

Krzysztof Justyński

Bezpieczeństwo publiczne a doskonalenie działań Policji w sytuacjach zagrożeń i zdarzeń nadzwyczajnych



Bezpieczeństwo publiczne
a doskonalenie działań Policji
w sytuacjach zagrożeń i zdarzeń nadzwyczajnych

Krzysztof Justyński

Bezpieczeństwo publiczne a doskonalenie działań Policji w sytuacjach zagrożeń i zdarzeń nadzwyczajnych

Akademia WSB

WSB University

Dąbrowa Górnicza 2025

dr Krzysztof Justyński

*Bezpieczeństwo publiczne a doskonalenie działań Policji
w sytuacjach zagrożeń i zdarzeń nadzwyczajnych*

Recenzja

dr hab. Zbigniew Mikołajczyk, prof. UKSW

Projekt okładki

Wojciech Ciągło Studio DTP

DTP publikacji

Wojciech Ciągło Studio DTP, www.dtp-studio.pl

Korekta

Anna Zdonek

ISBN 978-83-67673-83-9

Wydawca

Akademia WSB

ul. Cieplaka 1c, 41-300 Dąbrowa Górnicza, tel. (32) 295 93 59

e-mail: wydawnictwo@wsb.edu.pl, www.wsb.edu.pl

© Copyright by Akademia WSB

Kopiowanie w całości lub we fragmentach zabronione
Dąbrowa Górnicza 2025

Spis treści

Wykaz ważniejszych skrótów	7
Wstęp	9
1. Założenia metodologiczne badań	15
1.1. Uzasadnienie podjęcia badań	16
1.2. Dotychczasowe badania rozwiązujące problem	17
1.3. Przedmiot badań	19
1.4. Cele badań	19
1.5. Problemy badawcze	20
1.6. Hipotezy badawcze	21
1.7. Organizacja procesu badawczego	26
1.8. Zastosowane metody, techniki i narzędzia badawcze	27
1.9. Ograniczenia badawcze	28
2. Przedmiotowy zakres odpowiedzialności Policji – ujęcie analityczne	31
2.1. Bezpieczeństwo publiczne – pojęcie i istota	32
2.2. Zakres przedmiotowy porządku publicznego	43
2.3. Zagrożenia i zdarzenia nadzwyczajne – wzajemne relacje	51
2.4. Uogólnienia i wnioski	60

3. Działania Policji wobec zagrożeń i zdarzeń – aspekty organizacyjne	67
3.1. Przeznaczenie, zadania i organizacja Policji	68
3.2. Reguły działań Policji	77
3.3. Działania Policji w warunkach zagrożeń i zdarzeń nadzwyczajnych naruszających bezpieczeństwo publiczne i porządek publiczny	92
3.4. Działania Policji w sytuacjach klęsk naturalnych i zagrożeń związanych z rozwojem cywilizacyjnym	99
3.5. Działania Policji w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa	102
3.6. Uogólnienia i wnioski	108
 4. Model racjonalizacji działań Policji w obliczu zagrożeń i zdarzeń nadzwyczajnych	 113
4.1. Potrzeba doskonalenia organizacji działań Policji	114
4.2. Kierunki i zakres zmian organizacyjnych	123
4.3. Oczekiwane rezultaty	135
4.4. Założenia zmian proceduralnych	139
 Zakończenie	 145
 Bibliografia	 149
Opracowania zwarte	149
Artykuły	159
Słowniki i encyklopedie	160
Przepisy prawa	161
Inne źródła	165
Netografia	165
 Kwestionariusz wywiadu z ekspertami	 169
 Streszczenie wyników badań opinii ekspertów	 173

Wykaz ważniejszych skrótów

AT	pododdziały antyterrorystyczne
CBŚP	Centralne Biuro Śledcze Policji
DNA	kwas deoksyrybonukleinowy
GCB	główny cel badań
GDDKiA	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad
GHB	główna hipoteza badawcza
GPB	główny problem badawczy
KGP	Komenda Główna Policji
KMP	Komenda Miejska Policji
KP	Komisariat Policji
KPP	Komenda Powiatowa Policji
KSP	Komenda Stołeczna Policji
KSRG	krajowy system ratowniczo-gaśniczy
KWP	Komenda Wojewódzka Policji
MON	Ministerstwo Obrony Narodowej
MSWiA	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji
NATO	North Atlantic Treaty Organization
OPP	Oddział Prewencji Policji
OSP	Ochotnicza Straż Pożarna
PSP	Państwowa Straż Pożarna
RP	Rzeczpospolita Polska
SG	Straż Graniczna
SPO	Standardowa Procedura Operacyjna
SPPP	Samodzielny Pododdział Prewencji Policji
SPAP	Samodzielny Pododdział Antyterrorystyczny Policji
SHB	szczegółowa hipoteza badawcza
SK	Stanowisko Kierowania
SM	Straż Miejska (Gminna)
SPB	szczegółowy problem badawczy
UE	Unia Europejska
WCPR	Wojewódzkie Centrum Powiadamiania Ratunkowego

Wstęp

Monografia powstała na bazie badań ukierunkowanych na praktykę. Zidentyfikowano obszary, w których tkwią rezerwy kadrowe i procesowe możliwe do uruchomienia w ramach obowiązujących rozwiązań. Podstawą były trzy filary: analiza prawa i regulacji wewnętrznych, przegląd udokumentowanych przypadków oraz rozmowy z praktykami i wnioski ze szkoleń.

Logiczny układ treści sprawia, że temat przewodni jest obecny od początku do końca: najpierw uporządkowano pojęcia i zakres odpowiedzialności (w tym miejsce Policji w systemie), następnie opisano organizację działań w głównych kategoriach zagrożeń i zdarzeń nadzwyczajnych, a w części końcowej przedstawiono kierunki racjonalizacji – standardy postępowania, listy kontrolne i algorytmy działań.

Monografia wyrasta więc z praktyki służby i z prostego doświadczenia: kiedy normalność się zaczyna, społeczeństwo patrzy na państwo, na Policję czy na inne formacje mundurowe. Nie udajemy, że świat jest prosty. Po latach nowych doświadczeń – pandemii, wojny u granic, przerw w dostawach energii, fali dezinformacji – wiemy, że bezpieczeństwo to rzemiosło, a nie deklaracja.

Bezpieczeństwo bowiem traktujemy jako dobro wspólne i obowiązek państwa, samorządu oraz obywateli. W praktyce to warunki życia, w których ludzie i instytucje mogą normalnie funkcjonować – bez nadmiernego ryzyka dla życia i zdrowia, mienia, środowiska i ciągłości świadczenia usług publicznych. Wśród definicji anglojęzycznych bezpieczeństwem określa się m.in. „stan lub poczucie bezpieczeństwa i bycie wolnym od zagrożeń”¹.

Bezpieczeństwo może być określane przez pryzmat wielu kryteriów. Jest ono jednocześnie kształtowane przez mnóstwo czynników na wielu płaszczyznach. Dotyczy to zarówno postrzegania bezpieczeństwa w skali makro, jak i mikro, a więc obywateli, grup społecznych, społeczeństwa, narodu. Odnosi się to także do tworzonych organizacji, a tym bardziej takiej organizacji, jaką jest państwo.

1 J. Philips (red.), *Oxford Wordpower*, Oxford New York 2000, s. 681.

„W myśleniu o bezpieczeństwie – jednym z najbardziej pożądanym i cenionym przez ludzkość dóbr – wyróżnić można dwie zasadnicze strategie. Pierwsza koncentruje się na działaniach przygotowujących do ochrony przed zagrożeniami, druga zaś skupia się na takim kształtowaniu otoczenia, aby oddalać i minimalizować możliwości pojawiania się tychże. W obydwu przypadkach, chociaż przy odmiennym podejściu, zagrożenie jest kategorią o kluczowym znaczeniu”².

Kwestie dotyczące „bezpieczeństwa zawsze były gruntownym elementem potrzeb indywidualnych człowieka oraz stosunków wewnętrznych poszczególnych państw. Odgrywały także fundamentalną rolę w stosunkach międzynarodowych. Współcześnie problematyka bezpieczeństwa nabiera nieco innego wymiaru, staje się bardziej złożona i dość trudna do jednoznacznego zdefiniowania. Pociągającym jest fakt, że w miarę narastania rzeczywistych zagrożeń w niestabilnym świecie można zaobserwować coraz większą determinację w poszukiwaniu bezpieczeństwa”³.

Istotne jest to, że współczesne bezpieczeństwo charakteryzują trzy zasady⁴:

1. niepodzielności – zakładająca powiązanie bezpieczeństwa państw (*indivisibility of security*);
2. kompleksowości – odzwierciedlająca wszechstronność bezpieczeństwa (*comprehensive security*);
3. kooperatywności – sprowadzająca się do wielostronnej współpracy (*cooperative security*).

Na potrzeby poznawcze i utylitarne dokonuje się podziałów bezpieczeństwa na wiele typów (rodzajów). Jednym z nich jest bezpieczeństwo publiczne, za które w niemal zgodnej opinii badaczy zajmujących się naukami o bezpieczeństwie odpowiada wiele instytucji.

Wiodącą w tym zbiorze jest Policja, formacja najistotniejsza w obszarze porządku publicznego – nie jako samotna wyspa, lecz element systemu, który działa razem z administracją rządową i samorządową, Państwową Strażą Pożarną, Państwowym Ratownictwem Medycznym, Strażą Graniczną, Siłami Zbrojnymi RP, podmiotami ochrony zdrowia oraz organizacjami społecznymi. Trzy rzeczy mają tu stały sens: rozpoznanie i ograniczanie ryzyka, czytelne role i procedury oraz przeciwiczone współdziałanie jako istotny filar bezpieczeństwa publicznego.

2 W. Fehler, *Zagrożenie – kluczowa kategoria teorii bezpieczeństwa* [w:] K. Jałoszyński, B. Wiśniewski, T. Wojtuszek (red.), *Współczesne postrzeganie bezpieczeństwa*, Bielsko-Biała 2007, s. 8.

3 Z. Ścibiorek, Z. Zamiar, *Wstęp* [w:] Z. Ścibiorek, Z. Zamiar (red.), *Teoretyczne i metodologiczne podstawy problemów z zakresu bezpieczeństwa*. Podręcznik akademicki, Toruń 2016, s. 7.

4 Szerzej: P.K. Morgan, *Multilateralism and security. Prospects in Europe* [w:] J.G. Ruggie (ed.), *Multilateralism matters: the theory and praxis of an institutional form*, New York 1993, s. 333.

W tle mamy budowany system ochrony ludności i obrony cywilnej⁵, który traktuję jako ramę porządkującą zasoby, a nie jako główny wątek – jest nim Policja: rozpoznawanie i kwalifikowanie zdarzeń, zabezpieczenie i porządek publiczny, udział w ewakuacji i wsparciu odtwarzania normalności – w partnerstwie z administracją i służbami ratowniczymi.

Tematem przewodnim tej monografii jest bowiem doskonalenie działań Policji w warunkach zagrożeń i zdarzeń nadzwyczajnych: uporządkowanie ról, odpowiedzialności i sekwencji postępowania tak, by decyzje były szybsze, a reakcja bardziej spójna i przewidywalna. Wymagania te odnoszą się między innymi właśnie do doskonalenia jej działań, będącego problemem trudnym i złożonym. Po co doskonalić? Bo oczekiwania społeczne są bardzo wysokie, a bez prostych reguł łatwo o chaos: dublowanie zadań, luki w łączności, sprzeczne komunikaty. Doskonalenie ma temu zapobiegać: upraszcza, ujednolica i przyspiesza – tak, żeby w godzinie próby było mniej improwizacji, a więcej powtarzalnych, sprawdzonych kroków.

Perspektywę porządkują zagrożenia, chociaż samo zagrożenie nie musi jeszcze rodzić szkody; problem zaczyna się tam, gdzie system traci odporność i dochodzi do zdarzenia nadzwyczajnego, wymagającego natychmiastowej, ponadstandardowej reakcji państwa i służb.

Bezpieczeństwo oraz zagrożenia „podlegają gwałtownym i dynamicznym przeobrażeniom. Troska o bezpieczeństwo i wszechobecne poczucie zagrożeń spowodowane wzrostem przestępczości, rozbudowującymi się organizacjami mafijnymi oraz terrorystycznymi, prezentowaniem w mediach scen przemocy oraz nasilającymi się zjawiskami agresji w zachowaniach ludzi, katastrof i awarii technicznych wymusza poszukiwanie metod gwarantujących likwidację lub chociażby ograniczenie negatywnych zjawisk. Pomimo szerokiego zainteresowania problemami bezpieczeństwa nie wypracowano do dziś jednolitego, uporządkowanego systemu pojęciowego, który w zależności od intencji autorów przekazu prezentuje szerokie lub wąskie pojmowanie zagadnienia, nie dając możliwości określenia ich zakresów”⁶.

Współczesny świat, a w konsekwencji środowisko i bezpieczeństwo człowieka, jest wysoce skomplikowany. „W epoce społecznych zmian i kryzysów (...) warunki życia wymagają od człowieka wielu życiowych wyborów pozwalających otworzyć możliwości dla siebie i jednocześnie zapewnić bezpieczeństwo innym ludziom. W miarę rozwoju cywilizacji, m.in. przez rozwój technologii, społeczeństwo starało się zmniejszyć stopień ryzyka w procesach roboczych, ale całkowicie

5 Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz. U. z 2024 r., poz. 1907).

6 J. Fiebig, M. Róg, A. Tyburska (red.), *Bezpieczeństwo to wspólna sprawa. Ochrona bezpieczeństwa publicznego – rozwiązania systemowe w skali kraju i regionu. Materiały poseminaryjne*, Szczecino 2002, s. 3.

wyeliminować go nie sposób. Wiedza pozwala człowiekowi przyjąć racjonalne rozwiązania (...) z dopuszczalnym poziomem ryzyka”⁷.

Nie bez znaczenia jest fakt, że „istotną cechą społeczności ludzkiej jest to, że może ona funkcjonować na zasadzie przymusowych bądź dobrowolnych wzajemnych powiązań jej członków”⁸, ponieważ „każda jednostka stara się strzec, ile może, swych własnych dóbr i ochraniać je przed wszelką szkodą. Ale zdana na własne siły nie byłaby w stanie trzymać nad nimi straży bez przerwy. (...) Człowiek chroni swe dobra przed niebezpieczeństwem, gdy stwarza swym działaniem taki stan rzeczy, że albo zgoła nie może zniszczyć tego dobra żadne działanie szkodliwe czy wręcz rozmyślnie nieprzyjazne, albo że jest to poważnie utrudnione”⁹.

Spinając wcześniejsze myśli, Policja realizuje odpowiedzialność państwa za bezpieczeństwo społeczeństwa, działając w partnerstwie z innymi podmiotami. Jej rola kształtowana jest przez ustrój polityczny państwa, w którym funkcjonuje, oraz politykę bezpieczeństwa tegoż państwa¹⁰. „Przedmiotem zainteresowania Policji jest dobro społeczeństwa, jak też dobro państwa. Pełni ona wobec społeczeństwa rolę służebną, a kompetencje ingerencyjne, w które jest wyposażona, muszą być stosowane tak, by tę rolę potwierdzać, a nie jej przeczyć”¹¹. Tworząc warunki do efektywnego wykonywania zadań powierzonych tej formacji, określono jej przeznaczenie i zadania, nadano jej strukturę organizacyjną, sprecyzowano reguły działania oraz wyodrębniono współdziałające z nią podmioty. Organizacja Policji w ujęciu podmiotowym „uwzględnia aspekt horyzontalny, jak też wertykalny przyporządkowania w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego. W aspekcie wertykalnym mamy organy terenowe, organ naczelny, a ostateczne przyporządkowanie następuje w stosunku do ministra właściwego do spraw wewnętrznych. W ujęciu horyzontalnym mamy zespolenie na szczeblu wojewódzkim (zwierzchnictwo wojewody) oraz powiatowym (zwierzchnictwo starosty)”¹². Należy zauważyć, że „struktury organizacyjne Policji nie są tworzone wokół kolegialnych organów kierowania, a wokół organów monokratycznych o charakterze zawodowym. Wyłącznie tak skonstruowana organizacja będzie w stanie zapewnić profesjonalną ochronę

7 B. Wiśniewski, J. Kozioł, J. Falecki, *Podjęmowanie decyzji w sytuacjach kryzysowych*, Szczytno 2017, s. 7.

8 M. Cieślarczyk, *Współczesne rozumienie bezpieczeństwa* [w:] B. Wiśniewski (red. nauk.), *Bezpieczeństwo w teorii i badaniach naukowych*, wyd. 2 uzupełnione i uaktualnione, Szczytno 2018, s. 17.

9 Cz. Znamierowski, *Szkola prawa. Rozważania o państwie*, Warszawa 1988, s. 80.

10 S. Sagan, *Modele służb policyjnych w Europie i na świecie* [w:] E. Ura, S. Pieprzny (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa*, Rzeszów 2015, s. 126.

11 M. Karpiuk, *Policja* [w:] M. Czuryk, K. Dunaj, M. Karpiuk, K. Prokop, *Bezpieczeństwo państwa. Zagadnienia prawne i administracyjne*, Olsztyn 2016, s. 150.

12 M. Czuryk, M. Karpiuk, J. Kostrubiec, K. Orzeszyna, *Wstęp* [w:] M. Czuryk, M. Karpiuk, J. Kostrubiec, K. Orzeszyna (red.), *Prawo policyjne*, Warszawa 2014, s. 12.

przypisanych jej wartości”¹³. Sprosta stawianym jej wymaganiom również wtedy, gdy dostosowywać będzie swe działania do zmieniających się okoliczności, co można osiągnąć jedynie poprzez systematyczne i nieprzerwane ich doskonalenie, które muszą mieć naukowe uzasadnienie. Doskonalenie to ma swoje źródło w służbie Policji na rzecz społeczeństwa oraz państwa¹⁴.

Pierwszy rozdział zaczynam od dwóch prostych pytań: po co te badania były potrzebne i czego dokładnie dotyczyły. Potem w kilku zdaniach pokazuję cele i najważniejsze pytania, a zaraz po nich – krótko – sposób pracy: z jakich źródeł korzystałem i jakimi metodami się posłużyłem. Na końcu znajduje się zwięzły opis przebiegu badań, tak aby było jasne, skąd biorą się dalsze wnioski. W konsekwencji tego w rozdziale tym scharakteryzowano metody, techniki oraz narzędzia zastosowane w toku procesu badawczego.

Od tego punktu temat przewodni prowadzi czytelnika przez kolejne rozdziały.

W kolejnych trzech rozdziałach (2–4) monografii przedstawiono problemy, odpowiednio: analizy i oceny zakresu przedmiotowego odpowiedzialności Policji, organizacji działań Policji na wypadek wystąpienia wybranych zagrożeń i zdarzeń w świetle obowiązujących reguł oraz myśli przewodniej doskonalenia działań Policji w warunkach zagrożeń i zdarzeń nadzwyczajnych. Przy czym dwa pierwsze spośród wymienionych rozdziałów są udokumentowaniem drogi do autorskiej koncepcji doskonalenia działań Policji.

W rozdziale drugim skupiono się na kwestiach ustaleń terminologicznych odnoszących się do bezpieczeństwa publicznego i porządku publicznego, eksponując pośrednio zasadnicze zależności zachodzące między nimi. W dalszej części tego rozdziału określono znaczenie pojęć takich jak *zagrożenie* i *zdarzenie nadzwyczajne*, wskazując również związki między nimi. Rozważania w tym rozdziale zwieńczono charakterystyką źródeł i skutków zagrożeń bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Rozdział trzeci poświęcony został charakterystyce Policji, ze szczególnym uwzględnieniem jej przeznaczenia oraz zadań i organizacji działań. W tej części pracy przedstawiono rezultaty dociekań naukowych dotyczących działania Policji w warunkach wystąpienia zagrożeń i zdarzeń nadzwyczajnych naruszających bezpieczeństwo publiczne i porządek publiczny oraz bezpieczeństwo powszechne. Rozdział ten zawiera również wyniki badań odnoszących się do działań Policji w sytuacji zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa oraz wojny.

Oba wspomniane rozdziały zostały zamknięte wnioskami i uogólnieniami, które są kwintesencją prezentowanych wyników badań w poszczególnych częściach

13 J. Dobkowski, *Zasady organizacji Policji* [w:] E. Ura, S. Pieprzny (red.), *Służby i formacje mundurowe w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego Rzeczypospolitej Polskiej*, Rzeszów 2010, s. 313.

14 S. Pieprzny, *Policja. Organizacja i funkcjonowanie*, wyd. 3, Warszawa 2011, s. 32.

pracy. Taka formuła wypowiedzi ułatwiła opracowanie zakończenia monografii, pozwalając na uspoźnienie rezultatów badawczych.

