osiągnięć. Motywację człowieka można uruchamiać, pobudzać i utrzymywać w dwojaki sposób – stwarzając warunki, które zagrażają temu co człowiek już osiągnął lub stwarzając warunki, które umożliwiają osiągnięcie lepszego niż dotychczas poziomu zaspokajania potrzeb<sup>611</sup>.

Przybliżmy jakimi narzędziami dysponują kierownicy jednostek organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej w celu motywacji funkcjonariuszy do lepszej służby. Podstawowym elementem używanym przez przełożonych uprawnionych w celu motywacji podległych strażaków jest fundusz nagród. Zagadnienie przyznawania nagród, a także zapomóg dla strażaków zostało uregulowane w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji<sup>612</sup>. Rozporządzenie określa szczegółowe warunki i tryb przyznawania

<sup>610</sup> Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. z 2017 r., poz. 1204, 1321, 1567, art. 98 ust. 1., art. 99 ust. 1).

<sup>611</sup> Z. Ścibiorek, *Ludzie podczas zmian w organizacji*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2005, s. 29.

<sup>612</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 10 października 2014 r. w sprawie nagród i zapomóg dla strażaków Państwowej Straży Pożarnej oraz tworzenia funduszu nagród i zapomóg

nagród i zapomóg strażakom Państwowej Straży Pożarnej, sposób tworzenia funduszu nagród i zapomóg dla strażaków; jednostki organizacyjne Państwowej Straży Pożarnej, w których tworzy się fundusz nagród i zapomóg; jak również sposoby ustalania i warunki zwiększania wysokości funduszu nagród i zapomóg dla poszczególnych dysponentów.

W przywołanym akcie prawnym określono, że nagrodę pieniężną lub rzeczową mogą przyznać przełożeni, uprawnieni do mianowania lub powołania strażaka na dane stanowisko służbowe, z własnej inicjatywy lub na uzasadniony wniosek bezpośredniego przełożonego strażaka. We wniosku winno się określić formę nagrody, która ma być przyznana. Delegację możliwości przyznania strażakowi nagrody znajdujemy w ustawie o PSP<sup>613</sup>, która jednoznacznie wskazuje, iż strażakowi mogą być przyznawane nagrody w formie pieniężnej lub rzeczowej, za wzorowe wykonywanie zadań służbowych, szczególne osiągnięcia w służbie, realizowanie zadań w szczególnie trudnych warunkach lub wymagających znacznego nakładu pracy. W przywołanym wyżej rozporządzeniu określono warunki, które uważa się za spełnione jeżeli strażak, pełniąc służbę:

- wykonywał powierzone zadania służbowe w sposób wyróżniający, z dbałością o wysoką jakość i termin ich realizacji oraz wykazał się odpowiedzialnością za ich realizację,
- wykazał się działaniami skierowanymi na poszukiwanie nowych, lepszych rozwiązań i zaangażował się w ich wykorzystanie w środowisku służby,
- osiągnął wysokie wyniki w realizacji i podnoszeniu kwalifikacji niezbędnych do wykonywania obowiązków służbowych,
- wykazał się wysokimi efektami w realizacji zadań służbowych nastawionymi na osiągnięcie celów służby,
- utrzymywał sprawność fizyczną na poziomie wybitnym lub uzyskał wysokie wyniki w zawodach sportowych,
- wykazał się szczególnym zaangażowaniem w trakcie prowadzonych działań ratowniczych, narażał swoje życie lub zdrowie w trakcie prowadzonych działań ratowniczych, wykazał się wyjątkową odwagą w ratowaniu życia ludzkiego i mienia, brał udział w działaniach w warunkach szczególnie trudnych i niebezpiecznych.

Tak więc rozporządzenie precyzyjnie określa warunki jakie musi spełnić podwładny, aby mógł być wyróżniony nagrodą przełożonego. Kolejnym narzędziem, którym dysponują przełożeni uprawnieni do mianowania i powołania jest możliwość przyznania strażakowi dodatku motywacyjnego. Przyznanie tego dodatku znajduje swoją regulację w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji dotyczącym uposażenia strażaków PSP<sup>614</sup>. Przywołany dodatek motywacyjny może być przyznany strażakowi na czas określony i ustalany jest kwotowo przez przełożonego uprawnionego do mianowania lub

---

dla strażaków (Dz.U. z 2014 r., poz. 1439).

<sup>613</sup>Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. z 2017 r. poz. 1204, 1321, 1567, art. 95a. ust. 1).

<sup>614</sup>Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 lutego 2008 r. w sprawie uposażenia strażaków Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. z 2008 r. Nr 37, poz. 212., § 6 ust. 1).

powołania strażaka, jednakże wielkość tego dodatku nie może przekroczyć trzydziestu procent najniższego uposażenia. Dodatek motywacyjny może być przyznany strażakowi za:

- wykonywanie zadań służbowych wykraczających poza zakres obowiązków na zajmowanym stanowisku,
- szczególną dbałość o powierzone mienie,
- posiadanie wykształcenia ogólnego lub specjalistycznego, kwalifikacji pożarniczych lub przeszkolenia specjalistycznego wykraczającego poza wymagania określone w odrębnych przepisach dla zajmowanego stanowiska służbowego w jednostce organizacyjnej Państwowej Straży Pożarnej, w której strażak pełni służbę, szczególnie jeśli to wykształcenie, kwalifikacje lub przeszkolenie przyczyniają się do skuteczniejszego wykonywania obowiązków służbowych,
- wykonywanie zadań ratowniczych oraz pomocy humanitarnej poza granicą państwa,
- wykonywanie czynności kontrolnych w podległych, podporządkowanych i nadzorowanych jednostkach organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej,
- szkolenie i opiekę nad psem wykorzystywanym w grupach specjalistycznych,
- udział w akcjach ratowniczych o dużym obciążeniu psychofizycznym,
- prowadzenie szkoleń specjalistycznych dla strażaków Państwowej Straży Pożarnej,
- prowadzenie szkoleń dla strażaków Ochotniczej Straży Pożarnej<sup>615</sup>.

Jednocześnie przełożony strażaka podczas ustalania wysokości dodatku motywacyjnego bierze pod uwagę czas i zakres wykonywania zadań, które zostały wymienione powyżej.

Kolejnym narzędziem do motywowania strażaków jest dodatek służbowy, przynajmniej strażakowi i określa jego wysokość przełożony uprawniony do mianowania lub powołania. Dodatek służbowy może być przyznany do pięćdziesięciu procent otrzymywanego uposażenia zasadniczego oraz dodatku za stopień. Rozporządzenie określa także warunki przyznawania, a także okoliczności uwzględniane przy ustalaniu i zmianie wysokości dodatku służbowego, przedstawiają się następująco:

- dyspozycyjność związana z zajmowanym stanowiskiem i odpowiedzialność za podejmowane decyzje służbowe oraz stopień zdyscyplinowania przy realizacji zadań służbowych,
- udział w ćwiczeniach i zgrupowaniach,
- udział w akcjach ratowniczych poza terenem działania jednostki organizacyjnej Państwowej Straży Pożarnej, w której strażak pełni służbę,
- sprawność fizyczna, potwierdzona wynikami sprawdzianów,
- inne szczególnie uzasadnione przypadki, uzasadniające przyznanie dodatku służbowego<sup>616</sup>.

<sup>615</sup>Tamże, § 6. ust. 1., pkt 2.

<sup>616</sup>Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 lutego 2008 r. w sprawie uposażenia strażaków Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. z 2008 r. Nr 37, poz. 212., § 5 ust. 1).

Przełożeni uprawnieni do mianowania lub powołania strażaka oprócz pełnego zasobu wyróżnień mogą również stosować środki dyscyplinujące strażaka do lepszej służby, a w przypadku niezdiscyplinowania nakładania kar lub kierowania wniosków do komisji dyscyplinarnych. W związku z czym strażak odpowiada dyscyplinarnie za zawinione, nienależyte wykonywanie obowiązków służbowych oraz za czyny sprzeczne ze złożonym ślubowaniem. Ponadto odpowiada dyscyplinarnie również za popełnione przestępstwa lub wykroczenia, niezależnie od odpowiedzialności karnej<sup>617</sup>. Kary dyscyplinarne, które mogą być nałożone na strażaka to:

- upomnienie,
- nagana,
- wyznaczenie na niższe stanowisko służbowe,
- obniżenie stopnia,
- wydalenie ze służby.

Jeżeli strażakowi zostaje wymierzona kara wyznaczenia na niższe stanowisko służbowe lub też obniżenie stopnia służbowego dodatkowo nałożenie tych kar pozbawia możliwości awansowania strażaka odpowiednio na wyższe stanowisko albo stopień przez okres roku od jej wykonania. Strażak, który popełnił przewinienie dyscyplinarne mniejszej wagi, nieuzasadniające wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, może być ukarany przez przełożonego dyscyplinarną karą upomnienia<sup>618</sup>.

Przełożeni dysponują więc narzędziami do motywowania swoich podwładnych, niestety nie zawsze mogą w pełni je wykorzystywać, np. dodatki motywacyjne czy też służbowe są uzależnione od wielkości funduszu płac, a jego wielkość jest ustalana odpowiednimi wskaźnikami, które ograniczają jego wielkość. Przełożeni mogą też motywować do lepszej służby swoich podwładnych wcześniejszymi awansami w stopniach służbowych, jest to dość często wykorzystywana forma przez przełożonych, niestety okres awansowy przypada w maju (nadawanie kolejnych stopni w Dniu Strażaka) i w wyjątkowych sytuacjach w listopadzie (z okazji Święta Niepodległości), tak więc akcje awansowe są także okresem wyróżnień.

Proces planowania w Państwowej Straży Pożarnej nie jest przedsięwzięciem zbyt rozbudowanym, a raczej możemy odnieść wrażenie, że jest tematem marginalizowanym lub niedostrzeganym przez najwyższe kierownictwo PSP, taki stan rzeczy nie jest najlepszym prognozą do rozwoju formacji.

Podjęta kilka lat temu próba opracowania strategii rozwoju Państwowej Straży Pożarnej zakończyła się na opracowaniu roboczej wersji dokumentu. Do dnia dzisiejszego nie powstały inne dokumenty dotyczące tego zagadnienia. Szkoda, bo dobrze opracowana

<sup>617</sup>Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. z 2017 r., poz. 1204, 1321, 1567., art. 115 ust. 1).

<sup>618</sup>Tamże, art. 118 ust. 1.



strategia na pewno byłaby pomocna przy ciągłych reformach służby<sup>619</sup>. Funkcjonowanie Państwowej Straży Pożarnej jest bardzo szeroko rozbudowane, a także dotyka wielu obszarów oraz poziomów działania, jednak musimy także powiedzieć, że ze względu na sposób organizacji PSP i stosowaną praktykę w zarządzaniu formacją rola opracowanej strategii miałyby istotne znaczenie co do kierunku rozwoju formacji.

Jak podaje w swoim artykule Roman Dec organizacja sama w sobie nie prezentuje żadnej postawy i celu. Organizacja zawsze służy do realizacji celów i zadań ludzi, którzy powołują ją do życia. Ten oczywisty fakt ma istotne znaczenie w przypadku instytucji państwowej powołanej do życia ustawą, w której określa się formę organizacyjną i zadania. Ogranicza to możliwość rozwoju służby do obszaru zdefiniowanego w zapisanych zadaniach. Ponadto forma organizacyjna wyznacza możliwości finansowania organizacji. Tak więc model tworzenia strategii musi być znacznie uproszczony w stosunku do organizacji mogących funkcjonować w dowolnym obszarze. Przyjętą metodę należy dostosować do specyfiki organizacji tak, aby umożliwiła zdefiniowanie i rozwiązanie kluczowych problemów. Najtrudniejszym do przewidzenia jest dynamika i kierunek zmian wynikających z przemian. Może to w konsekwencji prowadzić do przekształcenia w całkiem inną formę organizacyjną. Według stanu na dzień dzisiejszy PSP nie dysponuje strategią na szczeblu centralnym, jedynie kilka województw posiada opracowane strategie. Dokumenty te pisane są jako strategie rozwoju ochrony przeciwpożarowej w województwie, a więc można by nazwać strategiami rozwoju pewnych tendencji, kierunków, a nie strategiami przypisanymi do organizacji w sensie zasobów i celów<sup>620</sup>.

Zadania Państwowej Straży Pożarnej wynikają z odpowiednich ustaw i polityki państwa oraz procedur i standardów obowiązujących w zakresie obejmującym realizowane zadania. Ramy organizacyjne poszczególnych jednostek, wymogi kwalifikacyjne strażaków i pracowników, standardy wyposażenia i procedury działania określają szczegółowe przepisy. W zasadzie wizja służby państwowej jest zawarta w ustawie powołującej ją do życia. Zadaniem służby jest realizowanie ustalonych zadań. Sposób realizacji zadań powinien być zawarty w misji. Krótka i jasno sformułowana misja Państwowej Straży Pożarnej powinna odzwierciedlać istotę funkcjonowania służby oraz określać najważniejsze cechy traktowane priorytetowo przez strażaków. W chwili obecnej w komendach, które posiadają opracowane strategie każda brzmi w inny sposób, co jest chyba mało sensowne i czasem może prowadzić do błędnych wniosków, czy aby w różnych województwach mamy do czynienia z tą samą służbą. Sformułowanie misji powinno być na tyle krótkie, aby było łatwe do zapamiętania, a jednocześnie oddawało sens istnienia i działania służby<sup>621</sup>.

<sup>619</sup>R. Dec, *Strategiczna karta wyników w planowaniu działania Państwowej Straży Pożarnej*, Bezpieczeństwo i Technika Pożarnicza 1/2010 s. 19.

<sup>620</sup>Tamże, s. 25.

<sup>621</sup>Tamże, s. 26.

Wydaje się, że opracowanie strategii dla PSP jest nieuniknionym zadaniem. Powstały dokument dałby podstawy do opracowania strategii dla województw. Jednocześnie strategia w całej swojej rozciągłości powinna dotyczyć tylko tych obszarów, które występują w całej formacji, a jednocześnie dotyczą wszystkich szczebli funkcjonowania.

Odnosząc się w dalszym ciągu do kwestii zarządzania w Państwowej Straży Pożarnej trudno nie odnieść się do czynności kontrolowania jednostek organizacyjnych w niej funkcjonujących. Zagadnienie kontroli zostało zawarte w ustawie o kontroli w administracji rządowej<sup>622</sup>, jak również w wytycznych Ministra Spraw Wewnętrznych w zakresie zasad i trybu przeprowadzania kontroli w urzędach obsługujących organy lub w jednostkach organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez Ministra Spraw Wewnętrznych<sup>623</sup>.

W decyzji ministra określono, iż kontrole wykonywane są zgodnie z rocznym planem kontroli i programami kontroli. Jednakże w razie potrzeby, niezależnie od rocznego planu kontroli, zarządzający kontrolę może zarządzić przeprowadzenie kontroli poza planem kontroli.

W wyjątkowych sytuacjach w razie konieczności podjęcia działań niecierpiących zwłoki, w przypadku kontroli poza planem kontroli, kierownik komórki kontroli może wyrazić zgodę na odstąpienie od opracowania programu kontroli<sup>624</sup>. Przy opracowaniu rocznego planu kontroli i programu kontroli należy uwzględnić w szczególności:

- wyniki wcześniejszych kontroli i audytów wewnętrznych,
- wyniki badań i analiz określonych problemów oraz skarg i wniosków,
- czynniki ryzyka mające wpływ na działalność podmiotu kontrolowanego,
- informacje dotyczące działalności podmiotu kontrolowanego, a w szczególności informacje pochodzące od organów państwowych i samorządowych oraz organizacji pozarządowych oraz ze środków masowego przekazu.

Przed przystąpieniem do kontroli sporządza się program kontroli, który winien być zatwierdzony przez kierownika komórki kontroli. Przyjęty program kontroli winien określać w szczególności:

- podmiot kontrolowany,
- temat kontroli,
- cel kontroli,
- zakres kontroli, to jest przedmiot i okres objęty kontrolą,
- wyniki analizy przed kontrolnej, obejmującej w szczególności zagadnienia wymagające oceny, analizę obowiązującego w zakresie kontroli stanu prawnego oraz analizę czynników ryzyka mających wpływ na działalność podmiotu kontrolowanego,

<sup>622</sup>Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz.U. z 2011 r. Nr 185, poz. 1092).

<sup>623</sup>Decyzja Nr 65 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 31 maja 2012 r. w sprawie wprowadzenia do stosowania wytycznych w zakresie zasad i trybu przeprowadzania kontroli w urzędach obsługujących organy lub w jednostkach organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez Ministra Spraw Wewnętrznych, (Dz. Urz. MSW z 2012, poz. 43 z późn. zm.).

<sup>624</sup>Tamże, § 8 ust. 1-3.

- wskazówki metodyczne określające sposób i techniki prowadzenia kontroli,
- kryteria kontroli stosowane w danej kontroli oraz mierniki umożliwiające ocenę działalności podmiotu kontrolowanego,
- założenia organizacyjne, w tym termin kontroli, harmonogram działań, podział zadań pomiędzy członków zespołu kontrolnego,
- wykaz aktów prawnych dotyczących przedmiotu kontroli,
- imiona i nazwiska oraz stanowiska służbowe kontrolerów wchodzących w skład zespołu kontrolnego, ze wskazaniem kierownika zespołu,
- imię i nazwisko oraz stanowisko służbowe osoby koordynującej kontrolę<sup>625</sup>.

Jednocześnie do czasu zakończenia kontroli, programu kontroli nie udostępnia się podmiotowi kontrolowanemu. Kontroler przeprowadza kontrolę w podmiocie kontrolowanym zgodnie z programem kontroli, dokonując w sposób obiektywny ustaleń z kontroli oraz rzetelnie je dokumentuje, a w razie stwierdzenia nieprawidłowości, ustala ich przyczynę, zakres i skutki oraz osoby za nie odpowiedzialne. Jednocześnie niezwłocznie informuje na piśmie kierownika podmiotu kontrolowanego oraz, za pośrednictwem bezpośredniego przełożonego kierownika zespołu kontrolnego, zarządzającego kontrolą o ujawnionych nieprawidłowościach wymagających niezwłocznego podjęcia działań zaradczych lub usprawniających<sup>626</sup>. Wyniki przeprowadzonej kontroli kontroler przedstawia w sposób uporządkowany, zwięzły i przejrzysty w projekcie wystąpienia pokontrolnego i wystąpieniu pokontrolnym. Projekt wystąpienia zawiera w szczególności:

- oznaczenie podmiotu kontrolowanego, jego adres, imię i nazwisko kierownika podmiotu kontrolowanego,
- imię i nazwisko, stanowisko służbowe kontrolerów, nazwę komórki kontroli oraz numer i datę upoważnienia do kontroli, z uwzględnieniem zmian w okresie prowadzenia kontroli,
- datę rozpoczęcia i zakończenia czynności kontrolnych w podmiocie kontrolowanym, z wymienieniem dni przerw w kontroli,
- określenie przedmiotu kontroli i okresu objętego kontrolą,
- ocenę skontrolowanej działalności, ze wskazaniem ustaleń, na których została oparta,
- zakres, przyczyny i skutki stwierdzonych nieprawidłowości oraz wskazanie osób za nie odpowiedzialnych,
- pouczenie o prawie, sposobie i terminie zgłoszenia zastrzeżeń do projektu wystąpienia pokontrolnego<sup>627</sup>.

Kierownik komórki kontroli przekazuje projekt wystąpienia pokontrolnego kierownikowi podmiotu kontrolowanego. Jednocześnie kierownikowi podmiotu kontrolowanego przysługuje prawo zgłoszenia, w terminie trzech dni roboczych od dnia otrzymania

<sup>625</sup>Tamże, § 12 ust. 1-4.

<sup>626</sup>Tamże, § 14 ust. 1.

<sup>627</sup>Tamże, § 26 ust. 1.

projektu wystąpienia pokontrolnego, umotywowanych pisemnych zastrzeżeń do ustaleń i ocen w nim zawartych. Zastrzeżenia do projektu wystąpienia pokontrolnego rozpatruje zarządzający kontrolę. Zarządzający kontrolę, odrzuca zastrzeżenia wniesione przez osobę nieuprawnioną lub wniesione po upływie terminu i zawiadamia o tym zgłaszającego zastrzeżenia, informując na piśmie o przyczynach, lub też uwzględnia zastrzeżenia w całości lub w części albo je oddala. W przypadku wniesienia zastrzeżeń kierownik komórki kontroli sporządza stanowisko na piśmie i przekazuje je do zatwierdzenia zarządzającemu kontrolę, a następnie przekazuje podmiotowi kontrolowanemu. Należy także zwrócić uwagę, że wystąpienie pokontrolne w razie potrzeby może być uzupełnione o:

- zalecenia lub wnioski dotyczące usunięcia nieprawidłowości lub usprawnienia funkcjonowania podmiotu kontrolowanego,
- ocenę wskazującą na niezasadność zajmowania stanowiska lub pełnienia funkcji przez osobę odpowiedzialną za stwierdzone nieprawidłowości,
- termin złożenia informacji o wykonaniu zaleceń lub wykorzystaniu wniosków, a także o podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia<sup>628</sup>.

Wystąpienie pokontrolne jest podpisywane przez zarządzającego kontrolę, jednocześnie należy zauważyć, że od wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze. Ważną kwestią jest także temat szczególnie gdy w przypadku ujawnienia w toku kontroli okoliczności wskazujących na uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa lub wykroczenia, przestępstwa lub wykroczenia skarbowego albo naruszenia dyscypliny finansów publicznych, kierownik zespołu kontrolnego niezwłocznie zawiadamia o tym na piśmie, za pośrednictwem bezpośredniego przełożonego, zarządzającego kontrolę<sup>629</sup>.

Podsumowując kwestie kontrolne należy także zauważyć, iż w ostatnim czasie ukazały się standardy kontroli w administracji rządowej przygotowane przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów<sup>630</sup>. Standardy opracowane w lutym 2012 r. w oparciu o bogatą wiedzę i doświadczenie służb kontrolnych w kraju i za granicą określają ramy w dziedzinie zarządzania, wykonywania i zapewniania jakości działalności kontrolnej. Zostały sformułowane w sposób ogólny, aby służyć zróżnicowanym co do charakteru i zakresu działalności podmiotom wykonującym działalność kontrolną. Wprowadzone w sierpniu 2017 r. zmiany wynikają z doświadczeń związanych z pięcioletnim okresem ich stosowania oraz uwzględniają wnioski z przeprowadzonego przeglądu i uwagi ministerstw i urzędów wojewódzkich. Celem standardów jest zapewnienie profesjonalnego wsparcia dla kontroli prowadzonej przez jednostki administracji rządowej w reżimie prawnym ustawy o kontroli.

Podsumowując zagadnienie zarządzania w Państwowej Straży Pożarnej, które zostało szeroko opisane należy zauważyć, że wiele przytoczonych zagadnień wymaga nowej

<sup>628</sup>Tamże, § 32 ust. 4.

<sup>629</sup>Tamże, § 43 ust. 1.

<sup>630</sup>Standardy kontroli w administracji rządowej, z dnia 31 sierpnia 2017 r., [www.bip.kprm.gov.pl](http://www.bip.kprm.gov.pl) z dnia 10.12.2017 r.

jakości, gdyż przedstawione rozwiązania prawne, organizacyjne czy też strukturalne nie do końca przystają do obecnej rzeczywistości. Taki stan rzeczy nie do końca pozwala na odpowiedni rozwój służby, która jest wraz z krajowym systemem ratowniczo-gaśniczym podstawowym podmiotem w zakresie bezpieczeństwa powszechnego odpowiedzialnego za ratowanie życia, zdrowia, mienia czy też środowiska naturalnego.

W szczególny sposób należałoby się odnieść do kwestii powoływania kierowników jednostek organizacyjnych PSP, musimy pamiętać, że przepisy regulujące to zagadnienie były wprowadzane w życie ponad ćwierć wieku temu i należałoby je jak najszybciej znowelizować, w taki sposób, aby najlepsi oficerowie kierowali jednostkami organizacyjnymi. Wprowadzając postępowanie konkursowe, jak również wymagania dodatkowego wykształcenia w zakresie zarządzania, mobilizujemy kandydatów do odpowiednio wcześniejszego przygotowania się do objęcia kierownictwa w danej jednostce organizacyjnej.

Musimy zauważyć, iż wprowadzenie wymogu kierunkowego przygotowania w zakresie zarządzania pozwala przede wszystkim na sprostanie nowym wyzwaniom, zmianę podejścia do zarządzania daną instytucją publiczną, elastyczność organizacyjną i zastosowanie metod sprawdzonych w zarządzaniu innymi organizacjami, a także zdefiniowanie misji i celów strategicznych. Należy żywić nadzieję, że zostaną podjęte odpowiednie działania zmieniające obecny stan rzeczy.

### **Bibliografia**

- Dec R., *Strategiczna karta wyników w planowaniu działania Państwowej Straży Pożarnej*, Bezpieczeństwo i Technika Pożarnicza 1/2010.
- Griffin R.W., *Podstawy zarządzania organizacjami*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998.
- Jałowiec T., Nowak I., *Zrównoważone zarządzanie potencjałem logistycznym*, Czasopismo Logistyka 2/2012.
- Koźmiński A.K., W. Piotrowski (red.), *Zarządzanie – teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001.
- Krynicka H., *Koncepcja nowego zarządzania w sektorze publicznym (New Public Management)*. Prace Instytutu Prawa i Administracji PWSZ w Sulechowie, [www.biblioteka cyfrowa.pl/Content/34636/014.pdf](http://www.biblioteka.cyfrowa.pl/Content/34636/014.pdf) (22.09.2017).
- Stawasz D., Banachowicz B., *Zarządzanie publiczne – wyzwania dla procesu kształcenia na poziomie wyższym*, Uniwersytet Łódzki 2013.
- Stoner J.A.F, Freeman R.E, Gilbert D.R., *Kierowanie*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2001.
- Ścibiorek Z., *Ludzie podczas zmian w organizacji*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2005.
- Zalewski A., *Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego. [w]: Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, SGH, Warszawa 2005.

- Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz.U. z 1974 r. Nr.24, poz. 141 z późn. zmianami).
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. z 2017 r., poz. 1204, 1321, 1567).
- Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące system nauki (Dz.U. poz. 620 i 1036 oraz z 2012 r. poz. 756).
- Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz.U. z 2011 r. Nr 185, poz. 1092).
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 września 1999 r. w sprawie nadania statutu Komendzie Głównej Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. Nr 75, poz. 843).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 lipca 2006 r. w sprawie ramowej organizacji komendy wojewódzkiej i powiatowej (miejskiej) Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. z 2006 r. Nr 143, poz. 1037).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 lutego 2008 r. w sprawie uposażenia strażaków Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. z 2008 r. Nr 37, poz. 212).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 10 października 2014 r. w sprawie nagród i zapomóg dla strażaków Państwowej Straży Pożarnej oraz tworzenia funduszu nagród i zapomóg dla strażaków (Dz.U. z 2014 r., poz. 1439).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 maja 2016 r. w sprawie stanowisk służbowych w jednostkach organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. z 2016 r., poz. 603).
- Decyzja Nr 65 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 31 maja 2012 r. w sprawie wprowadzenia do stosowania wytycznych w zakresie zasad i trybu przeprowadzania kontroli w urzędach obsługujących organy lub w jednostkach organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez Ministra Spraw Wewnętrznych (Dz.Urz. MSW z 2012, poz. 43 ze zmianami).
- Standardy kontroli w administracji rządowej, z dnia 31 sierpnia 2017 r., [www.bip.kprm.gov.pl](http://www.bip.kprm.gov.pl).

mł. bryg. dr Piotr Sowizdraniuk

Szkoła Aspirantów Państwowej Straży Pożarnej w Krakowie

## Jednostki systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego wobec współczesnych zagrożeń terrorystycznych

Wśród powodów przeprowadzania zamachów terrorystycznych wymieniana jest między innymi chęć wywołania chaosu oraz poczucia nieustannego strachu i zagrożenia mogącego nadejść z każdej strony, w trudnych do przewidzenia okolicznościach, porach dnia lub nocy. Ich skutki wiążą się zazwyczaj z pojawieniem się niebezpieczeństwa skierowanego przeciwko życiu lub zdrowiu wielu osób, mieniu o znacznej wartości (także tej niematerialnej) lub środowisku.

Główną cechą charakterystyczną dla zjawiska terroryzmu jest to, że nie dotyczą go właściwie żadne reguły i logiczne zasady, nie można go ubrać w ramy czasu i miejsca oraz to, że we współczesnym świecie nie można powiedzieć, by jakkolwiek zakątek był od niego wolny<sup>631</sup>.

Celem opracowania jest analiza i opis wybranych sytuacji, w których pracownicy służb ratunkowych podejmują interwencje w sytuacjach będących skutkiem intencjonalnego działania człowieka przybierających często charakter zdarzeń mnogich i masowych, skutkujących powstaniem zagrożenia dla wielu osób, mienia o znacznej wartości, a także środowiska. Odniesienie globalnych zagrożeń do formalnych, prawnych i organizacyjnych warunków funkcjonowania ratownictwa medycznego w Polsce ma być także sposobnością do udzielenia odpowiedzi na pytania dotyczące gotowości systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego (PRM) do właściwego reagowania w chwili zaistnienia zamachu terrorystycznego oraz być inspiracją do poszukiwania właściwych rozwiązań w tym zakresie.

W Polsce od 2001 roku funkcjonuje system (PRM), który powołany został w celu realizacji zadań państwa polegających na zapewnieniu pomocy każdej osobie znajdującej się w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego<sup>632</sup>. Tworzą go szpitalne oddziały ratunkowe (SOR), podstawowe i specjalistyczne zespoły ratownictwa medycznego (ZRM P i S), w tym

<sup>631</sup> P. Lubiewski, *Przeciwdziałanie zagrożeniom terrorystycznym w Polsce – w kierunku doskonalenia koordynowania działań służb specjalnych*, [w:] B. Wiśniewski (red.) *Racjonalizacja zarządzania jednolitymi formacjami umundurowanymi odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo wewnętrzne*, tom 2, Warszawa 2017, s. 46.

<sup>632</sup> Ł. Szarpak, M. Orzechowska, *Znajomość przepisów ustawy o PRM przez pracowników pogotowia ratunkowego*, „Ostry Dyżur”, 2010, t. 3 nr 1, Łódź 2010, s. 20.

lotnicze zespoły ratownictwa medycznego (LPR, nazywane również HEMS od ang. *Helicopter Emergency Medical Service*), na których świadczenia zawarto umowy o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej. Z systemem współpracują centra urazowe oraz jednostki organizacyjne szpitali wyspecjalizowane w zakresie udzielania świadczeń zdrowotnych niezbędnych dla ratownictwa medycznego, które zostały ujęte w planie działania systemu<sup>633</sup>. Organami administracji rządowej właściwymi w zakresie wykonywania zadań systemu PRM i nadzoru nad nim są: minister właściwy do spraw zdrowia na terenie kraju oraz wojewoda na obszarze mu podległym. Odpowiedzialność wojewody obejmuje planowanie, organizowanie i koordynowanie systemu PRM oraz prowadzenie nadzoru nad nim na terenie województwa. Zobowiązany jest on również do prowadzenia w formie elektronicznej lub pisemnej ewidencji jednostek systemu. Zazwyczaj zadania wojewody w ww. zakresie realizują wydziały bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego działające w strukturach urzędów wojewódzkich.

Jednym z najważniejszych i najtrudniejszych zarazem zagadnień jest kwestia bezpieczeństwa osób niosących pomoc. Pomimo tego, że uzasadnienie takiego stanowiska wydaje się być oczywiste, to warto wspomnieć o kilku jego aspektach. Pośród kluczowych dla każdego ratownika zasad, jest ta, która mówi, że „dobry ratownik, to żywy ratownik”. Trudność polega jednak na tym, że w momencie zadysponowania zespołu ratownictwa medycznego do miejsca zdarzenia kierujący akcją medycznych czynności ratunkowych podlega wewnętrznej, a nierzadko także zewnętrznej presji działania, udzielania pomocy rannym i cierpiącym. Tymczasem jego kompetencje nie zawsze obejmują umiejętność poprawnej oceny tego, czy na miejscu zamachu jest już bezpiecznie. Wiarygodną decyzję o tym, że cywilni pracownicy służb ratowniczych mogą wejść na miejsce zdarzenia i rozpocząć swoje działania podjąć może jedynie funkcjonariusz Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego lub innej służby posiadającej ustawy obowiązek reagowania w chwili zaistnienia zagrożenia terrorystycznego. Zbyt szybkie i pochopne decyzje o rozpoczęciu udzielania pomocy medycznej mogą mieć fatalne skutki zarówno dla osób ją niosących, potencjalnych zakładników, jak i w sposób pośredni osób potrzebujących. Nie do pozazdroszczenia jest sytuacja, w której zespół ratownictwa medycznego jako pierwszy przybywa na miejsce zdarzenia i to właśnie jego obsada podjąć musi jedynie słuszną decyzję o czasowym odstąpieniu od wykonywania medycznych czynności ratunkowych, która oparta na hipotetycznych często przesłankach dotyczących możliwości istnienia nadal zagrożenia. Dla zespołu może być to decyzja niezwykle deprymująca i psychicznie obciążająca. Każda osoba uprawniona do kierowania akcją medyczną pamiętać musi jednak tym, że intencją terrorystów jest zabicie lub zranienie jak największej liczby osób, a żadne oznaczenia w formie czerwonego lub niebieskiego krzyża, półksiężyca lub innego symbolu typowego dla służb ratownictwa medycznego i organizacji humanitarnych, nie

<sup>633</sup>Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym (Dz.U.2017.2195 t.j. z dnia 2017.11.28), art. 1, 2, 32.



są respektowane i w żaden inny wyjątkowy sposób traktowane przez zamachowców, a wręcz przeciwnie, mogą ich dodatkowo zachęcać do ataku.

Dla nikogo nie jest tajemnicą, że o sile najmniejszego nawet pododdziału świadczy najsłabsze ogniwo, oczywistym jest także to, że najsilniejszym z nich zazwyczaj jest dowódca. Jak mawiał Napoleon Bonaparte: „Stado baranów prowadzone przez lwa jest groźniejsze niż stado lwów prowadzone przez barana”<sup>634</sup>. Dla osób podejmujących wrogie działania jest to wyraźna wskazówka do tego, by w pierwszej chwili dążyć do pozbycia się dowódcy. W drugim etapie osłabienie siły pododdziału skupiać się może na unicestwieniu „medyka” i osoby odpowiedzialnej za prowadzenie łączności. O świadomości skuteczności takiego działania wśród terrorystów świadczyć mogą przypadki zamachów przeprowadzanych z użyciem materiałów wybuchowych, a podzielonych na dwa następujące po sobie z niewielkim opóźnieniem etapy. Nieraz obserwowano i opisywano już sytuacje, w których eksplozja ładunków wybuchowych miała głównie na celu zwabienie na miejsce zdarzenia sił i środków ratowniczych (Madryt 2005, Peshawar 2011), po czym następowały (lub miały nastąpić) kolejne wybuchy o zdecydowanie większej sile rażenia, a co za tym idzie, powodujące zranienie lub zabicie większej liczby osób, w tym zaangażowanych w udzielanie pomocy medycznej, co przyczyniało się także do zwiększenia liczby ofiar wśród ludności cywilnej. Spoglądając na problem w szerszej perspektywie przyjąć należy, że działania terrorystyczne mogą w pierwszym etapie skupiać się na instytucjach i podmiotach ustawowo powołanych do niesienia pomocy, a dopiero wtórnie, po osłabieniu możliwości reakcji lub skoncentrowaniu sił i środków w jednym miejscu, dążyć do spowodowania rzeczywistego niebezpieczeństwa utraty zdrowia lub życia innych osób w często odległym od pierwszego zdarzenia miejscu. Świadomość powyższych zależności skutkować powinna możliwie szeroką alokacją podmiotów ratowniczych, w tym miejsc stacjonowania zespołów ratownictwa medycznego i zastępów skupionych wokół krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, tworzeniem i utrzymywaniem zapasowych miejsc umożliwiających przyjmowanie i obsługę zgłoszeń alarmowych, dysponowanie podmiotami ratowniczymi, ale także zarządzanie działaniem z poziomu taktycznego lub strategicznego. Prewencja w tym przypadku to także nieustanne uwrażliwianie osób zaangażowanych na każdym szczeblu systemu ratowniczego na istnienie potencjalnego zagrożenia i potrzebę zwracania szczególnej uwagi na kwestie zabezpieczenia siebie i zajmowanych obiektów przed potencjalnym działaniem przestępczym, w tym terrorystycznym. To także wyposażanie ratowników w wiedzę i umiejętności niezbędne do rozpoznawania charakteru i mechanizmu zdarzenia, identyfikowania zagrożenia i właściwego reagowania, które czasami związane może być z koniecznością wycofania się do strefy bezpiecznej i chwilowe pozostanie osób potrzebujących pomocy bez właściwej reakcji ze strony służb.

Jednym z wielu możliwych do wystąpienia na terenie naszego kraju zdarzeń o charakterze terrorystycznym jest pojawienie się osoby nazywanej z języka angielskiego

<sup>634</sup>S. Tokarski, *Kierowanie ludźmi*, Koszalin 1997.

„active shooter”. To obserwowane między innymi w USA zjawisko polega na pojawieniu się w miejscu publicznym osoby aktywnego strzelca (aktywnego zabójcy) – czyli kogoś, kto posługując się bronią palną, np. karabinem maszynowym, dąży do zabicia możliwie największej grupy, najczęściej przypadkowych osób. Ofiarami padają zarówno członkowie lokalnych szkolnych społeczności, widzowie w kinach<sup>635</sup>, jak i uczestnicy uroczystości religijnych<sup>636</sup>. Takie incydenty zdarzały się także w Polsce, a w czasie podejmowanych interwencji ranne zostawały osoby niosące pomoc i niszczeni byli będący w ich posiadaniu ekwipunek. Było tak między innymi w Rybniku, gdzie w 2010 roku uzbrojony w pistolet i karabin maszynowy 39 letni mężczyzna postrzelił 7 osób (w tym interweniującego policjanta i kobietę chcącą udzielać pierwszej pomocy) oraz zniszczył karoserię radiowozu i ambulansu<sup>637</sup>. W Europie za jeden z najtragiczniejszych przykładów takiego działania uchodzi przeprowadzony w 2011 roku atak na młodzież zgromadzoną na wyspie Utøya, podczas którego napastnik zabił 69 osób, a 55 ciężko ranił<sup>638</sup>. Opierając się na tym przykładzie należy zauważyć, że terroryści do osiągnięcia swoich celów wykorzystać mogą oznaczenia, umundurowanie lub wyposażenie przypisane podmiotom ratowniczym, jak uczynił między innymi sprawca wspomnianego zamachu – Andres Behring Breivik – który ubrany był w trakcie ataku w policyjny uniform.

Świadomość możliwości pojawienia się aktywnego strzelca w przestrzeni publicznej powinna skutkować podejmowaniem licznych inicjatyw mających na celu edukację społeczeństwa w zakresie właściwego zachowania się i ćwiczenia odruchów obronnych umożliwiających przeżycie. Powyższy postulat w szczególności sposób odnosi się do członków zespołu ratownictwa medycznego, które z jednej strony odebrane mogą być przez sprawcę jako zagrożenie dla realizacji jego planów, z drugiej poprzez powszechne uznanie i zaufanie społeczne stanowić mogą nadzieję na uratowanie i wzór, poniekąd gwarant, właściwego zachowania. Odnosząc się do przyjętych w chwili wystąpienia zdarzenia związanego z aktywnym strzelcem trzech zasad postępowania: uciekaj, schowaj się, walcz – zespół podmiotu ratowniczego, podobnie jak inne osoby cywilne, ma bardzo ograniczone możliwości reakcji. Trudno jest bowiem nie zauważyć jego alarmowego przybycia, a jaskrawe stroje, pomagające na co dzień w dbałości o bezpieczeństwo, tym razem sprawiają, że ubrane w nie osoby stają się trudne do ukrycia, a raczej są łatwym do obserwowania i ostrzału celem. Także traktowane jako ostateczne rozwiązanie – walka

<sup>635</sup><http://wiadomosci.dziennik.pl/swiat/artykuly/398502,strzelanina-w-usa-w-denver-podczas-premiery-filmu-o-batmanie-mroczny-rycerz-powstaje.html> (17.11.2017).

<sup>636</sup>WIS Staff, Charleston shooting suspect to remain in jail after \$1 million bond set on weapons charge, WIS News 10, <http://www.wistv.com/story/29351540/charleston-shooting-suspect-dylann-roof-charged-with-9-counts-of-murder> (17.11.2017).

<sup>637</sup>[http://wyborcza.pl/1,75248,8308398,Strzelanina\\_w\\_Rybniku\\_\\_Ranne\\_dzieci\\_\\_zona\\_\\_tesciowie.html?disableRedirects=true](http://wyborcza.pl/1,75248,8308398,Strzelanina_w_Rybniku__Ranne_dzieci__zona__tesciowie.html?disableRedirects=true) (17.11.2017).

<sup>638</sup>S. JM Sollid and Collaborating group, Oslo government district bombing and Utøya island shooting July 22, 2011: The immediate prehospital emergency medical service response, *Scandinavian Journal of Trauma, Resuscitation and Emergency Medicine* 2012 nr 20, s. 3.

– jest w dużej mierze skazana na niepowodzenie. Pomimo istniejących technik wykorzystania asortymentu ratowniczego w sytuacji związanej z agresywnym pacjentem, tzw. *combat paramedic*, w konfrontacji z napastnikiem wyposażonym w broń palną niewiele, prócz zsynchronizowanego rzucania w niego elementami wyposażenia i gromadnym atakiem, można zrobić.

Nie można zapominać, że samo pojawienie się służb wyspecjalizowanych w zwalczaniu zagrożeń terrorystycznych nie rozwiązuje jeszcze wszystkich problemów. Niezbędne jest wzajemne uświadamianie sobie na etapie planowania współdziałania służb i podmiotów ratowniczych wzajemnych oczekiwań w zakresie właściwego zachowania się i postępowania. Należy mieć na uwadze, że postępowanie oddziałów antyterrorystycznych zmierzające do dokonania pełnego rozpoznania, może wiązać się z wydawaniem stanowczych poleceń, a być może z zatrzymaniem i chwilowym obezwładnieniem członków ekip ratowniczych. Do momentu, gdy nie będzie wiadomo „kto jest kim” i jaką rolę odgrywa w zaistniałej sytuacji wszystkie scenariusze są możliwe, a poziom wzajemnego zaufania może znacznie odbiegać od standardowo realizowanych interwencji. Ratownicy medyczni i pozostali pracownicy systemu PRM nigdy nie powinni podejmować nadmiernego ryzyka, nie można też w stosunku do nich formułować takiego oczekiwania. Czym innym jest zaangażowanie i poświęcenie, a czym innym czyny bohaterskie, z założenia wykraczające poza ramy standardowego działania. Etycznie naganne wydaje się być, bez względu na przyświecające intencje i zamierzone cele, sprowadzanie bezpośredniego zagrożenia dla własnego zdrowia i życia, a przez to także niebezpieczeństwa dla pozostałych członków zespołu, w tym osób którzy mogą ucierpieć w trakcie udzielania pomocy, gdyby przyjęty zamiar taktyczny nie został jednak osiągnięty. Powyższe uwagi nie ograniczają jednak możliwości powstawania w czasie interwencji związanych z użyciem broni palnej rekonfiguracji struktur działających podmiotów, np. poprzez spontaniczne powstawanie zespołów taktyczno-ratowniczych, które będą realizowały dwa cele jednocześnie<sup>639</sup>.

Jak wynika z dotychczasowych rozważań, podejmując dyskusje na temat zarządzania sytuacją kryzysową bardzo często dotyka się zagadnień współpracy i współdziałania podmiotów, służb i instytucji odpowiedzialnych za organizację działań ratowniczych. Skoncentrowanie się na pojedynczej misji, zdarzeniu, interwencji, a nawet osobie poszkodowanej wymagać może zastosowania szeregu technik i elementów specjalistycznego wyposażenia będących w dyspozycji poszczególnych zespołów, zastępów czy innego rodzaju związków taktycznych. W celu uratowania możliwie dużej liczby zagrożonych, osoby wchodzące w skład podmiotów biorących udział w konkretnej operacji muszą być świadome swoich silnych i słabych stron, znać możliwości sprzętowe i kompetencyjne, a nade wszystko wzajemnie sobie ufać. Zaufania tego nie da się jednak zbudować w czasie rzeczywistego działania, ale może być ono efektem udziału we wspólnych ćwiczeniach, manewrach,

<sup>639</sup> M. Czerwiński, *Rola zespołu ratownictwa medycznego w przebiegu scenariusza Active Shooter*, Na Ratunek, Nr 5/2012, s. 11.

szkoleniach, naradach i innego tego typu inicjatywach. Jego brak oraz wynikające z tego faktu ograniczenia w zakresie wzajemnego informowania, skutkować mogą tragicznymi konsekwencjami dla osób, które podlegają owym gwarantom w zakresie bezpieczeństwa powszechnego i publicznego. Negatywnym przykładem, z którego wszyscy powinniśmy czerpać wnioski, była operacja służb specjalnych przeprowadzona w moskiewskim teatrze na Dubrowce 23 października 2002 roku. 40 czeczeńskich terrorystów przetrzymywało w budynku, w którym akurat odbywało się przedstawienie, ok. 900 osób. Należy w tym miejscu z całą stanowczością zauważyć, że autor opracowania nie posiada kompetencji do tego, by oceniać sposób prowadzenia działań kontrterrorystycznych, a jego intencją jest jedynie odniesienie się do znanych skutków interwencji w odniesieniu do zakładników. Otóż po wielu godzinach trwania impasu, narastania negatywnych i agresywnych zachowań wynikających między innymi z deficytu snu, w celu ograniczenia prawdopodobieństwa detonacji ładunków wybuchowych rozmieszczonych w różnych miejscach teatru oraz tych przyczepionych do ciał terrorystów, podjęto decyzję o rozpyleniu w systemie wentylacyjnym budynku gazu usypiającego<sup>640</sup>. Jego stężenie i sposób działania na organizm ludzki pozwoliło już po kilkunastu minutach od wtłoczenia substancji na rozpoczęcie działań wewnątrz budynku przez oddziały antyterrorystyczne Wypieł i Alfa, których efektem była neutralizacja uspijonych terrorystów w sposób uniemożliwiający im detonację przygotowanych materiałów wybuchowych (strzały w głowę każdego z nich). Istotne jest to, że pomimo rozmiaru zdarzenia nie ucierpiał w nim żaden z komandosów, którzy po zlikwidowaniu zagrożenia przystąpili do ewakuacji zakładników, spośród których nie udało się uratować 129 osób<sup>641</sup>. Stało się tak między innymi dlatego, że zgodnie z przyjętą taktyką i rozwiązaniami prawnymi, utrzymano w tajemnicy metody i środki walki z terroryzmem, co oznacza, że nie poinformowano służb medycznych o nazwie środka użytego do uspienia osób znajdujących się wewnątrz teatru, przez co nie mogły one przygotować stosowego antidotum<sup>642</sup> i przygotować się na właściwe działanie. Obawa przed zdemaskowaniem powziętego zamiaru taktycznego spowodowała także odstąpienie od rozstawienia w pobliżu zajętego przez terrorystów obiektu szpitala polowego<sup>643</sup>. Pomimo tego, że służby specjalne nie zdradziły składu wpuszczonego do wentylacji gazu (przyjmuje się, że był on składową kilku różnych substancji), to na podstawie sekcji zwłok wykonywanych poza granicami Rosji stwierdzono, że prawdopodobnie był to halothane (narcotane) i bliżej nieokreślona pochodna fentanylu<sup>644</sup>. Substancje te w dużych stężeniach

<sup>640</sup> K. Kraj, *Dubrowka dziesięć lat później*, [w:] e-Terroryzm, nr 10/2010, s. 6.

<sup>641</sup> K. Kraj, *Rosja w walce z terroryzmem*, Kraków 2009, s. 85.

<sup>642</sup> K. Jałoszyński, *Jednostka kontrterrorystyczna – element działań bojowych w systemie bezpieczeństwa antyterrorystycznego*, Szczepno 2011, s. 314-315.

<sup>643</sup> J. Dyczka, *Analiza udziału wojskowych jednostek kontrterrorystycznych w wybranych operacjach uwalniania zakładników. Sukcesy i porażki*, [w:] K. Kraj (red.), *Bezpieczeństwo zagadnienia*, Rzeszów 2014, s. 159.

<sup>644</sup> E. Wolska, *10 lat po tragedii na Dubrowce, czyli jak nie przeprowadzać akcji ratunkowej*, Ostry Dyżur 2013, tom 6, numer 1, s. 29-31.

działają depresyjnie na układ oddechowy, doprowadzają do znacznego zwolnienia akcji serca oraz osłabienia napięcia siły mięśniowej<sup>645</sup>, a ich połączenie wzmacnia negatywne oddziaływanie i skutki. Za istotną informację uznać należy powszechnie znany w świecie medycyny fakt, że działanie ośrodkowe i obwodowe środków opioidowych można w stosunkowo łatwy sposób zablokować lub odwrócić odpowiednio szybko podając właściwe dawki dostępnych w ratownictwie produktów leczniczych (np. naloksonu). W analizach tego zdarzenia pojawiają się opinie, że szybka obecność odpowiedniej liczby personelu medycznego wyposażonego we właściwą wiedzę, sprzęt i leki, pracującego pod nadzorem anestezjologów powinna uratować ok. 100 ze zmarłych zakładników<sup>646</sup>. Niektórzy autorzy zakładają nawet, że uratowanych (poza osobami chorymi) mogło być nawet o 10 do 20 osób więcej<sup>647</sup>, jednak warunkiem powodzenia takiej akcji powinna być natychmiast (optymalnie z wyprzedzeniem) przekazana zespołom ratownictwa medycznego i personelowi szpitali informacja dotycząca rodzaju zastosowanego środka oraz sposobu jego działania i neutralizacji. Odnosząc się do nawet najbardziej podstawowych zasad udzielania pierwszej pomocy, tj. znaczenia ułożenia ciała nieprzytomnego poszkodowanego dla zachowania drożności dróg oddechowych, a co za tym idzie możliwości zachowania spontanicznego oddechu i krążenia, można przyjąć, że już sama właściwa technika ewakuacji ściąganych z krzeseł osób połączona z odpowiednim ułożeniem w trakcie transportu do szpitala, mogła uratować wiele istnień ludzkich. Część świadków relacjonowała także, że ciała osób potrzebujących pomocy układane były piętrowo na zimnym i mokrym podłożu, co także mogło przyczynić się do zwiększenia liczby ofiar śmiertelnych. Warto zauważyć, że w bliskiej odległości od teatru skoncentrowano ok. 300 ambulansów, a personel (opierając się na szczątkowych informacjach od służb oraz doniesieniach medialnych) przygotowywał się do udzielenia pomocy na wypadek wystąpienia wybuchu lub ostrzału, nie był jednak w stanie gotowości do właściwego reagowania na zagazowanie tak wielkiej liczby osób<sup>648</sup>. Być może na rozmiar tej tragedii i brak właściwego przygotowania i reakcji służb ratowniczych wpływało także to, że niewiele osób będących na miejscu zdarzenia spodziewało się wśród ewakuowanych obecności osób żywych. Do tego część z nich transportowana była do szpitali podstawionymi autobusami, w których nie było zarówno personelu medycznego, jak i środków łączności pozwalających na właściwą dla zdarzeń masowych alokację poszkodowanych. W sytuacji masowego zatrucia szczególnie nacisk, prócz oczywistego zabezpieczenia ratowników i miejsca zdarzenia, położony powinien być nie tylko na szybki i jednoznaczny sposób segregacji i oznaczenia osób przypisanych do konkretnej grupy, ale także wizualnego oznaczenia pacjentów, którym podano już

<sup>645</sup> [http://leki.urpl.gov.pl/files/25\\_FentanylActavis\\_syst\\_transd\\_25\\_50\\_75\\_100.pdf](http://leki.urpl.gov.pl/files/25_FentanylActavis_syst_transd_25_50_75_100.pdf) (11.11.2017).