Ostatni, czwarty rozdział zawiera rezultaty badań w zakresie potrzeb doskonalenia organizacji działań Policji, kierunków i zakresu zmian organizacyjnych oraz oczekiwanych efektów ich wprowadzenia wraz z założeniami zmian proceduralnych. Należy zauważyć, że treści tego rozdziału to ramy, które choć nigdy nie zostały sprawdzone, spełniają wymogi stawiane rozwiązaniom koncepcyjnym możliwym i gotowym do wdrożenia.

Monografię zamyka zakończenie, będące syntetyczną oceną procesu badań i weryfikacji przyjętych założeń badawczych, a także podsumowaniem rozważań prezentowanych w tym opracowaniu.

Uzupełnieniem monografii jest bibliografia, będąca zestawieniem materiałów źródłowych wykorzystanych w toku procesu badawczego, oraz załączniki, wśród których znalazły się: potencjał polskiej Policji, kwestionariusz wywiadu z ekspertami, a także streszczenie wyników badań ich opinii.

Mam nadzieję, że wyniki badań prezentowane w niniejszej monografii będą mogły zostać wykorzystane przez tych wszystkich, którzy są zainteresowani problemem doskonalenia działań Policji ze względów naukowych, jak i tych, którzy z racji wykonywanego zawodu zmagają się z zagrożeniami bezpieczeństwa publicznego i porządku publicznego.

Znaczący wkład w badania wnieśli również eksperci, znani i cenieni w środowisku naukowców zajmujących się problemami bezpieczeństwa publicznego oraz policjantów. Im wszystkim składam serdeczne podziękowania.

Krzysztof Justyński

1. Założenia metodologiczne badań

Współczesne wyzwania związane z zagrożeniami i zdarzeniami nadzwyczajnymi wymagają ciągłego dostosowywania strategii zarządzania bezpieczeństwem. Niniejsza monografia analizuje rolę Policji w tym kontekście, wskazując na potrzebę usprawnienia jej działań w obliczu kryzysów.

„Stworzenie przydatnych sposobów myślenia, koncepcji działania i dobrane narzędzi jest możliwe dzięki szczegółowej identyfikacji warunków. Na każdym etapie rozwoju (...) trwają prace nad określeniem ostatecznego zbioru reguł umożliwiających skuteczne, ekonomiczne i korzystne funkcjonowanie w danych warunkach. Wraz z biegiem czasu zmienia się jednak otoczenie, a wykorzystywane do tej pory zasady działania i narzędzia tracą swoją przydatność”¹⁵. Warto także zauważyć, że „zmiany w otoczeniu zarówno wewnętrznym, jak i zewnętrznym oraz oparcie się (...) na wiedzy spowodowało pojawienie się nowych idei i poglądów na temat tego, w jaki sposób powinno się zarządzać organizacją, w jakim kierunku zmierzają metody zarządzania i jakie podejście powinno się zastosować (...). Powszechne w organizacjach stają się przedsięwzięcia uruchomione w odpowiedzi na potrzeby coraz bardziej dynamicznie zmieniających się wymagań otoczenia”¹⁶.

Potwierdzeniem dynamiki zmian w środowisku bezpieczeństwa jest z całą pewnością pełnoskalowa wojna Rosji przeciwko Ukrainie, rozpoczęta w 2022 roku, która spowodowała radykalną zmianę w postrzeganiu przez społeczeństwa zagrożeń i wyzwań dla bezpieczeństwa i stabilności¹⁷.

We współczesnym świecie wymagania w obszarze bezpieczeństwa nabierają szczególnego znaczenia w zakresie zabiegów o jak najwyższy jego poziom, w tym

15 A. Hankus-Kubica, *Metodologiczne podstawy projektów badawczych i rozwojowych w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa*, rozprawa doktorska, Warszawa 2017, s. 8.

16 Tamże.

17 S. Wawszczykowski, K. Opara, K. Hermann, *Środowisko bezpieczeństwa w koncepcjach strategicznych NATO i strategiach bezpieczeństwa narodowego RP*, Warszawa 2024, s. 144.

zwłaszcza bezpieczeństwa publicznego. Czy zatem działania w tym kierunku osiągnęły najwyższy poziom? Próbą odpowiedzi na to pytanie są treści niniejszego rozdziału w postaci uzasadnienia wyboru tematu monografii.

Niniejsza monografia opiera się na wynikach badań prowadzonych przez autora w toku przygotowań do rozprawy doktorskiej. Tekst został gruntownie przepracowany, uzupełniony i dostosowany do formuły monografii naukowej.

1.1. Uzasadnienie podjęcia badań

Współczesne rozumienie bezpieczeństwa w nauce i praktyce ukazuje jego wielowymiarowość oraz interdyscyplinarność. Odwołania do klasyków, takich jak Bronisław Malinowski¹⁸ i Abraham Maslow¹⁹, ukazują bezpieczeństwo jako fundamentalną potrzebę człowieka, powiązaną z poczuciem stabilności, porządku i wolności od zagrożeń, i rozważają je w aspekcie potrzeb.

Bezpieczeństwo w nauce i praktyce ma charakter wielowymiarowy i interdyscyplinarny. Klasyczne ujęcia potrzeb wskazują, że obejmuje ono trwałość porządku, przewidywalność reguł i wolność od zagrożeń. Zaspokajanie tej potrzeby zachodzi na poziomie jednostki, wspólnot i instytucji, przy wiodącej roli państwa. Współcześnie państwo spełnia wiele funkcji²⁰ i to państwo właśnie w ramach swojej funkcji wewnętrznej odpowiada za kształtowanie porządku i bezpieczeństwa publicznego. Rzeczpospolita Polska, jako demokratyczne państwo prawne i dobro wspólne obywateli, działa więc w granicach i na podstawie prawa. Zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego należy do zadań władzy publicznej, wykonywanych przez wyspecjalizowane formacje. W określonych sytuacjach dopuszczalne jest zastosowanie przymusu – zastrzeżonego dla państwa – co wymaga wysokich standardów legalności, proporcjonalności i profesjonalizmu.

Ta właściwość państwa związana jest z koniecznością akceptowania przez jego obywateli obowiązujących reguł prawnych oraz z możliwością egzekwowania przestrzegania tych reguł²¹.

W państwie prawa, jakim jest Rzeczpospolita Polska, zgodnie z Konstytucją RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. będącym dobrem wspólnym wszystkich obywateli²², działania władzy publicznej muszą opierać się na przepisach prawa i mieścić się w granicach przez nie wyznaczonych. Wiodącą rolę w systemie zapewniania bezpieczeństwa wewnętrznego przypisuje się Radzie Ministrów, a wykonawczo

18 B. Malinowski, *Szkice z teorii kultury*, Warszawa 1958, s. 71.

19 A.H. Maslow, *Motivation and Personality*, New York 1958, s. 65.

20 K. Wojtaszczyk, *Kompendium wiedzy o państwie współczesnym*, Warszawa 2000, s. 17.

21 W. Kitzler, J. Prońko, B. Wiśniewski, *Zarządzanie kryzysowe w państwie*, Warszawa 2000, s. 47.

22 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., art. 1–2 (Dz. U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.) – dalej jako Konstytucja RP.

szczególne znaczenie ma Policja jako formacja odpowiedzialna za ochronę bezpieczeństwa i porządku publicznego. Na podstawie ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r.²³ Policja realizuje szeroki katalog zadań: od prewencji i zwalczania przestępczości, przez reagowanie na sytuacje nadzwyczajne, po współdziałanie z innymi podmiotami systemu bezpieczeństwa i inicjowanie działań profilaktycznych. W praktyce i w warunkach zagrożeń i zdarzeń nadzwyczajnych działania te prowadzone są w strukturze trójstopniowego kierowania, z wykorzystaniem planów reagowania i mechanizmów współpracy międzyinstytucjonalnej.

Dynamika współczesnych zagrożeń – naturalnych, cywilizacyjnych i hybrydowych – wymusza stałą potrzebę doskonalenia sposobu działania Policji. Oznacza to upraszczanie i ujednolicanie procedur, czytelny podział ról, sprawne zarządzanie zasobami oraz oparcie decyzji na danych z praktyki (ćwiczeń, analiz powypadkowych, audytów).

Zagrożenia bowiem mogą prowadzić do powstania sytuacji konfliktowych²⁴, a brak zainteresowania stron, których mogą dotknąć, wywołuje w konsekwencji stan naruszający oczekiwany i akceptowany poziom bezpieczeństwa²⁵.

Podstawą podjęcia badań nad doskonaleniem działań Policji w warunkach nadzwyczajnych są zidentyfikowane w toku analizy luki instytucjonalne oraz potrzeba ujednolicenia podejścia do organizacji działań w kontekście dynamicznie zmieniających się zagrożeń. Doskonalenie bowiem jest konsekwencją racjonalizacji działań zorganizowanych²⁶.

Dotychczasowe opracowania rzadko łączą w jednym ujęciu aspekty prawne, organizacyjne i operacyjne działania Policji w warunkach zagrożeń i zdarzeń nadzwyczajnych. Monografia odpowiada na tę lukę: identyfikuje kierunki racjonalizacji działań Policji, z uwzględnieniem obowiązujących regulacji, struktury organizacyjnej i potencjału operacyjnego formacji. Celem jest jednocześnie wniesienie wartości poznawczej do nauk o bezpieczeństwie oraz sformułowanie weryfikowalnych rekomendacji praktycznych.

1.2. Dotychczasowe badania rozwiązujące problem

Przegląd literatury wskazuje, że w obszarze działań Policji w warunkach zagrożeń i zdarzeń nadzwyczajnych dominują ujęcia fragmentaryczne: opracowania poświęcone wybranym formom działania (np. prewencja, logistyka, szkolenie) oraz uniwersalne metodyki zarządzania. Te ostatnie, choć wartościowe, rzadko zapewniają

23 Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2025 r., poz. 636) – dalej jako ustawa o Policji.

24 Szerzej: J. Prońko, B. Wiśniewski, T. Wojtuszek (red. nauk.), *Kryzys i zarządzanie*, Bielsko-Biała 2006, s. 11–74.

25 R. Olszewski, *Lotnictwo w odstraszeniu militarnym*, Warszawa 1998, s. 95.

26 Por. J. Prońko, *Potrzeby i możliwości doskonalenia działań zorganizowanych* [w:] B. Wiśniewski (red. nauk.), *Racjonalizacja zarządzania jednolitymi formacjami umundurowanymi odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo wewnętrzne*, Warszawa 2017, s. 23.

operacyjne wsparcie kierownictwu Policji, ponieważ pozostają na poziomie niekonkretnych zasad i nie zawierają: jednoznacznych ról i odpowiedzialności, procedur wdrożeniowych i warunków użycia, mierników skuteczności i mechanizmów korekty. Zasadnicza przyczyna takiego stanowiska tkwi w ich ogólności²⁷.

W debatach eksperckich i publikacjach konferencyjnych (2016–2018) powracały trzy tezy: potrzeba ujednolicenia standardów współdziałania między podmiotami systemu bezpieczeństwa, lepszego wykorzystania wniosków z ćwiczeń oraz dopasowania rozwiązań organizacyjnych do realnego potencjału ludzi i środków. Zgromadzone prace i dokumenty pozwalają wskazać zarówno bariery, jak i czynniki sprzyjające racjonalizacji działań²⁸.

Najczęściej identyfikowane luki:

- Niespójność zadań i zasobów – rozbieżność między zakresem nakładanych zadań a realnymi możliwościami ich wykonania.
- Słaba dyfuzja wniosków z praktyki – brak systemowego przenoszenia ustaleń z ćwiczeń, działań i analiz powypadkowych do standardowych procedur operacyjnych (SOP) oraz programów szkoleniowych.
- Rozproszenie standardów – zbyt duża różnorodność procedur i formatów współdziałania, utrudniająca interoperacyjność.

Czynniki sprzyjające powodzeniu:

- Kompletnie koncepcje użycia sił i środków – oparte na obowiązującym prawie, jasno przypisujące role i progi decyzyjne.
- Konsekwentna implementacja – szkolenia, ćwiczenia i audyty powiązane z aktualizacją dokumentacji.
- Stała ewaluacja – metryki skuteczności i mechanizmy korekty (*lessons learned* → zmiana procedur).
- Współdziałanie – uzgodnione kanały wymiany informacji i ćwiczenia łączone z innymi podmiotami systemu bezpieczeństwa.

Wnioski z dotychczasowych badań wskazują, że możliwe jest wyznaczenie kierunków doskonalenia obejmujących jednocześnie ramy prawne, organizację, procedury operacyjne i zarządzanie zasobami. W kolejnych częściach monografii wnioski te zostaną przełożone na rozwiązania wdrażane w praktyce.

27 Por. A. Hankus-Kubica, *Metodologiczne podstawy...*, dz. cyt., s. 8.

28 Poglądy te podzielali eksperci uczestniczący w trzech krajowych konferencjach naukowych nt. „Racjonalizacja zarządzania jednolitymi formacjami umundurowanymi”, organizowanych w latach 2016–2018 przez Wydział Inżynierii Bezpieczeństwa Cywilnego Szkoły Głównej Służby Pożarniczej w Warszawie – aktualnie Akademia Pożarnicza – we współpracy z podstawowymi jednostkami organizacyjnymi uczelni krajowych zajmujących się zagadnieniami bezpieczeństwa wewnętrznego, między innymi Wyższą Szkołą Policji w Szczytnie – aktualnie Akademia Policji w Szczytnie (zob. ustawa z dnia 14 kwietnia 2023 r. o zmianie nazw uczelni służb państwowych nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, o zmianie ustawy o Policji, ustawy o Straży Granicznej, ustawy o Państwowej Straży Pożarnej oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2023, poz. 1088), Uniwersytetem Jana Kochanowskiego w Kielcach, Uniwersytetem Przyrodniczo-Humanistycznym w Siedlcach, Uniwersytetem Pedagogicznym w Krakowie.

1.3. Przedmiot badań

Badania naukowe to złożony, świadomy oraz celowy proces zróżnicowanych działań poznawczych. To zgłębianie świata we wszystkich jego aspektach. Zmagania te opierają się na określonych zasadach i procedurze badawczej po to, aby zebrane wyniki były ścisłe, pełne, rzetelne i adekwatne do zgłębianej rzeczywistości. Proces badawczy należy prowadzić zgodnie z metodami naukowymi, które zapewniają zasadny dobór i układ metod oraz merytoryczną i metodologiczną bezbłędność czynności i zabiegów podczas kolekcjonowania oraz analizowania uzyskiwanych informacji (danych)²⁹.

Jedną z pierwszych czynności myślowych człowieka przystępującego do badań jest uświadomienie sobie, co jest przedmiotem badania, rozumianego jako fakty, procesy, zjawiska³⁰.

Przedmiot badań to złożone pojęcie, które odnosi się do rzeczywistości społecznej, czyli przeróżnych struktur, zjawisk, procesów społecznych, które są rozmaitymi tworami życia zbiorowego ludzi³¹. Przywołana rzeczywistość składa się głównie ze zbiorowości i zbiorów społecznych, instytucji społecznych, a także z procesów oraz zjawisk społecznych³². Coraz częściej w opracowaniach z zakresu nauk o bezpieczeństwie uznaje się, że przedmiotem badań jest zbiór „faktów (zdarzeń), procesów i zjawisk zachodzących w sferze bezpieczeństwa w jego różnych wymiarach przedmiotowych i, między innymi, rozpatrywanych w stosunku do różnych podmiotów, z punktu widzenia których analizujemy bezpieczeństwo, przy uwzględnieniu wpływu warunków środowiskowych”³³. Reasumując, można przyjąć, że przedmiot badań jest tym, co badacz w danym procesie badań wyjaśnia³⁴.

Mając na uwadze powyższe, przyjęto, że przedmiotem prowadzonych badań będzie organizacja działania Policji w warunkach zagrożeń i nadzwyczajnych zdarzeń godzących w bezpieczeństwo publiczne oraz porządek publiczny.

1.4. Cele badań

Przedmiotem badań jest organizacja działania Policji w warunkach zagrożeń i zdarzeń nadzwyczajnych zagrażających bezpieczeństwu i porządkowi publicznemu.

29 J. Apanowicz, *Metodologia nauk*, Toruń 2003, s. 21.

30 M. Cieślarczyk (red. nauk.), *Metody, techniki i narzędzia badawcze oraz elementy statystyki stosowane w pracach magisterskich i doktorskich*, Warszawa 2003, s. 27.

31 Por. J. Sztumski, *Wstęp do metod i technik badań społecznych*, Katowice 2005, s. 18.

32 Por. R.A. Podgórski, *Metodologia badań socjologicznych. Kompendium wiedzy metodologicznej dla studentów*, Bydgoszcz–Olsztyn 2007, s. 169.

33 M. Cieślarczyk, *Teoretyczne i metodologiczne podstawy badań problemów bezpieczeństwa i obronności państwa*, Siedlce 2009, s. 27.

34 A. Czupryński, R. Kochańczyk, M. Górniewicz, B. Kogut, *Postrzeganie problemu badawczego w naukach o bezpieczeństwie*, Józefów 2024, s. 160.

Przyjęto, że celem badań będzie „dążenie do wzbogacenia wiedzy o osobach, rzeczach i zjawiskach będących przedmiotem badań”³⁵, bowiem to cel ma określać intencję badania (dlaczego?)³⁶. Założono również, że rozwiązanie problemu odzwierciedlonego w tytule monografii będzie skuteczne tylko wówczas, kiedy prace zostaną przeprowadzone według ściśle określonego planu³⁷.

Analizie poddano w szczególności: ramy prawne i ich wpływ na sposób kierowania oraz użycie sił i środków, strukturę i mechanizmy kierowania (w tym trójstopniowy system), procedury planistyczne i operacyjne w cyklu zapobieganie–reagowanie–odtworzenie zdolności, współdziałanie z innymi podmiotami systemu bezpieczeństwa, zarządzanie zasobami ludzkimi, logistycznymi i informacyjnymi pod presją czasu i niepewności.

W związku z tym, że „w nauce zwykle dostrzega się dwa podstawowe rodzaje celów badań: cele badań poznawczych oraz cele badań dla potrzeb praktyki (użytkitarne)”³⁸, na potrzeby prowadzonych badań przyjęto dwa główne cele badawcze (GCB), odpowiednio: poznawczy i użytkitarny. Powoduje to, że „przyjęty cel narzuca już na początku pewien kanon metodologiczny, który ukierunkowuje uwagę badacza na konkretne pytania badawcze oraz wskazuje na konieczność zastosowania konkretnych metod, technik i narzędzi badawczych”³⁹.

Reasumując, tak zdefiniowany przedmiot umożliwia uchwycenie zarówno wymiaru normatywnego, jak i organizacyjno-operacyjnego funkcjonowania Policji oraz stanowi podstawę do wskazania kierunków doskonalenia o wysokiej użyteczności praktycznej.

1.5. Problemy badawcze

Według Stefana Nowaka „problem badawczy to pytanie lub zespół pytań, na które odpowiedzi ma dostarczyć badanie”⁴⁰. Inni badacze uznają, że „problemy badawcze, jako swoiste pytania wykreślające jakość i rozmiar pewnej niewiedzy, określają cel i granice danej pracy naukowej (...)”⁴¹. Problemy badawcze w naukach społecznych koncentrują się często wokół znaczących kwestii, które należy zbadać⁴².

35 W. Dutkiewicz, *Przewodnik metodyczny dla studentów pedagogiki*, Kielce 1996, s. 31.

36 E. Stańczyk-Hugiet, *Cele i problemy badawcze w badaniach naukowych* [w:] Ł. Sułkowski, R. Lenart-Gansiniec, K. Kolańska-Morawska (red. nauk.), *Metody badań ilościowych w zarządzaniu*, Łódź 2021, s. 62.

37 B.R. Kuc, Z. Ścibiorek, *Podstawy metodologiczne nauk o bezpieczeństwie*, Warszawa 2013, s. 115.

38 J. Sztumski, *Wstęp...*, dz. cyt., s. 34–35.

39 M. Bodziany, *Budowanie koncepcji badań problemów bezpieczeństwa – studium przypadku* [w:] Z. Ścibiorek, Z. Zamiar (red. nauk.), *Teoretyczne...*, dz. cyt., s. 313.

40 S. Nowak, *Metodologia badań społecznych*, Warszawa 2007, s. 30.

41 R.A. Podgórski, *Metodologia...*, dz. cyt., s. 90.

42 E. Stańczyk-Hugiet, *Cele i problemy badawcze w badaniach naukowych...*, dz. cyt. s. 63.

Dla osiągnięcia celów monografii sformułowano jeden główny problem badawczy (GPB) oraz zestaw szczegółowych problemów badawczych (SPB).

GPB: Co decyduje o skutecznej racjonalizacji działań Policji w warunkach zagrożeń i zdarzeń nadzwyczajnych?

W kontekście zarysowanej sytuacji problemowej założono, że osiągnięcie zakładanych celów badawczych oraz rozwiązanie głównego problemu badawczego będzie możliwe poprzez rozwiązanie następujących szczegółowych problemów badawczych (SPB):

- Jak współcześnie postrzega się bezpieczeństwo publiczne, porządek publiczny oraz godzące w nie zagrożenia i zdarzenia nadzwyczajne?
- W jaki sposób zagrożenia i zdarzenia nadzwyczajne wpływają na organizację działań Policji w warunkach zagrożeń i zdarzeń nadzwyczajnych naruszających bezpieczeństwo publiczne i porządek publiczny?
- Jaki zakres przedmiotowo-podmiotowy powinna obejmować naukowo uzasadniona koncepcja doskonalenia działań Policji w warunkach zagrożeń i zdarzeń nadzwyczajnych?

1.6. Hipotezy badawcze

W powszechnym odbiorze „hipoteza to stwierdzenie, co do którego istnieje prawdopodobieństwo, że stanowić będzie ono prawdziwe rozwiązanie postawionego problemu”⁴³. Według Tadeusza Kotarbińskiego przez określenie to „rozumie się na ogół w metodologii takie przypuszczenie dotyczące zachodzenia pewnych zjawisk lub zależności między nimi, które pozwala wyjaśnić jakiś niewytłumaczony dotąd zespół faktów będących dotąd problemem”⁴⁴.

Aby zweryfikować przyjęte cele sformułowano główną hipotezę badawczą (GHB) oraz szczegółowe hipotezy badawcze (SHB), tak aby możliwa była ich empiryczna ocena na podstawie danych normatywnych, organizacyjnych i operacyjnych.

Racjonalizacja działań Policji w warunkach zagrożeń i zdarzeń nadzwyczajnych (GHB) jest możliwa i prowadzi do istotnej poprawy skuteczności wtedy, gdy jednocześnie:

1. identyfikuje i uruchamia rezerwy wewnętrzne w zasobach formacji,
2. zapewnia interoperacyjne współdziałanie z innymi podmiotami systemu bezpieczeństwa,
3. wdraża adekwatne technologie, wsparte standardowymi procedurami operacyjnymi (SOP),
4. opiera się na obiektywnych miernikach oceny i cyklicznej ewaluacji (*lessons learned* → aktualizacja SOP → programów szkoleniowych).

43 J. Brzeziński, *Elementy metodologii badań psychologicznych*, Warszawa 1980, s. 56.

44 T. Kotarbiński, *Elementy teorii poznania, logiki formalnej i metodologii nauk*, Warszawa 1961, s. 34.

Należy jednocześnie przyjąć, że zweryfikowanie hipotezy badawczej jest możliwe poprzez rozpatrzenie następujących szczegółowych hipotez badawczych (SHB):

1. czynnikami wpływającymi peyoratywnie na efektywność działań Policji są przede wszystkim nieprzewidywalnie pojawiające się i dynamicznie zmieniające się zagrożenia i zdarzenia nadzwyczajne godzące w bezpieczeństwo i porządek publiczny;
2. racjonalizacja działań Policji powinna obejmować wypracowanie doskonałych reguł i sposobów skutecznego oraz kompleksowego przeciwstawienia się zagrożeniom oraz zdarzeniom nadzwyczajnym godzącym w bezpieczeństwo publiczne, we wszystkich warunkach i stanach funkcjonowania państwa;
3. koncepcja racjonalizacji działań Policji w warunkach wystąpienia zagrożeń i zdarzeń nadzwyczajnych powinna wykorzystywać wyniki dotychczasowych badań prowadzonych w obszarze bezpieczeństwa oraz być oparta na obowiązującym porządku prawnym. Nieodłącznymi elementami tej koncepcji powinno być również doskonalenie współpracy z innymi elementami systemu bezpieczeństwa publicznego państwa na wszystkich jego poziomach organizacyjnych.

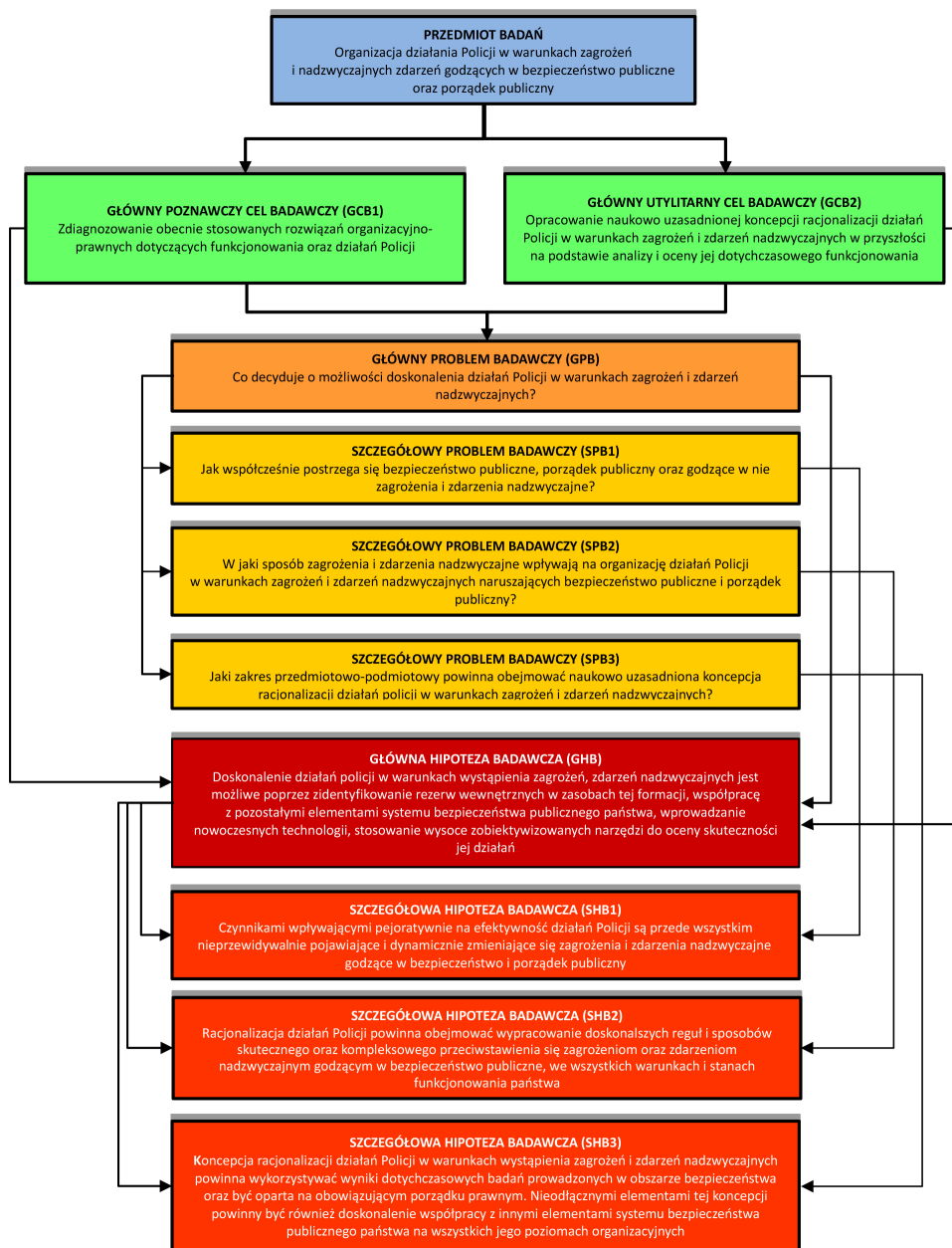
Zbiorne zestawienie problemów i hipotez badawczych przedstawiono w tabeli, natomiast istotę założeń badawczych oraz wzajemne zależności i relacje pomiędzy założeniami a strukturą monografii przedstawiają tablice i szkice.

Zbiornicze zestawienie problemów i hipotez badawczych

Wyszczególnienie			
Co decyduje o możliwości doskonalenia działań Policji w warunkach zagrożeń i zdarzeń nadzwyczajnych?	GPB	GHB	Doskonalenie działań Policji w warunkach wystąpienia zagrożeń, zdarzeń nadzwyczajnych jest możliwe poprzez: zidentyfikowanie rezerw wewnętrznych w zasobach tej formacji, współpracę z pozostałymi elementami systemu bezpieczeństwa publicznego państwa, wprowadzanie nowoczesnych technologii, stosowanie wysoce zobiektywizowanych narzędzi do oceny skuteczności jej działań
Jak współcześnie postrzega się bezpieczeństwo publiczne, porządek publiczny oraz godzące w nie zagrożenia i zdarzenia nadzwyczajne?	SPB 1	SHB 1	Czynnikami wpływającymi peyoratywnie na efektywność działań Policji są przede wszystkim nieprzewidywalnie pojawiające się i dynamicznie zmieniające się zagrożenia i zdarzenia nadzwyczajne godzące w bezpieczeństwo i porządek publiczny
W jaki sposób zagrożenia i zdarzenia nadzwyczajne wpływają na organizację działań Policji w warunkach zagrożeń i zdarzeń nadzwyczajnych naruszających bezpieczeństwo publiczne i porządek publiczny?	SPB 2	SHB 2	Racjonalizacja działań Policji powinna obejmować wypracowanie doskonalszych reguł i sposobów skutecznego oraz kompleksowego przeciwstawienia się zagrożeniom oraz zdarzeniom nadzwyczajnym godzącym w bezpieczeństwo publiczne, we wszystkich warunkach i stanach funkcjonowania państwa
Jaki zakres przedmiotowo-podmiotowy powinna obejmować naukowo uzasadniona koncepcja racjonalizacji działań Policji w warunkach zagrożeń i zdarzeń nadzwyczajnych?	SPB 3	SHB 3	Koncepcja racjonalizacji działań Policji w warunkach wystąpienia zagrożeń i zdarzeń nadzwyczajnych powinna wykorzystywać wyniki dotychczasowych badań prowadzonych w obszarze bezpieczeństwa oraz być oparta na obowiązującym porządku prawnym. Nieodłącznymi elementami tej koncepcji powinno być również doskonalenie współpracy z innymi elementami systemu bezpieczeństwa publicznego państwa na wszystkich jego poziomach organizacyjnych

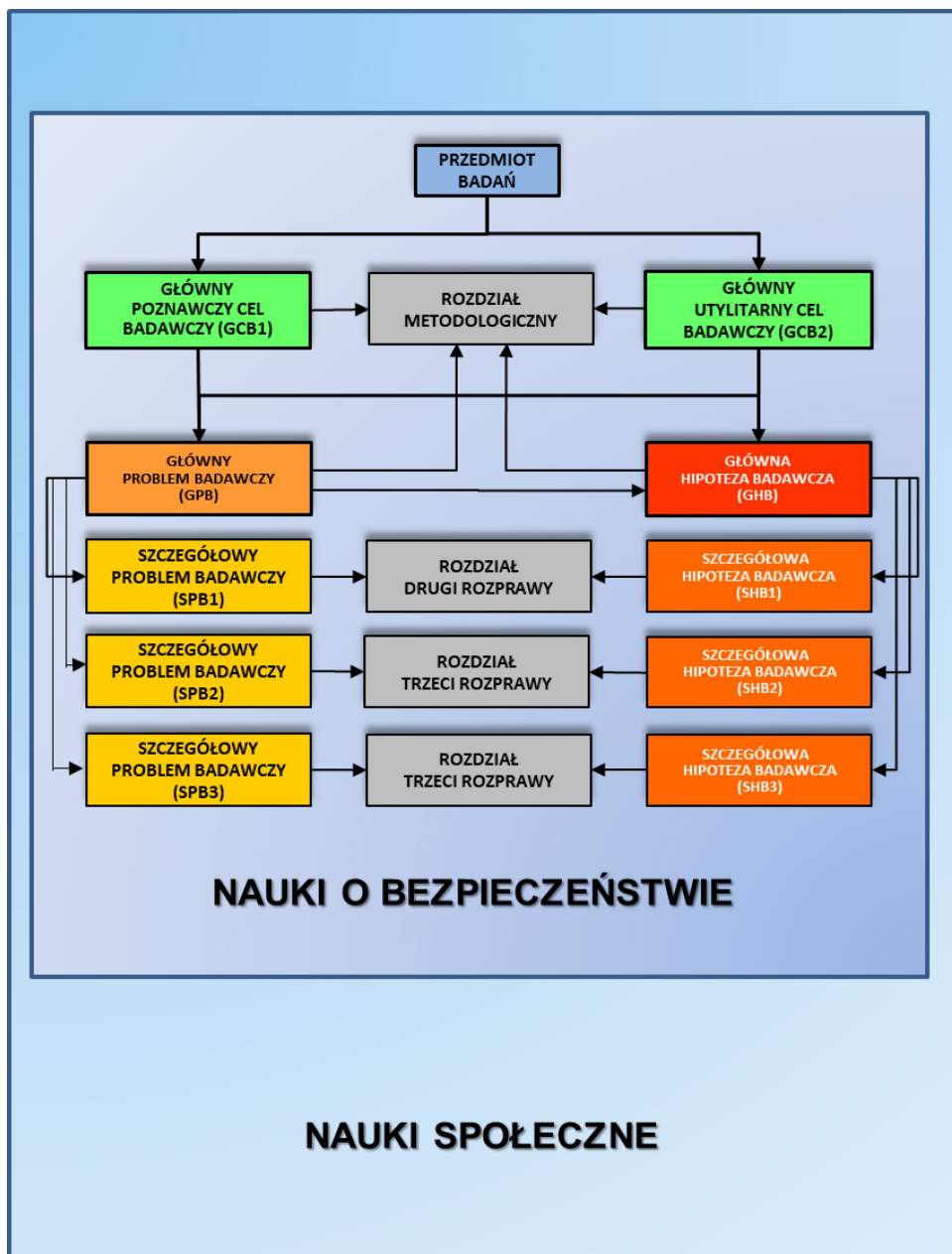
(opracowanie własne)

Istota założeń badawczych



(opracowanie własne)

Zależności i relacje pomiędzy założeniami badawczymi



(opracowanie własne)

1.7. Organizacja procesu badawczego

Organizację procesu badawczego podporządkowano celom i problemom badawczym (GPB, SPB) oraz hipotezom (GHB, SHB). Zastosowano podejście pragmatyczne: minimum teorii metodologicznej, maksimum użyteczności dla diagnozy i rekomendacji. Organizując proces badawczy, wykorzystano ogólne i szczegółowe znaczenie metodologii⁴⁵. Nie pomijano też podstawowych funkcji badań naukowych, których istotą jest opisywanie, wyjaśnianie, ocenianie oraz przewidywanie zdarzeń (faktów), zjawisk i procesów oraz projektowanie struktur⁴⁶.

Etapy badań:

- Projektowanie – określenie celów i problemów badawczych, zasięgu terytorialnego i organizacyjnego, sformułowanie hipotez, dobór metod, technik i narzędzi.
- Realizacja – wybór terenu i jednostek analizy, pozyskanie materiału (akty prawne, dokumentacja organizacyjna i operacyjna, raporty z ćwiczeń i zdarzeń, meldunki, audyty, wytyczne i SOP, dane statystyczne).
- Analiza i raportowanie – weryfikacja hipotez, opracowanie wyników, przełożenie wniosków na rekomendacje organizacyjne i aktualizację standardów (SOP, programy szkoleniowe).

Zastosowane podejścia:

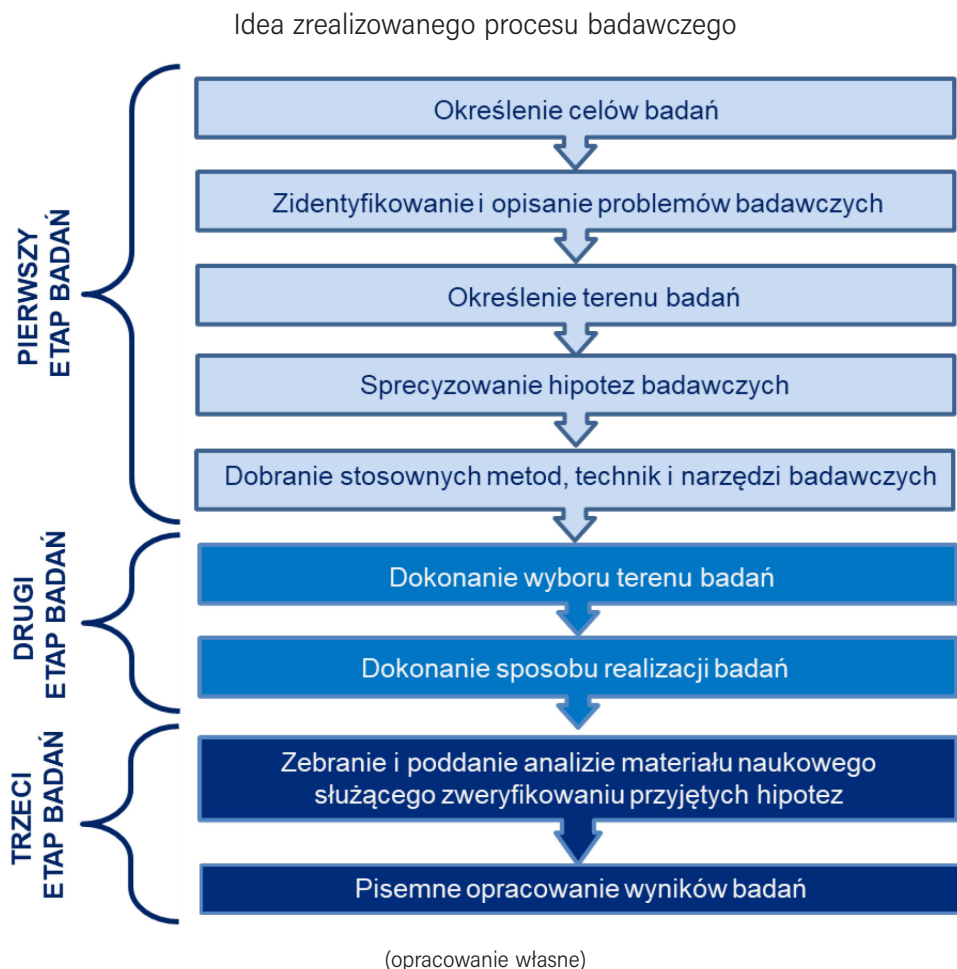
- Systemowe – organizację działań Policji analizowano jako element systemu bezpieczeństwa publicznego, ze szczególnym uwzględnieniem interfejsów współdziałania z innymi podmiotami.
- Funkcjonalne – oceniano funkcje i role (kierowanie, łączność, logistyka, profilaktyka) oraz ich zbieżność z kompetencjami prawnymi, krajowymi i – tam, gdzie to potrzebne – międzynarodowymi.

Elementy badań:

- Podmiot – Policja jako najliczniejsza formacja realizująca zadania w obszarze bezpieczeństwa i porządku publicznego.
- Przedmiot – zagrożenia i zdarzenia nadzwyczajne oraz wynikająca z nich organizacja działań Policji (ramy prawne, struktury i mechanizmy kierowania, procedury, współdziałanie, zasoby).
- Przestrzeń – uwarunkowania wewnętrzne i zewnętrzne bezpieczeństwa i porządku publicznego, wpływające na sposób organizacji i skuteczność działań. Rysunek pełni funkcję orientacyjną i porządkuje zależności między etapami.

45 A. Czupryński, *Właściwości badań naukowych bezpieczeństwa* [w:] B. Wiśniewski (red.), *Bezpieczeństwo w teorii i badaniach naukowych*, Szczepko 2011, s. 117.

46 M. Cieślarczyk, *Teoretyczne...*, dz. cyt., s. 31.



1.8. Zastosowane metody, techniki i narzędzia badawcze

W toku procesu badawczego wykorzystano teoretyczne i empiryczne metody⁴⁷, techniki⁴⁸ i narzędzia⁴⁹ badawcze. Badaniami objęto 8 ekspertów z kraju i zagranicy. W strukturze próby: 3 czynni funkcjonariusze Policji; 1 były funkcjonariusz (obecnie pracownik naukowo-dydaktyczny); 4 osoby niezwiązane służbowo z Policją (pracownicy naukowo-dydaktyczni specjalizujący się w obszarze badań). Zasięg geograficzny: Polska (3), USA (2), Niemcy (1), Czechy (1), Cypr (1). Wszyscy

47 L. Sołoma, *Metody i techniki badań socjologicznych*, Olsztyn 2002, s. 27.

48 T. Domański, *Marketing dla menedżerów*, Warszawa 1988, s. 149.

49 A. Kamiński, *Metoda, technika, procedura badawcza w pedagogice empirycznej* [w:] R. Wroczyński, T. Pilch (red.), *Metodologia pedagogiki społecznej*, Wrocław 1974, s. 54.

zaproszeni eksperci wzięli udział w badaniu (współczynnik realizacji = 100%). W czasie przygotowywania i prowadzenia wywiadów założono, że są one wzajemną wymianą „poglądów między dwiema osobami dyskutującymi na interesujący obie strony temat”⁵⁰. Stąd też dokonano starannego doboru ekspertów, którymi byli ludzie zajmujący stanowiska służbowe w Policji (w kraju i poza jego granicami), poczynając od poziomu centralnego po szczebel komisariatu. Opinie ekspertów „praktyków” skonfrontowano z poglądami naukowców polskich i zagranicznych zajmujących się zagadnieniami i związanymi pracą naukową z podmiotem, przedmiotem i przestrzenią badań⁵¹.