<sup>646</sup> A. Zaucha, *Moskwa Nord-Ost*, Olszanica 2003.

<sup>647</sup> J. Brodowski, *Terroryzm a sprawa czeczeńska*, [w:] J. Brodowski, M. Smoleń (red.), *Czeczenia-Rosja. Mity i rzeczywistość*, Kraków 2006, s. 66-79.

<sup>648</sup> A. Zaucha, dz. cyt.

antidotum. Pozwala to na uniknięcie sytuacji, w której jeden poszkodowany otrzyma kilka dawek odtrutki, podczas gdy inny nie dostanie jej wcale. Zasady te powinny stać się stałym elementem kształcenia i doskonalenia personelu podmiotów systemu PRM.

Między innymi odnosząc się do powyższego przykładu pamiętając o odroczonej zdrowotnie skutkach zatruć chemicznych, zauważyć należy, iż konsekwencje przestępczego działania terrorystów odczuwalne mogą być tu i teraz, część z nich jednak efekt będzie miała oddalony nawet o kilka lub kilkanaście lat i zazwyczaj jest swojego rodzaju powikłaniem, stanem niezamierzonym, trudnym do zaplanowania i przewidzenia. Formułując powyższą tezę autor ma na myśli zarówno urazy psychiczne objawiające się w postaci zespołu stresu pourazowego, jak i fizyczne, np. gwałtowny wzrost zapadalności na nowotwory krtani i płuc u osób, które po zamachach z 11 września 2001 roku uczestniczyły w porządkowaniu tzw. strefy zero. Pracując w wysokim zapyleniu większość z nich funkcjonowała w przekonaniu, że w powietrzu unoszą się fragmenty pyłu betonowego, tymczasem były to cząstki azbestu, którego elementy w postaci drobnych igieł wbijają się i pozostają w miękkich tkankach tworzących strukturę górnych i dolnych dróg oddechowych człowieka. To prawdopodobnie dlatego ponad 2,5 tysiąca osób, które w pierwszych dniach po zamachu na World Trade Center z 11 września pracowało przy ruinach bliźniaczych wież, zachorowało na raka. Wśród 37 tys. pracowników odnotowano dokładnie 2518 przypadków nowotworów, które władze federalne sklasyfikowały na 58 grup, najczęściej pojawiał się w nich rak płuc, prostaty, tarczycy i białaczka<sup>649</sup>.

Zmiana intencji przeprowadzanych zamachów, między innymi poprzez osłabienie idei separatystycznych na rzecz radykalizmu i fundamentalizmu religijnego, przyczyniła się między innymi do ewolucji i licznych modyfikacji dotyczących sposobów ich przygotowywania oraz przeprowadzania. Coraz częściej ich sprawcami są pojedyncze (nie zawsze powiązane strukturalnie z jakąś grupą) osoby nazywane „samotnymi wilkami”, a narzędziem służącym do zabijania przestaje być broń palna, materiał wybuchowy, czy nóż, a staje się nim np. rozjeżdżony samochód wjeżdżający w grupę ludzi. Mimo tego, że według danych pochodzących z wielośrodkowych badań przeprowadzonych w latach 1999-2008, ponad 90% ofiar zamachów terrorystycznych stanowiły ofiary wybuchów, to zamachy pojedynczych osób wywołują większe poczucie zagrożenia i są zdecydowanie trudniejsze do przewidzenia, co osłabia pozycję służb pracujących na rzecz bezpieczeństwa. Dotychczasowe obserwacje wskazują niestety na to, że wspomniane służby i elementy systemów ratowniczych zaczynają ze sobą wydolnie współpracować niestety dopiero po powstaniu spektakularnego wydarzenia. Dlatego wyciągając wnioski z międzynarodowych doświadczeń w tym zakresie już dzisiaj struktura, wyposażenie i procedury obowiązujące w systemach ratowniczych powinny być odpowiedzią na pojawiające się zagrożenia. Idealnym rozwiązaniem byłaby oczywiście możliwość przewidywania kierunków modyfikacji zachowań przestępczych, tak by móc im przewidywać, niwelować zagrożenia i konieczność użycia

<sup>649</sup><http://kurierchicago.com/ratownicy-z-wtc-chorzy-na-raka> (11.11.2017).

specjalistycznych technik operacyjnych lub wyposażenia, ten stan nie jest i nie będzie jednak możliwy do osiągnięcia. Dlatego tak istotne jest przygotowywanie się do działania w formie nieustannego kształcenia się i doskonalenia w myśl maksymy „im więcej potu na ćwiczeniach, tym mniej krwi w akcji”.

Przykładami europejskich krajów godnych do naśladowania w obliczu zarządzania sytuacjami nadzwyczajnymi mogą być dla nas Wielka Brytania i Francja. Pierwszy z nich, uważany na świecie za jednego z pionierów w tej dziedzinie<sup>650</sup> posiada obejmujący różnego typu zagrożenia narodowe dokument niejawnny – National Security Risk Assessment (NSRA). To między innymi na jego podstawie z racji zagrożenia potencjalnymi zamachami terrorystycznymi podczas olimpiady w Londynie zorganizowano ćwiczenia w nieczynnej stacji metra, a wzięło w nich udział ponad 2,5 tysiąca policjantów, ratowników i strażaków<sup>651</sup>. Drugi z wymienionych krajów doczekał się posiadającej wysoką skuteczność i stopień wykorzystania w realnym działaniu strategii reagowania w sytuacjach kryzysowych znanej jako plan Orsana<sup>652</sup> oraz będącego jego składową obowiązującego w Paryżu „Plan Blanc”. To w oparciu o jego zapisy działały w listopadzie 2015 placówki ochrony zdrowia udzielające pomocy po najbardziej krwawych zamachach jakie miały miejsce do tej pory we Francji – gdy jednej nocy zginęło 130 osób.

Pojawienie się w jednym miejscu i czasie wielu poszkodowanych, bez względu na charakter takiego zdarzenia wiąże się z koniecznością przeprowadzenia procesu segregacji (triage), rozumianej jako przyznawanie priorytetów leczniczo-transportowych pozwalających na wskazanie i ewakuowanie do miejsc udzielenia pomocy definitywnej (lub punktów pomocy medycznej w pierwszej lub drugiej fazie działań) możliwie największej liczby osób znajdujących się w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego w możliwie najkrótszym czasie (ok. 30 sek. dla poszkodowanego/pacjenta). W sytuacjach nadzwyczajnych ratowanie w pierwszej kolejności osób najciężej rannych okazać może się jednak zbyt angażujące, obciążające i pozbawiające szansy na pozytywne zakończenie interwencji dla pozostałych osób. Wybór tego kto ma być ratowany jako pierwszy zawsze jest trudny, szczególnie, gdy zachodzi konieczność natychmiastowej ewakuacji wszystkich obecnych na miejscu zdarzenia, albo doszło do uwolnienia silnie działających na organizm ludzki substancji chemicznych. Wówczas przebywanie lżej rannych w atmosferze toksycznej przez dłuższy czas zmniejsza ich szanse na uratowanie, gdy jednocześnie osoby o najwyższym priorytecie ewakuacji, transportu i leczenia i tak mają niepewne/złe rokowanie. W medycynie pola często wspomina się o tym, by w pierwszej kolejności ratować tych, którzy będą w stanie wspierać działania, odpierać atak, np. strzelać, a przez to bronić siebie i ciężiej rannych kolegów. Segregacja, pomimo tego, że od wielu lat jest uznanym, a przez wiele osób

<sup>650</sup> D. Wróblewski (red.), *Zarządzanie ryzykiem – przegląd wybranych metodyk*, Józefów 2015, s. 242.

<sup>651</sup> T. Tylak, *Londyn 2012. Bezpieczeństwo podczas Igrzysk Olimpijskich*, e-Terroryzm.pl, marzec 2012, nr 3, s. 21.

<sup>652</sup> M. Hirsch, P. Carli, Nizard R., Riou B., Baroudjian B., Baubet T., et al., *The medical response to multisite terrorist attacks in Paris*. *Lancet*, numer 386, 2015, s. 2535-2538.

wskazywanym jako niezbędny, elementem działania w wypadkach mnogich i masowych znajduje także swoich krytyków. Aspekty i dylematy etyczne wynikające z podejmowania decyzji o tym, kto będzie ratowany jako pierwszy, a komu pomoc w ogóle nie zostanie udzielona ze względów organizacyjnych i przewidywanego rokowania, stała się tematem rozważań bioetycznych, podejmowanych między innymi przez Jana Hartmana<sup>653</sup>. W swoich rozważaniach zadaje on pytania między innymi o to, czy dziecko, zasługuje na udzielenie mu pomocy jako pierwszemu jedynie przez pryzmat wieku, co może być ze szkodą dla innych, czy możliwe jest stosowanie kategorii VIP, gdy zagrożone jest życie człowieka, czy ratownik poszkodowany w akcji ma mieć pierwszeństwo przed pierwotną ofiarą katastrofy itp.? Wiele z nich pozostaje retorycznymi, a część z nich zadawana w środowisku ratowników znajduje skrajne odpowiedzi.

Reakcją na potencjalne pojawienie się dużej liczby osób w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego jest nie tylko wprowadzenie ustawowych rozwiązań, a w poszczególnych aktach prawnych określenie uprawnień ratowników (osób po przeszkoleniu w zakresie kwalifikowanej pierwszej pomocy), ratowników medycznych, pielęgniarek i lekarzy systemu PRM do prowadzenia segregacji wstępnej (pierwotnej) lub wtórnej (po wdrożeniu medycznych czynności ratunkowych), ale także organizowanie, poniekąd poza systemem, grup szybkiego reagowania i segregacji medycznej. Takie rozwiązanie znalazło zastosowanie w ramach zabezpieczenia medycznego Światowych Dni Młodzieży (ŚDM), które odbyły się w Krakowie w drugiej połowie 2016 roku. Dzięki zaangażowaniu grupy pasjonatów ratownictwa medycznego, zarządzania kryzysem i działaniami w czasie jego wystąpienia, w strukturach Krakowskiego Pogotowia Ratunkowego, na czas pobytu pielgrzymów w Polsce powołana do życia została Specjalna Grupa TRIAGE. Tworzyli ją specjalnie wyposażeni i przeszkoleni (program szkolenia to ponad 200 godzin zajęć z funkcjonariuszami różnych służb i instytucji) w działaniu pod presją czasu i zbiorowości ratownicy medyczni posiadający bogate doświadczenie w wykonywaniu medycznych czynności ratunkowych<sup>654</sup>. Intensywne kilkumiesięczne szkolenie dotyczyło ćwiczenia i doskonalenia wszystkich elementów zarządzania w zdarzeniu masowym, a także działań z zakresu medycyny taktycznej, psychologii, sytuacji z udziałem materiałów niebezpiecznych i wielu innych elementów niezbędnych do sprawnego działania w sytuacjach kryzysowych<sup>655</sup>. Niestety po zakończeniu pracy przy zabezpieczeniu ŚDM grupa została rozwiązana i w chwili obecnej nie ma możliwości szybkiego przywrócenia jej funkcjonowania. Biorąc pod uwagę liczbę imprez masowych, które odbywają się w Małopolsce, rozmiary budynków użyteczności publicznej, a także bijące kolejne rekordy obsługi

<sup>653</sup>J. Hartman, Etyczne problemy segregacji poszkodowanych i działań ratowniczych w ogólności, [http://etykapraktyczna.pl/katalog-etyki?task=viewlink&link\\_id=1476](http://etykapraktyczna.pl/katalog-etyki?task=viewlink&link_id=1476) (13.11.2017).

<sup>654</sup>P. Kominiek, *Specjalna Grupa Triage*, Tablet – biuletyn pracowniczy Krakowskiego Pogotowia Ratunkowego, nr 16, październik 2016, s. 9.

<sup>655</sup>K. Łyżwiński, M. Popławska, K. Nadolny, *Zabezpieczenie medyczne Światowych Dni Młodzieży – Kraków 2016*, Na Ratunek, nr 6/16, s. 66.



pasażerów pobliskie lotnisko w Balicach, zasadność utrzymywania takiej grupy w ciągłej gotowości (przynajmniej jednej grupy na województwo) wydaje się być bezdyskusyjnie uzasadniona. Przy minimalistycznym podejściu byłoby to zaledwie 16 z 1500 ambulansów pozostających w gotowości do interwencji w Polsce każdego dnia. Podobne rozwiązania funkcjonują z powodzeniem w wielu miejscach na świecie. Często za wzór stawiana jest zachodnioeuropejska formacja HART (*Hazardous Area Response Team*), która będąc zespołem przeznaczonym do reagowania na obszarze zagrożenia jest dysponowana do różnych incydentów – począwszy od zagrożeń CBRN i niebezpiecznych ładunków oraz materiałów, poprzez katastrofy budowlane, eksplozje, na działaniach ze specjalistycznymi grupami ratowniczymi kończąc. Działanie podmiotów uprawnionych (zobligowanych) do właściwego reagowania w tzw. strefie gorącej lub wewnątrz serca poważnych incydentów wymaga specjalistycznego wyposażenia w wiedzę, umiejętności i sprzęt, a także nieustannego treningu, analiz i wciągania konstruktywnych wniosków<sup>656</sup>.

Sytuacja związana z wystąpieniem kryzysu nie jest miejscem czy sposobnością do tego, by się uczyć ratownictwa, medycyny lub zarządzania działaniem, sytuacja kryzysu wymaga możliwie optymalnego wdrożenia i wykorzystania wiedzy, umiejętności i przygotowanych na etapie planowania i organizowania systemów ratowniczych procedur. W kontekście podejmowanego zagadnienia skupiającego się na funkcjonowaniu systemu ratownictwa medycznego w obliczu zagrożenia lub skutków zamachu terrorystycznego, szczególnego znaczenia nabierają słowa, które w normalnym działaniu, mogą wydawać się kontrowersyjne, a nawet bulwersujące „nie każde życie i nie za wszelką cenę”, a to wszystko w sytuacji, gdy „dobra medycyna staje się złą taktyką”. Nie można żyć w przekonaniu, że postępowanie w zdarzeniu o charakterze mnogim lub masowym ograniczyć może się do „robienia tego co zawsze – tylko kilka razy szybciej”. Znaczna część zamachów terrorystycznych przeprowadzanych jest w dużych skupiskach ludzkich (centrach handlowych, kawiarniach, środkach transportu<sup>657</sup>, instytucjach kultury, miejscach związanych z uprawianiem kultu religijnego itp.), więc takie podejście grozi doprowadzeniem do całkowitego sparaliżowania działania, braku efektywności, a przez to może przyczynić się do spotęgowania strat<sup>658</sup>.

Utrzymując konwencję wyrażania myśli w postaci hasła można powiedzieć, że intencją autora jest ukazanie tego, jakie przedsięwzięcia pozwalają „przygotować najlepszych na najgorsze”.

Terroryzm jest zjawiskiem, które jak żadne inne konfrontuje w warunkach pokoju działania podmiotów cywilnych i ochrony zdrowia z realiami działań formacji umundurowanych i technikami właściwymi dla pola walki, bardzo często z jednoczesnym wystąpieniem zdarzenia o charakterze mnogim lub masowym, gdzie dochodzi do znacznego

<sup>656</sup> NHS Service Specification 2016/2017: Hazardous Area Response Team (HART) – July 2016.

<sup>657</sup> J. Konieczny, P. Paciorek, M. Witt, *Akty terrorystyczne i ich skutki w rozumieniu medycyny katastrof, główne problemy. Medycyna katastrof – terroryzm*, Ratownictwo Polskie 1996 nr 1, s. 12-15.

<sup>658</sup> P. Guła, Terroryzm i jego aspekty medyczne, <https://portal.abczdrowie.pl/terroryzm-i-jego-aspekty-medyczne> (15.11.2017).

deficytu pomiędzy zapotrzebowaniem a możliwościami podmiotów ratowniczych. Takie uwarunkowania sprawiają, iż niemożliwym staje się realizowanie zwykłych scenariuszy w i tak trudnych do zaopatrzenia zdarzeniach masowych<sup>659</sup>. Jak wynika z zapisów Narodowego Programu Antyterrorystycznego na lata 2016-2019, zdarzenia o charakterze terrorystycznym każdorazowo rozpatrywane powinny być jako zdarzenia o zasięgu krajowym, wymagającym zatem wielopłaszczyznowego współdziałania, komunikacji i wymiany informacji. Podmiotem wiodącym w fazie przygotowania, reagowania i odbudowy w kontekście zagrożeń o charakterze terrorystycznym jest minister właściwy do spraw wewnętrznych, a jego pracę wspierają ministrowie właściwi dla danego rodzaju zdarzenia, np. minister właściwy do spraw zdrowia w zakresie koordynacji działań systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego, ministrowie odpowiedzialni za infrastrukturę krytyczną oraz szefowie Agencji Wywiadu i Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, która ustawowo zobowiązana do rozpoznawania zagrożeń terrorystycznych i zapobiegania aktom terroru. Pozyskiwanie i analizowanie informacji pozwala na ocenę źródeł i skali zjawiska, wytypowanie grup potencjalnych zamachowców, rozpoznanie ich planów i zaplecza logistycznego.

W codziennej praktyce i kształceniu ratowników medycznych stosunkowo mało miejsca poświęca się na omówienie zagadnień związanych z aktami o charakterze intencjonalnym. Środowisko działania po zamachu terrorystycznym znacznie różni się od tego, w którym ratownicy pracują na co dzień. Kraje doświadczane obecnie i w przeszłości zamachami terrorystycznymi wypracowały szereg istotnych planów, algorytmów i innych rozwiązań pozwalających na optymalizację działań medycznych. W tym celu niezbędne jest doskonalenie współdziałania wszystkich podmiotów i ogniw działania ratowniczego – począwszy od systemów powiadamiania ratunkowego, dysponowania, reagowania, poprzez logistykę, na zarządzaniu sytuacją kryzysową kończąc. W zabezpieczeniu miejsca zdarzenia niezbędne może okazać się współdziałanie z takimi formacjami jak: Policja, Biuro Ochrony Rządu, Straż Graniczna, Żandarmeria Wojskowa, pododdziały Sił Zbrojnych RP, straż miejska i inne instytucje odpowiedzialne za utrzymanie bezpieczeństwa publicznego. Trudnym do rozstrzygnięcia może okazać się dylemat dotyczący tego, co jest mniejszym złem dla konkretnego poszkodowanego – strategia „ładuj i jedź” zakładająca maksymalnie szybki transport pacjenta do miejsca leczenia definitywnego czy też mając świadomość ograniczeń systemu (małą liczbę miejsc w najbliższych szpitalach), poddanie się trendowi „zostań i walcz” – zakładającego wykonanie nie tylko szybkiej diagnostyki, zidentyfikowania i zniwelowania bezpośredniego zagrożenia, ale także rzetelne przygotowanie do długiego transportu. Najtrudniejszym od wielu lat problemem będzie w takich sytuacjach brak technicznych możliwości przekazywania wiarygodnych informacji pomiędzy podmiotami biorącymi udział w interwencji oraz posłuszeństwo osobie (podmiotowi) bezpośrednio kierującej (dowodzącej) daną operacją.

<sup>659</sup> P. Guła, K. Jałoszyński, P. Tarnawski, *Medyczne skutki terroryzmu*, Warszawa 2017.

Działania terrorystyczne związane z użyciem materiałów wybuchowych, broni palnej, czy też środków transportu (samoloty, samochody), pomimo możliwości spowodowania zagrożenia dla życia i zdrowia wielu osób wydają się mieć wyraźnie zaakcentowany początek i bardziej lub mniej określony koniec. Zgodnie z przyjętymi schematami trwająca różnie długo ich likwidacja, nie zawsze skończy się pełną odbudową i przywróceniem pierwotnego stanu.

Na tym tle wymienionych źródeł zagrożenia za szczególnie niebezpieczne uznać należy działania bioterrorystyczne. Ich specyfika wynika z wielu czynników, należą do nich: brak jednoznacznie określonego przeciwnika (jego wskazanie i identyfikacja może być procesem niezwykle mozolnym, a czasami wręcz nieskutecznym), odroczonego mechanizmu działania substancji chemicznych i biologicznych na organizmy ludzkie, występowanie wielu ognisk zachorowania jednocześnie, nietypowe objawy będące pierwszymi symptomami np. zakażeń lub rozwijających się epidemii, stosunkowo niski koszt ich przeprowadzenia, braki w zakresie sił i środków będących w stanie zapobiegać i zwalczać incydenty związane z zatruciem powietrza, wody, żywności, gleby<sup>660</sup>, zwierząt, produktów leczniczych, czy też środków higieny osobistej (np. pasty do zębów). Zastosowanie broni biologicznej może koncentrować się na wyeliminowaniu jednej osoby lub wywoływać straty masowe – dotyczyć całych grup społecznych. Z oczywistych powodów wykorzystywane w standardowych działaniach schematy i protokoły postępowania nie będą w tym przypadku w pełni skuteczne. Należy między innymi wprowadzić dodatkowe rozwiązania w zakresie zabezpieczenia ratowników, wyselekcjonowania grup wysokiego ryzyka, poddania ich szczepieniom ochronnym (jeżeli istnieje taka możliwość, to powinni im podlegać nie tylko pracownicy zakładów opieki zdrowotnej, ale także osoby zatrudnione w instytucjach świadczących usługi na rzecz społeczeństwa takich, jak: transport zbiorowy, handel żywnością itp.) niezbędna będzie także modyfikacja w zakresie wyznaczania priorytetów leczniczych, gdzie skuteczne okazać się mogą narzędzia triage'u biologicznego (biosegregacji). Modele segregacji opierają się wówczas na przebiegu chorób zakaźnych i ich relacji ze środowiskiem zewnętrznym, a pacjenci dzieleni są na grupy osób: wrażliwych, ekspozowanych, zarażonych (zainfekowanych), zmarłych, ozdrowiałych i zaszczepionych<sup>661</sup>.

Istotą działania zespołów ratownictwa medycznego i innych jednostek systemu PRM w obliczu zagrożenia terrorystycznego jest konieczność multidyscyplinarnego podejścia do zagadnień łączącego w sobie elementy medycyny ratunkowej, medycyny katastrof i poszczególnych dyscyplin medycyny w zależności od charakteru zagrożenia, mechanizmów urazów i powstałych obrażeń, organizacji systemów ratowniczych, medycyny sądowej,

<sup>660</sup> A. Trzos, Ł. Krzowski, K. Długosz, *Specyfika działań ratownictwa medycznego w obliczu zagrożenia biologicznego*, Na Ratunek, nr 4/17, s. 19.

<sup>661</sup> K. Mackway-Jones, J. Marsden, J. Windle, J. Jakubaszko (red. wydania I polskiego), *Triage. Ratunkowa segregacja medyczna*, Wrocław 2012.

organizacji procesu identyfikacji ofiar, psychologii klinicznej<sup>662</sup>, public relations, specjalistycznych dziedzin ratownictwa oraz systemów pozwalających monitorować, gromadzić i bieżąco analizować krytyczne dane. Niezbędne jest również nieustanne monitorowanie zawartości aktów prawnych i rozwiązań w zakresie kompetencji, uprawnień i obowiązków poszczególnych osób mogących uczestniczyć we wspólnym działaniu. Sytuacją bardzo wyraziście obrazującą problem odpowiedzialności za podjęcie decyzji jest interwencja związana ze zgłoszeniem na numer alarmowy informacji o podłożeniu ładunku wybuchowego np. w szpitalu wojewódzkim. Po przybyciu na miejsce służb ratowniczych (Policji, PSP, ZRM) najczęściej ostateczną decyzją o ewakuacji obarczony jest i tak dyrektor placówki ochrony zdrowia. To na jego barkach spoczywa odpowiedzialność wynikająca z zakończenia zabiegów operacyjnych, ewakuacji pacjentów znajdujących się w salach pooperacyjnych, oddziałach intensywnej terapii lub nadzoru medycznego. Postępowanie w tego typu sytuacjach nigdy nie jest proste, a ich efektywność ocenia się po konsekwencjach, które w momencie zaistnienia zagrożenia są trudne, a czasami wręcz niemożliwe, do przewidzenia. Za przykład posłużyć mogą skutki masowej ewakuacji ludności w Japonii po trzęsieniu ziemi, któremu towarzyszyło uszkodzenie elementów elektrowni jądrowej. Na skutek promieniowania nie zmarła wówczas żadna osoba, natomiast odnotowano ponad 1600 ofiar stresu i powikłań ewakuacji<sup>663</sup>.

Uśpienie czujności i gotowości służb co pewien czas zaburzane jest wystąpieniem incydentów na świecie, szczególnie silne jest, gdy dotyczy państw sąsiadujących lub gdy ofiarami stają się obywatele Polski. Brak zdarzeń typowych dla działań terrorystycznych obserwowany w naszym kraju nie może być jednak czynnikiem zmniejszającym naszą czujność i gotowość do reagowania. Być może warto jest zaadaptować na potrzeby ratownictwa sentencję przypisaną organizacjom militarnym – pragniesz pokoju, szykuj się do wojny.

### Bibliografia

- Brodowski J., *Terroryzm a sprawa czeczeńska* [w:] J. Brodowski, M. Smoleń (red.) *Czeczenia-Rosja. Mity i rzeczywistość*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2006.
- Cieśliński P., *W Fukushima zabijał stres, a nie promieniowanie*, <http://wyborcza.pl/1,75400,18898693,w-fukushimie-zabijal-stres.html> (23.11.2017)
- Czerwiński M., *Rola zespołu ratownictwa medycznego w przebiegu scenariusza Active Shooter*, Na Ratunek, nr 5/2012.

<sup>662</sup> P. Guła, *Terroryzm i jego aspekty medyczne*, <https://portal.abczdrowie.pl/terroryzm-i-jego-aspekty-medyczne> (15.11.2017).

<sup>663</sup> P. Cieśliński, *W Fukushima zabijał stres, a nie promieniowanie*, <http://wyborcza.pl/1,75400,18898693,w-fukushimie-zabijal-stres.html> (23.11.2017).

- Dyczka J., *Analiza udziału wojskowych jednostek kontrterrorystycznych w wybranych operacjach uwalniania zakładników. Sukcesy i porażki*, [w:] K. Kraj (red.), *Bezpieczeństwo zagadnienia*, Kazimierz Kraj, Rzeszów 2014.
- Guła P., Jałoszyński K., Tarnawski P., *Medyczne skutki terroryzmu*, Warszawa 2017.
- Guła P., *Terroryzm i jego aspekty medyczne*, <https://portal.abczdrowie.pl/terroryzm-i-jego-aspekty-medyczne> (15.11.2017).
- Hartman J., *Etyczne problemy segregacji poszkodowanych i działań ratowniczych w ogólności*, [http://etykapraktyczna.pl/katalog-etyki?task=viewlink&link\\_id=1476](http://etykapraktyczna.pl/katalog-etyki?task=viewlink&link_id=1476)
- Hirsch M., Carli P., Nizard R., Riou B., Baroudjian B., Baubet T., et al., *The medical response to multisite terrorist attacks in Paris. Lancet*, numer 386, 2015, s. 2535-2538.
- <http://kurierchicago.com/ratownicy-z-wtc-chorzy-na-raka> (11.11.2017).
- [http://leki.urpl.gov.pl/files/25\\_FentanylActavis\\_syst\\_transd\\_25\\_50\\_75\\_100.pdf](http://leki.urpl.gov.pl/files/25_FentanylActavis_syst_transd_25_50_75_100.pdf)
- <http://wiadomosci.dziennik.pl/swiat/artykuly/398502,strzelanina-w-usa-w-denver-podczas-premiery-filmu-o-batmanie-mroczny-rycerz-powstaje.html> (17.11.2017)
- [http://wyborcza.pl/1,75248,8308398,Strzelanina\\_w\\_Rybniku\\_Ranne\\_dzieci\\_zona\\_tesciowie.html?disableRedirects=true](http://wyborcza.pl/1,75248,8308398,Strzelanina_w_Rybniku_Ranne_dzieci_zona_tesciowie.html?disableRedirects=true) (17.11.2017).
- Jałoszyński K., *Jednostka kontrterrorystyczna – element działań bojowych w systemie bezpieczeństwa antyterrorystycznego*, Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie, Szczytno 2011.
- Kominek P., *Specjalna Grupa Triage*, *Tablet – biuletyn pracownicy Krakowskiego Pogotowia Ratunkowego*, nr 16, październik 2016.
- Konieczny J., Paciorek P., Witt M., *Akty terrorystyczne i ich skutki w rozumieniu medycyny katastrof, główne problemy. Medycyna katastrof – terroryzm*, *Ratownictwo Polskie* 1996 nr 1.
- Kraj K., *Dubrowka dziesięć lat później* [w:] *e-Terroryzm*, nr 10/2010.
- Kraj K., *Rosja w walce z terroryzmem*, Kazimierz Kraj, Kraków 2009.
- Lubiewski P., *Przeciwdziałanie zagrożeniom terrorystycznym w Polsce – w kierunku doskonalenia koordynowania działań służb specjalnych* [w:] B. Wiśniewski (red.), *Racjonalizacja zarządzania jednolitymi formacjami umundurowanymi odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo wewnętrzne, tom 2*, Szkoła Główna Służby Pożarniczej, Warszawa 2017.
- Łyziński K., M. Popławska, K. Nadolny, *Zabezpieczenie medyczne Światowych Dni Młodzieży – Kraków 2016*, *Na Ratunek*, nr 6/16.
- Mackway-Jones K., Marsden J., Windle J., Jakubaszko J., (red. wydania I polskiego), *Triage. Ratunkowa segregacja medyczna*, Elsevier Urban & Partner, Wrocław 2012.
- NHS Service Specification 2016/2017: *Hazardous Area Response Team (HART)* – July 2016.
- Rimstad R. i wsp., *Oslo government district bombing and Utøya island shooting July 22, 2011: The immediate prehospital emergency medical service response*, *Scandinavian Journal of Trauma, Resuscitation and Emergency Medicine* 2012 nr 20.
- Szarpak Ł., Orzechowska M., *Znajomość przepisów ustawy o PRM przez pracowników pogotowia ratunkowego*, „*Ostry Dyżur*”, 2010, t. 3 nr 1, Łódź 2010.

- Tokarski S., *Kierowanie ludźmi*, Wydawnictwo Uczelniane Bałtyckiej Wyższej Szkoły Humanistycznej, Koszalin 1997.
- Trzos A., Krzowski Ł., Długosz K., *Specyfika działań ratownictwa medycznego w obliczu zagrożenia biologicznego*, Na Ratunek, nr 4/17.
- Tylak T., *Londyn 2012. Bezpieczeństwo podczas Igrzysk Olimpijskich*, e-Terroryzm.pl, marzec 2012, nr 3.
- Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym (Dz.U.2017.2195 t.j. z dnia 2017.11.28).
- WIS Staff, *Charleston shooting suspect to remain in jail after \$1 million bond set on weapons charge*, WIS News 10, <http://www.wistv.com/story/29351540/charleston-shooting-suspect-dylann-roof-charged-with-9-counts-of-murder> (17.11.2017).
- Wolska E., *10 lat po tragedii na Dubrowce, czyli jak nie przeprowadzać akcji ratunkowej*, Ostry Dyżur 2013, tom 6, numer 1.
- Wróblewski D. (red.), *Zarządzanie ryzykiem – przegląd wybranych metodyk*, Wydawnictwo Centrum Naukowo-Badawczego Ochrony Przeciwpożarowej im. Józefa Tuliszkowskiego Państwowego Instytutu Badawczego, Józefów 2015.
- Zaucha A., *Moskwa Nord-Ost*, Wydawnictwo BOSZ, Olszanica 2003.

bryg. dr inż. Jacek Zboina

Centrum Naukowo-Badawcze Ochrony Przeciwpożarowej im. Józefa Tuliszkowskiego

## Strategia i zarządzanie ochroną przeciwpożarową

**S**trategia<sup>664</sup> czy zarządzanie – czego potrzebujemy aktualnie w ochronie przeciwpożarowej? Dzisiejsza rzeczywistość określana między innymi jako nowa normalność charakteryzuje się dużym tempem i różnorodnością zmian, ich obfitością w tym innowacjami, przy wysokiej konkurencyjności co ma wpływ na funkcjonowanie i rozwój wszystkich branży. Potrzeba ciągłego dostosowywania rozwiązań, nowe zagrożenia i ewolucja istniejących, wyzwania i potrzeby, a także tzw. paradoks nowej normalności<sup>665</sup> to najogólniej charakterystyka dzisiejszego otoczenia, w którym funkcjonujemy. Tym wyzwaniom, wymaganiom i potrzebom muszą sprostać również tworzone scenariusze pożarowe, warunki ochrony przeciwpożarowej, projektowane i instalowane zabezpieczenia przeciwpożarowe. Dla określonych warunków tworzone są konkretne strategie ochrony przeciwpożarowej, dobierane i projektowane rozwiązania, określone założenia i warunki ochrony. Przyjęte rozwiązania czy to wprost wynikające z wymagań przepisów i norm, czy przyjęte w ramach stosowanych rozwiązań inżynierii bezpieczeństwa pożarowego podawane są weryfikacji w ramach eksploatacji. Ich skuteczność zależy od poprawności założeń, właściwości zastosowanych wyrobów, jakości usług (projektowanie, instalacja i konserwacja) i sposobu eksploatacji. Niedocenianym wciąż elementem jest sama organizacja ochrony przeciwpożarowej<sup>666</sup>, a także zdolność personelu do podejmowania

<sup>664</sup> *Encyklopedia Zarządzania*, <https://mfiles.pl/pl/index.php/Strategia> (15.11.2017). (A.D. Chandler 1962) *Strategia* wyraża cele długoterminowe przedsiębiorstwa, odpowiadające generalnym kierunkom działania, a także przedstawia alokację zasobów, jakie są niezbędne do realizacji przyjętych celów. (W.F. Gluck 1980) *Strategia* jest nadrzędnym i integratywnym planem, określającym korzyści firmy w związku z oczekiwaniami i wyzwaniami otoczenia. (P. Wright, Ch. Pringle, M. Kroll 1992) *Strategia* odnosi się do planowanych wyników (określonych przez naczelne kierownictwo firmy) w związku z misją i celami przedsiębiorstwa. (R.W. Griffin 1996) Dobre pomyślana *strategia* koncentruje się na czterech podstawowych czynnikach: 1) zasięgu strategii – zespole rynków, na których organizacja będzie konkurować; 2) dystrybucji zasobów – sposobie, w jaki organizacja rozdziela swe zasoby pomiędzy różne zastosowania; 3) wyróżniającej kompetencji – tym, co organizacja robi szczególnie dobrze; 4) synergii – sposobie, w jaki różne dziedziny działalności firmy uzupełniają się lub wspomagają. (J. Stoner, R. Freeman, D. Gilbert 1997) *Strategia* – szeroki program wytyczania i osiągania celów organizacji; reakcja organizacji w czasie na oddziaływanie jej otoczenia.

<sup>665</sup> Za P. Motyl, Management 2017 ICAN Leadership Lab, *sesja Skuteczne przywództwo* Warszawa 2017. Paradoks nowej normalności – im lepiej nam idzie, tym bardziej jesteśmy zagrożeni.

<sup>666</sup> Rozumiana jako powiązanie i synergią działań *prewencyjnych* – jak zastosowanie technicznych systemów zabezpieczeń (TSZ), *ratowniczych* – wykorzystywanie lub korzystanie z funkcjonalności i realizowanych

działań ratowniczo-gaśniczych przy użyciu dostępnych środków i urządzeń (np. hydrantów, podręcznego sprzętu gaśniczego).

W dzisiejszym świecie siła i odporność w biznesie są iluzoryczne. Twórcy tych teorii jako główne przyczyny porażek w biznesie wskazują: złe wybory, uśpienie, zbytnią pewność siebie (pychę), nieprzystosowanie się, lekceważenie, niewidzenie zagrożenia, pochopne oceny, bezpodstawną wiarę w stałość („nic nie ma na zawsze”)<sup>667</sup>. Czy istnieje analogia, podobieństwa pomiędzy dzisiejszą aktualną wiedzą i trendami w obszarze biznesowego tworzenia strategii i zarządzania a ochroną przeciwpożarową? Zdaniem autora niewątpliwie tak. W dalszej części przybliżono popularne definicje dotyczące strategii i zarządzania. Szukając zależności, podobieństw, różnic i zależności w ich stosowaniu i wykorzystaniu w biznesie i odpowiednio w ochronie przeciwpożarowej. W rozważaniach tych przyjęto hipotezę podobieństw, zasad i reguł, które mają zastosowanie w praktyce tworzenia strategii i zarządzania biznesowego i odpowiednio tworzenia strategii skutecznej ochrony przeciwpożarowej i po jej wdrożeniu zarządzania bezpieczeństwem pożarowym. Przywołano także wybrane nowe trendy i propozycje rozwiązań. Zakończono podsumowaniem zwierającym wnioski.

Ochrona przeciwpożarowa i rezultat jej skutecznego wdrożenia, tj. bezpieczeństwo pożarowe wymagają dziś bardziej niż w przeszłości przywództwa<sup>668</sup>. Opartego, analogicznie jak w biznesie, na charyzmie i kompetencjach. W szczególności na kompetencjach. Ochrona przeciwpożarowa (analogia do biznesu) potrzebuje strategii wygrywających (w rozumieniu skutecznej ochrony) i zarządzania ryzykiem (w zakresie pożarowym). Za Colinem Pawellem: przywództwo to sztuka wyboru. Robienie właściwych rzeczy. Przywództwo jest sztuką osiągnięcia tego, co nauka o zarządzaniu uznała za niemożliwe<sup>669</sup>. Bezpieczeństwo potrzebuje zatem liderów, tak jak każda inna dziedzina, w której chcemy odnosić sukcesy.

Co liderzy bezpieczeństwa robią inaczej niż wszyscy pozostali? Dokonują właściwych wyborów w oparciu o obiektywne przesłanki, narzędzia i fakty. Efektywnie zarządzają procesami i rozwiązaniami. Za Peterem Drakerem: *Zarządzanie to robienie rzeczy we właściwy sposób przywództwo to robienie właściwych rzeczy*<sup>670</sup>. W strategii ochrony przeciwpożarowej kluczowe jest dokonywanie właściwych wyborów, jak już wspomniano, wprost wynikających z wymagań przepisów i norm i/lub przyjętych w ramach

---

funkcji przez te TSZ i profilaktyki i edukacji społecznej – tj. świadomości zagrożeń i zdolności personelu do właściwych zachowań w obliczu zagrożenia jakim jest pożar, w tym ewakuacji czy podejmowania działań ratowniczo-gaśniczych przy wykorzystaniu gaśnic, hydrantów, itp.

<sup>667</sup> P. Motyl, Management 2017...

<sup>668</sup> J. Zboina, *Materiały z I Forum Bezpieczeństwa Polskiego Przemysłu Drzewnego* organizowanego przez Ogólnopolską Izbę Gospodarczą Producentów Mebli z PZU, PZUW, CIOP, CNBOP-PIB, Blok tematyczny: *Bezpieczeństwo pożarowe w procesie magazynowania* 18-19.10.2017 r. Mortęgi, J. Zboina, *Materiały z konferencji PZU Risk Engineering Days 2017, Panel dyskusyjny Kultura organizacja – fundament bezpiecznego przedsiębiorstwa*, 2-3.10.2017 r. Sopot.

<sup>669</sup> C. Powell, Management 2017...

<sup>670</sup> P. Drucker, Management 2017...



stosowanych rozwiązań inżynierii bezpieczeństwa pożarowego. *Strategia – to szukanie przewag, zarządzanie – to konieczność*<sup>671</sup>. Do tworzenia strategii i zarządzania potrzeba nieco odmiennego podejścia. W procesie tworzenia i wdrażania strategii konieczne jest myślenie rozbieżne, w zarządzaniu znaczącą rolę odgrywa myślenie zbieżne<sup>672</sup>. Jak zatem skutecznie chronić? – tworzyć skuteczne strategie ochrony przeciwpożarowej i później zarządzać bezpieczeństwem pożarowym?

Metody strategicznego podejścia do ochrony przeciwpożarowej są w Polsce nowym spojrzeniem na tę problematykę. Zgodnie z opiniami ich twórców niewielka zmiana podejścia inżynierów pożarnictwa, w tym rzeczoznawców do spraw zabezpieczeń przeciwpożarowych i stosowanie określonych metod, może znacząco wpłynąć na jakość przygotowywanych przez nich opracowań i poprawę poziomu bezpieczeństwa budynków, przy jednoczesnej optymalizacji nakładów finansowych. Szczegóły omówionych zagadnień zostały przedstawione w mającej się wkrótce ukazać książce *Strategie ochrony przeciwpożarowej budynków*<sup>673</sup>.

Zgodnie z тезami autorów jak wyżej, podejście strategiczne oznacza uwzględnienie całokształtu uwarunkowań, jakie występują w analizowanym obiekcie, a które mogą mieć istotny wpływ na warunki występujące w czasie pożaru. Wymaga ono holistycznego spojrzenia na ochronę przeciwpożarową i dokonania indywidualnego wyboru, które z możliwych rozwiązań może w danym przypadku zapewnić najlepsze rezultaty. Istotną kwestią jest, aby w przygotowywanej strategii pożarowej wzięte zostały pod uwagę cztery główne cele ochrony przeciwpożarowej: bezpieczeństwo życia, ochrona mienia, ciągłość produkcji i ochrona środowiska. Każdy z tych celów może być dodatkowo podzielony na cztery cele podrzędne. W zależności od rodzaju obiektu, nacisk w zakresie warunków ochrony przeciwpożarowej zostanie położony na aspekty w danej sytuacji priorytetowe<sup>674</sup>.

Jeżeli posłużyć się kolejną definicją – *strategia – przemyślany plan działań w jakiejś dziedzinie*<sup>675</sup>, analizując ją w powiązaniu z założeniami dla strategii pożarowych<sup>676</sup> można w jej wyniku sformułować określone wnioski. Zgodnie z opinią autorów<sup>677</sup> istnieją dwie podstawowe metody tworzenia strategii pożarowej: możemy użyć przepisów lub przejść do rozwiązań opartych na doświadczeniach inżynierii pożarowej i ocenie celów funkcjonalnych (ang. *performance-based fire-engineered solution*). Metody te można również łączyć w rozwiązania oparte jednocześnie o cele funkcjonalne i przepisy.

<sup>671</sup> P. Motyl, Management 2017...

<sup>672</sup> Tamże.

<sup>673</sup> Tłumaczenie publikacji – P. Bryant, *Fire Strategies – Strategic Thinking*, London 2013.

<sup>674</sup> Kierunekchemia.pl, <https://www.kierunekchemia.pl/arttykul,50887,dorota-brzezińska-przyjacielem-redakcji.html> (30.11.2017).

<sup>675</sup> Encyklopedia PWN, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/strategia.html> (15.11.2017).

<sup>676</sup> P. Bryant, *Fire Strategies – Strategic Thinking*, London 2013.

<sup>677</sup> D. Brzezińska, P. Bryant, *Fire Strategies – Strategic Thinking*, London 2013.

Jedną z dostępnych metod, która pozwala na zobrazowanie strategii pożarowej oferuje brytyjski standard BS PAS 911 *Firestrategies – guidance and framework for their formulation*<sup>678</sup>. Metoda ta została stworzona do identyfikowania głównych elementów strategii pożarowej w postaci diagramu. Ma to na celu umożliwienie użytkownikowi określenia, jak każdy element wpływa na całość strategii pożarowej. Diagram – „Siatka wartości strategii pożarowej” pozwala na identyfikację względnej wartości każdego z ośmiu kluczowych czynników strategii pożarowej. Do tych czynników autorzy zaliczają odpowiednio:

- 1) organizację i zarządzanie ochroną przeciwpożarową,
- 2) ograniczenie materiałów palnych i źródeł zapłonu,
- 3) systemy ograniczania, rozprzestrzeniania się pożaru/dymu,
- 4) detekcję i sygnalizację pożaru,
- 5) zaopatrzenie wodne oraz systemy gaśnicze i przeciwwybuchowe,
- 6) wentylację pożarową i warunki ewakuacji,
- 7) dyspozycyjność technicznych środków ochronnych i urządzeń przeciwpożarowych,
- 8) uwarunkowania skuteczności działań ratowniczo-gaśniczych<sup>679</sup>.

Diagram ten pozwala zarówno na wizualizację strategii, jak również na analizę jej rozwoju<sup>680</sup>.

Opracowanie właściwej strategii ochrony i jej skuteczne wdrożenie jest warunkiem koniecznym dla zapewnienia właściwego poziomu bezpieczeństwa pożarowego. „Nie ma jednak nic na zawsze<sup>681</sup>”, dlatego bezpieczna eksploatacja obiektów budowlanych wymaga zarządzania ich bezpieczeństwem. Szczególnie istotne, poza samym projektowaniem i budowaniem dedykowanej infrastruktury, są zmiany sposobu użytkowania – np. obiekt projektowano i wbudowano z przeznaczeniem jako mieszkalny, a jest eksploatowany jako magazynowy. Czy najlepsza strategia ochrony przeciwpożarowej przy istotnej zmianie jego sposobu eksploatacji – zagrożeń może być nadal skuteczna? Kolejny kluczowy element

<sup>678</sup>PAS 911 Strategie ogniowe – wytyczne i ramy dla ich formułowania to publicznie dostępna specyfikacja, która może zapewnić pewien stopień jednolitości w przygotowywaniu strategii przeciwpożarowych. Strategie PAS 911 Fire zawierają zalecany proces, który obejmie wiele kluczowych zagadnień i prowadzi do uzyskania dokumentu, który będzie spójny pod względem formatu i wymaganego poziomu szczegółowości, aby umożliwić późniejsze projekty systemów przeciwpożarowych i ustanowienie procedur zarządzania bezpieczeństwem pożarowym, które należy przygotować w sposób komplementarny.

<sup>679</sup>Autorzy dzielą czynniki te na **środki bezpieczeństwa** – do których zaliczają wymienione czynniki i **warstwę zabezpieczeń: zapobieganie powstawaniu i rozprzestrzenianiu się pożaru** do niej zaliczają środki 1) do 3), **zapewnienie sił i środki do zwalczania pożaru** do niej zaliczają środki 4) do 7), **prowadzenie działań ratowniczych** do niej zaliczają 8).

<sup>680</sup>Kierunekchemia.pl, <https://www.kierunekchemia.pl/arttykul,50887,dorota-brzezinska-przyjacielem-redakcji.html> (30.11.2017).

<sup>Dawniej</sup>, kiedy wszystkie standardy były obowiązujące, było jasno wskazane, co robić i jak to robić. To sprawiało, że życie było bardzo łatwe zarówno dla projektantów, jak i tych, którzy oceniali ich pracę. Efektem stosowania przepisów nakazowych jest prosta reguła, że strategia pożarowa albo jest zgodna z narzuconymi wymaganiami albo nie jest. Pojawienie się standardów opartych na określeniu i ocenie celów funkcjonalnych otworzyło całkowicie inną i niezwykle ciekawą drogę postępowania...

<sup>681</sup>P. Motyl, Management 2017...

w zarządzaniu bezpieczeństwem pożarowym to zapewnienie właściwego stanu technicznego urządzeń i instalacji. W tym zakresie bazą – podstawą są zastosowane wyroby/systemy – ich wymagane właściwości i funkcjonalności, których potwierdzeniem – gwarantem jest certyfikacja. Najlepsze wyroby i systemy można jednak źle zaprojektować, zainstalować i/lub źle eksploatować. Wówczas nie tylko nie jest możliwe osiągnięcie zakładanych funkcji ochronnych, ale niekiedy urządzenia te same w sobie mogą stwarzać zagrożenie dla nie jak zakładano ograniczania, ale wpływu na rozwój pożaru. Dlatego gwarantem dla wdrożenia strategii ochrony i późniejszej możliwości zarządzania technicznymi systemami zabezpieczeń przeciwpożarowych są potwierdzone poprzez certyfikacje kompetencje personelu i firm<sup>682</sup>, które wykonują projekty i instalacje czynnych i biernych zabezpieczeń przeciwpożarowych i które później je konserwują. Wszędzie tam gdzie dla warunków ochrony przeciwpożarowej szczególnie ważne (kluczowe – na przykład na tym oparto strategię ochrony) jest poprawne i niezawodne zadziałanie systemu/ instalacji konieczna jest jej ocena i na tej podstawie certyfikacja. Kompleksowemu zarządzaniu bezpieczeństwem pożarowym sprzyja certyfikacja obiektu w zakresie bezpieczeństwa pożarowego, wówczas kompleksowej oceny przy wydaniu certyfikatu i w ramach okresowych nadzorów dokonuje niezależna trzecia strona zgodnie z przyjętym zakresem i programem jej prowadzenia<sup>683</sup>.

Przedstawione powyżej propozycje w zakresie strategii pożarowych są nowym i interesującym podejściem. Podejście wynika z doświadczeń i praktyki w tym zakresie głównie na rynku brytyjskim. Implementacja tych rozwiązań i stosowanie ich na rynku polskim napotykać może na pewne problemy formalne jak i praktyczne. Proponowane rozwiązania są rozwiązaniami fakultatywnymi. Nie korelują one aktualnie z obecnymi wymaganiami formalno-prawnymi, a i w praktyce trudno dostrzec aktualnie „popyt” na takie nowe rozwiązania. Dodając do tego pewne bariery mentalne przed tym co nowe, nieznanne i jeszcze nie walidowane można być umiarkowanym optymistą w kwestii możliwości powszechnego ich wdrożenia w ochronie przeciwpożarowej w najbliższym czasie w Polsce.