Wywiady przeprowadzono w latach 2018–2019 (przed pandemią COVID-19 i agresją Rosji na Ukrainę). Kontekst ten został uwzględniony w interpretacji wyników. Ustalenia z wywiadów (2018–2019) porównano z publicznie dostępną dokumentacją i danymi opublikowanymi po 2022 roku, aby ocenić trwałość wniosków; porównanie potwierdziło ich odporność i aktualność, przy potrzebie bieżącej aktualizacji rozwiązań operacyjnych.

Procedura i etyka. Dobór celowy (*experts-by-position*), wywiad jawny, indywidualny, ustrukturyzowany. Zapewniono anonimizację danych osobowych oraz identyfikujących jednostek organizacyjnych. Odpowiedzi archiwizowano w formie pisemnej.

Analiza – treść zakodowano w ramach kategorii powiązanych z hipotezami (ramy prawne/kompetencje; organizacja i kierowanie; SOP i szkolenia; współdziałanie i łączność; zasoby/logistyka; metryki; *lessons learned*). Porównano poziomy organizacyjne (centralny –teren) oraz uwarunkowania krajowe/międzynarodowe.

1.9. Ograniczenia badawcze

Złożoność problematyki podlegającej naukowej eksploracji w niniejszej monografii wymagała przyjęcia ograniczeń, które nie wpływałyby pejoratywnie na jakość organizowanego procesu badawczego, a w konsekwencji również na jego rezultaty. W badaniu wykorzystano jawne akty prawne (powszechnie obowiązujące i prawo miejscowe), dokumenty oficjalne oraz literaturę naukową i branżową. Brak dostępu do materiałów niejawnych zrekomensowano triangulacją: zestawieniem danych z wywiadów (2018–2019) z publicznie dostępnymi źródłami po 2022 roku (akty i projekty zmian, komunikaty instytucji, raporty/analizy, dane statystyczne), co pozwoliło ocenić odporność i aktualność głównych wniosków.

Koncepcję doskonalenia działań Policji opracowano, opierając się na zestawie definicji przyjętych w badaniu. Zabieg ten zapewnia jednoznaczność terminologiczną i porównywalność wniosków; ogranicza natomiast możliwość

50 S. Kvale, *Prowadzenie wywiadów*, Warszawa 2010, s. 32.

51 Szczegóły dotyczące wywiadów z ekspertami przedstawiono na końcu monografii.

bezpośredniego przenoszenia rezultatów na odmienne siatki pojęciowe bez dodatkowego mapowania.

Kolejnym ograniczeniem był nielosowy, częściowo celowy dobór ekspertów (bowiem w pełni celowy odnosił się do funkcjonariuszy Policji pozostających w służbie), choć zdecydowano się na niego z uwagi na to, że mógł być wykorzystany jako forma pogłębienia wiedzy⁵². Zastosowano dobór (*experts-by-position*) – w pełni celowy wobec czynnych funkcjonariuszy, częściowo celowy wobec pozostałych respondentów z ośrodków akademickich w kraju i za granicą. Taki dobór jest standardem w badaniach eksperckich i służy pogłębieniu rozumienia praktyk; nie pozwala jednak na uogólnienia statystyczne. Ograniczenie minimalizowano przez zróżnicowanie poziomów organizacyjnych (centralny – teren) i konfrontację wniosków z dokumentacją.

Cezura czasowa. Analizę prowadzono w zakresie od 6 kwietnia 1990 (wejście w życie ustawy o Policji) do 1 września 2025 roku. Interpretując wyniki, uwzględniono zmiany środowiska bezpieczeństwa po 2020/2022 roku; rekomendacje sformułowano tak, by nadawały się do aktualizacji w cyklu *lessons learned* → standardowe procedury operacyjne (SOP) → programy szkoleniowe.

Wskazane ograniczenia określają warunki stosowalności wyników i kierunki dalszych badań (dostęp do danych niejawnych, większe próby ilościowe, weryfikacja wdrożeniowa). Nie unieważniają wniosków – wyznaczają ramy interpretacji.

52 Zastosowanie doboru celowego uznano za odpowiednie z uwagi na uznanie, że poprzez arbitralny dobór ekspertów uzyska się wartościowe i wystarczające dane. Szerzej na temat doboru celowego w: G. Lissowski, J. Haman, M. Jasiński, *Podstawy statystyki dla socjologów*, Warszawa 2008, s. 510.

2. Przedmiotowy zakres odpowiedzialności Policji – ujęcie analityczne

Zagadnienie prezentowane w niniejszym rozdziale należy rozpocząć od wyjaśnienia znaczenia pojęcia *bezpieczeństwo*, ze szczególnym uwzględnieniem terminów *bezpieczeństwo publiczne* i *porządek publiczny*. Przy czym należy zaznaczyć, że zarówno w procesie tworzenia prawa, jak i jego stosowania czy też w literaturze prawniczej przyjęte jest używanie tych określeń razem, poprzez zestawienie ich we wspólny termin *bezpieczeństwo i porządek publiczny*. Próby wyjaśnienia pojęć *bezpieczeństwo publiczne* i *porządek publiczny* w polskiej myśli naukowej były podejmowane niejednokrotnie. Przeprowadzona analiza literatury pozwala na stwierdzenie, że są to pojęcia nieokreślone, a tym samym trudne do zdefiniowania⁵³.

Bezpieczeństwo publiczne jest stanem będącym przedmiotem normatywnym wielu aktów prawnych regulujących obszary wymagające szczególnej troski państwa⁵⁴.

Podjmując się wyjaśnienia zagadnień bezpieczeństwa publicznego i porządku publicznego, nie można pominąć kwestii dotyczących zapobiegania ich zagrożeniom. Zaznaczyć w tym miejscu należy, że aby określić charakter współczesnych zagrożeń, trzeba mieć na uwadze relatywnie stałe czynniki mające podstawowy wpływ na charakter bezpieczeństwa narodowego, wynikające z: natury świata oraz życia społecznego, miejsca państwa na globie, historii i tradycji, aktualnego stanu państwowości, a także stanu bezpieczeństwa międzynarodowego⁵⁵. Inaczej mówiąc, trzeba brać pod uwagę uwarunkowania bezpieczeństwa

53 E. Ura, *Prawo administracyjne. Część druga*, Rzeszów 1997, s. 97.

54 A. Babiński, *W poszukiwaniu definicji bezpieczeństwa publicznego*, Legnica 2020, s. 91.

55 R. Jakubczak, J. Flis (red.), *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku*, Warszawa 2006, s. 51.

narodowego, pamiętając jednocześnie, że wiedza ekspercka odgrywa kluczową rolę w zrozumieniu i analizie współczesnych uwarunkowań geopolitycznych oraz ich wpływu na bezpieczeństwo wewnętrzne⁵⁶. Pamiętać jednocześnie należy, że na siłę i ciągłość państwa w dużym stopniu wpływają czynniki otoczenia, w którym państwo funkcjonuje⁵⁷.

Dlatego przygotowanie podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo, w tym Policji, będące następstwem trafnego określenia charakteru zagrożeń, pozwoli na podjęcie szybkich i skutecznych działań w sytuacji ich wystąpienia. Przy czym trzeba podkreślić, że biorąc pod uwagę złożony charakter współczesnych zagrożeń bezpieczeństwa publicznego, Policja nie jest w stanie samodzielnie zapewnić owego bezpieczeństwa. Konieczne jest zaangażowanie i udział innych instytucji oraz społeczeństwa. W wymiarze publicznym współpraca może mieć charakter dobrowolny, kiedy to podmioty samodzielnie ustalają zakres współpracy. Może też mieć, co jest powszechnie praktykowane, charakter wymuszony, kiedy to przepisy prawa określają podmioty współpracujące, precyzują relacje pomiędzy nimi oraz tryb i zasady współpracy⁵⁸.

2.1. Bezpieczeństwo publiczne – pojęcie i istota

Znaczenie pojęcia *bezpieczeństwo* przekształcało się na przestrzeni wieków, pomimo tego do dziś aktualna pozostała sentencja wygłoszona w V wieku p.n.e. w starożytnej Grecji przez Tukidydesa z Aten, że sprawiedliwość zamieszka w Atenach dopiero wtedy, kiedy każdy obywatel, którego nie dotknęło przestępstwo, będzie tak samo wzburzony tym faktem, jak ten, który został pokrzywdzony w wyniku przestępstwa⁵⁹.

Termin *bezpieczeństwo* wywodzi się z języka łacińskiego i oznacza *sine* – „bez”, *cura* – „troska, uwaga, niepokój”; *securitas* – „wolność od troski i pewność, beztroska i stan bez niepokojów lub zagrożeń”. Początkowo bezpieczeństwo ograniczano jedynie do zbrojnej ochrony granic przed wrogim atakiem ze strony krajów sąsiednich. Z upływem lat dostrzeżono jednak i zidentyfikowano inne obszary jego zagrożeń. Stwierdzono bowiem, że ochrona przed agresją zewnętrzną stanowi jedno z wielu wyzwań, którym należy

56 A. Banasiak, A. Kułakowska, *Współczesne uwarunkowania geopolityczne a bezpieczeństwo wewnętrzne*, Warszawa 2024, s. 319.

57 D. Majchrzak, *Teoretyczne i praktyczne aspekty bezpieczeństwa militarnego Rzeczypospolitej Polskiej. Czynniki bezpieczeństwa militarnego Polski. Wojna na Ukrainie*. Warszawa 2023, s. 17.

58 Zob. *Uwarunkowania sprawności działania Policji na poziomie lokalnym*. Praca badawcza zorganizowana przez Komendę Wojewódzką Policji w Katowicach we współpracy ze Szkołą Policji w Katowicach i Střední Odborná Škola Policajného Zboru Pezinok i Vyšší Policejní Škola a Střední Policejní Škola Ministerstva Vnitra v Holešově, Katowice 2019, s. 194.

59 A. Urban, *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych*, Warszawa 2009, s. 11.

stawić czoła, aby zapewnić bezpieczeństwo państwa, którego współczesna treść obejmuje także inne jego aspekty: gospodarcze, ekologiczne, społeczne, kulturowe itd.

W piśmiennictwie dotyczącym bezpieczeństwa można znaleźć wiele definicji tego pojęcia. Etymologia bezpieczeństwa (z francuskiego *securite*, łacińskiego *securitas* czy anglosaskiego *security*) wyraża „pierwotność poczucia zagrożenia w stosunku do poczucia pewności swego zabezpieczenia («bez pieczy», czyli bez wystarczającej ochrony i analogiczne «*sine secura*»)⁶⁰. Według *Słownika języka polskiego* przez *bezpieczeństwo* należy rozumieć stan niezagrożenia, spokoju, pewności, natomiast przez *bezpieczeństwo ludzi* – stan niezagrożenia żadnego dobra prawnego człowieka⁶¹. Jerzy Kunikowski przez *bezpieczeństwo* rozumie „pojęcie odzwierciedlające brak zagrożeń i jego poczucie”⁶², natomiast *poczucie bezpieczeństwa* określa jako „spokój ducha wywołany przekonaniem, że nie należy się niczego obawiać”⁶³ bądź „poczucie wolności od strachu i lęku”⁶⁴. Podobne stanowisko prezentuje Bronisław Malinowski, który podkreśla, że bezpieczeństwo jest wolnością od strachu⁶⁵. Ponadto Malinowski⁶⁶ i Abraham Maslow⁶⁷ postrzegają bezpieczeństwo w kategorii potrzeb. W wyznaczaniu i hierarchizowaniu potrzeb człowieka to właśnie bezpieczeństwo Maslow sytuuje w kolejności na drugim miejscu za potrzebami fizjologicznymi, a przed potrzebami przynależności i miłości, szacunku, samorealizacji (samorealizacji), wiedzy i rozumienia oraz potrzebami estetycznymi⁶⁸. Hierarchiczność zakłada, że realizacja kolejnej potrzeby jest możliwa – a co ważne również uświadomiona – dopiero po zaspokojeniu potrzeby niższego poziomu. Koncepcja ta jest często wykorzystywana do wyjaśniania relacji jednostki z otoczeniem.

Bezpieczeństwo, jako jedno z podstawowych praw społecznych, jest niezbywalnym prawem człowieka, zaś prawa człowieka są wynikiem moralnych i politycznych uzgodnień, jakie ludzie zawierają pomiędzy sobą. Stanowią

60 S. Wojciechowski, A. Wejkszner (red.), *Kluczowe determinanty bezpieczeństwa Polski na początku XXI wieku*, Warszawa 2013, s. 137.

61 M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego*, t. 1, Warszawa 1995, s. 139.

62 J. Kunikowski, *Słownik terminów z zakresu wiedzy i edukacji dla bezpieczeństwa* [w:] W.J. Maliszewski (red.), *Bezpieczeństwo człowieka i zbiorowości społecznych*, Bydgoszcz 2005, s. 169.

63 N. Sillami, *Słownik psychologii*, przeł. K. Jarosz, Katowice 1994, s. 210.

64 A.S. Reber, E.S. Reber, *Słownik psychologii*, I. Kurcz, K. Skarżyńska (red. polskiego wydania), Warszawa 2005, s. 535.

65 Szerzej: B. Malinowski, *Wolność i cywilizacja oraz studia z pogranicza antropologii społecznej, ideologii i polityki społecznej*, przeł. J. Mucha i J. Obrębski, Warszawa 2001, s. 42 i 454.

66 B. Malinowski, *Szkice...*, dz. cyt., s. 71.

67 Por. A.H. Maslow, *Motivation...*, dz. cyt.

68 A.H. Maslow, *Motywacja i osobowość*, Warszawa 1990, s. 65–68.

one wyraz kompromisu, który podkreśla istotę rozwoju cywilizacyjnego człowieka⁶⁹. Obecnie następuje ciągle rozszerzanie się znaczenia pojęcia *bezpieczeństwo*, co powoduje, że nie ma jednej, powszechnie uznanej jego wykładni. Wielość definicji wpływa na trudności w identyfikacji tego obszaru.

Jak podkreślono wcześniej, jedną z najistotniejszych potrzeb człowieka i zarazem potrzeb społeczeństwa jest bezpieczeństwo. Potrzeba ta stanowi podstawę organizacji i funkcjonowania w życiu codziennym oraz społecznym i państwowym. Józef Marczak przez potrzeby społeczeństwa w obszarze bezpieczeństwa narodowego rozumie „powszechnie uświadomione i konieczne dążenia do przygotowania państwa na wszystkich szczeblach i we wszystkich dziedzinach jego organizacji dla ciągłej i skutecznej ochrony i obrony interesów i wartości narodowych przed zagrożeniami militarnymi i niemilitarnymi w warunkach niepewności i postępu – zapewniające przetrwanie narodu i jego wartości, pomyślność i dobrobyt oraz tworzenie korzystnych warunków rozwoju dla obecnych i przyszłych pokoleń”⁷⁰. Potrzeba bezpieczeństwa wynika nie tylko z wewnętrznej struktury społeczeństwa, wynika bowiem również z funkcjonowania oraz ewolucji środowiska międzynarodowego, w których generowane są zagrożenia oraz wyzwania dla danego narodu i państwa.

W odniesieniu do człowieka (jednostki społecznej) i postrzegania przez niego kwestii bezpieczeństwa można wyspecyfikować kilka jego stanów. Można więc wyróżnić stan: braku bezpieczeństwa (adekwatnie postrzegane rzeczywiste zagrożenie); obsesji (nieznaczące zagrożenie postrzegane nieadekwatnie jako duże); fałszywego bezpieczeństwa (istotne zagrożenie nieadekwatnie postrzegane jako niewielkie); bezpieczeństwa (zagrożenie niewielkie adekwatnie postrzegane)⁷¹. Można zatem przyjąć, że bezpieczeństwo, na poziomie jednostki, to stan wewnętrzny, indywidualnie konfigurowany, dający poczucie pewności bytu oraz gwarancję jego zachowania i szanse na jego doskonalenie⁷².

Wskazując na obszar bezpieczeństwa, dookreśla się je, używając zwrotów takich jak np.: osobiste, publiczne, narodowe, społeczne, gospodarcze, energetyczne, regionalne czy lokalne. Różnorodność definiowania pojęcia bezpieczeństwa powoduje, że nie funkcjonuje jedna, wspólnie ustalona i przyjęta definicja. Zdaniem J. Marczaka jest to utrudnione ze względu na ogromny,

69 A. Czupryński, *Bezpieczeństwo w ujęciu aksjologicznym* [w:] J. Zboina (red. nauk.), *Bezpieczeństwo na lądzie, morzu i w powietrzu w XXI wieku*, Józefów, s. 11.

70 J. Marczak, *Potrzeby i udział społeczeństwa w tworzeniu bezpieczeństwa narodowego* [w:] W. Kitler (kier. nauk.), *Wojkowe wsparcie władz cywilnych i społeczeństwa – założenia przygotowania i użycia*, cz. 2 (opracowanie końcowe), AON, Warszawa 2004, s. 94.

71 Z. Ścibiorek, B. Wiśniewski, R.B. Kuc, A. Dawidczyk, *Bezpieczeństwo wewnętrzne...*, dz. cyt., s. 40.

72 Por. L.F. Korzeniowski, *Podstawy...*, dz. cyt., s. 76.

wszechogarniający zakres kategorii bezpieczeństwa, bardzo trudny, a wręcz chyba niemożliwy do zwięzłego opisanie i zdefiniowania⁷³. Wychodzi się najczęściej od określenia bezpieczeństwa jako „wolności od zagrożeń, strachu lub ataku”, jak zdefiniował to w okresie międzywojennym Charles Manning⁷⁴. W dzisiejszych czasach bezpieczeństwo to swoisty gwarant rozwoju społeczeństwa oraz jego przetrwania, jest także stanem (wymagającym ciągłej troski, nietrwałym), który dostarcza poczucia pewności, gwarantuje jego zachowanie i zapewnia szansę na przyszły rozwój⁷⁵.

W nauce stosuje się wiele podziałów bezpieczeństwa. Podstawowym jest kryterium podmiotowe, w myśl którego bezpieczeństwo dzieli się na bezpieczeństwo narodowe i bezpieczeństwo międzynarodowe. Zaznaczyć należy, że najstarszą formułą bezpieczeństwa jest bez wątpienia bezpieczeństwo narodowe. Termin ten wywodzi się z kategorii egzystencjalnych potrzeb oraz interesów społeczności tworzących państwa. Do bieżącego ich zaspokajania służy aparat państwowy. Z tego powodu w nauce szeroko przyjęte jest utożsamianie bezpieczeństwa narodowego z bezpieczeństwem państwa. Z upływem czasu państwo, postrzegane jako jedna z bardziej rozwiniętych form rozwoju społecznego, sprawiło, że problematyka bezpieczeństwa stała się fundamentalną częścią jego funkcjonowania. W koncepcji Thomasa Hobbesa bezpieczeństwo zostało osiągnięte w społeczeństwie przez wyjście ze stanu natury i wejście do stanu państwowego, gdzie siła państwa, w postaci prawa o charakterze pozytywnym, była gwarantem funkcjonowania umowy społecznej, czyli *de facto* stanu jego bezpieczeństwa⁷⁶.

Należy także podkreślić, że aktualnie znacznie częściej niż w przeszłości występuje zależność pomiędzy bezpieczeństwem narodowym i międzynarodowym. Trzeba zauważyć, że bezpieczeństwo narodowe ma pierwotny charakter w odniesieniu do bezpieczeństwa międzynarodowego. Pozycję każdego z państw oraz narodów tworzących społeczność międzynarodową i stan stosunków pomiędzy nimi definiuje stan bezpieczeństwa międzynarodowego, natomiast poszczególne narody i państwa zainteresowane są bezpieczeństwem międzynarodowym przez pryzmat swoich własnych interesów bezpieczeństwa.