Korekcji i dopasowania wymaga kilka elementów tej koncepcji, między innymi sama terminologia przyjęta z dokumentów źródłowych, jak na przykład pojęcie *strategia pożarowa*. W wyniku analizy można sformułować wniosek, iż zdecydowanie chodzi o *strategie ochrony przeciwpożarowej*. W warunkach polski zdecydowanie tworzy się strategię ochrony, ochrony przeciwpożarowej, a nie pożarową czy pożaru. Bezpieczeństwo pożarowe jest bowiem rezultatem ochrony przeciwpożarowej. Tworzymy zatem strategię ochrony przeciwpożarowej. Strategie takie są tworzone w Polsce od wielu lat,

<sup>682</sup>J. Zboina, P. Gancarczyk, *Certyfikacja usług w ochronie przeciwpożarowej w ujęciu praktycznym i teoretycznym*, Wydawnictwo CNBOP-PIB, Józefów 2016, ISBN 978-83-61520-55-9, DOI:10.17381/2016.1.

<sup>683</sup>Przykładem takiego dedykowanego programu oceny konkretnej kategorii obiektów jest program certyfikacji obiektów zabytkowych – przedstawiony w publikacji J. Zboina, *Wybrane zagadnienia Bezpieczeństwa Pożarowego Obiektów Zabytkowych. Wyniki badań i rekomendacje*, CNBOP-PIB, Józefów 2016 ISBN: 978-83-61520-955, s. 123 i 173 Karta kontrolna zagadnień uwzględniająca występujące aspekty techniczne i organizacyjne w obiektach zabytkowych – do założeń do wytycznych do opiniowania i certyfikacji (wzorzec).

choć wprost tak nie były i nie są nazywane. Ochrona przeciwpożarowa polega na realizacji przedsięwzięć mających na celu ochronę życia, zdrowia i mienia lub środowiska przed pożarem, katastrofą lub innym miejscowym zagrożeniem poprzez: zapobieganie powstaniu i rozprzestrzenianiu się pożarów, zapewnienie niezbędnych zasobów do ich zwalczania, prowadzenie działań ratowniczych<sup>684</sup>. Ciągłość działania w ocenie autora najczęściej jest wynikiem jak wyżej działań na rzecz ochrony życia, zdrowia, mienia i środowiska. Oczywistym jest, iż ciągłości działania dedykowane są lub mogą być niezależne działania, w szczególności na przykład w przemyśle, ale to nie zmienia istotnie celów ochronnych jakie są już zawarte w obowiązujących wymaganiach formalnych (nie zmienia również istotnie działań na rzecz ochrony przeciwpożarowej, a jedynie wymaga dedykowanych środków). Powyższe uzasadnia sformułowaną powyżej tezę, iż podejście brytyjskie poprzez strategię pożarową jest autorskim i oryginalnym spojrzeniem na te zagadnienia jednak nie da się go wprost zaadoptować w warunkach polskich bez zmiany przepisów prawa i praktyki. A do tego potrzeba przekonania i dowodów, iż w wyniku tych zmian wynik – bezpieczeństwo pożarowe będzie na wyższym poziomie. Rozwiązanie to ma liczne zalety, ale i dostrzegalne w wyniku analizy są również poważne jego wady. Jedną z nich, w ocenie autora najpoważniejszą, jest brak dedykowany obiektywnych i wiarygodnych narzędzi do oceny spełnienia celów ochronnych i późniejszej wizualizacji ich wartości w formie diagramu – „siatki wartości strategii pożarowej”. Dominujący w tym zakresie osąd ekspercki bez wątpienia zadaniem autora nie pozwoli z jednej strony obniżyć kosztów przy jednoczesnym zapewnieniu wyższego poziomu bezpieczeństwa. Do osiągnięcia tego celu jest konieczna obiektywna, niezależna i bezstronna ocena – jako powtarzalne narzędzie budujące zaufanie i pozwalające porównywać i oceniać wyniki. Narzędziami takimi powszechnie stosowanymi, sprawdzonymi i efektywnymi są przede wszystkim *certyfikacja wyrobów* – jako absolutne minimum, podstawa czy baza<sup>685</sup>, *certyfikacja usług/podmiotów* – firm, które projektują, instalują i konserwują techniczne systemy zabezpieczeń przeciwpożarowych, *certyfikacja systemów/installacji*<sup>686</sup> i w końcu *certyfikacja obiektów – bezpieczeństwa pożarowego*. Tylko takie kompleksowe (holistyczne) podejście do ochrony przeciwpożarowej może zapewnić możliwe najwyższy poziom bezpieczeństwa pożarowego przy zachowaniu optymalizacji kosztów. Wdrożenie rozwiązań w zakresie certyfikacji jest jednocześnie warunkiem koniecznym do wdrażania w naszym kraju

<sup>684</sup>Ustawa z dn. 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz.U. 2016, poz. 191), art. 1.

<sup>685</sup>Wyroby o określonych właściwościach pozwalają projektować i osiągać w praktyce zakładane funkcje i funkcjonalności między innymi czynnych i biernych zabezpieczeń przeciwpożarowych. Certyfikacja buduje zaufanie do tych wyrobów i ich producentów.

<sup>686</sup>J. Zboina, P. Gancarczyk, *Certyfikacja usług w ochronie przeciwpożarowej w ujęciu praktycznym i teoretycznym*, Wydawnictwo CNBOP-PIB, Józefów 2016, ISBN 978-83-61520-55-9, DOI:10.17381/2016.1, s. 198. *Certyfikacja (...), jest ważnym narzędziem budowania zaufania do wyrobu lub usługi. Potrzeba zaufania (certyfikacji) dotyczy nie tylko wyrobów i usług. Co dzisiaj jest certyfikowane lub podlega certyfikacji? Jaka jest jej wartość dodana? Jakie jest jej znaczenie? Na te i na inne pytania udzielono szczegółowych i wyczerpujących odpowiedzi w publikacji.*

skutecznych strategii ochrony przeciwpożarowej według na przykład proponowanej praktyki brytyjskiej<sup>687</sup>.

W rozważaniach tych nie można ograniczyć się tylko do technicznych systemów zabezpieczeń i innych działań prewencyjnych. Ochrona przeciwpożarowa jest realizowana przez działania prewencyjne, ratownicze, profilaktykę<sup>688</sup> i edukację społeczną. (tzw. „filary” ochrony przeciwpożarowej)

Do realizacji tych 3 filarów niezbędne są: podstawy prawne, zasoby ludzkie i materialne w tym, w szczególności sprzęt oraz wyposażenie, kwalifikacje i kompetencje personelu, określona organizacja, a przede wszystkim system ochrony przeciwpożarowej zintegrowany w ramach jednego systemu ratowniczego wszystkich podmiotów ratowniczych.

W organizacji i powiązaniu tych działań jest największy potencjał do optymalizacji kosztów i uzyskiwania skuteczniejszej ochrony. Z perspektywy patrzenia na zagadnienia ochrony przeciwpożarowej poprzez zabezpieczenia przeciwpożarowe – podstawą jest szybka detekcja i zdolność do automatycznego lub ręcznego (przez odpowiednio przygotowany i wyposażony personel) gaszenia. Organizacja ochrony przeciwpożarowej w zakresie działań prewencyjnych, jak i ratowniczych jest kluczowa dla ich rezultatu (skuteczności). Dla wykorzystania potencjału dostępnych rozwiązań konieczna jest wiedza, kompetencja, wyniki badań i doświadczeń, a także wyciąganie wniosków.

Strategia pożarowa to nowe pojęcie w terminologii i branży jakie proponują wymienieni autorzy. Artykuł 1 ustawy o ochronie przeciwpożarowej przedstawia istotę ochrony przeciwpożarowej. Scenariusz rozwoju zdarzeń w czasie pożaru funkcjonuje w obowiązujących polskich przepisach i praktyce w zakresie ochrony przeciwpożarowej. Natomiast strategię pożarową i związane z nimi podejście to pewne nowe spojrzenie, ale jeszcze nie skorelowane z wymaganiami formalnymi i bez konkretnych aplikacji w praktyce w naszym kraju. Kluczowym elementem koncepcji bezpieczeństwa pożarowego obiektu jest obecnie nadal scenariusz rozwoju zdarzeń w czasie pożaru. Ostatnia zmiana przepisów dotycząca uzgadniania projektów budowlanych pod względem ochrony przeciwpożarowej doprecyzowała, iż dokument taki powinien być opracowany na etapie projektu budowlanego. Wcześniej najczęściej scenariusz opracowywano po zakończeniu prac instalacyjnych, co powodowało częste komplikacje, włącznie z koniecznością modyfikacji już wykonanych instalacji, w celu dostosowania do założonego w scenariuszu funkcjonowania systemów bezpieczeństwa. Scenariusz pożarowy to nie tylko kwestie oprogramowania systemu sygnalizacji pożarowej czy szerzej automatyki pożarowej. W rzeczywistości prawidłowa realizacja koncepcji działania systemów zabezpieczenia przeciwpożarowego obiektu, określonego w scenariuszu rozwoju zdarzeń w czasie pożaru, często możliwa jest wyłącznie

<sup>687</sup> Tamże s. 191-194, patrz tabela 1. Analiza porównawcza certyfikacji usług wybranych państw.

<sup>688</sup> Zgaś Ryzyko – program ograniczenia liczby ofiar pożarów <http://www.zgasryzyko.pl/pl/848/gasnice.html> (05.11.2017).

pod warunkiem odpowiedniego doboru urządzeń, jak również zastosowania właściwych zespołów kablowych, umożliwiających wykonanie danej funkcji w założonym czasie<sup>689</sup>.

Wdrażaniu nowych rozwiązań również w zakresie ochrony przeciwpożarowej sprzyja obecnie bardzo intensywny rozwój techniki i technologii, a także zdobycze i odkrycia w różnych dziedzinach nauki. Jednocześnie ten sam rozwój techniki i technologii w skali globalnej powoduje nowe lub istotnie zmienia dotychczas znane zagrożenia w zakresie bezpieczeństwa pożarowego. Powiązanie *działań prewencyjnych* polegających między innymi na zastosowaniu w danym obiekcie budowlanym dedykowanych technicznych systemów zabezpieczeń przeciwpożarowych i *działań organizacyjnych* polegających między innymi na zdolności personelu własnego do podjęcia działań i niezależnie prowadzenia działań ratowniczo-gaśniczych przez straż pożarną jest kluczowe dla skuteczności ochrony przeciwpożarowej. Rezultatem wdrożonego systemu ochrony przeciwpożarowej w danym obiekcie czy terenie jest bezpieczeństwo pożarowe ludzi, mienia, środowiska i zdolność do zapewnienia ciągłości działania. Zagrożenie jakim jest pożar jest znane od wielu lat, jednak pamiętać należy o jego istotnej ewolucji. Związana ona jest ze zmianą składu i ilości materiałów palnych, a także ze wspomnianym rozwojem nowych technologii. Zmiany te mają istotny wpływ na dynamikę rozwoju pożaru i warunki w jakich mogą zostać zainicjowane. Zatem zagrożenie jakim jest pożar zmienia się istotnie dlatego konieczne jest ciągłe dostosowywanie i doskonalenie rozwiązań w zakresie technicznych i organizacyjnych rozwiązań ochrony przeciwpożarowej. Niezależnie doskonaleniu, dostosowaniu ulega i ulegać musi taktyka prowadzenia działań ratowniczych przez straż pożarną.

W organizacji ochrony przeciwpożarowej uwzględnienia wymaga między innymi sposób użytkowania (specyfika) obiektów odpowiednio na etapie projektowania, wznoszenia i eksploatacji tych obiektów lub zabezpieczeń przeciwpożarowych. Jeżeli istnieją szczególne uwarunkowania, należy je uwzględnić w procesie tworzenia i wdrażania strategii ochrony przeciwpożarowej i zarządzania bezpieczeństwem opartym na analizie ryzyka. Powyższe uwarunkowania wymagają ponownej analizy i uwzględnienia odpowiednio w przypadku zmiany sposobu użytkowania.

Aby skutecznie chronić należy zdefiniować (zrozumieć) przebieg procesów, identyfikować zagrożenia i ich skutki, takie działania pozwalają na osiągnięcie celów ochronnych. Posiadanie aktualnej wiedzy dotyczącej rozwoju pożaru, oddziaływania i zagrożeń jest konieczne, aby w praktyce skuteczniejsze projektować i wdrażać określone środki ochrony przeciwpożarowej. Zaufanie do wdrożonych rozwiązań w zakresie ochrony przeciwpożarowej opiera się głównie na certyfikacji: wyrobów, usług w tym kompetencji personelu, instalacji czy obiektów.

Rozwiązania w zakresie bezpieczeństwa pożarowego poszukiwane są w aspekcie technicznych rozwiązań budowlanych, a także technicznych systemów zabezpieczeń, inżynierii

<sup>689</sup> P. Tofiło, *Ochrona przeciwpożarowa budynków wysokościowych – Wprowadzenie*, Panel dyskusyjny – Budynki Wysokościowe – SGSP 26.09.2013.

bezpieczeństwa pożarowego, a także w zakresie organizacji ochrony przeciwpożarowej. Zapewnienie właściwych warunków ochrony przeciwpożarowej, zarządzanie ryzykiem wymaga różnorodnych i stałych działań. Człowieka wobec zagrożenia jakim jest pożar najczęściej: „zaskakuje” dynamika rozwoju pożaru, niedostateczne przygotowanie w zakresie świadomości zagrożeń, zachowania wobec nich, brak w danej chwili albo w ogóle zdolności do samodzielnego podjęcia działania. Konieczne jest szczególne zrozumienie i świadomość zarządu relacji koszt – bezpieczeństwo, w tym zakresie między innymi kultura organizacyjna może okazać się szczególnie istotna. Słusznie poszukuje się odpowiedzi jakie znaczenie dla bezpieczeństwa ma kultura organizacyjna. Rola w budowaniu bezpieczeństwa pożarowego kadry kierowniczej jest duża i zdefiniowania – inspirowanie, określanie celów/wyników i ich wymagania – **bezpieczeństwo wymaga nie tylko zarządzania, ale i przywództwa** (analogia do dzisiejszego biznesu) Nie można zapomnieć jednak, iż jest to złożony proces, zmian i dostosowania dlatego im więcej robimy tym więcej potrzebujemy – co uzasadnia konieczność ciągłego doskonalenia, zmiany, niepokoju – *im lepiej nam idzie tym bardziej jesteśmy zagrożeni*<sup>690</sup>.

Kulturę organizacyjną, kulturę bezpieczeństwa można stymulować wewnątrz (kadra kierownicza, właściciele) i zewnątrz (przepisy, standardy, ubezpieczyciel). W Polsce potrzebujemy standardów w zakresie bezpieczeństwa pożarowego. Obecnie w dużej części korzystamy ze standardów zapożyczonych, nie zawsze świadomie i właściwie. Standardy – wprowadzają określone regulacje (porządek), powtarzalność, normy, rekomendacje, dobre praktyki, bazują na wiedzy, badaniach, doświadczeniach i nauce czy współpracy podmiotów.

Standardy są „kluczem” – im lepszy standard – wymagania tym wyższy poziom bezpieczeństwa. Standardy, a także ich walidacja sprzyjają, służą budowaniu racjonalnych wymagań, kultury organizacyjnej w tym zakresie i w końcu poprawie bezpieczeństwa – uczy się wówczas nie tylko na swoich błędach, doświadczeniach czy „odkryciach”. Służą one i pomagają w racjonalnych, ekonomicznie uzasadnionych wyborach pomiędzy rachunkiem ekonomicznym – a oczekiwanym poziomem bezpieczeństwa. Są niezbędne do praktycznej i skutecznej oceny ryzyka i skutecznego zarządzania bezpieczeństwem. Zasadnym jest dążenie do posiadania „dobrych” krajowych standardów możliwie najlepiej dopasowanych i spersonalizowanych, które uwzględniają specyfikę i uwarunkowania nie tylko kulturowe, ale liczne inne uwarunkowania i aktualne potrzeby na przykład branży. Poszukiwać tych standardów trzeba tam, gdzie jest to faktycznie uzasadnione. Są obszary, w których z powodzeniem stosować można powszechnie akceptowane standardy i jest to wystarczające i uzasadnione – to musi być jednak świadoma, poparta faktami, badaniami czy danymi decyzja.

<sup>690</sup> P. Motyl, *Pięć kroków do takiej pięknej katastrofy*, <https://pl.linkedin.com/pulse/pi%C4%99%C4%87-krok%C3%B3w-do-takiej-pi%C4%99knej-katastrofy-pawel-motyl> (3.11.2017).

## Bibliografia

- BS PAS 911:2007 – Fire Strategies – Guidance And Framework For Their Formulation.
- Bryant P, *Fire Strategies – Strategic Thinking*, London 2013.
- Brushlinsky N., Sokolov S., Wagner P., *Humanity and Fires*, Fundacja Edukacja i Technika Ratownictwa, Warszawa 2010.
- Drysdale D., *An introduction to Fire Dynamics*, Wiley-Interscience Publication, 1987.
- *Encyklopedia PWN*, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/strategia.html> (15.11.2017).
- *Encyklopedia Zarządzania*, <https://mfiles.pl/pl/index.php/Strategia> (15.11.2017).
- Guzewski P., Małozieć D., Wróblewski D., *Czerwona Księga Pożarów: Wybrane problemy pożarów oraz ich skutków*, Wydawnictwo CNBOP-PIB.
- ISO 23932:2009 *Fire safety engineering – General principles*.
- Kiełbasa T., Zboina J., Gajownik D., *Inżynieria bezpieczeństwa pożarowego [w:] Ochrona przeciwpożarowa a bezpieczeństwo państwa*, J. Zboina, B. Wiśniewski (red.), CNBOP-PIB, Józefów 2014, s. 106-114.
- Motyl P., *Pięć kroków do takiej pięknej katastrofy*, <https://pl.linkedin.com/pulse/pi%C4%99%C4%87-krok%C3%B3w-do-takiej-pi%C4%99knej-katastrofy-pawel-motyl> (03.11.2017).
- Motyl P., Management 2017 ICAN Leadership Lab, *sesja Skuteczne przywództwo* Warszawa 2017.
- Sawicki T., Sygit B., Guzewski P., *Problemy ustalania przyczyn pożarów – Istota przestępczego pożaru w świetle orzecznictwa sądowego*, Zeszyt 2, Polskie Towarzystwo Dochodzeń Popożarowych, Poznań 2013.
- Skowroński W., *Teoria bezpieczeństwa pożarowego konstrukcji metalowych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001.
- Tofiło P., *Ochrona przeciwpożarowa budynków wysokościowych Wprowadzenie*, Panel dyskusyjny – Budynki Wysokościowe – SGSP 26.09.2013.
- Zboina J., Brudnicka K., Mroczko G., *Bezpieczeństwo pożarowe obiektów budowlanych [w:] Bezpieczeństwo na morzu lądzie i w powietrzu w XXI wieku*, J. Zboina (red.), CNBOP-PIB, Józefów 2014, s. 94, opracowanie J. Zboina, T. Kiełbasa, *Inżynieria bezpieczeństwa pożarowego*, materiały z konferencji naukowej *Ochrona Przeciwpożarowa w Systemie Bezpieczeństwa Państwa*, Józefów 17 października 2013 r.
- Zboina J., Gancarczyk P., *Certyfikacja usług w ochronie przeciwpożarowej w ujęciu praktycznym i teoretycznym*, Wydawnictwo CNBOP-PIB, Józefów 2016.
- Zboina J., *Materiały z I Forum Bezpieczeństwa Polskiego Przemysłu Drzewnego* organizowane przez Ogólnopolską Izbę Gospodarczą Producentów Mebli z PZU, PZUW, CIOP, CNBOP-PIB, Blok tematyczny: *Bezpieczeństwo pożarowe w procesie magazynowania* 18-19.10.2017 r. Mortęgi.
- Zboina J., *Materiały z konferencji PZU Risk Engineering Days 2017*, Panel dyskusyjny *Kultura organizacja – fundament bezpiecznego przedsiębiorstwa*, 2-3.10.2017 r. Sopot.



- Zboina J., *Wybrane zagadnienia Bezpieczeństwa Pożarowego Obiektów Zabytkowych. Wyniki badań i rekomendacje*, CNBOP-PIB, Józefów 2016.
- Zgaś Ryzyko – program ograniczenia liczby ofiar pożarów [http://www.zgasryzyko.pl / pl/848/gasnice.html](http://www.zgasryzyko.pl/pl/848/gasnice.html).



dr hab. Robert Socha, prof. Akademii WSB

Akademia WSB w Dąbrowie Górniczej

---

## **Działania straży gminnych (miejskich) w zakresie ochrony porządku publicznego na przykładzie wybranych sytuacji kryzysowych**

**P**rzewidywanie, unikanie i minimalizowanie skutków zagrożeń stało się prawdziwym wyzwaniem dla współczesnych pokoleń. Dotychczasowe postrzeganie zagrożeń, wyniesione z doświadczeń XX wieku, jednoznacznie utożsamianych właśnie z konfliktem zbrojnym, totalną wojną i groźbą użycia broni masowego rażenia, na początku XXI wieku zostało istotnie, a nawet zasadniczo zmienione<sup>691</sup>. Stąd też obecnie tak ważne miejsce zajmuje właściwe przygotowanie się do działania na wypadek wystąpienia zagrożeń spowodowanych działaniem sił natury, których skutkami będą klęski żywiołowe, epidemie chorób zakaźnych ludzi i zwierząt czy też awarie techniczne. Samoistnie awaria techniczna może być dodatkowo źródłem katastrofy technicznej bądź ekologicznej czy też epidemii chorób zakaźnych ludzi i zwierząt. Warto zauważyć, że następstwem oddziaływania sił natury lub awarii technicznych mogą być konflikty społeczne, jeżeli zjawiska te naruszą bezpieczeństwo danej społeczności<sup>692</sup>.

Jednym z najczęściej występujących w Polsce zjawisk, które zagraża bezpieczeństwu powszechnemu, są powodzie. Powódź definiowana jest w oparciu o pojęcie „wezbranie”, przez które rozumie się wyraźny wzrost stanów (a zatem i natężenia przepływu) wody w ciekach i jeziorach, spowodowany zwiększonym zasilaniem lub incydentalnym podpiętrzeniem zwierciadła wody, wywołanym szczególnymi zjawiskami naturalnymi. Przy czym powódź jest szczególnym przypadkiem wezbrania, tzn. wezbraniem, które przynosi straty gospodarcze i społeczne. Wyróżnia się<sup>693</sup>:

- powodzie opadowe, zwane letnimi, spowodowane intensywnymi opadami deszczu. Ich przebieg oraz zasięg zależą od charakteru deszczu<sup>694</sup>,

---

<sup>691</sup> *Ochrona ludności w czasie pokoju oraz w okresie kryzysu i wojny*, (red.) A. Skrabacz, Centralna Biblioteka Wojskowa, Warszawa 2010, s. 29.

<sup>692</sup> *Bezpieczeństwo wewnętrzne RP w ujęciu systemowym i zadań administracji publicznej*, (red.) B. Wiśniewski, S. Zalewski, WSA, Bielsko-Biała 2006, s. 59.

<sup>693</sup> <http://www.oki.krakow.rzgw.gov> (12.02.2011).

<sup>694</sup> Najgwałtowniejsze, lecz jednocześnie o stosunkowo niedużym zasięgu są powodzie wywołane przez tzw. „oberwanie chmury”. Deszcze te mają charakter lokalny i występują częściej w obszarach górskich i podgórskich,

- powódzie roztopowe powodowane gwałtownym topnieniem pokrywy śnieżnej, często potęgowanym nagłym ociepleniem i opadami deszczu,
- powódzie zatorowe wg klasyfikacji Lambore – zimowe. Dzielą się na: zatorowe-lodowe<sup>695</sup> i zatorowe-śryżowe<sup>696</sup>,
- powódzie sztormowe wywołane silnymi wiatrami (7-8 B), wiejącymi w kierunku lądu, które powodują spiętrzenie wód Bałtyku.

Nasilenie w ostatnich latach zjawisk powodziowych jest logicznym następstwem działalności człowieka, gdyż gospodarka ludzka powodowała i wciąż powoduje poważne zmiany w dorzeczach. Zagospodarowanie terenu często destabilizuje naturalne kierunki spływu wód opadowych. Również zmiany sposobu użytkowania ziemi polegające na zastępowaniu lasów gruntami ornymi, łąkami czy pastwiskami prowadzą do zaburzenia obiegu wody. Nasilenie rolniczego użytkowania ziemi często potęguje proces wietrzenia skał.

Kolejnym czynnikiem sprzyjającym występowaniu powodzi jest nieprawidłowo prowadzona melioracja odwadniająca. W przeszłości w wyniku prac melioracyjnych nastąpiło osuszenie wielu bagien, w wyniku czego znacznie zmniejszyła się w dolinach rzek ilość obszarów podmokłych. Zlikwidowano także wiele stawów rybnych, które pełniły funkcję zbiorników małej retencji. Wszystko to przyczyniło się do zmniejszenia zdolności retencyjnej dorzecza, a w konsekwencji doprowadziło do wzrostu zagrożenia powodziowego, które dodatkowo potęgowane jest intensyfikacją procesów urbanizacyjnych<sup>697</sup>. Ponadto budowa osiedli, dróg, parkingów i innych elementów infrastruktury wiąże się z pokrywaniem dużych fragmentów terenu betonem i asfaltem. Zwiększenie tzw. obszaru powierzchni uszczelnionych powoduje znaczne ograniczenie możliwości wchłaniania wody opadowej przez glebę oraz przyspieszenie jej spływu powierzchniowego, co w efekcie powoduje, że podczas intensywnych opadów duża część wody trafia w szybkim tempie bezpośrednio lub poprzez kanalizację do rzeki, powodując nagłe jej wezbranie. Uszczelnienie powierzchni terenów zurbanizowanych, wywołując szybki spływ dużej ilości wód opadowych, powoduje ponadto podtapianie ulic, piwnic i innych obiektów.

Warto również zaznaczyć, że duże rzeki od zawsze były stymulatorami rozwoju ludzkości, a w ich dolinach powstawały najstarsze cywilizacje. W początkowym okresie osady ludzkie zabezpieczano przed powodzią niskimi wałami, które spełniały swoje zadanie,

---

ich nasilenie przypada na miesiące lipiec – sierpień. Zdecydowanie szerszy zakres oraz większe skutki mają z kolei powódzie wywołane deszczami frontalnymi lub rozlewnymi, które mogą obejmować znaczne obszary kraju.

<sup>695</sup>Zatory lodowe są powodowane zablokowaniem lub ograniczeniem przekroju koryta rzeki przez nagromadzoną krę.

<sup>696</sup>Przyczyną zatorów śryżowych jest wielkie nasilenie tworzenia się lodu dennego i śryżu, który wpływając pod istniejącą pokrywą lodową może tak zmniejszyć przepustowość koryta, że spowoduje spiętrzenie wód dopływających.

<sup>697</sup><http://www.oki.krakow.rzgw.gov> (12.02.2011).

gdyż rzeka miała dość miejsca, aby rozlać nadmiar niesionej wody<sup>698</sup>. Jednak z biegiem lat, chcąc zagospodarować jak największą część doliny oraz pozyskać obszary pod rolnictwo i osadnictwo, zaczęto budować wały zbyt blisko koryta rzeki. Obwałowanie odcinka rzeki chroni – w pewnych granicach – tereny do niego przyległe, z drugiej jednak strony, poprzez zmniejszenie retencji dolinowej oraz zmniejszenie przepustowości obwałowanego koryta, powoduje wzrost maksymalnego poziomu fali powodziowej i przyspieszenie jej przebiegu. W rezultacie, przy wielu wezbraniach woda przerywa wały lub przelewa się nad nimi. Zdaniem wielu ekspertów budowa wałów i regulacja rzek należą do skutecznych metod ochrony przeciwpowodziowej, gdy stosowane są z umiarem i na niewielkich obszarach. Natomiast przy masowym zastosowaniu, jak to ma miejsce współcześnie, paradoksalnie powodują one często zwiększenie zagrożenia powodziowego<sup>699</sup>.

W historii Polski niewiele było takich powodzi jak w lipcu 1997 r. W dorzeczu górnej Odry fala powodziowa przekroczyła o 2-3 m wszelkie notowane dotąd stany wód. W dorzeczu Wisły powódź ta miała łagodniejszy przebieg: opady były niższe i przybory wód mniej gwałtowne. W czasie powodzi zginęło w Polsce 55 osób, a straty materialne oszacowano na ok. 12 mld zł<sup>700</sup>. Dach nad głową straciło 7 tysięcy ludzi<sup>701</sup>.

Wydarzenia z ostatnich kilkudziesięciu lat w sposób zdecydowany wpłynęły na postrzeganie bezpieczeństwa, jak również wymusiły na społeczeństwie wprowadzenie nowych paradygmatów dotyczących jego standardów i przygotowania się do zdarzeń niekorzystnych. Zagwarantowanie bezpieczeństwa jest traktowane zatem jako urzeczywistnianie swoistej misji pełnionej przez organy państwa, w tym samorządy. Podkreślić należy, że zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy, które obejmują w szczególności sprawy porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli<sup>702</sup>.

Jeżeli chodzi o uprawnienia o charakterze organizacyjnym w kwestii zapewnienia bezpieczeństwa lokalnego, pozostające w gestii gmin to należy wymienić przede wszystkim zagwarantowaną ustawowo możliwość tworzenia umundurowanych formacji samorządowych przeznaczonych do ochrony porządku publicznego na terenie gminy w postaci własnych straży gminnych. W gminach, w których organem wykonawczym jest burmistrz lub prezydent miasta straż nosi nazwę „straż miejska”<sup>703</sup>. Straż gminna jest samorządo-

<sup>698</sup> W Polsce pierwsze projekty obwałowania rzek dorzecza górnej Wisły wykonano z końcem XIX stulecia, dostosowując wzniesienie korony wałów do poziomu zwierciadła wielkiej wody, zarejestrowanego w czasie katastrofalnej powodzi w 1813 r.

<sup>699</sup> Szerzej: E. Drożdżał, *Skuteczność działania zielonego dachu, jako obiektu służącego retencji wód deszczowych na obszarach zurbanizowanych*, Politechnika Krakowska, Kraków 2004 (rozprawa doktorska), <http://www.oki.krakow.rzgw.gov> (12.02.2011).

<sup>700</sup> Straty z tytułu zniszczenia majątku poniosło 9 tys. firm. Woda uszkodziła lub zniszczyła 680 tys. mieszkań, 4 tys. mostów, 14,4 tys. km dróg, 613 km wałów przeciwpowodziowych i 500 tys. ha upraw.

<sup>701</sup> <http://www.oki.krakow.rzgw.gov> (12.02.2011).

<sup>702</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2017 poz. 1875 z późn. zm., art. 7 ust. 1).

<sup>703</sup> Ilekroć w opracowaniu będzie mowa o straży gminnej to autor ma na uwadze zarówno straż gminną, jak i straż miejską.

wą umundurowaną formacją powoływaną do ochrony porządku publicznego na terenie gminy i spełniającą służebną rolę wobec społeczności lokalnej, wykonując swe zadania z poszanowaniem godności i praw obywateli<sup>704</sup>. Działa w oparciu o postanowienia Ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych. Straż wykonuje zadania w zakresie ochrony porządku publicznego wynikające z ustaw i aktów prawa miejscowego. Z punktu widzenia przedmiotu rozważań szczególne znaczenie mają zadania nałożone na straże gminne w zakresie zabezpieczenia miejsca katastrofy lub innego podobnego zdarzenia albo miejsc zagrożonych takim zdarzeniem przed dostępem osób postronnych do momentu przybycia właściwych służb oraz w zakresie współdziałania z właściwymi podmiotami na rzecz ratowania życia i zdrowia obywateli, pomocy w usuwaniu awarii technicznych i skutków klęsk żywiołowych oraz innych miejscowych zagrożeń. Straż gminna odgrywa także ważną rolę w zakresie prowadzenia działań profilaktycznych, gdyż została zobowiązana do informowania społeczności lokalnej o stanie i rodzajach zagrożeń.

Jak wskazano wcześniej, zdarzenie powodującym katastrofę naturalną, z którym często spotykamy się w ostatnich latach jest powódź. Do zagrożeń, istotnych z punktu widzenia straży gminnych, mogących wystąpić na terenach objętych powodzią zalicza się: zagrożenie życia i zdrowia ludzi, utratę mienia oraz zagrożenie naruszenia porządku publicznego; niestosowanie się ludności do poleceń, zarządzeń wydanych przez organy administracji publicznej oraz przez służby ratownicze i porządkowe; zamieszki w miejscach przebywania osób ewakuowanych; wzrost przestępczości o charakterze kryminalnym przeciwko mieniu. Wśród przestępstw przeciwko mieniu zwrócono szczególną uwagę na: kradzieże mienia pozostawionego przez ewakuowanych, kradzieże mienia osób ewakuowanych z miejsc jego przechowywania oraz na kradzieże i napady na transporty z pomocą humanitarną, kradzieże pomocy humanitarnej z punktów jej magazynowania i dystrybucji. Ponadto podczas powodzi może dojść do wystąpienia utrudnień w poruszaniu się na szlakach komunikacyjnych spowodowanych masowym niekontrolowanym przemieszczaniem się ludności na tereny nieobjęte powodzią, jak i do wystąpienia objawów paniki wśród ludności.

Przedsięwzięcia podejmowane przez straż gminną podczas powodzi należy podzielić na zadania realizowane w jednostce straży oraz na terenach objętych powodzią. Do czynności wykonywanych w jednostce należy zaliczyć:

- przyjęcie informacji o zdarzeniu oraz skierowanie na miejsce jego wystąpienia sił będących w służbie, celem zebrania dodatkowych, szczegółowych informacji związanych ze zdarzeniem oraz podjęcia niezbędnych działań,
- powiadomienie o zdarzeniu inne służby, straże i inspekcje,
- w razie potrzeby w trybie skierowanie na miejsce zdarzenia dodatkowych funkcjonariuszy,
- nawiązanie współpracy i wymiana informacji z organem administracji publicznej i innymi instytucjami właściwymi do działań w sytuacjach zwalczania skutków powodzi,

<sup>704</sup>Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz.U. 2016 poz. 706 z późn. zm., art. 1).

- przygotowanie i zabezpieczenie własnych obiektów i sprzętu na wypadek zagrożenia powodzią,
- uzupełnienie wyposażenia funkcjonariuszy w sprzęt niezbędny do działania w warunkach powodzi,
- zabezpieczenie prowadzonych działań pod względem logistycznym oraz zapewnienie sprawnego funkcjonowania jednostki.

Z kolei czynności podejmowane przez strażników miejskich na terenach objętych powodzią obejmują m.in.:

- alarmowanie ludności o występującym niebezpieczeństwie,
- monitorowanie terenów zagrożonych powodzią,
- zapewnienie utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego,
- zapewnienie pomocy w ewakuacji osobom w podeszłym wieku, poszkodowanym i chorym,
- zabezpieczenie mienia ewakuowanej ludności w punktach jego składowania,
- zlokalizowanie miejsc newralgicznych na drogach i ich zabezpieczenie,
- zorganizowanie patroli zapobiegających kradzieżom pozostawionego mienia na terenach opuszczonych przez ludność po zarządzeniu ewakuacji,
- zorganizowanie objazdów miejsc i rejonów zatopionych i zagrożonych zatopieniem,
- informowanie środków masowego przekazu o występujących zagrożeniach i utrudnieniach w przemieszczaniu.

Ważną kwestię, z punktu widzenia skuteczności działań, stanowi współdziałanie z innymi podmiotami, w tym m.in. z Policją, zespołami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej, Państwową Strażą Pożarną, Strażą Graniczną, służbą zdrowia, zarządcami dróg, organami inspekcji sanitarnej oraz organami administracji wojskowej. Jeżeli chodzi o współdziałanie z Policją – podmiotem odpowiedzialnym za zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego, to straże gminne (miejskie) powinny realizować funkcję wspierającą policyjne działania. Mając na uwadze powyższe, przyjąć należy, że współdziałanie straży gminnej z pozostałymi podmiotami będzie oparte na założeniach, jakie zostały wypracowane między Policją a tymi podmiotami podczas powodzi. Policyjne procedury reagowania w sytuacjach kryzysowych zostały z kolei określone w zarządzeniu nr 1429 Komendanta Głównego Policji z dnia 31 grudnia 2004 r.<sup>705</sup>, w myśl którego współdziałanie Policji z zespołami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej sprowadza się do: wymiany informacji o istniejących i przewidywanych zagrożeniach; uzgadniania zadań w sytuacji prowadzenia ewakuacji ludności, zwierząt i mienia<sup>706</sup>; proponowania wprowadzenia przez właściwe organy administracji publicznej przepisów porządkowych na określonym terenie; informowania o posiadanych siłach i środkach oraz

<sup>705</sup> Zarządzenie nr 1429 Komendanta Głównego Policji z dnia 31 grudnia 2004 r. w sprawie wprowadzenia w Policji procedur reagowania w sytuacjach kryzysowych (Dz.Urz.KGP z 2005 r. Nr 3, poz. 8).

<sup>706</sup> Ustalenie dróg ewakuacji, punktów zbiórek, miejsc rozmieszczenia ewakuowanej ludności i mienia, miejsc rozmieszczenia punktów pomocy humanitarnej.

realizowanych przez nie zadaniach, jak i do uzgadniania wspólnej polityki informacyjnej. Współdziałanie z jednostkami Państwowej Straży Pożarnej polega na: uzgadnianiu organizacji ruchu drogowego w rejonie prowadzenia działań ratowniczych, w tym dróg dojazdu sił ratowniczych, dróg ewakuacji ludzi i mienia, ustalaniu stref zagrożonych i zabezpieczeniu ich przed dostępem osób nieupoważnionych; pomocy w egzekwowaniu poleceń wydanych przez kierującą akcją ratowniczą dotyczących ewakuacji mieszkańców z zagrożonych obiektów, usunięcia pojazdów lub innego sprzętu utrudniającego prowadzenie działań, a także na wymianie informacji o ofiarach i osobach zaginionych.

Współdziałanie ze służbą zdrowia realizowane jest w zakresie uzgadniania i zabezpieczenia tras przejazdu karetka pogotowia do miejsc zagrożonych oraz w zakresie wymiany informacji o potrzebach udzielania pomocy przez służbę zdrowia w nagłych wypadkach. Z kolei formy współdziałania z organami inspekcji sanitarnej sprowadzają się m.in. do: udzielania pomocy w egzekwowaniu przepisów sanitarnych wprowadzonych doraźnie w związku z powodzią, jak i do udzielania pomocy w przewozie leków i szczepionek dla poszkodowanych. Pisząc o współdziałaniu Policji na terenach objętych powodzią, należy również wymienić obszary współdziałania z organami administracji wojskowej, do których należy zaliczyć m.in.: uzgadnianie tras dojazdu sprzętu wojskowego (ciężkiego i ponadgabarytowego) i ewentualne pilotowanie; organizowanie i prowadzenie wspólnych patroli prewencyjnych z Żandarmerią Wojskową; wymianę informacji o przegrupowaniach wojsk i potrzebach w zakresie zabezpieczenia ich przemieszczenia, jak również wykorzystanie obiektów wojskowych do zakwaterowania i wyżywienia policjantów biorących udział w działaniach.

Kolejnym zdarzeniem powodującym sytuację kryzysową jest pożar. Przy czym charakter zagrożeń, mogących wystąpić dodatkowo podczas pożaru, ważnych z punktu widzenia działania straży gminnej jest zbliżony do tych, które mogą towarzyszyć powodzi. Ponadto, zarówno przedsięwzięcia podejmowane przez straż, jak i kwestie związane ze współdziałaniem z innymi podmiotami będą analogiczne, do tych, przewidzianych do realizacji w trakcie powodzi.

Śnieg, grad, marznący deszcz i deszcz, w przypadku intensywnych opadów, stanowią kolejną grupę zdarzeń powodujących dla straży gminnej sytuację kryzysową. Do zagrożeń, które mogą wystąpić podczas intensywnych opadów atmosferycznych, ważnych z punktu widzenia Policji, prócz typowych, jak np. powódź, dodatkowo można zaliczyć: ograniczenie lub paraliż transportu drogowego, kolejowego i lotniczego; brak zasilania w energię elektryczną, ciepłą; brak łączności spowodowany uszkodzeniem lub zniszczeniem sieci energetycznej, telekomunikacyjnej; utrudnienia lub brak zaopatrzenia w żywność i inne niezbędne artykuły czy też zagrożenie spowodowane zatrzymaniem transportu materiałów niebezpiecznych.

Do zadań realizowanych przez straż gminną należy zaliczyć:

- stałe monitorowanie stanu przejezdności szlaków komunikacyjnych oraz rejonów potencjalnych zagrożeń dla ludności,



- nawiązanie współpracy i wymiana informacji z organem administracji publicznej i innymi instytucjami właściwymi do działań w sytuacjach zwalczania skutków zagrożeń,
- ułatwianie, poprzez informowanie o dogodnych objazdach oraz pilotowanie przejazdów specjalistycznych służb interwencyjnych i ratowniczych,
- udzielanie bezpośredniej pomocy osobom, które utknęły w drodze i były zagrożone utratą zdrowia lub życia,
- organizowanie objazdów, kierowanie ruchem na skrzyżowaniach dróg publicznych oraz informowanie kierowców i mieszkańców, poprzez lokalne media, o istniejących objazdach i rzeczywistych zagrożeniach dla życia i zdrowia oraz faktycznych utrudnieniach w komunikacji,
- egzekwowanie wydanych przez właściwe instytucje decyzji, co do przemieszczania się pojazdów po drogach publicznych, w tym pojazdów ciężarowych, kierowanie ich na odpowiednio przygotowane parkingi wzdłuż głównych ciągów komunikacyjnych,
- w razie potrzeby przygotowanie posiadanego sprzętu logistycznego, który mógłby zostać dodatkowo wykorzystany do niesienia pomocy potrzebującym, np. udostępnienie znajdujących się na stanie gminy agregatów prądotwórczych, kuchni polowych, termosów, koców, śpiworów oraz dodatkowych środków transportu.

Z kolei do zdarzeń powodujących sytuację kryzysową w związku z awarią techniczną można zaliczyć: katastrofę budowlaną; uwolnienie niebezpiecznych substancji chemicznych: w transporcie (drogowym, kolejowym, rurociągowym, w żegludzie morskiej i śródlądowej), w przemyśle, w magazynowaniu, w wyniku awarii systemów energetycznych oraz awarię systemów energetycznych dotyczącą dostaw energii elektrycznej, paliw gazowych i ciepła. W przypadku wystąpienia wymienionych sytuacji kryzysowych przedsięwzięcia podejmowane przez straż miejską sprowadzają się m.in. do: alarmowania ludności o występującym niebezpieczeństwie; zapewnienia utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego na terenie przyległym do miejsca zdarzenia; umożliwienia swobodnego dojazdu i wyjazdu ekipom i jednostkom ratowniczym; zorganizowania objazdów miejsc i rejonów wystąpienia awarii, jak również do zapewnienia pomocy w ewakuacji oraz zabezpieczenia mienia ewakuowanej ludności. Dodatkowe zagrożenia, ważne z punktu widzenia organizacji działań straży gminnej, będą podobne do tych, które mogą wystąpić w trakcie pożaru bądź powodzi.

Do kolejnej grupy zdarzeń powodujących dla straży gminnej sytuację kryzysową w związku z wystąpieniem klęski żywiołowej można zaliczyć choroby zakaźne. Wśród zagrożeń, które mogą wystąpić w związku chorobami zakaźnymi ludzi, zwierząt bądź roślin dodatkowo należy wymienić, m.in.: paraliż ekonomiczny regionów lub kraju; utrudnienia lub brak zaopatrzenia w żywność i inne niezbędne artykuły; wzrost przestępczości o charakterze kryminalnym. Zwraca się przy tym uwagę na zwiększenie liczby przestępstw i wykroczeń pospolicznych, takich jak: kradzieże z włamaniem, kradzieże, rozboje, niszczenie mienia. Charakter dodatkowych zagrożeń, ważnych dla straży gminnej z uwagi na organizację działań jest tożsamy z wymienionymi podczas katastrof naturalnych

bądź awarii technicznych. Z kolei, jeżeli chodzi o kwestie związane ze współdziałaniem, to w przypadku wystąpienia epidemii, epizootii lub epifitozy, straż gminna współdziała dodatkowo, m.in. z organami Inspekcji Weterynaryjnej. Współdziałanie polega na udzielaniu pomocy w egzekwowaniu przepisów wprowadzonych na danym terenie w związku z zaistniałą sytuacją, jak i na udziale w likwidacji zagrożeń ze strony niebezpiecznych zwierząt. Należy zaznaczyć, że z uwagi na duże ryzyko bezpośredniego zagrożenia dla życia i zdrowia w związku z wystąpieniem chorób zakaźnych niedopuszczalne jest wykonywanie czynności, które wiążą się z bezpośrednim fizycznym kontaktem strażnika z potencjalnie skażoną substancją (osobą lub zwierzęciem). Czynności w niezbędnym zakresie mogą być wykonane wyłącznie w odpowiednim ubraniu ochronnym.

Podsumowując, straż gminna wykonując swoje ustawowe zadania w zakresie ochrony porządku publicznego, ma również obowiązek zapewnienia porządku publicznego podczas klęsk żywiołowych. Przy czym przewidziane do realizacji przez nią zadania w warunkach zagrożenia nie będą w sposób zasadniczy odbiegać od tych, które są typowe dla normalnych warunków funkcjonowania lokalnych społeczności, a różnicę będzie jedynie natężenie i dynamika. Aby straż gminna skutecznie realizowała zadania podczas klęski żywiołowej konieczne jest właściwe i racjonalne przygotowanie jej potencjału, określenie zakresu działania oraz eliminowanie pojawiających się problemów, jeszcze w okresie poprzedzającym wystąpienie zagrożenia. Ponadto przebieg procesów decyzyjnych, wysoki profesjonalizm, dyspozycyjność i zaangażowanie realizujących czynności strażników, to kolejne czynniki, które decydują o skuteczności podejmowanych działań, a jednocześnie wpływają na kształtowanie wizerunku tej formacji wśród lokalnej społeczności.

### **Bibliografia**

- Drożdżał E., *Skuteczność działania zielonego dachu, jako obiektu służącego retencji wód deszczowych na obszarach zurbanizowanych* (rozprawa doktorska), Politechnika Krakowska, Kraków 2004.
- Skrabacz A. (red.), *Ochrona ludności w czasie pokoju oraz w okresie kryzysu i wojny*, Centralna Biblioteka Wojskowa, Warszawa 2010.
- Wiśniewski B., Zalewski S. (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne RP w ujęciu systemowym i zadań administracji publicznej*, WSA, Bielsko-Biała 2006.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2017 poz. 1875 z późn. zm).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz.U. 2016 poz. 706 z późn. zm.).
- Zarządzenie nr 1429 Komendanta Głównego Policji z dnia 31 grudnia 2004 r. w sprawie wprowadzenia w Policji procedur reagowania w sytuacjach kryzysowych (Dz.Urz.KGP z 2005 r. Nr 3, poz. 8).
- <http://www.oki.krakow.rzgw.gov>.
- <http://www.oki.krakow.rzgw.gov>.

dr inż. Bogusław Kogut

Akademia WSB w Dąbrowie Górniczej

---

## **Katastrofy naturalne – źródła, skutki, zakres przedmiotowo-podmiotowy**

Człowiekowi od początku jego istnienia towarzyszyły różne rodzaje zagrożeń. W miarę rozwoju cywilizacji oraz postępu technicznego zmienił się tylko charakter i skala zagrożenia. Niejednokrotnie człowiek sam był lub jest źródłem zagrożenia. O ile zagrożenia naturalne towarzyszyły człowiekowi od samego początku egzystencji, o tyle zagrożenia techniczne zmieniały swój charakter i zasięg w miarę rozwoju techniki, zagospodarowywania terenów, wykorzystywania coraz nowszych rozwiązań technologicznych<sup>707</sup>.

Od wieków człowiek kształtował swoje środowisko nie tylko w zakresie tworzenia infrastruktury technicznej, lecz także przyrody, tworząc coraz lepsze warunki własnego bytu oraz rozwoju społecznego i ekonomicznego. Istniejąca od początku naszej cywilizacji silna zależność między człowiekiem i stworzoną przez niego, w szerokim tego słowa znaczeniu, kulturą a otaczającą go przyrodą oraz ogromny rozwój nauki powodują, że niezmiernie trudno jest dzisiaj w sposób precyzyjny i niepodlegający dyskusji powiedzieć, czy dane zjawisko zostało spowodowane wyłącznie siłami natury czy też działalnością człowieka<sup>708</sup>.

Kłęski żywiołowe stanowią obecnie bardzo poważne zagrożenie zarówno dla człowieka, jak i dla otaczającego go środowiska. Różnorodny charakter, jak również skala występowania opisanych zagrożeń stawiają przed instytucjami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo problem stworzenia odpowiedniego systemu regulującego kompetencje oraz zakres działania właściwych do podjęcia czynności ratowniczych podmiotów.

Kłęską żywiołową nazywamy katastrofę w przyrodzie powodującą szkody i zniszczenia (np. wichury, powódzie, trzęsienia ziemi) na terenach zamieszkałych i użytkowanych przez ludzi. Kłęski żywiołowe są najczęściej trudne do przewidzenia, co uniemożliwia ludziom przygotowanie się i ograniczenie szkód. Siła i gwałtowność zjawisk przyrodniczych, powodujących kłęski żywiołowe jest znacznie większa niż możliwości przeciwstawienia

---

<sup>707</sup> R. Grocki, *Vademecum zagrożeń*, Dom Wydawniczy Bellona, Warszawa 2003, s. 9.

<sup>708</sup> B. Wiśniewski, *Bezpieczeństwo Wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej*, AON Warszawa 2003 s. 42.

się im, stąd często w trakcie ich występowania ginie wiele ludzi, powstają też ogromne straty materialne<sup>709</sup>.

Zagrożenia mogą mieć wiele źródeł. Na zagrożenia bezpieczeństwa powszechnego składają się te, których źródłem jest natura, bądź rozwój cywilizacyjny. Można zatem mówić o zagrożeniach naturalnych i cywilizacyjnych.

Zagrożenie naturalne zostało zdefiniowane przez A. Lisowskiego<sup>710</sup> jako zjawisko, które może wpłynąć na pogorszenie warunków życia człowieka. Jeśli w wyniku wystąpienia zagrożenia naturalnego powstaną duże szkody i straty ze znaczną liczbą ofiar śmiertelnych i rannych, wówczas mówi się o klęsce żywiołowej. W polskim prawie klęskę żywiołową definiuje się jako katastrofę naturalną, czyli *zdarzenie związane z działaniem sił natury, w szczególności wyładowania atmosferyczne, wstrząsy sejsmiczne, silne wiatry, intensywne opady atmosferyczne, długotrwałe występowanie ekstremalnych temperatur, osuwiska ziemi, pożary, susze, powodzie, zjawiska lodowe na rzekach i morzu oraz jeziorach i zbiornikach wodnych, masowe występowanie szkodników, chorób roślin lub zwierząt albo chorób zakaźnych ludzi albo też działanie innego żywiołu*<sup>711</sup>. Tekst ustawy mówi też o skali oddziaływania: *klęska żywiołowa to katastrofa naturalna lub awaria techniczna, których skutki zagrażają życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, mieniu w wielkich rozmiarach albo środowisku na znacznych obszarach*. Pomimo że zagrożenia naturalne mają losowy charakter, w ostatnim okresie podjęto szereg prac związanych z modelowaniem zjawisk.