W teorii bezpieczeństwa narodowego podmiotem jest naród. Zdaniem socjologów naród postrzegany jest w sensie politycznym i etniczno-kulturowym. W aspekcie politycznym za naród przyjmuje się określoną zbiorowość etniczną,

73 J. Marczał, *Współczesny charakter, potrzeby i organizacja bezpieczeństwa narodowego* [w:] W. Kitler (kier. nauk.), *Wojskowe wsparcie władz cywilnych i społeczeństwa – założenia przygotowania i użycie*, Warszawa 2004, s. 20.

74 J. Stańczyk, *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, Warszawa 1996, s. 16.

75 J. Pawłowski (red.), *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2002, s. 13.

76 T. Hobbes, *Lewiatan*, PWN, Warszawa 1954, s. 147.

której członkowie mają pełnię praw obywatelskich, a naród jest w niej utożsamiany z państwem narodowym. Natomiast w znaczeniu etniczno-kulturowym naród uważany jest za wspólnotę kultury symbolicznej, w której członkowie mają poczucie przynależności do określonej zbiorowości etnicznej w określonym państwie. Elementarnym składnikiem oraz podmiotem bezpieczeństwa jest człowiek, dlatego też bezpieczeństwo narodowe zaliczamy do podmiotowego⁷⁷. Bezpieczeństwo narodowe to zatem dzieło całego narodu oraz gwarancja jego przetrwania, a w swej istocie dotyczy stanu równowagi między zagrożeniem wywołanym ewentualnością zaistnienia konfliktu a potencjałem obronnym przetrwania⁷⁸.

W opracowaniach naukowych można znaleźć wiele definicji bezpieczeństwa narodowego. Zgodnie ze *Słownikiem terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego* bezpieczeństwo narodowe to „proces lub stan zapewniający funkcjonowanie państwa w podstawowych dziedzinach, umożliwiający przetrwanie, rozwój i swobodę realizacji interesów narodowych w konkretnym środowisku (warunkach) bezpieczeństwa, poprzez podejmowanie wyzwań, wykorzystywanie szans, redukcję ryzyka oraz przeciwdziałanie wszelkiego rodzaju zagrożeniom dla jego interesów”⁷⁹. Konkretyzując – *Słownik języka polskiego*, definiując znaczenie narodowe, wskazuje, że pojęcie to dotyczy narodu, ogółu pewnego terytorium⁸⁰. Należy zaznaczyć, że na współczesne rozumienie pojęcia *bezpieczeństwo narodowe* składa się wiele kwestii, do których należy zaliczyć: znaczenie narodu jako stworzonej historycznie trwałej wspólnoty ludzi, powstałej na gruncie wspólnoty losów, religii, kultury, języka, życia gospodarczego oraz terytorium. Najczęściej przez pryzmat bezpieczeństwa narodowego określane jest także znaczenie państwa narodowego, definiowanego jako najwyższa forma organizacji narodu, zbudowana dla realizacji podstawowych celów, takich jak ochrona i obrona wartości i interesów narodowych przed istniejącymi i potencjalnymi zagrożeniami oraz tworzenie warunków (wewnętrznych i zewnętrznych) dla swobodnego rozwoju i sprostania wyzwaniom XXI wieku, z których najważniejszym jest bezpieczeństwo⁸¹.

Z kolei w ujęciu funkcjonalnym bezpieczeństwo narodowe jest główną misją narodową ogółu społeczeństwa oraz jego organizacji państwowej,

77 B. Szacka, *Wprowadzenie do socjologii*, Warszawa 2003, s. 246.

78 W. Stankiewicz, *Bezpieczeństwo narodowe a walki niebrojne*, Warszawa 1991, s. 16.

79 J. Kaczmarek, W. Łepkowski, B. Zdrodowski (red. nauk.), *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2008.

80 M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego R-Z*, Warszawa 1999, s. 491.

81 W. Pokruszyński, *Bezpieczeństwo. Teoria i praktyka*, Kraków 2017, s. 89–90.

opierającej się na stałej realizacji dwóch głównych celów, takich jak: obrona i ochrona wartości oraz interesów narodowych przed istniejącymi oraz możliwymi zagrożeniami, gwarantująca warunki do realizacji celu drugiego – tworzenia zewnętrznych oraz wewnętrznych warunków do swobodnego rozwoju oraz realizacji wyzwań, jakie przynoszą dla narodu zmienność, cywilizacja, integracja i globalizacja oraz nieprzewidywalność⁸².

Bezpieczeństwo narodowe obejmuje więc w swej istocie ochronę interesów nie tylko państwa jako całości, ale również społeczeństwa i jego części składowych, w tym jednostek. Zwraca na to uwagę Waldemar Kitler, stwierdzając, że bezpieczeństwo narodowe stanowi jedną z najistotniejszych potrzeb społeczeństwa oraz jest priorytetowym celem działania państwa, a samo określenie bezpieczeństwa narodowego „rozszerza tradycyjne rozumienie bezpieczeństwa państwa, związane z realizacją funkcji państwa na rzecz zachowania terytorium, przetrwania narodu, zachowania suwerennej władzy oraz ładu wewnętrznego i porządku prawnego, ochronę i obronę wartości, potrzeb, a także wsparcie realizacji celów i interesów właściwych jednostkom i grupom społecznym, z grupą państwową włącznie, historycznie, sytuacyjnie, przedmiotowo i podmiotowo zmiennych”⁸³. W. Kitler definiuje bezpieczeństwo narodowe jako „najważniejszą wartość, potrzebę narodową i priorytetowy cel działalności państwa, jednostek i grup społecznych, a jednocześnie proces obejmujący różnorodne środki, gwarantujące trwałe, wolne od zakłóceń byt i rozwój narodowy (państwa), ochronę i obronę państwa jako instytucji politycznej oraz ochronę i jednostek, i całego społeczeństwa, ich dóbr i środowiska naturalnego przed zagrożeniami, które w znaczący sposób ograniczają jego funkcjonowanie lub godzą w wartości podlegające szczególnej ochronie”⁸⁴. Uważa on, że bezpieczeństwo narodowe „stanowi wartość nadrzędną pośród innych celów narodowych, dotyczy wartości narodowych mierzonych w kategoriach: interesów życiowych (kluczowych), ważnych interesów, interesów humanitarnych; określa poziom swobody w osiąganiu tych celów. (...) Jako proces obejmuje: różnorodne zabiegi w obszarze stosunków międzynarodowych i wewnętrznych oraz przedsięwzięcia ochronne i obronne (w szerokim tego słowa znaczeniu), mające na celu stworzenie korzystnych warunków funkcjonowania państwa na arenie międzynarodowej i wewnętrznej oraz przeciwstawienie się wyzwaniom i zagrożeniom bezpieczeństwa narodowego”⁸⁵. Ponadto W. Kitler wymienia trzy wymiary bezpieczeństwa

82 W. Pokruszyński, *Współczesne bezpieczeństwo narodowe*, „Kultura i Polityka” 2009, nr 5, s. 178.

83 W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie, uwarunkowania, system*, Warszawa 2011, s. 31.

84 Tamże.

85 W. Kitler, *Obrona narodowa III RP. Pojęcie. Organizacja. System*, rozprawa habilitacyjna, AON, Warszawa 2002, s. 48.

narodowego: podmiotowy, przedmiotowy oraz procesualny. Wymiar podmiotowy ma charakter jednostkowy, narodowy oraz międzynarodowy, gdyż bezpieczeństwo człowieka składa się na bezpieczeństwo narodu, zaś bezpieczeństwo narodów na bezpieczeństwo międzynarodowe. Wymiar przedmiotowy to pewność posiadania i swobód rozwojowych. Natomiast wymiar procesualny wiąże się z tym, że bezpieczeństwo narodowe jest zjawiskiem zmiennym w czasie, stanowi sekwencję zmieniających się stanów i proces społeczny w skali międzynarodowej.

Dotychczasowe rozważania pozwalają na stwierdzenie, że bezpieczeństwo narodowe ma przede wszystkim definiować te obszary szeroko rozumianego pojęcia bezpieczeństwa, które obejmują ochronę wartości bliskich indywidualnym członkom społeczności, a nie tylko obronę i ochronę istnienia państwa przed zagrożeniami. Pewne wartości mają bowiem ogromne znaczenie dla członków poszczególnych społeczności nawet bez istnienia państwa. Można zatem wskazać, że bezpieczeństwo narodowe to wartość nadrzędna pośród innych celów państwa, dotyczy obszarów obejmujących wartości życiowe, które wpływają na trwałość państwa, decydują o dobrobycie narodowym oraz rozwoju, tożsamości narodowej i poczuciu przetrwania. Zawiera w sobie także niezmiennie ważne wartości niemające wprost wpływu na losy narodu i państwa jako całości, historycznie, sytuacyjnie, podmiotowo i przedmiotowo zmienne, których realizacja wpływa na byt narodowy i rozwój społeczny. W swym szerokim znaczeniu zakreśla również zakres swobody w realizacji celów przez jednostki czy grupy społeczne, a będąc swoistą wartością narodową, stanowi, że nie można osiągnąć żadnych celów bez poczucia niezagrożenia. Obszar bezpieczeństwa narodowego obejmuje zatem wartości, które decydują o niezakłóconej egzystencji i rozwoju narodowym, a w konsekwencji walory, które poszczególni ludzie i grupy społeczne uznają za wspólne i razem dążą do ich realizacji, a także te wartości, które w sposób istotny mają znaczenie dla państwa pełniącego rolę instytucji politycznej, nawet w przypadku wystąpienia sprzeczności z interesami indywidualnymi.

Wydaje się, że do najistotniejszych determinant bezpieczeństwa narodowego należą: geopolityczne, ekonomiczne, prawne i instytucjonalne, militarne, społeczne i kulturowe oraz naukowe i technologiczne. Uwarunkowania te przedstawiono na szkicu.



(opracowanie własne na podstawie: W. Pokruszyński, *Teoretyczne aspekty bezpieczeństwa. Podręcznik akademicki*, Wyższa Szkoła Gospodarki Euroregionalnej im. Alcide De Gasperi w Józefowie, Józefów 2010, s. 25 oraz M. Perzyna, *Edukacja dla bezpieczeństwa w uczelniach wojskowych*, Akademia Sztuki Wojennej, Warszawa 2018, s. 73).

Podsumowując dotychczasowe dywagacje, bezpieczeństwo narodowe w znaczeniu neuralgicznej kategorii społecznej jest dla jednostek, społeczności lokalnych oraz państwa podstawową, egzystencjalną i naczelną potrzebą oraz wartością, a zarazem stanowi najważniejszy cel działania we wszystkich dziedzinach, na wszystkich poziomach organizacji państwowej oraz społecznej. W znaczeniu funkcjonalnym „jest naczelną misją narodową całego społeczeństwa i jego organizacji państwowej, polegającą na stałej realizacji dwóch współzależnych funkcji, pierwszej – podstawowej: ochronie i obronie wartości i interesów narodowych przed istniejącymi i potencjalnymi zagrożeniami, zapewniającej warunki konieczne dla realizacji drugiej funkcji – tworzenia wewnętrznych i zewnętrznych warunków dla swobodnego rozwoju i sprostania wyzwaniom, jakie niesie dla narodu zmienność, nieprzewidywalność i postęp cywilizacyjny”⁸⁶.

Należy podkreślić, że w literaturze można zauważyć kierunki utożsamiające bezpieczeństwo narodowe z bezpieczeństwem państwa, jak również rygorystycznie

86 J. Marczak, *Bezpieczeństwo Polski. Pojęcie i zakres bezpieczeństwa narodowego*, „Realia i co dalej...” 2010, nr 4.

je rozdzielające. Justyna Zając definiuje bezpieczeństwo państwa (narodowe) jako umiejętność władz oraz narodu do ochrony ich wewnętrznych wartości. Wśród priorytetowych wartości ochraniających przez państwo wymienia: przetrwanie państwa w roli instytucji, narodu jako grupy etnicznej, przetrwanie biologiczne ludności, integralność terytorialną państwa, jego niezależność polityczną oraz swobodę działania międzynarodowego, spokój, ochronę własności, jakość życia obywateli⁸⁷.

W tym miejscu należy przywołać stwierdzenie Jarosława Prońko, według którego brak zagrożeń dla zasadniczych atrybutów państwa, tj. ustroju, terytorium, suwerenności i obywateli, decyduje o bezpieczeństwie jego istnienia⁸⁸. Podobne zdanie ma Marek Lisiecki, który powołując się na konwencję przyjętą w Montevideo⁸⁹, wskazuje na bezpieczeństwo państwa w odniesieniu do jego pięciu podstawowych elementów, tj. ludności, terytorium, władzy, systemu karnego i relacji międzynarodowych, które powinny podlegać szczególnej ochronie państwa⁹⁰. Dlatego należy przyjąć, że to państwo jest szczególnym gwarantem bezpieczeństwa dla swoich obywateli. Obowiązek państwa – polegający na zapewnieniu bezpieczeństwa obywatelom, a w szczególności na przeciwdziałaniu wszelkiego rodzaju zagrożeniom, katastrofom naturalnym, jak też na kontrolowaniu i ograniczaniu przestępczości – jest bezsprzeczny. Można jednak zauważyć, że występuje szczególny podział odpowiedzialności za bezpieczeństwo w państwie, gdyż rząd realizuje zadania w ramach administracji centralnej, samorządy zaś w skali lokalnej. Samorząd terytorialny posiada w tym zakresie szczególne uprawnienia, pozwalające dla przykładu na uchwalanie lokalnych przepisów porządkowych bądź też powoływanie straży miejskich.

Stanisław Koziej, pomimo że wskazuje na niesynonimiczność definicji bezpieczeństwa państwa i bezpieczeństwa narodu, próbuje dla celów pragmatycznych ich utożsamienie. Precyzuje, że bezpieczeństwo narodowe (narodu) i bezpieczeństwo państwowe (państwa) to – zasadniczo biorąc – inne kategorie pojęciowe. Niemniej jednak z punktu widzenia praktycznego, na aktualnym stadium rozwoju historycznego (epoka państw narodowych) wolno umownie traktować je jako bliźniacze. Przedmiotowa praktyka spotykana jest w polskim systemie prawnym, np. Konstytucja RP w zapisach o bezpieczeństwie stanowi przemienne:

87 J. Zając, *Bezpieczeństwo państwa* [w:] K.A. Wojtaszczyk, A. Materska-Sosnowska (red. nauk.), *Bezpieczeństwo państwa. Wybrane problemy*, Warszawa 2009, s. 18.

88 J. Prońko, *Bezpieczeństwo państwa. Zarys teorii problemu i zadań administracji publicznej*, Bielsko-Biała 2007, s. 8–9.

89 Konwencja o prawach i obowiązkach państw podpisana 26 grudnia 1933 roku w Montevideo – pomimo że stanowiła inicjatywę regionalną państw uczestniczących w VII Konferencji Panamerykańskiej, z czasem jej zasady zostały włączone do zasad prawa międzynarodowego.

90 M. Lisiecki, *Diagnoza i prognoza rozwiązań systemowych w zakresie organizacji i zarządzania bezpieczeństwem obywateli* [w:] M. Lisiecki (red.), *Zarządzanie bezpieczeństwem – wyzwania XXI wieku*, Warszawa 2008, s. 9.

raz o bezpieczeństwie państwa (Rzeczypospolitej Polskiej), a innym razem o bezpieczeństwie narodowym (ustalając m.in. Radę Bezpieczeństwa Narodowego)⁹¹. W tym miejscu trzeba zaznaczyć, że terminy *państwo* i *naród* – z uwagi na niewielkie różnice pojęciowe w monokulturowych krajach (jednolitych etnicznie oraz językowo) i przewagę państw narodowych – można utożsamiać oraz używać zamiennie określenia *bezpieczeństwo państwa* oraz *bezpieczeństwo narodowe*⁹². Przyczyn takiego stanu rzeczy należy doszukiwać się w nieprecyzyjnym tłumaczeniu terminu anglojęzycznego *national security* i zignorowaniu różniącego się rozumienia pojęcia *naród* (ang. *nation*) w państwach kontynentalnych i anglosaskich⁹³. W odniesieniu do państw wielonarodowych bardziej precyzyjne wydaje się używanie określenia *bezpieczeństwo państwa*, które w praktyce politycznej wskazuje na zdolność państwa oraz jego społeczeństwa do zapewnienia warunków jego istnienia i rozwoju, a także zachowania nienaruszalności terytorialnej, autonomii politycznej, stabilności wewnętrznej i poprawy życia⁹⁴.

W kontekście analizowanego zagadnienia należy również spojrzeć na bezpieczeństwo przez pryzmat państwa jako organizacji. Państwo bowiem jest powołane do tworzenia warunków bezpiecznego bytu i rozwoju dla wszystkich swoich obywateli. „Jednak współczesne państwo wydaje się bezpieczne, gdy aktywność obywateli nie jest źródłem konfliktów społecznych, a jeśli już się one pojawiają, to nie przynoszą w konsekwencji trwałej destabilizacji jego struktur. Zaburzenia społeczne, które nie eliminują minimum społecznej zgody, koniecznej do legitymizowania władzy, pozwalają w konsekwencji na trwanie organizmu państwowego. Demokracja konstytucyjna daje bowiem gwarancje artykułowania swych interesów różnym grupom obywateli oraz jednostkom. Trudno przy tym zakładać, że mechanizm demokratyczny zagwarantuje niejako automatycznie trwałość strukturalną państwa oraz że społeczny konflikt nie wpłynie na jego byt. Jakość demokracji określa stopień społecznej akceptacji (poszanowania) norm prawnych, ustalonych procedur oraz sprawności struktur państwa w łagodzeniu antagonizmów”⁹⁵.

Bezpieczeństwo państwa nie jest kategorią poddającą się jednoznacznym definicjom. Najogólniej można stwierdzić, że chodzi o taki brak zagrożenia, który

91 S. Koziej, *Między piekłem a rajem. Szare bezpieczeństwo na progu XXI wieku*, Warszawa 2008, s. 34.

92 M. Lutostański, *Podstawy bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. Studium problemów teoretycznych*, Toruń 2015, s. 127.

93 J. Prońko, *Bezpieczeństwo państwa...*, dz. cyt., s. 10.

94 Szerzej: K. Czornik, M. Szynol (red. nauk.), *Wyzwania i zagrożenia dla bezpieczeństwa międzynarodowego pod koniec drugiej dekady XXI wieku*, Katowice 2017.

95 S. Zalewski, *Państwo jako podmiot bezpieczeństwa* [w:] B. Wiśniewski, S. Zalewski (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa w ujęciu systemowym i zadań administracji publicznej*, Bielsko-Biała 2006, s. 13.

umożliwia bezpieczną egzystencję i rozwój państwa⁹⁶. Bezpieczeństwo państwa jest wartością wtórną wobec bezpieczeństwa jednostki i grup społecznych oraz podmiotów prawa międzynarodowego, choć z pewnością nie jest jedynie ich prostą sumą. Można je określić jako zdolność państwa do obrony uznawanych wartości przed zagrożeniami wewnętrznymi i zewnętrznymi. Chodzi zwłaszcza o przetrwanie państwa, zabezpieczenie jego integralności terytorialnej, zachowanie biologicznej egzystencji ludności w nim zamieszkującej oraz zachowanie politycznej niezależności (suwerenności).

W XXI wieku nie ma wątpliwości, że „działania służące zapewnieniu bezpieczeństwa układają się w pewien skomplikowany system [⁹⁷ – przypis K.J.], z zależnymi od siebie podsystemami. Oznacza to, że można wyodrębnić różne zagrożenia oraz wynikające w związku z tym różne systemy bezpieczeństwa. (...), że dotyczą one różnych dziedzin życia i działalności ludzkiej. Odzwierciedleniem tych uwarunkowań jest wyodrębnianie różnych rodzajów bezpieczeństwa. W każdym jednak przypadku tworzenie systemu bezpieczeństwa [⁹⁸ – przypis K.J.], ma na celu zmniejszenie ludzkich obaw i strachu przed tym, co niesie przyszłość”⁹⁹.