Zagrożenie naturalne jest zatem kategorią, którą możemy ująć liczbowo, podając zasięg działania ekstremalnego zjawiska, prawdopodobieństwo jego wystąpienia, a nawet wycenę potencjalnych strat gospodarczych. Prognozowanie zagrożeń naturalnych i ocena ich ryzyka wymagają rozpoznania właściwości środowiska naturalnego. Zagrożenia naturalne to występujące w naturze zjawiska, które mogą stwarzać zagrożenie dla życia ludzkiego. Występowanie tych procesów jest niezależne od woli człowieka, w zasadzie nie można im przeciwdziałać. Można jedynie zabezpieczać się przed niektórymi z tych zagrożeń. Część z nich jest w różnym stopniu przewidywalna. Elementy składowe procesu rozpoznawania zagrożeń, na które składają się: identyfikacja potencjalnego zagrożenia, możliwe przyczyny realizacji potencjału, ocena możliwości powstania (prawdopodobieństwo) i ocena skutków, pozwalają na budowę możliwych scenariuszy rozwoju zagrożeń<sup>712</sup>.

Charakter, siła, częstotliwość występowania zagrożeń naturalnych nie są stałe. Uzależnione są głównie od uwarunkowań klimatycznych i geograficznych. Istotny jednak wpływ na występowanie zagrożeń naturalnych ma również działalność człowieka, która coraz częściej przybiera postać głębokiej ingerencji w środowisko naturalne. Równolegle

<sup>709</sup> *Multimedialna Encyklopedia Powszechna*, Oficyna Wydawnicza FOGRA, Kraków 1998.

<sup>710</sup> A. Lisowski, *Skutki występowania wybranych zagrożeń naturalnych i ich percepcja w Polsce*. Wydział Geografii i Studiów Regionalnych UW, Warszawa 1993, s. 76.

<sup>711</sup> Ustawa z dnia 18 kwietnia o stanie klęski żywiołowej (Dz.U.2002 Nr 62, poz. 558 z późn. zm.).

<sup>712</sup> M. Podgórski, *Rozpoznanie zagrożeń powiatu, Zarządzanie Bezpieczeństwem na poziomie lokalnym*, Szkoła Główna Służby Pożarniczej, Fundacja Edukacja i Technika Ratownictwa, Warszawa 2002, s. 51-52.

z rozwojem cywilizacyjnym wzrasta liczba, zasięg i nasilenie zagrożeń środowiska naturalnego człowieka.

Do zagrożeń naturalnych (spowodowanych wyłącznie siłami natury) zaliczamy przede wszystkim: susze, mrozy, powódzie, pożary, wiatry, trzęsienia ziemi, lawiny, opady, osuwiska.

Susza to długotrwały okres bez opadów atmosferycznych lub z nieznacznym opadem stosunku do średnich wieloletnich wartości<sup>713</sup>. Wyróżnia się następujące kategorie suszy:

- susza atmosferyczna – występuje, gdy przez co najmniej dwadzieścia kolejnych dni nie występują opady deszczu, definiowana jest zwykle przez porównanie wysokości opadów w danym momencie do średnich wieloletnich opadów w tym miejscu, dlatego też definicja suszy jest odmienna dla każdego regionu,
- susza glebowa (rolnicza) – niedobór wody w glebie, będący następstwem przedłużającej się suszy atmosferycznej,
- susza hydrologiczna – straty w zapasach wody w głębszych warstwach gleby,
- spowodowane przedłużającym się niedoborem opadów; objawia się zmniejszeniem odpływu wód gruntowych do wód powierzchniowych i zmniejszeniem przepływu wody w rzekach (tzw. niżówki w rzekach)<sup>714</sup>.

Okresowe występowanie susz atmosferycznych i będących ich następstwem susz glebowych są naturalną cechą klimatu w Polsce<sup>715</sup>. W Polsce susze występują najczęściej wtedy, gdy w okresie wegetacyjnym napływa bardzo ciepłe i suche powietrze. Jeśli okres ten poprzedzony jest opadami mniejszymi od przeciętnych, zjawisko suszy może się pogłębić<sup>716</sup>.

Przyczyny suszy nie są w pełni znane. Wystąpienie suszy traktuje się jako anomalię klimatyczną, związaną przeważnie z regionalnymi zaburzeniami cyrkulacji atmosferycznej, które są nie łatwe do wyjaśnienia. W ostatnich latach przyczyny susz upatrywane są ogólnie w globalnym ociepleniu. Zwraca się uwagę, że obserwowany wzrost temperatury powietrza w przyziemnej warstwie atmosfery już teraz jest wystarczająco wysoki, by powodować zakłócenia w cyrkulacji oceanicznej i wymianie energii między atmosferą i oceanem. Może też sprzyjać występowaniu anomalii pogodowych, w tym susz<sup>717</sup>.

Jeśli niedostatkowi opadów atmosferycznych towarzyszy wysoka temperatura powietrza i bardzo niska jego wilgotność, to na skutek silnego parowania następuje silne przesuszenie gleby. Susza powoduje przesuszenie gleby, obniżenie poziomu wód podziemnych i zmniejszenie przepływu wody w rzekach. Susza w okresie wegetacji roślin wiosną, może

<sup>713</sup> B. Kaczorowski (red.), *Nowa Encyklopedia Powszechna*, PWN, Warszawa 2011, t. 8, s. 20.

<sup>714</sup> H. Lorenc, M. Ceran, M. Mierkiewicz, M. Sasim, A. Wita, *Susza w Polsce – 2006 rok (przyczyny, natężenie, zasięg, wnioski na przyszłość)*, Raport Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej, s. 12.

<sup>715</sup> M. Kępińska-Kasprzak, *Rozkład czasowy i przestrzenny susz w Polsce. Mat. konferencyjne: Meteorologia, hydrologia, ochrona środowiska. Kierunki badań i problemy*, IMGW, Warszawa 2008, s. 34.

<sup>716</sup> R. Farat, M. Kępińska-Kasprzak, P. Kowalczak, P. Mager, *Susze na obszarze Polski w latach 1951-1990. Mat. Bad. IMGW, Seria: Gospodarka Wodna i Ochrona Wód – s. 16.*

<sup>717</sup> Tamże, s. 17.

spowodować duże straty w rolnictwie. Susza atmosferyczna powoduje okresowe wędnięcie roślin, ale już susza glebowa powoduje trwałe ich wędnięcie na skutek nieodwracalnych procesów biochemicznych. Deficyt wody jest najbardziej niebezpieczny dla roślin w tzw. fazach krytycznych, a więc w okresie największego przyrostu biomasy, bądź też w fazie tworzenia organów generatywnych. Wysuszenie ściółki leśnej zwiększa groźbę pożaru<sup>718</sup>.

Susza jest naturalnym zagrożeniem o charakterze regionalnym, wywołanym głównie niedoborem opadu w połączeniu z innymi sprzyjającymi czynnikami. Skutki wystąpienia suszy odczuwalne są zarówno przez ludność, jak i środowisko. Mogą osiągać różne rozmiary, porównywalne ze skutkami wystąpienia innych zagrożeń, jak np. powódź. Jednak skutki suszy odczuwalne są zazwyczaj powoli i często objawiają się jako inne zagrożenia: głód, pożary, erozja lub burze pyłowe<sup>719</sup>. Susza ze względu na swój specyficzny charakter różni się od innych naturalnych zagrożeń w wielu aspektach:

- susza jest zjawiskiem wolno rozwijającym się, w związku z tym trudny są do uchwycenia jej początek oraz koniec,
- duża rozpiętość czasu trwania suszy: od miesięcy do kilku lat powoduje, że zjawisko przebiega z różnym natężeniem,
- zasięg przestrzenny suszy jest zazwyczaj dużo większy niż np. powodzi, co skutkuje trudnościami w jej ocenie ze względu na zróżnicowanie obszaru, który obejmuje,
- susza ma tendencję do przedłużania się, w związku z tym epicentrum suszy może zmieniać się w czasie, co powoduje trudności w ocenie jej intensywności i surowości,
- duży zasięg przestrzenny oraz długi czas trwania suszy powodują, że jej wpływ na różne dziedziny sumuje się, przez co kumulują się również jej skutki. Dotyczy to przypadku, gdy zjawisko przedłuża się, np. z sezonu i trwa do następnego roku<sup>720</sup>.

Kolejnym zagrożeniem naturalnym są silne mrozy. Przyjmuje się, że silny mróz występuje wówczas, gdy temperatura powietrza spadnie poniżej  $-20^{\circ}\text{C}$ . W aspekcie społecznym natomiast o silnych mrozach mówimy wtedy, gdy chłód staje się przyczyną śmierci ludzi i powoduje straty materialne. Brak pokrywy śnieżnej w czasie mrozu potęguje negatywne skutki.

Zamiecią śnieżną nazywamy wichurę porywającą padające lub leżące już na ziemi płatki śniegu. Zamiecie występują głównie wtedy, gdy śnieg jest suchy. Zawieja jest zamiecią śnieżną przy równoczesnym opadzie śniegu. Zjawiska te powodują ograniczenie widzialności i powstawanie śnieżnych zasp. Silne mrozy, zamiecie i zawieje śnieżne występują w okresie od grudnia do lutego. Najniższe średnie wartości temperatur w Polsce mają obszary górskie. W nizinnej części kraju najchłodniejszy jest rejon północno-wschodni, obejmujący województwo podlaskie. W rejonie tym zimy są ostrzejsze i dłuższe, a lata stosunkowo krótkie i niezbyt ciepłe. W zimie, w rezultacie silnych zamieci śnieżnych, powstają zasy śnieżne

<sup>718</sup>Tamże, s. 19.

<sup>719</sup>R. Grocki, *Vademecum zagrożeń*, dz. cyt., s. 44.

<sup>720</sup>Tamże, s. 46.

na szlakach komunikacyjnych i w innych miejscach, niekiedy o tak wielkich rozmiarach, że nabierają charakteru klęski żywiołowej. Zatrzymany zostaje wówczas ruch na drogach i kolejach, a przez to najczęściej osady i mniejsze miejscowości zostają odcięte od świata. Wysokość zasp może sięgać kilka metrów. Oprócz naruszenia lub całkowitego zatrzymania ruchu na szlakach komunikacyjnych zawieje śnieżne powodują poważne zakłócenia normalnego życia osad, miasteczek, miast. Silne mrozy naruszają normalną pracę systemów energetycznych, zakładów przemysłowych, systemów komunikacji i transportu, łączności oraz inne zakłócenia i straty, a także śmierć wielu ludzi. Efektem mrozów jest gołoledź. Niebezpieczeństwo gołoledzi występuje po okresie mrozów i ocieplenia, najczęściej przed zbliżającym się frontem ciepłym, w strefie występowania deszczu przechłodzonego. Skutki gołoledzi to między innymi wypadki i katastrofy drogowe, zakłócenia w komunikacji pasażerskiej, zakłócenia w transporcie towarowym, utrudnienia w dojazdach do rejonów działania dla profesjonalnych sił ratowniczych. W wyniku intensywnych opadów śniegu mogą pojawić się: zagrożenia dla zdrowia i życia pasażerów pojazdów, szczególnie autobusów i pociągów osobowych, które utknęły w zaspach, utrudnienia komunikacyjne, na drogach, szlakach kolejowych, na lotniskach, związane zarówno z zaspami śnieżnymi, jak i ze znacznym ograniczeniem widoczności, utrudnienia dla działań służb ratowniczych i komunalnych związane z utrudnieniami dojazdu do miejsca, gdzie miały miejsce zdarzenia, wzrost liczby wypadków na szlakach komunikacyjnych, w tym z udziałem pieszych, czy też katastrofy budowlane spowodowane zawaleniem się obiektu pod wpływem ciężaru śniegu i lodu, odcięcie miejscowości od świata, powodujące zagrożenie dla egzystencji ludności ze względu na ograniczone możliwości dostępu do placówek służby zdrowia i dostaw żywności, zerwanie linii wysokiego napięcia pod ciężarem śniegu i powstanie przerw w zaopatrzeniu w energię elektryczną<sup>721</sup>.

Lawina śnieżna, to śnieżna masa, ześlizgująca się ze zboczy górskich pod wpływem siły ciężkości w dół stoku, na odległość co najmniej 50 metrów. Pociąga za sobą nowe masy śniegu. Lawina opada z dużą prędkością, niszczy na swej drodze domy, wyrывa drzewa z korzeniami, zrywa mosty, linie łączności i elektryczne linie przesyłowe, porywa ze sobą i grzebie pod masami śniegu ludzi. Niszczące działanie lawiny wzmacniane jest przez falę powietrzną, która wytwarza się i porusza przed śnieżną masą i sama także powoduje znaczne zniszczenia<sup>722</sup>. Duże straty powstają również przy niespodziewanym i szybkim obniżeniu się temperatury. Jest wiele czynników sprzyjających tworzeniu się lawin, są to: grubość pokrywy śnieżnej, struktura śniegu, kąt nachylenia zbocza, charakter podłoża, nasłonecznienie, gwałtowny wiatr, silne sygnały akustyczne i inne.

<sup>721</sup>J. Zarzycki, *Organizacja działań ratowniczo-gaśniczych*, [w:] *Wybrane zagadnienia ratowniczo-gaśnicze*, Szkoła Główna Służby Pożarniczej w Warszawie, Warszawa 1999, s. 26.

<sup>722</sup>W. Lewandowski, M. Zgorzelski, *Góry wysokie. Leksykon*, Wiedza Powszechna, Warszawa 2002. s. 14.

Do powstawania lawin przyczyniają się także ludzie i zwierzęta. Lawiny występują w okresie od grudnia do marca<sup>723</sup>.

Intensywne opady deszczu lub śniegu są to zarówno obfite opady występujące na rozległych obszarach i trwające przez kilka dni, jak i krótkotrwałe (zazwyczaj do kilkudziesięciu minut) ulewy i nawałnice. Ich wynikiem mogą być szybkie wezbrania wód, powstawanie osuwisk, natomiast w górach potoków błotno-gruzowych. Niebezpieczne są też opady deszczu powodujące zimą gwałtowne topnienie pokrywy śnieżnej<sup>724</sup>.

Zagrożeniem naturalnym są także osuwiska, związane z budową geologiczną ziemi, gdzie występują warstwy skał przepuszczalnych i nieprzepuszczalnych, a występowanie ich jest naprzemienne. Miejsca występowania osuwisk to naturalne stoki i zbocza dolin i zbiorników wodnych, obszary źródłowe rzek, skarpy wykopów i nasypów oraz wyrobisk. Cykliczność występowania powierzchniowych ruchów masowych jest silnie związana z klimatem. Szczególnie da się zauważyć w trakcie „mokrych” lat<sup>725</sup>. Rozwojowi osuwisk sprzyjają zarówno budowa geologiczna podłoża, jak i góraska dynamika rzeźby terenu. Również duża siła erozyjna rzek, katastrofalne opady deszczu, czy wreszcie działalność ludzi, często nieprzemyślana, powodują dodatkowe zaburzenie równowagi stoków. Osuwiska napotkać można na Podkarpaciu, jak również na wybrzeżach Bałtyku, w dolinach dużych rzek oraz tam, gdzie rzeki tworzą głęboko wcięte doliny o stromych zboczach. Występują sporadycznie na pojezierzach, w Sudetach i na ich przedpolu, w Górach Świętokrzyskich, na Wyżynie Lubelskiej oraz na Roztoczu<sup>726</sup>.

Zjawiska wywołujące osuwiska są następujące:

- wzrost wilgotności gruntu spowodowany długotrwałymi opadami lub roztopami,
- podcięcie stoku przez erozję, np. w dolinie rzecznej lub w wyniku działalności człowieka, np. przy budowie drogi<sup>727</sup>,
- nadmierne obciążenie stoku, np. przez zabudowę,
- wibracje związane np. z robotami ziemnymi, ruchem samochodowym, eksplozjami,
- trzęsienia ziemi<sup>728</sup>.

Huragany należą do anomalii pogodowych, podobnie jak ekstremalne temperatury, opady i wiatry. Do huraganów należą: tajfuny, cyklony, tornada. Huragany, sztormy i trąby powietrzne to nadzwyczaj szybkie ruchy powietrza, często katastrofalne w skutkach,

<sup>723</sup>Tamże, s. 21.

<sup>724</sup>M. L. Bieleja, *Teoria wody – od wieku XVIII do dziś*, dz. cyt., s. 15.

<sup>725</sup>R. Grocki, *Vademecum zagrożeń*, dz. cyt., s. 31.

<sup>726</sup>W. Rączkowski, *Referat wygłoszony podczas konferencji Geozagrożeń – zmniejszanie ryzyka, podnoszenie świadomości – V Międzynarodowe Targi Geologiczne, Warszawa, 30 maja 2007 r.*

<sup>727</sup>E. Gorczyca, *Działalność człowieka jako czynnik osłabiający stabilność stoków w obszarach górskich oraz regulujący przebieg procesów osuwiskowych*, [w:] *Przyroda-Człowiek-Bóg* (red. B. Izmańtow), Kraków 2004, s. 93-101.

<sup>728</sup>W. Margielewski, *Typy przemieszczeń grawitacyjnych mas skalnych w obrębie form osuwiskowych polskich Karpat fliszowych*, *Przegląd Geologiczny*, vol. 52, nr 7, 2004.



powodujące śmierć ludzi i zwierząt, zniszczenia budynków i urządzeń. Do określenia siły wiatru wykorzystuje się skalę Beauforta. Huragan to wiatr o sile 12 stopni w skali Beauforta, sieje na swojej drodze spustoszenie, łamie lub wyrывa z korzeniami drzewa, niszczy budowle itp. Huragany w zależności od ich siły i potencjalnych możliwości do niszczenia dzieli się na pięć klas, gdzie pierwsza oznacza minimalną siłę huraganu, a piąta najwyższą siłę niszczącą. Głównym kryterium wykorzystywanym przy klasyfikacji jest wysokość ciśnienia w oku cyklonu. Im niższe ciśnienie wystąpi w tym miejscu, tym silniejsze wiatry można zaobserwować w kolejnych strefach cyklonu. Występowanie huraganów jest ściśle związane ze stopniem nagrzania łądu.

Warunki pogodowe występujące w górach oraz występowanie innych czynników strefowych powodują, że te tereny są szczególnie narażone na występowanie huraganów o charakterze kłęskowym, skutkujących trwałymi uszkodzeniami ekosystemów leśnych<sup>729</sup>. Występowanie tornad zaś związane jest z szerokością geograficzną. Najczęściej występują w średnich szerokościach geograficznych i związane są z występowaniem burz i nagłymi opadami mas powietrza. Proces powstania tornad przebiega następująco: na wysokości, na której występują chmury, wyzwala się ciepło. Powstaje mały wir, który u dołu kończy się, stykając się z ziemią, a u góry kończy się na poziomie chmur. Początkowo górny koniec tornada jest płaski i utrzymuje równowagę. Potem następuje wymiana powietrza u podstawy chmur, co powoduje zwiększenie siły wirowania i osiągnięcie przez tornado rozmiarów niosących potencjalne zagrożenie. Trąba powietrzna to wirowy ruch powietrza, powstający w chmurze burzowej, a następnie rozwijający się w postaci gigantycznego rękawa lub ogona, wewnątrz rozrzedzonego. Przy powierzchni ziemi podstawa trąby staje się podobna do lejka o średnicy do 30 metrów i wysokości 800-1500 metrów, a od momentu powstania do zniknięcia może przemierzyć odległość około 40-60 km. Wewnątrz trąby powietrznej rozrzedzone powietrze jest tak duże, że budowle, które znajdują się na jej drodze, rozsypują się w wyniku naporu powietrza od wewnątrz. Trąby powietrzne występują głównie w niskich szerokościach geograficznych<sup>730</sup>. W Polsce przypadki wystąpienia trąby powietrznej zarejestrowano w pobliżu Łodzi, Rawy Mazowieckiej oraz Mińska Mazowieckiego.

Kolejnym zagrożeniem jest wiatr halny – silny i porywisty, opadający od grzbietów górskich ku dolinom, wywołujący wzrost temperatury i spadek wilgotności powietrza. Powoduje zwykle duże zniszczenia lasów (powala drzewa na dużych połaciach), zrywa dachy domów, przewraca słupy linii wysokiego napięcia itp. W Polsce występuje w Karpatach i Sudetach<sup>731</sup>.

<sup>729</sup> K. Rykowski, *Huragan w lasach kłęska czy zakłócenie rozwoju*, Instytut Badawczy Leśnictwa, Pisz 2012, s. 78.

<sup>730</sup> *Zagrożenia okresowe występujące w Polsce*, Wydział Analiz i Prognoz Biura Monitorowania i Analiz Zagrożeń, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, Warszawa 2010, s. 10 -13.

<sup>731</sup> J. Wolanin, *Zarys teorii bezpieczeństwa obywateli*, Danmar, Warszawa 2005, s. 292.

Inne zjawiska pogodowe, które stwarzają potencjalne zagrożenia to między innymi burza czy grad.

Burza to zjawisko atmosferyczne, charakteryzujące się intensywnymi, ulewnymi opadami, połączonymi często z wyładowaniami atmosferycznymi oraz silnym wiatrem. Czasami wiatr wzmocni się, aż do utworzenia trąby powietrznej; ulewnym opadom towarzyszą powodzie. Wyładowania atmosferyczne to gigantyczne, elektryczne, iskrowe wyładowanie w atmosferze, któremu towarzyszą tzw. pioruny liniowe i pioruny kuliste. Piorun liniowy uderza od obłoku ku ziemi. Piorun kulisty to świecący sferoid o dużej energii, powstający często w ślad za piorunem liniowym. Pioruny liniowe i kuliste mogą być przyczyną ciężkich porażień i śmierci ludzi czy zwierząt. Ich uderzenia mogą spowodować zniszczenia i pożary w wyniku działania elektrodynamicznego i termicznego<sup>732</sup>.

Grad – rodzaj opadu atmosferycznego, składającego się z cząstek sferycznych lub kawałków lodu o średnicy od 5 do 55 mm, a czasem większych. Grad wyrządza wielkie szkody gospodarce rolnej przez niszczenie zasiewów, krzewów, sadów, szklarni itp.<sup>733</sup>

Katastrofa naturalna, w rozumieniu Ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, to zdarzenie związane z działaniem sił natury, w szczególności wyładowania atmosferyczne, wstrząsy sejsmiczne, silne wiatry, intensywne opady atmosferyczne, długotrwałe występowanie ekstremalnych temperatur, osuwiska ziemi, pożary, susze, powodzie, zjawiska lodowe na rzekach i morzu oraz jeziorach i zbiornikach wodnych, masowe występowanie szkodników, chorób roślin lub zwierząt albo chorób zakaźnych ludzi czy działanie innego żywiołu.

W tejże samej ustawie zdefiniowano pojęcie klęski żywiołowej – traktowanej jako katastrofa naturalna lub awaria techniczna, której skutki zagrażają życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, mieniu w wielkich rozmiarach albo środowisku na znacznych obszarach. W takiej sytuacji pomoc i ochrona mogą być skutecznie podjęte tylko przy zastosowaniu nadzwyczajnych środków, we współdziałaniu różnych organów i instytucji oraz specjalistycznych służb i formacji działających pod jednolitym kierownictwem.

Powódź jest jednym z najczęściej występujących naturalnych zagrożeń. Spowodowana może być intensywnymi opadami deszczu, gwałtownym topnieniem śniegu i zlodzeniem rzek, silnym wiatrem na wybrzeżu od morza w kierunku lądu lub awarią budowli przeciwpowodziowych.

Czym zatem, zgodnie z definicją, jest sama powódź? Otóż powódź w świetle art. 9. ust. 1. pkt 10. Ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. o prawie wodnym<sup>734</sup> to *wezbranie wody w ciekach naturalnych, zbiornikach wodnych, kanałach lub na morzu, podczas którego woda po przekroczeniu stanu brzegowego zalewa doliny rzeczne albo tereny depresyjne i powoduje zagrożenia dla ludności lub mienia.*

<sup>732</sup>A. Debroise, E. Seinandre, *Mały atlas zjawisk natury*, Larousse Polska, Wrocław 2003, s. 68.

<sup>733</sup>W. Lewandowski, M. Zgorzelski, *Góry wysokie. Leksykon*, dz. cyt., s. 26.

<sup>734</sup>Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. o prawie wodnym (Dz.U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019 z późn. zm.).

Inną definicję przedstawia Dyrektywa 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim<sup>735</sup>: *Powódź oznacza czasowe pokrycie wodą terenu, który normalnie nie jest pokryty wodą, definicja ta obejmuje powodzie wywołane przez rzeki, potoki górskie, śródziemnomorskie okresowe ciek wodne oraz powodzie sztormowe na obszarze wybrzeża, natomiast może nie uwzględniać powodzi wywołanej przez systemy kanalizacyjne.*

Spróbujmy wobec tego przedstawić dzisiejsze hydrologiczne aspekty powodzi. Położenie geograficzne naszego kraju powoduje, że na jego obszarze mogą występować różnego rodzaju powodzie: zatorowe, roztopowe, opadowe, sztormowe<sup>736</sup>.

Opadowe (deszczowe) mogą pojawić się w różnych rejonach Polski i są spowodowane mniej lub bardziej intensywnymi opadami deszczu. Najgroźniejsze, głównie ze względu na szybkość powstawania i przemieszczania się, są wezbrania na rzekach górskich i podgórskich<sup>737</sup>.

Roztopowe spowodowane są tajaniem pokrywy śnieżnej. Pojawiają się na wszystkich rzekach kraju, ale najgroźniejsze rozmiary osiągają na dużych rzekach nizinnych.

Zatorowe pojawiają się w czasie zamarzania rzeki, gdy w wodzie powstaje śryż, czyli kryształki lodu spowalniające przepływ wody i sprzyjające powstawaniu zatoru albo też podczas kruszenia się pokrywy lodowej przy dodatnich temperaturach. Dochodzi wówczas do spiętrzenia kry. Najgroźniejsze powodzie zatorowe powstają podczas wezbrań roztopowych na dużych rzekach nizinnych, a także w ujściach rzek uchodzących do Bałtyku<sup>738</sup>. Przyczyną powodzi sztormowej jest wiatr o sile przekraczającej 6 stopni w skali Beauforta, w przypadku wybrzeża Polski wiejący najczęściej z kierunków północnych. Spycha on masy wodne ku brzegowi, powodując zalewanie terenu i „wpychanie” wody w ujścia rzek. Powodzie spowodowane deszczami nawalnymi obejmują zwykle niewielkie obszary i są krótkotrwałe (od kilkunastu minut do kilku godzin), ale bardzo intensywne. Deszcze te są przyczyną bardzo groźnych, tzw. szybkich powodzi<sup>739</sup>.

Każdy z tych typów powodzi ma zasadniczo inną genezę i przebieg, inna jest też możliwość przewidywania (prognozowania) miejsca i czasu wystąpienia powodzi oraz jej zasięgu terytorialnego. Skutkiem wszystkich rodzajów powodzi są straty zarówno społeczne, ekonomiczne, jak i przyrodnicze. Na terenie naszego kraju występują najczęściej wiosenne, roztopowe wezbrania powodziowe oraz letnie i jesienne wezbrania opadowe,

<sup>735</sup> Dyrektywa 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim (Dz.Urz. WE L 288 z 6.11.2007), s. 27.

<sup>736</sup> Z. Ciekankowski, *Rodzaje i źródła zagrożeń bezpieczeństwa*, dz. cyt., s. 40.

<sup>737</sup> E. Cebulak, *Przegląd opadów ekstremalnych, które wywołały powodzie w XX wieku w dorzeczu górnej Wisły, Powódź w dorzeczu górnej Wisły w lipcu 1997 roku*, materiały Konferencji Naukowej, Wyd. PAN, Kraków 1998, s. 30.

<sup>738</sup> *Powódź – w obliczu zagrożenia*. Wydział Analiz i Prognoz, Biura Monitorowania i Analiz Zagrożeń, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, Warszawa 2010, s. 3.

<sup>739</sup> R. Grocki, *Vademecum zagrożeń*, dz. cyt., s. 16.

spowodowane krócej lub dłużej trwającymi deszczami<sup>740</sup>. Biorąc pod uwagę intensywność i czas trwania deszczu, wyróżnia się trzy ich typy: deszcze rozlewne, nawalne i ciągłe<sup>741</sup>.

Najgroźniejsze w skutkach są deszcze rozlewne o znacznej intensywności, trwające przez kilka dni z rzędu. Obejmują one duże obszary i są najczęstszą przyczyną powodzi. Okres największego nasilenia tego typu deszczy to miesiące lipiec i sierpień. W czasie wezbrań spowodowanych deszczami rozlewnymi obserwuje się fale powodziowe o wysokich kulminacjach, przemieszczające się ze znacznymi prędkościami.

Opady nawalne (burzowe, ulewne) trwają od kilku minut do kilku godzin, są krótkotrwałe, ale o dużej intensywności i mają zasięg lokalny. Ulewy występują zazwyczaj w drugiej połowie czerwca (deszcze świętojańskie), choć zdarzają się też we wrześniu. Wezbrania wywołane deszczami nawalnymi są przyczyną powodzi, które odznaczają się krótkim czasem trwania, lecz bardzo gwałtownym przebiegiem.

Opady ciągłe, o dość równomiernym natężeniu, trwają po kilkanaście dni i zasięgiem swym ogarniają duże obszary. Ten rodzaj deszczy, nazywany też słotą, nie powoduje większych powodzi, ale wyrządza duże szkody w rolnictwie i wywołuje procesy erozyjne stoków górskich<sup>742</sup>.

Oprócz natężenia oraz czasowego i przestrzennego rozkładu opadów decydujący wpływ na rozmiary i skutki powodzi ma naturalna retencja w dorzeczu. Retencionowanie wód deszczowych w pobliżu miejsca opadu jest ważne, gdyż zmniejsza to odpływ powierzchniowy, co w efekcie obniża przepływy kulminacyjne w rzekach. Naturalna retencja uwarunkowana jest ukształtowaniem terenu i jego pokryciem, warunkami

hydrogeologicznymi, a także stopniem zagospodarowania zlewni.

W przypadku powierzchni pokrytych roślinnością retencja terenu jest znaczna. Jeśli występuje odpływ powierzchniowy wody, to odbywa się on z opóźnieniem. Z powierzchni umocnionych roślinnością odpływa powierzchniowo 0-20% wody opadowej, natomiast retencja powierzchni uszczelnionych jest znacznie mniejsza. Z powierzchni tych następuje szybki oraz znaczny odpływ<sup>743</sup>.

Bardzo korzystne warunki dla retencionowania opadów atmosferycznych stwarzają lasy, szczególnie te o gęstym poszyciu. Wpływ lasów na wsiąkanie wody w glebę jest zależny od składu gatunkowego i stopnia zwarcia koron drzew. Warunki do wsiąkania najkorzystniej kształtują się pod starodrzewami mieszanymi, utrzymanymi w pełnym zwarciu.

W drzewostanie świerkowym czas potrzebny na wsiąkanie wody w glebę jest dziesięciokrotnie dłuższy niż przy drzewostanach mieszanych<sup>744</sup>.

<sup>740</sup>Tamże, s. 46.

<sup>741</sup>E. Cebulak, *Przegląd opadów ekstremalnych, które wywołały powodzie w XX wieku w dorzeczu górnej Wisły, Powódź w dorzeczu górnej Wisły w lipcu 1997 roku*, dz. cyt., s. 32.

<sup>742</sup>Tamże, s. 40-42.

<sup>743</sup>W. Geiger, H. Dreiseitl, *Nowe sposoby odprowadzania wód deszczowych*, Oficyna Wydawnicza Projprzem-EKO, Bydgoszcz 1999, s. 91.

<sup>744</sup>Z. Tałataj, *Funkcja lasów i zadrzewień w sterowaniu fali powodziowej*, Polder nr 17/1999, s. 73.

Intensywność wsiąkania wody opadowej jest większa przy długotrwałych deszczach o małym natężeniu i przy małych spadkach terenu. Przy dużych spadkach i znacznym natężeniu krótkotrwałych deszczy ulewnych przeważająca część wody odpływa, a tylko mała jej ilość wsiąka w grunt. Intensywny spływ wód opadowych obserwuje się zwłaszcza w górskich częściach dorzeczy. Występujący w czasie wezbrań silny ruch rumowiska skalnego w rzekach i potokach powoduje, że rumosz zalega koryto cieków i pogłębia niszczycielskie działanie wód powodziowych. W terenach górskich spływające wody opadowe, obok szkód spowodowanych zalaniem przybrzeżnych terenów, wyrządzają szkody w formie mechanicznego niszczenia powierzchni terenu (erozja). Płynąca ze znaczną prędkością woda uszkodzić może wiele budowli wodnych i lądowych (mosty, drogi)<sup>745</sup>.

Powódź to związek wezbrania oraz powstałych szkód i strat, które ona wywołuje, ale te ostatnie nie są czynnikiem decydującym o zakwalifikowaniu wielkości wezbrania (zdarzenia). Można jedynie, zgodnie z występującą klasyfikacją wezbrań powodziowych, oszacować, czy występujące wezbranie miało charakter katastrofalny, wielki czy też zwyczajny, w zależności od wystąpienia określonych stanów lub przepływów maksymalnych.

Rozpatrując społeczny i gospodarczy aspekt powodzi, należy zauważyć wagę tego zjawiska na tle innych katastrof naturalnych. Światowa statystyka strat z nich wynikających, obejmująca lata 1985-1999 wskazuje, że powodzie powodują drugie co do wielkości straty po huraganach. Wartość tych strat sięga 29% całkowitej wartości strat w świecie, wynikających z katastrof naturalnych<sup>746</sup>.

Wymiar w aspekcie gospodarczym powodzi w Polsce ocenić realnie można jedynie w oparciu o dane ilościowe na temat powstałych strat rzeczowych, które to przekładają się przede wszystkim na straty finansowe w porównaniu do możliwości finansowych danej jednostki administracyjnej, na terenie której określone straty powstały.

Podkreślić należy, że zjawisko powodzi powoduje ogromne straty materialne, zniszczenia w infrastrukturze i przyrodzie. Usuwanie skutków wymaga zaangażowania ogromnych środków finansowych, natomiast odbudowa zniszczeń popowodziowych trwa latami<sup>747</sup>.

Trzęsienia ziemi mogą mieć charakter tektoniczny i wulkaniczny. Tektoniczne trzęsienia ziemi to podziemne wstrząsy skorupy ziemskiej, wywołane rozłamami lub przemieszczeniami płyt litosferycznych, odczuwalne na powierzchni ziemi w postaci wstrząsów i kołysania. Podczas trzęsienia ziemi wyzwala się olbrzymia energia, rozprzestrzeniająca się w postaci fal sejsmicznych. Region południowej Polski jest szczególnie narażony na wstrząsy ze względu na bliskość Karpat. W tych młodych górach nie uległy jeszcze uwolnieniu naprężenia powstałe podczas procesu wypiętrzania, co może powodować odczuwalne wstrząsy.

<sup>745</sup> E. Nachlik, S. Kostecki, W. Gądek, R. Stochmal, *Strefy zagrożenia powodziowego*, Wyd. Biuro Koordynacji Projektu Banku Światowego, Wrocław 2000, s. 81.

<sup>746</sup> Tamże. s. 90.

<sup>747</sup> S. Bednarczyk, T. Jarzębińska, S. Mackiewicz E. Wołoszyn, *Vademecum ochrony przeciwpowodziowej* Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej, Gdańsk 2006, s. 21.

Do określania intensywności trzęsienia ziemi stosuje się skale oparte na ocenie skutków trzęsienia ziemi na jej powierzchni oraz wartości przyśpieszenia, jakie uzyskują cząstki gruntu podczas trzęsienia. Do ściślejszej oceny trzęsienia ziemi używa się skali Richtera<sup>748</sup>.

Trzęsienia ziemi występują w tak zwanych strefach tektonicznych. Wywoływane są też upadkami i wybuchami meteorytów lub innych ciał kosmicznych. Takie trzęsienia ziemi zalicza się do wzbudzonych. Wzbudzone trzęsienia ziemi mogą również wystąpić po spowodowaniu wybuchu jądrowego w rejonie sejsmicznym.

Bardzo poważnym zagrożeniem jest pożar, czyli niekontrolowany proces spalania w miejscu do tego nieprzeznaczonym<sup>749</sup>. Z punktu widzenia gospodarki leśnej pożary zaliczane są do najpoważniejszych niebezpieczeństw zagrażających lasom. Podatność lasów na pożar zależy przede wszystkim od warunków pogodowych. Wpływają one na wilgotność ściółki, której spadek poniżej 28% znacznie zwiększa jej podatność na zapalenie. Występują najczęściej w okresie od marca do września<sup>750</sup>. Najbardziej zagrożone pożarami są obszary leśne i obiekty przemysłowe<sup>751</sup>.

Reasumując, musimy stwierdzić iż katastrofy naturalne są poważnym zagrożeniem dla człowieka jego zdrowia, egzystencji, możliwości jego rozwoju jak również postępu.

### Bibliografia

- Bednarczyk S., Jarzębińska T., Mackiewicz S. Wołoszyn E., *Vademecum ochrony przeciwpowodziowej*, Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej, Gdańsk 2006.
- Biełaja M. L., *Teoria wody – od wieku XVIII do dziś*, Problemy 5/1989.
- Cebulak E., *Przegląd opadów ekstremalnych, które wywołały powódzie w XX wieku w dorzeczu górnej Wisły, Powódź w dorzeczu górnej Wisły w lipcu 1997 roku*, materiały Konferencji Naukowej, Wyd. PAN, Kraków 1998.
- Ciekawowski Z., *Rodzaje i źródła zagrożeń bezpieczeństwa*, CNBOP-PIB, Bezpieczeństwo i Technika Pożarnicza 1/2010.
- Farat R., Kępińska-Kasprzak M., Kowalczak P., Mager P., *Susze na obszarze Polski w latach 1951-1990*. Mat. Bad. IMGW, Seria: Gospodarka Wodna i Ochrona Wód.
- Geiger W., Dreiseitl H., *Nowe sposoby odprowadzania wód deszczowych*, Oficyna Wydawnicza Projprzem-EKO, Bydgoszcz 1999.
- Gorczyca E., *Działalność człowieka jako czynnik osłabiający stabilność stoków w obszarach górskich oraz regulujący przebieg procesów osuwiskowych* [w:] *Przyroda-Człowiek-Bóg* (red. B. Izmałow), Kraków 2004.
- Grocki R., *Vademecum zagrożeń*, Dom Wydawniczy Bellona, Warszawa 2003.

<sup>748</sup>B. Skowrońska (red.), *Encyklopedia Popularna PWN*, Warszawa 1997, s. 879.

<sup>749</sup>A. Kamiński, *Sytuacje pożarowe siły i środki niezbędne w działaniach taktycznych*, Szkoła Główna Służby Pożarniczej, Warszawa 1998, s. 6.

<sup>750</sup>K. Wiler, *Ochrona lasów przed pożarami*, Wydawnictwo Szkoły Aspirantów Państwowej Straży Pożarnej, Poznań, 2000, s. 79.

<sup>751</sup>B. Wiśniewski, *Bezpieczeństwo Wewnętrzne...dz. cyt.*, s. 47.

- Kamiński A., *Sytuacje pożarowe siły i środki niezbędne w działaniach taktycznych*, Szkoła Główna Służby Pożarniczej, Warszawa 1998.
- Kępińska-Kasprzak M., *Rozkład czasowy i przestrzenny susz w Polsce. Mat. Konferencyjne: Meteorologia, hydrologia, ochrona środowiska. Kierunki badań i problemy*, IMGW, Warszawa 2008.
- Lewandowski W., Zgorzelski M., *Góry wysokie. Leksykon*, Wiedza Powszechna, Warszawa 2002.
- Lisowski A., *Skutki występowania wybranych zagrożeń naturalnych i ich percepcja w Polsce*. Wydział Geografii i Studiów Regionalnych UW, Warszawa 1993.
- Margielewski W., *Typy przemieszczeń grawitacyjnych mas skalnych w obrębie form osuwiskowych polskich Karpat fliszowych*, Przegląd Geologiczny, nr 7/2004.
- Nachlik E., Kostecki S., Gądek W., Stochmal R., *Strefy zagrożenia powodziowego*, Wyd. Biuro Koordynacji Projektu Banku Światowego, Wrocław 2000.
- Podgórski M., *Rozpoznanie zagrożeń powiatu, Zarządzanie Bezpieczeństwem na poziomie lokalnym*, Szkoła Główna Służby Pożarniczej, Fundacja Edukacja i Technika Ratownictwa, Warszawa 2002.
- Rykowski K., *Huragan w lasach kłęska czy zakłócenie rozwoju*, Instytut Badawczy Leśnictwa, Pisz 2012.
- Tałataj Z., *Funkcja lasów i zadrzewień w sterowaniu fali powodziowej*, Polder nr 17/1999.
- Wiler K., *Ochrona lasów przed pożarami*, Wydawnictwo Szkoły Aspirantów Państwowej Straży Pożarnej, Poznań 2000.
- Wiśniewski B., *Bezpieczeństwo Wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej*, AON Warszawa 2003.
- Wolanin J., *Zarys teorii bezpieczeństwa obywateli*, Danmar, Warszawa 2005.
- Zarzycki J., *Organizacja działań ratowniczo-gaśniczych [w:] Wybrane zagadnienia ratowniczo-gaśnicze*, Szkoła Główna Służby Pożarniczej, Warszawa 1999.
- Dyrektywa 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim (Dz.Urz. WE L 288 z 6.11.2007).
- Ustawa z dnia 18 kwietnia o stanie kłęski żywiolowej (Dz.U.2002 Nr 62, poz. 558 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. prawo wodne (Dz.U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019 z późn. zm.).





## Zakończenie

Jedną z zasadniczych funkcji państwa jest zapewnienie jego integralności terytorialnej, suwerenności, możliwości przetrwania i rozwoju oraz bezpieczeństwa jego obywateli. W celu realizacji tej funkcji państwo musi dysponować zasobami i zdolnościami ochrony przed potencjalnymi i realnymi zagrożeniami, które współcześnie charakteryzują się zmiennością, nieprzewidywalnością, transsektorowością i nieokreślonością oraz dotyczą niemal wszystkich dziedzin funkcjonowania państwa i życia społecznego. Przedmiotowe zagrożenia mogą powodować utratę suwerenności, destabilizację rozwoju politycznego czy gospodarczego, utratę życia, zdrowia, posiadanych wartości materialnych czy warunków do swobodnego bytu, rozwoju, co wymaga od państwa podejmowania stosownego przeciwdziałania tym zagrożeniom. Podejmowane przeciwdziałania i działania ochronne powinny być zróżnicowane i dostosowane do charakteru zagrożenia, jego skali czy form eskalacji oraz rodzaju chronionych przez państwo wyżej wymienionych wartości. Do realizacji zadań przeciwdziałania i ochronnych państwo używa wszystkich sił i środków jakie posiada w ramach szeroko pojętego bezpieczeństwa narodowego, którego częścią jest bezpieczeństwo wewnętrzne. Ze względu na cechy charakterystyczne współczesnych zagrożeń są to interdyscyplinarne siły i środki. Dlatego też możliwość skutecznego przeciwstawienia się współczesnym zagrożeniom oraz zapewnienia bezpieczeństwa państwa i obywateli zależy m.in. od sprawności struktur systemu bezpieczeństwa wewnętrznego, kooperacji pomiędzy elementami tworzącymi ten system, przyjętych procedur działania i uwarunkowań prawnych, procedury, zasad koordynacji działań czy organizacji współdziałania. Skuteczność realizacji zadań bezpieczeństwa wewnętrznego związana jest z ciągłym rozwojem i doskonaleniem funkcjonowania systemu bezpieczeństwa wewnętrznego. Doskonalenie tego systemu wynika z zmienności charakteru współczesnych zagrożeń, nowych wyzwań, rozwoju cywilizacyjnego czy napięć politycznych i społecznych, co wymusza poszukiwanie nowych rozwiązań, celem sprawniejszej realizacji zadań z zakresu bezpieczeństwa wewnętrznego.

Przystawione w niniejszej publikacji wyniki badań, analiz oraz propozycje rozwiązań wskazują, że realizacja zadań bezpieczeństwa wewnętrznego wymaga posiadania sprawnego, efektywnego systemu bezpieczeństwa wewnętrznego, zdolnego do przeciwdziałania różnego rodzaju zagrożeniom, poprzez działanie organów administracji publicznej i podmiotów wykonawczych, tworzących podsystem wykonawczy. Jednocześnie należy

zauważyć, że w związku z różnorodnością zagrożeń, ich nieprzewidywalnością oraz zmiennością środowiska bezpieczeństwa, doskonalenie tego systemu powinno stać się procesem ciągłym. Systemu, który skutecznie rozwiązuje różnego rodzaju sytuacje kryzysowe przy zaangażowaniu minimum środków, co zazwyczaj osiąga się poprzez synergę wysiłków organów administracji publicznej, instytucji, służb, straży oraz inspekcji odpowiedzialnych za zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego. Systemu bezpieczeństwa wewnętrznego, który powinien mieć spójne umocowania w obowiązujących normach prawnych, regulujących jego struktury organizacyjne, precyzyjnie przypisane obszary odpowiedzialności, kompetencje osób funkcyjnych, określone zasady funkcjonowania, organizację współdziałania, koordynację działań czy system szkolenia.

W proponowanych rozwiązaniach wynikających z przeprowadzonych badań, przyjęto zasadę łączenia nowych rozwiązań z dotychczas funkcjonującymi w ramach systemu bezpieczeństwa wewnętrznego. Nowe propozycje dotyczą zmian w przepisach prawa powszechnie obowiązującego (ustawach i rozporządzeniach) oraz normatywnych dokumentach resortowych. Przedmiotowe propozycje powinny również skutkować zmianami w strukturach systemu bezpieczeństwa wewnętrznego, procedurach oraz planach.

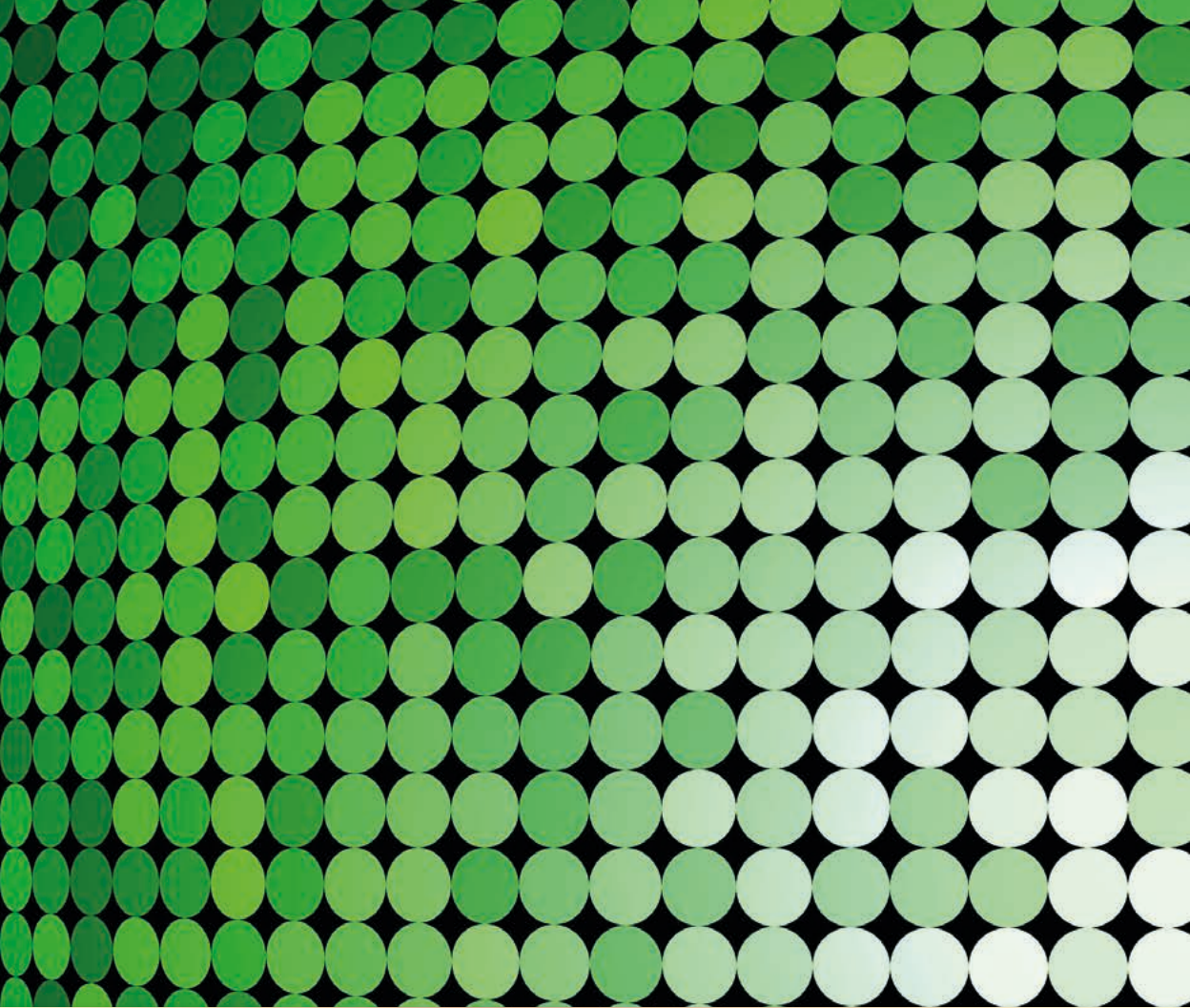
Niniejsza publikacja ze względu na złożoność rozpatrywanego problemu nie wyczerpuje w pełni problematyki związanej z bezpieczeństwem wewnętrznym państwa. Może ona jednak stanowić zarówno materiał pomocniczy dla badaczy problematyki związanej z bezpieczeństwem wewnętrznym, jak również może stanowić materiał dydaktyczny dla studentów kierunków bezpieczeństwo wewnętrzne i bezpieczeństwo narodowe oraz może być również wykorzystane przez osoby zajmujące się zapewnieniem bezpieczeństwa wewnętrznego w administracji publicznej.

Autorzy wyrażają przekonanie, że przeprowadzone badania wymagają kontynuacji, a przedstawione propozycje rozwiązań i spostrzeżenia mogą być inspiracją dla dalszej naukowej eksploracji obszarów zasygnalizowanych w niniejszej publikacji.









*Pomimo, iż recenzowana praca jest wieloautorska, wszystkie artykuły tworzą wspólną całość, co w moim przekonaniu jest wyraźnym jej atutem.  
Uważam, iż praca znajdzie szerokie grono czytelników ze względu na ważkość poruszanych w niej problemów i przystępność sposobu ich prezentacji.*

Fragment recenzji publikacji  
autorstwa dra hab. inż. Jarosława Prońki, prof. UJK