W kontekście podjętych rozważań dotyczących teoretycznych aspektów bezpieczeństwa państwa należy zauważyć, że doktryna, a w ślad za nią również ustawodawca używają terminów *bezpieczeństwo wewnętrzne* i *bezpieczeństwo zewnętrzne*. Przy czym nie należy ich utożsamiać z dziedzinami bezpieczeństwa narodowego. Stanowią one raczej dwa aspekty bezpieczeństwa państwa, które wykazują ze sobą coraz więcej powiązań. Wszystkie bowiem sfery bezpieczeństwa państwa, wyróżnione według kryterium przedmiotowego, stanowią rodzaj bezpieczeństwa zewnętrznego lub wewnętrznego. Chociaż w obowiązującym systemie prawnym nie występuje legalna definicja bezpieczeństwa wewnętrznego, w literaturze bardzo

96 W.J. Wołpiuk, *Siły zbrojne w regulacjach Konstytucji RP*, Warszawa 1998, s. 47.

97 Słowo *system* pochodzi z greckiego i oznacza *rzecz złożoną*, jakkolwiek obiekt fizyczny lub abstrakcyjny, w którym można wyróżnić wzajemnie powiązane dla obserwatora elementy. Dlatego też elementy jednego systemu mogą stanowić składniki innych systemów. Z kolei w filozofii systemem nazywa się zbiór tez i twierdzeń stanowiących pewną spójną całość, jak również zasady organizacji czegoś – zbiór przepisów lub reguł obowiązujących w danej dziedzinie. Zgodnie ze *Słownikiem języka polskiego* (źródło: *System*, <https://sjp.pwn.pl/slownik/2576909/system>, dostęp: 15.09.2025) system to „układ elementów mający określoną strukturę i stanowiący logicznie uporządkowaną całość”; to „zespół wielu urządzeń, dróg, przewodów itp., funkcjonujących jako całość”; system to także „narządy lub inne części żywego organizmu pełniące razem określoną funkcję”. Ale system to również: „uporządkowany zbiór twierdzeń, poglądów, tworzących jakąś teorię”; „określony sposób wykonywania jakiejś czynności lub zasady organizacji czegoś”, „całościowy i uporządkowany zespół zdań połączonych ze sobą stosunkami logicznego wynikania”. W tym miejscu należy przywołać T. Kotarbińskiego, którego zdaniem „Termin «system» nasuwa złudną myśl, jakoby się miało do czynienia z produktem systematyzacji” (źródło: T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, Wrocław 1982, s. 337). Trzeba zaznaczyć, że w strukturze systemu mogą występować podsystemy, czyli elementy systemu, które same są systemami.

98 System bezpieczeństwa to zasoby podmiotu wydzielone do realizacji przyjętych koncepcji i zadań, odpowiednio do tych zadań zorganizowane i przygotowane w celu przeciwdziałania globalnym zagrożeniom (źródło: S. Koziej, *Teoria i historia bezpieczeństwa międzynarodowego*, Warszawa-Ursynów 2010, s. 11).

99 J. Kaczmarek, A. Skowroński, *Bezpieczeństwo. Świat – Europa – Polska*, Wrocław 1998, s. 5.

często pojęcie to pojawia się jako antonim bezpieczeństwa zewnętrznego, oznaczającego stan rzeczy, szereg różnego rodzaju okoliczności zachodzących w jego środowisku (w otoczeniu międzynarodowym), charakteryzujący się brakiem niekorzystnych oddziaływań ze strony innych podmiotów, pozwalający na stabilny i prawidłowy jego rozwój (funkcjonowanie), a także stan i proces zabezpieczenia wartości oraz interesów państwa przed negatywnymi czynnikami zewnętrznymi¹⁰⁰. Podział ten można odnieść do realizowanych przez państwo funkcji zewnętrznej i wewnętrznej, które szerzej opisano w kolejnym podrozdziale.

2.2. Zakres przedmiotowy porządku publicznego

Zadaniem państwa jest zagwarantowanie swoim obywatelom odpowiedniego, akceptowalnego poziomu bezpieczeństwa. Współczesne państwo realizuje siedem funkcji¹⁰¹:

- wewnętrzną, która sprowadza się do zapewnienia bezpieczeństwa i porządku wewnątrz kraju, co uzyskuje się przez działanie organów administracji państwa;
- zewnętrzną, która realizowana jest przez działalność prowadzoną w obszarze stosunków z innymi państwami oraz organizacjami międzynarodowymi, w której istotą cechą jest ochrona interesów państwa prowadzona głównie przez służbę dyplomatyczną;
- gospodarczo-organizacyjną, przejawiającą się organizowaniem gospodarki oraz wpływem na procesy gospodarcze;
- socjalną, która wyraża się w dążeniu państwa do zapewnienia obywatelom minimum egzystencji, w efektywnym zwalczaniu bezrobocia, w polepszaniu warunków pracy (bezpieczeństwa i higieny), w dbałości o ochronę środowiska naturalnego oraz doskonaleniu systemu świadczeń socjalnych;
- adaptacyjną, sprowadzającą się do przystosowania państwa do zmieniających się uwarunkowań cywilizacyjnych;
- regulacyjną, rozumianą jako całokształt działalności polegającej na oddziaływaniu na zachodzące procesy społeczne;
- innowacyjną, polegającą na wprowadzaniu przez państwo nowych procesów i przeobrażeń społecznych.

Szczegółowe studium powyższych funkcji państwa wyraźnie wskazuje, że zapewnienie (ochrona) bezpieczeństwa publicznego stanowi jedno z najstarszych zadań publicznych – jeżeli w ogóle nie najstarsze – związanych ściśle z podstawową funkcją władzy publicznej. Biorąc zatem pod uwagę wymienione funkcje państwa, na potrzeby rozwiązania problemu badawczego przyjęto, że bezpieczeństwo

100 W. Kitler, *Pojęcie bezpieczeństwa* [w:] W. Kitler, M. Czuryk, M. Karpiuk (red.), *Aspekty prawne bezpieczeństwa narodowego RP. Część ogólna*, Warszawa 2013, s. 26.

101 K. Wojtaszczyk, *Kompendium...*, dz. cyt., s. 17–24.

wewnętrzne¹⁰² państwa to „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 powszechnego i bezpieczeństwa publicznego;
- w ujęciu szerokim – porządku konstytucyjnego, życia i zdrowia obywateli, majątku narodowego przed bezprawnymi działaniami, a także skutkami klęsk żywiołowych i katastrof technicznych”¹⁰³.

Elementy bezpieczeństwa wewnętrznego



(opracowanie własne)

Mając na względzie ujęcie wąskie pojęcia *bezpieczeństwo wewnętrzne państwa*, poniżej na wstępie zostały przybliżone ogólne kwestie dotyczące porządku konstytucyjnego i bezpieczeństwa powszechnego. W dalszej części natomiast podjęto

102 Pojęcie *wewnętrzne* oznacza „znajdujący się, umieszczony we wnętrzu, w środku czegoś”. Natomiast pod słowem *wewnątrz* należy rozumieć: „w zamkniętej, ograniczonej czymś przestrzeni, we wnętrzu czegoś” (źródło: M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego*, t. 3, Warszawa 1981, s. 682). Jeśli zatem przyjąć, że przedmiotem rozważań jest między innymi państwo, to słowo *wewnętrzne* dotyczyć będzie „czegoś ograniczonego”, a mianowicie jednego z atrybutów państwa, czyli terytorium i społeczeństwa je zamieszkującego.

103 B. Wiśniewski, S. Zalewski (red. nauk.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne RP w ujęciu systemowym i zadań administracji publicznej*, Bielsko-Biała 2006, s. 22–23.

próbę określenia zakresu przedmiotowego bezpieczeństwa publicznego i nierozdzielnie związanego z tym terminem – porządku publicznego.

Porządek konstytucyjny jest pojęciem szerokim, zarówno jako przedmiot badań naukowych, jak też przedmiot ochrony – czynnik bezpieczeństwa państwa. Zaakcentować zatem należy, że prawny aspekt problemu obejmuje całą złożoność relacji pomiędzy państwem demokratycznym a obywatelem i odnosi się szczególnie do problemu ochrony praw człowieka. Ochrona porządku konstytucyjnego, jako aspekt bezpieczeństwa, może być ujmowana przez pryzmat zagrożeń dla wewnętrznej spójności państwa, odporności jego struktur na zagrożenia wewnętrzne i zewnętrzne. Współcześnie presja zmian, jakiej poddawane jest państwo oraz jego instytucje bezpieczeństwa, odczytywana bywa najczęściej poprzez pryzmat procesów globalizacji i rewolucji informacyjnej¹⁰⁴. Natomiast termin *bezpieczeństwo powszechne* można definiować między innymi jako stan zapewniający ochronę życia oraz zdrowia obywateli, a także majątku narodowego przed skutkami katastrof technicznych i klęsk żywiołowych. Może być postrzegane jako proces służący zapewnieniu społeczeństwu (ludności, jednostkom) bezpieczeństwa poprzez ochronę najważniejszych wartości użytecznych (...), czyli w zakresie niezbędnym do przeżycia ludzi w wymiarach biologicznym i bytowo-kulturowym¹⁰⁵.

Najczęściej występującym kataklizmem związanym z bezpieczeństwem powszechnym jest klęska żywiołowa, czyli ekstremalne zjawisko naturalne wywołujące znaczne szkody na terenie przez siebie objętym, pozostawiające po sobie z reguły zmieniony obraz powierzchni ziemi. Wywołuje ono również wysokie straty w gospodarce człowieka, może przemodelować stan przyrody, a nawet nieść ryzyko dla życia ludzkiego. Do klęsk żywiołowych zaliczamy m.in.: powódź, rozległy pożar terenu, trzęsienie ziemi, suszę, tsunami, huragan, wybuch wulkanu, obfite opady śniegu, lawiny śnieżne, ekstremalny mróz lub upał (szczególnie w dłuższym okresie), katastrofy kosmiczne (np. upadek meteorytu, bliskie przejście komety, eksplozja meteoru, wybuch bliskiej supernowej), osuwiska ziemi itd.¹⁰⁶. Drugą kategorią zagrożeń ściśle związanych z bezpieczeństwem powszechnym są katastrofy ekologiczne spowodowane zmianą środowiska przyrodniczego uniemożliwiającą przetrwanie poszczególnym gatunkom lub populacjom roślin i zwierząt lub całym ich grupom. Przyczyn katastrof ekologicznych upatruje się najczęściej w działalności człowieka, jednakże wiele z nich spowodowanych jest czynnikami naturalnymi, mającymi swe źródła w klęskach żywiołowych. Zjawiska zachodzące w przyrodzie, zarówno naturalne, jak i antropogeniczne, postrzegane są jako zagrożenia

104 Szerzej: tamże, s. 28–35.

105 Por. Encyklopedia Bezpieczeństwa Narodowego WAT. Źródło: <https://encyklopedia.revite.pl/articles/view/69> (dostęp: 15.09.2025).

106 B. Wiśniewski, S. Zalewski (red. nauk.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne RP...*, dz. cyt., s. 10, 24–27.

jedynie w kontekście ich niekorzystnego wpływu na życie, zdrowie i mienie ludzi. „Katastrofa jest przede wszystkim zjawiskiem socjocentrycznym i antropocentrycznym, gdyż katastrofa naturalna, która nie dotyczy człowieka bądź społeczności, pozostaje jedynie zjawiskiem geologicznym bądź meteorologicznym”¹⁰⁷. Nie może być zresztą inaczej, gdyż bezpieczeństwo to stan podmiotu (człowieka) i rozpatrywane jest jedynie z punktu widzenia tegoż podmiotu. Zatem wszystko, co nie zagraża temu podmiotowi, nie ma wpływu na stan jego bezpieczeństwa.

Podjmując próbę określenia zakresu przedmiotowego pojęć *bezpieczeństwo publiczne* i *porządek publiczny*, na wstępie raz jeszcze należy zaznaczyć, że zarówno w procesie stanowienia i stosowania prawa, jak i w literaturze prawa przyjęło się używanie terminu *bezpieczeństwo* i *porządek publiczny*. Niemniej jednak pojęcia *bezpieczeństwo* oraz *porządek publiczny* nie są jednoznaczne. Próby ich zdefiniowania w literaturze naukowej były podejmowane wielokrotnie. Edward Ura pod terminem *bezpieczeństwo publiczne* rozumie stan, „w którym ogółowi obywateli indywidualnie nieoznaczonemu, żyjącemu w państwie i społeczeństwie, nie grozi żadne niebezpieczeństwo i to niezależnie od tego, jakie byłyby jego źródła. Ochrona (...) należy do państwa, które określa granice bezpieczeństwa i wypowiada się, co jest niezgodne z bezpieczeństwem i co zakłóca lub może utrudniać normalne funkcjonowanie państwa”¹⁰⁸. Jerzy Zaborowski stoi na stanowisku, że bezpieczeństwo publiczne to „stan faktyczny wewnątrz państwa, który umożliwia bez narażenia na szkody (wywołane zarówno zachowaniem ludzi, jak i działaniem sił natury, techniki itp.) normalne funkcjonowanie organizacji państwowej i realizację jej interesów, zachowanie życia, zdrowia i mienia jednostek żyjących w tej organizacji (...) oraz korzystanie przez te jednostki z praw i swobód zagwarantowanych konstytucją i innymi przepisami prawa”¹⁰⁹. Bezpieczeństwo publiczne według definicji Stefana Bolesty to „system urządzeń i stosunków społecznych uregulowanych przez prawo oraz normy moralne i reguły współżycia społecznego, zapewniające ochronę społeczeństwa i jednostki oraz ich mienia przed grozącymi niebezpieczeństwami ze strony gwałtownych działań ludzi, jak również sił przyrody”¹¹⁰. Władysław Kawka określa z kolei bezpieczeństwo publiczne jako „stan, w którym ogół społeczeństwa i jego interesy oraz państwo wraz ze swymi celami mają zapewnioną ochronę przed szkodami zagrażającymi im z jakiegokolwiek źródła. Ochrona bezpieczeństwa publicznego jest zatem zadaniem państwa, które przez normy prawne ustala, co jest zgodne z bezpieczeństwem, a co

107 J. Konieczny, *Bezpieczeństwo publiczne w nagłych i nadzwyczajnych zagrożeniach środowiska*, Poznań 1995, s. 106.

108 E. Ura, *Prawne zagadnienia bezpieczeństwa państwa*, Rzeszów 1988, s. 101.

109 J. Zaborowski, *Administracyjno-prawne ujęcie pojęć „bezpieczeństwo publiczne” i „porządek publiczny”. Niektóre uwagi w świetle unormowań prawnych 1983–1984*, „Zeszyty Naukowe ASW” 1985, nr 41, s. 129.

110 S. Bolesta, *Pozycja prawna MO w systemie organów PRL*, Warszawa 1973, s. 121.

temu bezpieczeństwu zagraża i jakie środki ochrony tego bezpieczeństwa należy podejmować¹¹¹.

Rozpatrując bezpieczeństwo publiczne jako ważną część działalności ochronnej organów administracji państwowej, można stwierdzić, że stanowi ono pewien pozytywny i jednocześnie oczekiwany stan wewnątrz państwa, będący gwarantem jego istnienia i prawidłowego rozwoju. Zgodnie z przyjętymi zasadami podziału dychotomicznego, jeśli uznajemy za pożądany stan definiowany jako bezpieczeństwo publiczne, to musi występować również stan przeciwny, który można oznaczyć jako *niebezpieczeństwo publiczne*. Jako że zarówno ochrona bezpieczeństwa publicznego, jak również zwalczanie *niebezpieczeństwa* należy do organów państwowych, klarowne jest, że również do nich należy określenie, co jest tożsame z bezpieczeństwem, a co stanowi jego zagrożenie. Z takimi sformułowaniami spotykamy się najczęściej w aktach normatywnych¹¹² rangi ustawowej, jak również w aktach prawnych niższego rzędu. Obszar stosowania tego pojęcia przez ustawodawcę w przepisach prawnych różnej rangi stale się powiększa z uwagi na wzrastającą w świecie prawną, a także społeczną rolę bezpieczeństwa publicznego. Jest ono przede wszystkim wartością konstytucyjną, dla której ochrony dopuszczalne jest ograniczenie korzystania przez obywatela z należnych mu konstytucyjnych wolności i praw¹¹³. Bezpieczeństwo demokratycznego państwa w kontekście art. 31 ust. 3 Konstytucji RP uznawane jest jako wartość wchodząca w skład interesu publicznego¹¹⁴ – jako ogólnego wyznacznika granic wolności i praw jednostki. Należy jednak podkreślić, że nie powinno się interesu publicznego utożsamiać z interesem państwowym ani też przeciwstawiać powinnościom jednostki. Wszystkie z sześciu kategorii interesów szczegółowych opisanych w art. 31 ust. 3 (bezpieczeństwo i porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowie, mienie oraz moralność publiczna) trzeba definiować w oparciu o aksjologię podstaw ustawy zasadniczej, między innymi w nawiązaniu do zasady godności człowieka i zakazu dyskryminacji.

Pomimo że termin *bezpieczeństwo publiczne* nie jest dokładnie zdefiniowany, można podkreślić kilka jego charakterystycznych elementów. Pierwszym jest zagrożenie bezpieczeństwa publicznego ukierunkowane przede wszystkim przeciwko państwu, jego celom i interesom oraz ustrojowi społeczno-politycznemu i ekonomicznemu. Oczywiście jest bowiem, że państwo przez swoją działalność ustawodawczą będzie dążyło do zbudowania takich warunków, które zagwarantują mu istnienie i prawidłowy rozwój. Na drugim miejscu jest *publiczny* charakter zagrożenia. Według *Słownika terminów, zwrotów i sentencji prawniczych*

111 W. Kawka, *Policja w ujęciu historycznym i współczesnym*, Wilno 1939, s. 3–5.

112 Szerzej: B. Wiśniewski, S. Zalewski (red. nauk.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne RP...*, dz. cyt., s. 19–23.

113 Por. art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

114 M. Modliński, *Pojęcie interesu publicznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1932, s. 13.

łacińskich oraz pochodzenia łacińskiego słowo *publiczny* w języku polskim „znaczy państwowy, powszechny, dotyczący ogółu, jawny, związany z urzędem, instytucją, przeznaczony dla wszystkich, odnoszący się do ogółu ludzi, do całego społeczeństwa”¹¹⁵. Zatem *publiczny* charakter zagrożenia oznacza, że może ono mieć negatywny wpływ na warunki życia zbiorowego, bez względu na to, czy bezpośrednio naraża na niebezpieczeństwo dużą zbiorowość, czy też tylko pojedyncze jednostki. W takiej sytuacji obojętne jest źródło tego niebezpieczeństwa, jak i to, czy związane jest to z działaniem, czy też z zaniechaniem działania. Podsumowując dotychczasowe rozważania, należy stwierdzić, że bezpieczeństwo publiczne to stan przejawiający się ochroną porządku prawnego, życia i zdrowia obywateli oraz majątku narodowego przed bezprawnymi działaniami¹¹⁶.

Określenie istoty porządku publicznego należy rozpocząć od przedstawienia jego znaczenia słownikowego. Język polski terminem *porządek* określa stan, strukturę, plan lub układ odznaczający się regularnością, przejrzystością, schludnością, ułożeniem rzeczy w miejscach dla nich przeznaczonych¹¹⁷. Ogólną definicję znajdziemy natomiast w internetowym *Słowniku PWN*, który określa, że porządek publiczny to „życie zgodne z prawami obowiązującymi w społeczeństwie”¹¹⁸, porządek to także regularny układ lub ład¹¹⁹. W tym miejscu należy zaznaczyć, że próby wyjaśnienia owego pojęcia były podejmowane niejednokrotnie w polskiej myśli naukowej. Już w literaturze prawa okresu powojennego na temat pojęcia porządku publicznego wypowiadał się Józef Litwin¹²⁰, który wskazał, że porządek publiczny dotyczy podstawowych warunków współżycia społecznego. Zwrócił on jednocześnie uwagę na obszerny zakres przedmiotowy norm, które regulują porządek publiczny, podkreślając tym samym, że normy te są liczne i różnorodne pod względem przedmiotu, gdyż dotyczą wszystkich dziedzin życia społecznego. Pełniejsze określenie definicji porządku publicznego możemy odszukać w rozważaniach S. Bolesty¹²¹, który zaproponował ujęcie *sensu largo* oraz *sensu stricto* porządku publicznego. W znaczeniu o charakterze ogólnym wspomniany autor kładzie nacisk na wartości społeczno-ekonomiczne, które są bardziej typowe dla „porządku społecznego” aniżeli „porządku publicznego”, gdyż

115 M. Kuryłowicz, *Słownik terminów, zwrotów i sentencji prawniczych łacińskich oraz pochodzenia łacińskiego*, Kraków 2001, s. 76.

116 B. Wiśniewski, S. Zalewski (red. nauk.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne RP...*, dz. cyt., s. 27–28.

117 M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego*, t. 2, Warszawa 1992, s. 832.

118 *Słownik języka polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl/sjp/system;2576909> (dostęp: 15.09.2025).

119 A. Markowski (red.), *Wielki słownik poprawnej polszczyzny PWN*, Warszawa 2011, s. 67.

120 J. Litwin, *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego* [w:] M. Jaroszyński (red.), *Prawo administracyjne*, cz. 4, Warszawa 1953, s. 16.

121 J. Widacki (red.), *Ustrój i organizacja policji w Polsce oraz jej funkcje i zadania w ochronie bezpieczeństwa i porządku. Reforma policji. Cz. I*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa–Kraków 1998.

ich treść łączy się z systemem ideologicznych stosunków społecznych, kształtujących się w rozlicznych sferach życia i działalności społeczeństwa. Zdaniem S. Bolesty tak szeroko rozumiany porządek publiczny, który obejmuje całokształt stosunków społecznych, jest zdeterminowany przez normy prawne i moralne, jak również przez obyczaje oraz reguły współżycia społecznego¹²². W ujęciu węższym, jako porządek publiczny, S. Bolesta definiuje system urządzeń prawnopublicznych oraz stosunków społecznych tworzących się i kształtujących w miejscach niepublicznych oraz w miejscach publicznych – regulowany przez ogół obowiązujących norm prawnych, moralnych i zasad współżycia społecznego, których przestrzeganie determinuje normalne współistnienie jednostek w społecznościach, niezakłócone funkcjonowanie instytucji publicznych, przedsiębiorstw, zakładów państwowych, społecznych i prywatnych oraz zapewnia likwidację różnego typu uciążliwości niebezpiecznych bądź niedogodnych dla społeczeństwa lub jednostek¹²³. Można zatem postawić tezę, że S. Bolesta doszukuje się zbiegu pojęcia porządku publicznego z wieloma obszarami aktywności państwa i społeczeństwa. Zwolennikiem koncepcji obiektywnego, ale i materialnego ujęcia jest Włodzimierz Kubala, który porządek publiczny definiuje jako „istniejący stan stosunków i urządzeń społecznych zapewniających bezpieczeństwo, spokój oraz ład w miejscach ogólnie dostępnych, regulowany normami prawnymi i zasadami współżycia społecznego”¹²⁴.

Władysław Kawka natomiast pojęcie *porządek publiczny* poddaje analizie na dwóch płaszczyznach: prawnej i socjologicznej, określając przy tym jego determinanty. Zdaniem W. Kawki porządek publiczny to zespół norm prawnych oraz pozaprawnych (etycznych, obyczajowych, moralnych itd.), których przestrzeganie determinuje normalne funkcjonowanie jednostek ludzkich w organizacji państwowej. Zaznacza jednocześnie, że na kształt norm porządku publicznego wywierają wpływ momenty polityczne, etyczne, religijne, przyzwoitości, obyczajowości zewnętrznej itd. Stąd są to poglądy zbudowane na tle życia zbiorowego, które przedstawia się różnie w zależności od miejsca, czasu i środowiska¹²⁵. Działania w obszarze zdefiniowania porządku publicznego podjął także Andrzej Misiuk, według którego „porządek publiczny to faktycznie istniejący układ stosunków społecznych, uregulowany przez zespół norm prawnych i innych norm społecznie akceptowalnych, gwarantujący niezakłócone i bezkonfliktowe funkcjonowanie jednostek w społeczeństwie”¹²⁶.

122 S. Bolesta, *Pozycja prawna...*, dz. cyt., s. 101.

123 S. Bolesta, *Pojęcie porządku publicznego w prawie administracyjnym*, „Studia Prawnicze” 1983, z. 1, s. 233.

124 W. Kubala, *Porządek publiczny – analiza pojęcia*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 1981, z. 3.

125 S. Pieprzny, *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w prawie administracyjnym*, Rzeszów 2011, s. 32 i 33.

126 A. Misiuk, *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Warszawa 2008, s. 18.

Mając na uwadze dotychczasowe rozważania, można wskazać, że pojęcie porządku publicznego jest definiowane jako stan polegający na respektowaniu przez ludzi reguł postępowania (nakazów, zakazów, zasad), których nieprzestrzeganie w uwarunkowaniach ich życia w danej zbiorowości narażałoby ich na uciążliwości i konflikty. W wąskim znaczeniu porządek publiczny rozumie się jako dopasowanie się ludzi do ogólnie przyjętego wzorca zachowań w społeczności w odpowiednich sytuacjach i miejscach – w miejscach publicznych, ogólnie dostępnych. Przestrzeganie tych społecznie usankcjonowanych norm jest niezbędnym warunkiem koegzystencji ludzi w zorganizowanym społeczeństwie.

Podejmując próbę wyjaśnienia znaczenia pojęć *bezpieczeństwo publiczne* oraz *porządek publiczny*, należy przybliżyć również rozważania podjęte przez Zdzisława Kijaka, który wyraźnie sygnalizuje brak tożsamości obu stanów, ale również podkreśla ich dynamizm i zależność od szeregu czynników zewnętrznych. Stoi on na stanowisku, że bezpieczeństwo publiczne można określić jako „pożądany stan faktyczny wewnątrz państwa, który niezależnie od szkód wywołanych przez ludzi, siły natury i technikę umożliwia funkcjonowanie całokształtu organizacji państwowych, społecznych, (...) prywatnych itd. oraz zachowanie życia, zdrowia i mienia osób żyjących w tym państwie”¹²⁷. Natomiast porządek publiczny to „pożądany stan faktyczny wewnątrz państwa, regulowany normami prawnymi i zasadami współżycia społecznego, których przestrzeganie umożliwia prawidłowe współżycie zbiorowe w określonym miejscu i czasie”¹²⁸. Należy podkreślić, że Z. Kijak należy do zwolenników całościowego ujmowania zadań ochrony opisanych stanów przez tożsame podmioty ochrony.

Można zatem wskazać, że bezpieczeństwo publiczne i porządek publiczny to określenia, które bardzo często występują łącznie, wzajemnie się uzupełniają i stanowią dwie równorzędnie chronione konstytucyjnie wartości. Ich ochrona, wyraźnie usankcjonowana w ustawie zasadniczej, gwarantuje zapewnienie ludziom bezpiecznych warunków egzystencji. Ochrona bezpieczeństwa publicznego stwarza okoliczności do bezpiecznego funkcjonowania społeczeństwa w danym państwie poprzez zbudowanie zasad, które mają zapewnić ład i porządek. Celem objęcia ochroną porządku publicznego jest zaś zapewnienie utrzymania stanu bezpieczeństwa w państwie poprzez wyciąganie konsekwencji wobec osób naruszających przyjęte normy prawne, jak i zasady współżycia społecznego.

W literaturze przedmiotu dominujące znaczenie mają ujęcia, które zarówno bezpieczeństwo publiczne, jak również porządek publiczny opisują jako stan pożądany. Bardzo często bezpieczeństwo publiczne porównywane jest do stanu

127 Z. Kijak, *Pojęcie ochrony porządku publicznego w ujęciu systemowym*, „Zeszyty Naukowe Akademii Sztuki Wojennej” 1987, nr 47.

128 Tamże.

funkcjonowania państwa oraz jego obywateli, podczas gdy porządek publiczny do mniej artykułowanej sfery przestrzegania norm i utrzymywania sprawności instytucji publicznych¹²⁹. Wszystkie te pojęcia mają jednak charakter administracyjny, czyli taki, który dotyczy kwestii związanych z implementowaniem oraz przestrzeganiem zasad obowiązujących w określonym państwie. Porządek publiczny, podobnie jak bezpieczeństwo publiczne, to również pewien charakterystyczny stan wewnętrzny państwa, bowiem w żadnej zorganizowanej społeczności stanowiący ją członkowie nie mogą materializować swojej woli bez żadnych ograniczeń. Zasady postępowania i współżycia członków społeczności określają stosowne unormowania, jak na przykład obyczaje, zasady moralne, religijne czy normy prawne, które podlegają permanentnym zmianom, a te z kolei wywołują konieczność dostosowania się instytucji powołanych do ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego poprzez systematyczne doskonalenie swej organizacji w wymiarze czynnościowym.

2.3. Zagrożenia i zdarzenia nadzwyczajne – wzajemne relacje

Z pojęciem *bezpieczeństwo* ściśle wiąże się pojęcie *zagrożenie*, będące jego antonimem. Zakładając jednak, że bezpieczeństwo określa m.in. pewien stan, to już zagrożenie, w podstawowym znaczeniu tego słowa, kojarzy się bardziej ze zjawiskiem zakłócającym ten stan¹³⁰. W intuicyjnym rozumieniu zagrożenie oznacza sytuację, w której istotne dla danego podmiotu wartości stają się trudno dostępne (deficytowe), doznają uszczerbku lub są unicestwiane¹³¹. Kazimierz Czarnecki także wskazuje, że zagrożenie jest przeciwieństwem bezpieczeństwa, uznając, że oznacza ono „uświadomiony stan niepewności, niebezpieczeństwa (...)”¹³².

Zgodnie ze słownikami języka polskiego zagrożenie to sytuacja, w której mamy do czynienia z czymś niebezpiecznie groźnym¹³³, jak i stan lub sytuacja, które zagrażają nam czymś lub w których czujemy się zagrożeni¹³⁴. *Wielki słownik poprawnej polszczyzny* definiuje zagrożenie jako sytuację będącą sygnałem czegoś, co może nastąpić, zwykle niepożądanego lub niebezpiecznego¹³⁵, zaś zgod-

129 B. Wiśniewski, S. Zalewski, D. Podleś, K. Kozłowska, *Bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2006, s. 14.

130 Szerzej: J. Prońko, *System kierowania reagowaniem kryzysowym w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń dla ludzi i środowiska*, rozprawa doktorska, AON, Warszawa 2001, s. 23–32.

131 W. Fehler, *Pojęcia oraz typologie bezpieczeństwa i zagrożeń* [w:] B. Wiśniewski (red.), *Bezpieczeństwo w teorii i badaniach naukowych*, Szczytno 2011, s. 27.

132 K. Czarnecki, *Bezpieczeństwo, zagrożenia dzieci i młodzieży w ujęciu psychologicznym* [w:] K. Czarnecki, W. Kojas, M. Rozmus (red.), *Bezpieczeństwo dzieci i młodzieży i jego zagrożenia*, Mysłowice 2001, s. 1.

133 M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego*, t. 3, dz. cyt., s. 907.

134 M. Bańko (red.), *Inny słownik języka polskiego*, Warszawa 2000, s. 1213.

135 A. Markowski (red.), *Wielki słownik...*, dz. cyt., s. 67.

nie z *Małym słownikiem języka polskiego* „zagrozić, zagrażać to grozić czymś, postraszyć, zapowiedzieć coś pod groźbą; stwarzać stan niebezpieczeństwa, stać się groźnym, niebezpiecznym dla kogoś”¹³⁶. Niebezpieczeństwo zaś „to stan, sytuacja, położenie groźące czymś złym, zagrażające komuś”¹³⁷. Terminologia wojskowa przyjmuje z kolei, że zagrożenie jest to „sytuacja, w której istnieje zwiększone prawdopodobieństwo utraty życia, zdrowia, wolności (także swobody rozwoju) albo dóbr materialnych”¹³⁸. W języku angielskim zagrożenie oznacza coś, co może stanowić dla kogoś lub czegoś niebezpieczeństwo, powodować szkody lub straty¹³⁹.

Zagrożenie to stan, któremu towarzyszą często strach i lęk. Przy czym pojęcia te w kontekście zagrożenia są używane naprzemiennie, zaś ich zakresy definicyjne są utożsamiane, ale jednak nie mają one takiego samego znaczenia. Strach to stan emocjonalny o charakterze przedmiotowym (wskazuje to, czego się boimy, np. powodzi, zamachu, wojny itd.), objawiający się w obecności lub przy prawdopodobieństwie wystąpienia niebezpiecznego bodźca. Zwykle towarzyszy mu wewnętrzne, subiektywne odczucie skrajnego poruszenia, pragnienie ataku lub ucieczki. Lęk z kolei nie ma wyraźnie określonego przedmiotu, jest raczej postrzegany jako ogólny stan emocjonalny, „krańcowy niepokój”¹⁴⁰. Próby definiowania i określenia istoty zagrożenia pojawiają się zatem także w opracowaniach z zakresu psychologii i psychiatrii. Adam Frączek i Mirosław Kofta opisują zagrożenie jako rozmaite niebezpieczeństwa o charakterze fizycznym (groźba utraty życia, kalectwo) i społecznym (krytyka, ośmieszenie), a więc sytuacje sygnalizujące możliwość utraty jakichś wartości wysoko cenionych przez jednostkę¹⁴¹.

Prowadząc rozważania na temat istoty zagrożenia, należy pamiętać o jego subiektywnych i obiektywnych wymiarach. Subiektywny jest zawsze sposób percepcji, który w skrajnych przypadkach może przybierać postać obsesyjną. Obiektywną stroną zagrożenia jest natomiast występowanie niekorzystnych i niebezpiecznych dla danego podmiotu czynników, zjawisk i działań¹⁴².

Uwzględniając ogólną charakterystykę pojęcia zagrożenia, można wskazać, że ze względu na źródło oraz sposób jego powstawania można podzielić je na wytworzone przez siły natury i powstałe wskutek działalności człowieka. Takie stanowisko prezentuje m.in. Robert Kates, podkreślając, że zagrożenie jest groźbą

136 S. Skorupka, H. Auderska, Z. Lempicka (red.), *Mały słownik języka polskiego*, Warszawa 1989, s. 965.

137 Tamże, s. 439.

138 M. Laprus, W. Auerbach (red.), *Leksykon wiedzy wojskowej*, Warszawa 1979, s. 510.

139 *Longman Dictionary of Contemporary English*, Warszawa 1989, s. 482.

140 A.S. Reber, *Słownik psychologii*, Warszawa 2000, s. 711; N. Sillami, *Słownik psychologii*, dz. cyt., s. 138.

141 A. Frączek, M. Kofta, *Frustracja i stres psychologiczny* [w:] T. Tomaszewski (red.), *Psychologia*, Warszawa 1976, s. 22.

142 W. Fehler, *Pojęcia...*, dz. cyt., s. 26.

skierowaną do ludzi i środowiska naturalnego¹⁴³. Przyjmując, że zagrożenia naturalne towarzyszą nam raczej niezmiennie od początku ludzkiej egzystencji, to już zagrożenia techniczne zmieniają swój zasięg oraz charakter wraz z rozwojem cywilizacji i postępu techniki. Determinantą wielu zagrożeń była i nadal jest działalność człowieka. Tak więc zagrożenie to szeroki wachlarz zdarzeń, wywołanych celowo lub losowych, które wpływają negatywnie na funkcjonowanie gospodarczych i politycznych struktur państwa, na warunki i sposób życia ludności oraz stan środowiska naturalnego¹⁴⁴. Zagrożenie nie stanowi kategorii samoistnej, ponieważ zawsze dotyczy określonego podmiotu, na który oddziałuje destrukcyjnie. Może ono również wywołać negatywne następstwa, ponieważ każdy podmiot charakteryzuje się większą lub mniejszą podatnością, tj. określonymi słabościami, które mogą spowodować przekształcenie potencjalnego zagrożenia w szkodę¹⁴⁵. Zagrożeniem określamy każdą sytuację, która może prowadzić do wystąpienia szkody¹⁴⁶. Zazwyczaj, myśląc o szkodzie, bierze się pod uwagę przede wszystkim szkody związane z utratą życia, zdrowia lub mienia. Obiektywnie jednak nie są to jedyne negatywne skutki szkody, które mogą wystąpić w związku z zagrożeniem. Stąd też można wyróżnić następujące rodzaje szkód:

- szkody dotyczące psychiki, np. związane z negatywnym postrzeganiem siebie, z przykrymi przeżyciami uczuciowymi, takimi jak: wstyd, strach czy poczucie winy, lub z wystąpieniem zaburzeń w zachowaniu;
- szkody fizyczne, polegające na poniesieniu trwałego lub przemijającego uszczerbku na zdrowiu albo na rozstroju zdrowia (np. wystąpienie choroby, uszkodzenia ciała, cierpienia, bólu czy też dyskomfortu);
- szkody w sferze stosunków społecznych, objawiające się pojawieniem się niekorzystnych relacji międzyludzkich, takich jak: stygmatyzacja, dyskryminacja, ostracyzm czy też utrata dobrego imienia;
- szkody prawne, takie jak: oskarżenie, proces sądowy, aresztowanie;
- szkody materialne, wiążące się z bezpośrednimi lub pośrednimi stratami finansowymi i ekonomicznymi;
- szkody obejmujące godność osobistą, polegające na naruszaniu prywatności, zwyczajów i zachowań¹⁴⁷.

W ścisłym związku z wymienionymi zależnościami pozostaje tzw. poczucie zagrożenia, które wprost wpływa na potrzeby zaspokojenia bezpieczeństwa – im jest

143 R. Kates, *Risk Assessment of Environmental Hazard*, New York 1978, s. 14.

144 S. Korycki, *System bezpieczeństwa Polski*, Warszawa 1994, s. 54.

145 J. Dworzecki, *Bezpieczeństwo w ruchu lądowym na Śląsku*, Bielsko-Biała 2010, s. 18.

146 L. Koperwas, *Zdarzenia niepożądane towarzyszące badaniom klinicznym i możliwości ich zapobiegania cz. I*, http://laboratoria.net/artykul/_item,17964,print,1.html (dostęp: 16.09.2025).

147 Por. tamże, część *Badania kliniczne i ich wpływ na gospodarkę* (dostęp: 16.09.2025).

wyższe, tym zaspokojenie potrzeby bezpieczeństwa jest proporcjonalnie mniejsze i odwrotnie. Jako że poczucie bezpieczeństwa wiąże się z wszystkimi dziedzinami życia i działalności człowieka, budując wielowymiarowy wektor komfortu psychicznego ludzi czujących się bezpiecznie, dlatego i zagrożenia bezpieczeństwa obejmują szerokie spektrum zjawisk zakłócających komfort w określonych dziedzinach życia i działalności bądź w ich różnorodnej konfiguracji¹⁴⁸. Mając to na uwadze, w praktycznej działalności podmiotów zagrożenie funkcjonuje z przymiotnikiem (przymiotnikami), charakteryzując, kogo personalnie lub jakiego obszaru przedmiotowo lub podmiotowo dotyczy.

Z punktu widzenia podjętych rozważań kluczowe miejsce w systemie bezpieczeństwa zajmują zagrożenia dotyczące bezpieczeństwa publicznego. Na zagrożenia w tym obszarze oddziałuje wiele czynników. Niewątpliwym wpływ ma podłoże ekonomiczne, jak i społeczne. To, co się dzieje w kraju, w mniejszym czy większym stopniu wpływa na społeczeństwo i bezpośrednio oddziałuje na postrzeganie i ocenę bezpieczeństwa publicznego¹⁴⁹. Zagrożenie bezpieczeństwa publicznego ukierunkowane jest w pierwszej kolejności przeciwko państwu, jego interesom, celom, ustrojowi społeczno-politycznemu oraz ekonomicznemu. Wskazuje to, że może ono mieć negatywny wpływ na warunki życia zbiorowego, bez względu na to, czy w sposób bezpośredni naraża na niebezpieczeństwo większą zbiorowość, czy tylko pojedyncze jednostki. W takiej sytuacji bez znaczenia jest źródło tego niebezpieczeństwa oraz to, czy wywołane jest działaniem, czy też wynika z zaniechania działania¹⁵⁰. Gruntowna analiza literatury naukowej ukazuje, że pisząc o zagrożeniach bezpieczeństwa publicznego, można wskazać wiele czynników stanowiących swoiste ich korzenie, takich jak:

- wysoki poziom bezrobocia;
- rozwarstwienie ekonomiczne w społeczeństwie;
- poczucie marginalizacji znacznych grup społecznych;
- wzrost migracji zewnętrznej, osłabienie więzi społecznych;
- brak dostatecznej kontroli dostępu do broni palnej;
- częste zmiany i niedoskonałości stanowionego prawa;
- niska efektywność organów ścigania karnego i wymiaru sprawiedliwości;
- nie zawsze skuteczna realizacja polityki fiskalnej;
- brak skuteczności w realizacji przygotowanych programów związanych z przeciwdziałaniem patologii społecznej (w tym także z walką z przestępczością)¹⁵¹.

148 Szerzej: B. Wiśniewski, S. Zalewski (red. nauk.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne RP...*, dz. cyt., s. 119–121.

149 Tamże, s. 122.

150 R. Zięba, *Pojęcie i istota bezpieczeństwa państwa w stosunkach międzynarodowych*, „Sprawy Międzynarodowe” 1989, nr 10, s. 11.

151 Z. Ścibiorek, B. Wiśniewski, R.B. Kuc, A. Dawidczyk, *Bezpieczeństwo wewnętrzne...*, dz. cyt., s. 123.

Wskazując na źródła zagrożeń bezpieczeństwa publicznego, nie sposób oczywiście nie przywołać także gwałtownie wzrastającej liczby zagrożeń związanych z funkcjonowaniem sieci internetowej i z wiążącą się z tym przestępczością w cyberprzestrzeni¹⁵². Dziś, jak nigdy wcześniej, powinniśmy skupić się na prognozowaniu tego rodzaju zagrożeń. Wśród największych zagrożeń w 2024 roku sztuczna inteligencja była tematem numer jeden i ten trend z pewnością utrzyma się w 2025 roku. AI zwiększa efektywność cyberprzestępców, umożliwiając im automatyzację ataków, tworzenie bardziej wiarygodnych wiadomości phishingowych oraz coraz trudniejszych do wykrycia deepfake'ów. Choć AI wykorzystywana jest także do obrony i wykrywania zagrożeń, jej wszechstronność stawia przed liderami cyberbezpieczeństwa nowe wyzwania. Muszą oni uwzględniać zagrożenia związane ze sztuczną inteligencją we wszystkich obszarach¹⁵³.

Wśród zagrożeń bezpieczeństwa publicznego ważne miejsce zajmuje zagrożenie przestępczością powszechną. Związane jest to ze wzrostem przestępczości w ogóle oraz z zauważalnym zjawiskiem pojawiania się nowych rodzajów przestępstw. Nowe typy przestępstw zajmują coraz bardziej widoczne miejsce w klasyfikacji zagrożeń, i to nie tylko z uwagi na efekty, jakie mogą wywołać, ale także ze względu na dużą trudność zbudowania skutecznych mechanizmów zapobiegania tym zagrożeniom. Ważnym obszarem w tym obrębie jest wzrastająca liczba przestępstw popełnianych przez imigrantów¹⁵⁴.

Zagrożeniem dla bezpieczeństwa jest także przestępczość zorganizowana, która cechuje się istnieniem zorganizowanej i stabilnej hierarchii w strukturach przestępczych, osiąganiem korzyści z działalności przestępczej, stosowaniem siły i zastraszaniem¹⁵⁵, jak również posługiwaniem się korupcją w celu zapewnienia sobie bezkarności. Tempo rozwoju przestępczości, zwłaszcza międzynarodowej i transgranicznej, sprawia, że istnieje konieczność podjęcia adekwatnych do rozmiarów, nasilenia i specyfiki tego zjawiska działań, skierowanych zarówno na zapobieganie, jak i na reagowanie w sytuacji bezpośredniego zagrożenia. Niestety,

152 Zagadnienie bezpieczeństwa cyberprzestrzeni i konieczności międzynarodowej współpracy w tym zakresie wyka-
zały już Komisja Europejska i Parlament UE, opracowując dyrektywę NIS, czyli Dyrektywę Parlamentu Europejskiego
i Rady (UE) w sprawie środków na rzecz wysokiego poziomu bezpieczeństwa sieci i systemów teleinforma-
tycznych na terytorium Unii, przyjętą w głosowaniu Parlamentu Europejskiego 6 lipca 2016 r. Por. Komisja Europejska,
EU Cybersecurity plan to protect open internet and online freedom and opportunity, Bruksela, 7.02.2013, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-94_en.htm (dostęp: 12.09.2025).

153 7 największych cyberzagrożeń w 2025 roku: Prognoza dla CISO (Chief Information Security Officer), <https://resilia.pl/blog/prognoza-cyberzagrozen-w-2025-roku/> (dostęp: 16.09.2025).

154 Szerzej: *Polska nie jest gotowa na walkę z imigranckimi grupami przestępczymi*, Eksperti: Polska nie jest gotowa na walkę z imigranckimi grupami przestępczymi (dostęp: 16.09.2025).

155 Działalność zorganizowanych grup przestępczych jest zjawiskiem cały czas aktualnym i wymagającym zdecydowa-
nych działań ze strony instytucji państwowych. Por. *Pseudokibice podejrzani o najcięższe przestępstwa przeciwko życiu i zdrowiu – aktualizacja*, <http://policja.pl/pol/aktualnosci/158971,Pseudokibice-podejrzani-o-najcięższe-przestępstwa-przeciwko-życiu-i-zdrowiu.html> (dostęp: 11.09.2025).

prognozy są pesymistyczne, wskazują bowiem, że międzynarodowa przestępczość zorganizowana będzie się rozwijać. Unia Europejska to dom dla wielu narodowości, stanowiących społeczność zagrożoną m.in. transgraniczną zorganizowaną przestępczością, nielegalną migracją czy terroryzmem. Zagrożenie atakami terrorystycznymi stanowi część rzeczywistości międzynarodowej wszystkich państw, jest rozprzestrzeniającą się chorobą współczesnego ładu międzynarodowego. Terytorium Polski może zostać wykorzystane do działań o charakterze logistycznym lub wspomagającym działalność terrorystyczną. Rozprzestrzenianiu się terrorystów na terytoria krajów, które podobnie jak Polska znajdują się aktualnie na peryferiach międzynarodowego terroryzmu, sprzyja postępująca globalizacja procesów gospodarczych. O skuteczności działań w tym zakresie decydują głównie ciągłość i konsekwencja oraz interes narodowy, którego wyrazem musi być wspólne stanowisko służb i instytucji odpowiedzialnych za szeroko rozumiane bezpieczeństwo.

W dzisiejszych realiach, analizując tematykę zagrożeń bezpieczeństwa nie sposób oczywiście pominąć zagrożeń hybrydowych. Na sposób ich postrzegania oczywisty wpływ miały dwa konflikty zbrojne. Pierwszym z nich była wojna Izraela z Hezbollahem, która przez część analityków została nazwana hybrydową. Drugim, skutkującym częstszym i szerszym wykorzystaniem tego terminu, są wydarzenia w Ukrainie mające swój początek w 2014 roku. Aneksja Krymu została bowiem przeprowadzona przy pomocy oddziałów wojskowych używających siły w ograniczonym zakresie, występujących początkowo bez oznaczeń przynależności państwowej¹⁵⁶. Na możliwość wystąpienia działań terrorystycznych jako elementu działań hybrydowych uwagę zwracają różni badacze problemu¹⁵⁷.

Podjmując problematykę zagrożeń w kontekście doskonalenia działania Policji, nie można pominąć kwestii dotyczących bezpieczeństwa na drogach i wodach. Przykładowo, chociaż w 2017 roku odnotowano poprawę bezpieczeństwa na drogach w stosunku do roku 2016, jednak polskie drogi i tak należały do najbardziej niebezpiecznych w Unii Europejskiej¹⁵⁸. Porównując dalej, rok 2024 w stosunku do 2023, odnotowano także wzrost liczby wypadków (+2,8%), wzrost liczby ofiar śmiertelnych (+0,2%), wzrost liczby rannych (+2,7%) w tym liczby ciężko rannych (+2,6%) oraz znaczny wzrost liczby kolizji (+6,7%). Wskaźniki zagrożeń wynosiły odpowiednio:

156 M. Piekarski, *Możliwe scenariusze zagrożeń terrorystycznych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w kontekście zagrożeń hybrydowych* [w:] D. Szalchter (red.), *Terroryzm, studia, analizy, prewencja*, Warszawa 2022, s. 74.

157 Por. A. Gasztold, P. Gasztold, *The Polish Counterterrorism System and Hybrid Warfare Threats*, „*Terrorism and Political Violence*” 2020, <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09546553.2020.1777110?journalCode=ftpv20> (dostęp: 13.09.2025).

158 Por. Krajowa Rada Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, *Stan bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz działania realizowane w tym zakresie w 2017 r.*, <http://www.krbrd.gov.pl/pl/test.html> (dostęp: 31.12.2018).

- wskaźniki zagrożeń demograficznych I – 57,3% (wypadków na 100 tys. mieszkańców);
- wskaźnik demograficzny II – 5,0 (zabitych na 100 tys. mieszkańców);
- ciężkość wypadków – 8,8 (zabitych na 100 tys. mieszkańców);
- gęstość wypadków – 5,0 (wypadków na 100 km)¹⁵⁹.

Jeżeli chodzi o zagrożenia utonięciem, to Polska również należy do światowej czołówki. Według opracowania Najwyższej Izby Kontroli – w Unii Europejskiej jesteśmy liderem w tym niechlubnym rankingu. W Polsce w wodzie ginie, proporcjonalnie, dwukrotnie więcej osób niż w pozostałych krajach Unii. W roku 2024 utopiły się, według policyjnych danych, aż 444 osoby (dla porównania: 2023 – 450; 2022 – 419; 2021 – 408; 2020 – 460)¹⁶⁰. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli przyczyna takiego stanu rzeczy tkwi w braku ludzi, wyposażenia oraz pieniędzy na zapewnienie bezpieczeństwa wypoczywającym nad wodą.

Coraz poważniejszym wyzwaniem dla bezpieczeństwa publicznego są tzw. zagrożenia społeczne, z bezrobociem na czele. Według danych Głównego Urzędu Statystycznego, najnowsze dane o bezrobociu rejestrowanym w Polsce wskazują, że wskaźnik bezrobocia wzrósł do poziomu 5,4 proc., co oznacza wzrost o 0,3 punktu procentowego w porównaniu z grudniem 2024 roku¹⁶¹. Bezrobocie w skali globalnej, w połączeniu z nędzą i brakiem perspektywy poprawy warunków bytowych w krajach słabo rozwiniętych, stało się przyczyną masowej migracji¹⁶², zarówno legalnej, jak i nielegalnej, do krajów bogatych. Niekontrolowany napływ kilku milionów migrantów z Afryki do Europy stanowi obecnie największe zagrożenie dla bezpieczeństwa¹⁶³. Masowa migracja z krajów słabo rozwiniętych i biednych często jest wynikiem występujących tam konfliktów, prześladowań politycznych, zjawiska państw „w stanie rozkładu”, dewastacji środowiska, trudności w dostępie do wody pitnej. Migracje i zmiany demograficzne mogą, jak uczy doświadczenie państw zachodnich, generować w krajach z dużym odsetkiem ludności napływowej przesunięcia w tradycyjnych strukturach społecznych oraz napięcia polityczne i społeczne.

W dalszej części wyjaśniono znaczenie pojęcia *zdarzenie nadzwyczajne*, aby następnie określić wzajemne relacje między nim a pojęciem zagrożenie.

159 Raport Krajowej Rady Bezpieczeństwa Drogowego, Stan bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz działania realizowane w tym zakresie w 2024 r., <https://www.krbrd.gov.pl/baza-wiedzy/raporty-o-stanie-brd/> (dostęp: 17.09.2025).

160 Dane ze statystyki Policji, <https://statystyka.policja.pl/st/wybrane-statystyki/utonięcia> (dostęp: 17.09.2025).

161 *Stopa bezrobocia w Polsce. Nowe dane mogą niepokoić*, <https://www.money.pl/gospodarka/stopa-bezrobocia-w-polsce-nowe-dane-moga-niepokoic-7128983615294336a.html> (dostęp: 15.09.2025).

162 Migracja – przesiedlenie się, wędrówka ludności. Por. W. Kopaliński, *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*, Warszawa 1990, s. 332.

163 A. Olech, K. Siekierka, K. Badzyńska, *Masowa migracja jako główny problem Europy i świata*, Białystok 2021, s. 55.

Przy czym należy podkreślić, że zarówno w aktach prawnych, jak i w dokumentach często używa się terminu *nadzwyczajne zagrożenie*. Definicja legalna nadzwyczajnego zagrożenia (z dookreśleniem – środowiska) została zawarta w uchylonej już ustawie z dnia 31 stycznia 1980 r. *o ochronie i kształtowaniu środowiska*, zgodnie z którą przez nadzwyczajne zagrożenie środowiska należy rozumieć zagrożenie spowodowane gwałtownym zdarzeniem, niebędącym jednak klęską żywiołową, które może wywołać znaczące zniszczenie środowiska lub pogorszenie jego stanu, stwarzające także powszechne niebezpieczeństwo dla ludzi oraz środowiska¹⁶⁴. Amerykańska Federalna Agencja Zarządzania Kryzysowego (FEMA)¹⁶⁵ zagrożeniem nadzwyczajnym określa każde nadzwyczajne wydarzenie o takim stopniu, że wymaga ono przeznaczenia całości sił i środków (na danym poziomie administracji) lub kombinacji własnych środków i agencji z zewnątrz, delegowanych do opanowania sytuacji. Z kolei według Departamentu Spraw Humanitarnych ONZ zagrożenie nadzwyczajne to „nagle i nieoczekiwane wydarzenie pociągające za sobą konieczność natychmiastowych działań”¹⁶⁶. Nadzwyczajne zagrożenie to „zjawiska lub wydarzenia, które zagrażają zdrowiu, życiu ludzi oraz mieniu w sposób masowy na znacznym obszarze, wywołując rozległe straty sanitarne i materialne”¹⁶⁷, jak również zjawiska lub wydarzenia, które zagrażają zdrowiu, życiu ludzi oraz mieniu w sposób masowy na znacznym obszarze, wywołując rozległe straty sanitarne i materialne¹⁶⁸.

Z kolei *Słownik języka polskiego* zdarzeniem nazywa „to, co się zdarzyło, wydarzyło, zaszło, co się stało; wypadek, wydarzenie”¹⁶⁹. *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego* definiuje zdarzenie nadzwyczajne (ang. *sudden threat*) jako nagle i nieoczekiwane wydarzenie pociągające za sobą konieczność natychmiastowych działań własnymi siłami lub zmobilizowanymi z zewnątrz, dla opanowania sytuacji¹⁷⁰. Zatem – na podstawie definicji słownikowych – aby dane wydarzenie traktować w kategorii zdarzenia nadzwyczajnego, coś musi się nagle i nieoczekiwanie wydarzyć, a dla opanowania powstałej sytuacji konieczne jest podjęcie natychmiastowych działań.

164 Art. 104 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. *o ochronie i kształtowaniu środowiska* (Dz. U. nr 3, poz. 6, art. 104) akt archiwalny.

165 FEMA (Federal Emergency Management Agency), <https://www.fema.gov/about-agency> (dostęp: 30.12.2024).

166 UN. Department of Human Affairs, *Complex Emergencies and Natural Disasters in 1992. An overview*, Special Edition, Geneva, January/February 1993.

167 Por. *English Language Dictionary*, The University of Birmingham, 1990.

168 *Zagrożenia*, Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Krakowa, http://www.bip.krakow.pl/?sub_dok_id=15891 (dostęp: 02.09.2025).

169 *Zdarzenie*, Słownik języka polskiego pod red. W. Doroszewskiego, <https://sjp.pwn.pl/doroszewski/zdarzenie;5528692.html> (dostęp: 17.09.2025).

170 J. Kaczmarek, W. Łepkowski, B. Zdrodowski (red. nauk.), *Słownik terminów...*, dz. cyt., s. 75.

Nadzwyczajne zdarzenia to sytuacje negatywnie wpływające na poziom życia ludzi i ich status materialny, a także na środowisko naturalne. Jest to pojęcie szerokie pod względem treści, pojęcie łączące fakt wystąpienia zdarzeń niekorzystnie wpływających na funkcjonowanie społeczeństwa i stan środowiska naturalnego. Zdarzenie nadzwyczajne można także określić jako szkodliwe fizyczne zdarzenie lub zjawisko związane z działalnością człowieka, którego rezultatem jest śmierć, straty, zranienia, szkody w mieniu, zakłócenie funkcjonowania społecznego i gospodarki oraz degradacja środowiska naturalnego¹⁷¹.

Zdarzenie nadzwyczajne stanowi swoistą zmaterializowaną fazę narastającej sytuacji zagrożenia, tworzącą się w wyniku pojawiających się negatywnych okoliczności lub stanów. W zdarzeniu takim wiodącą rolę odgrywa fakt odczuwalnej lub prawdziwej utraty kontroli nad rozwijającą się sytuacją i bardzo często brak koncepcji jej opanowania. Można zatem zauważyć, że wielokrotnie jest to sytuacja powstała w efekcie zaburzenia stabilnego dotąd procesu, grożąca utratą inicjatywy oraz koniecznością godzenia się na przyjmowanie niekorzystnych warunków, które wymagają podjęcia bardziej zdecydowanych kroków zapobiegawczych. Zdarzenie nadzwyczajne oznacza zatem zmaterializowaną konsekwencję niewyeliminowanego na czas zagrożenia. Przedmiotowe zdarzenie może być mniej lub bardziej rozległe, może mieć różny pułap, okres trwania, ale każdorazowo kończy dotychczasowy stan rzeczy.

W sytuacji zaistnienia zdarzenia nadzwyczajnego często zdarza się, że występują ograniczenia czasowe w podejmowaniu decyzji. W sytuacjach tych może się także pojawić element zaskoczenia, nie zawsze bowiem do końca można przewidzieć, jakie skutki będą miały podjęte decyzje i zastosowane rozwiązania. Zdarzeniom nadzwyczajnym bardzo często towarzyszy silna presja czasu, jak i otoczenia, co w ogromnym stopniu utrudnia identyfikację pojawiających się nowych zagrożeń.

Mając na uwadze powyższe, można wyróżnić pewne wspólne cechy charakteryzujące zdarzenia nadzwyczajne, m.in.:

- zaskoczenie;
- deficyt informacji;
- spóźnione reakcje;
- utratę kontroli, odczuwalną lub rzeczywistą;
- zagrożenie żywotnych interesów;
- wydarzenia, które są coraz groźniejsze;
- wzrost napięcia psychicznego;
- panikę;
- skrupulatną kontrolę z zewnątrz (opinia publiczna, media);

171 S. Lipski, R. Leszczyński, *Kryzys – zagrożeniem bezpieczeństwa i społeczeństwa. Wizja, misja i zasady systemu zarządzania w sytuacjach kryzysowych*, „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka” 2010, nr 1–2, s. 21.

- wytwarzanie się mentalności obłąconych;
- przerwanie normalnych procesów podejmowania decyzji¹⁷².

Należy zaznaczyć, że wskazane cechy stanowią oczywiście przykładowy katalog i nie zawsze muszą wystąpić w każdym przypadku zaistnienia zdarzenia nadzwyczajnego, wymagają jednak podjęcia działań wykraczających bardzo często poza przyjęte standardy działania. Niepodjęcie bowiem takich działań nie doprowadzi do likwidacji realnie zaistniałych niebezpiecznych zdarzeń lub przynajmniej minimalizacji ich skutków.

Konkludując powyższe rozważania, można stwierdzić, że zdarzenie nadzwyczajne to fakt będący konsekwencją zagrożenia, wymagający podjęcia ponadstandardowych działań likwidujących lub minimalizujących skutki jego zaistnienia.

Z punktu widzenia organizacji działania Policji istotne znaczenie mają zagrożenia i zdarzenia nadzwyczajne wymienione w zarządzeniu nr 36 Komendanta Głównego Policji z dnia 14 listopada 2017¹⁷³, do których – w procedurach stanowiących załączniki do zarządzenia – zostały określone zadania do wykonania w jednostkach organizacyjnych Policji. Kwestie dotyczące prawno-organizacyjnych uwarunkowań działania Policji na wypadek wystąpienia wymienionych zagrożeń i zdarzeń nadzwyczajnych oraz w sytuacji zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w przypadku wojny są przedmiotem badań rozdziału trzeciego.

2.4. Uogólnienia i wnioski

Czym jest bezpieczeństwo w drugim dziesięcioleciu XXI wieku? Udzielenie odpowiedzi na to pytanie wpisuje się w nurty ujęcia pozytywnego albo negatywnego definiowania, wyjaśniania i klasyfikowania bezpieczeństwa. Myśląc o bezpieczeństwie, bierzemy zazwyczaj pod uwagę sprawny system współdziałania, współpracy i partycypacji wielu podmiotów na rzecz bezpieczeństwa. Najczęściej to skuteczna reakcja na zdarzenie lub zjawisko powodujące zagrożenie wpływa na poprawę bezpieczeństwa, a w tym na poczucie bezpieczeństwa jednostki i grupy. Trzeba zdać sobie sprawę, że nie istnieje stan wolny od jakichkolwiek zagrożeń. Jednak tam, gdzie to tylko możliwe, można starać się ich unikać. Bezpieczeństwo jest kategorią dynamiczną, nie można go osiągnąć i utrzymywać na stałe bez dalszych starań.

Przeciwstawne wobec siebie pojęcia *bezpieczeństwo* i *zagrożenie* nie mogą funkcjonować rozdzielnie, ponieważ każde z nich straciłoby wówczas swoje znaczenie. W tym rozumieniu stawianie ich w opozycji podkreśla istotę każdego z nich indywidualnie. Badając zatem bezpieczeństwo, eksplorujemy również zagrożenia

172 Por. *Zarządzanie sytuacjami kryzysowymi*, Materiały z polsko-kanadyjskiej konferencji „Administracja wobec sytuacji kryzysowych”, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, 6–8 maja 1998, s. 4.

173 Dz. Urz. KGP z 2017 r., poz. 73 (ze zm.).

jako stan, który może pozbawić człowieka stabilności i trwałości cenionych przez niego przekonań, zasad oraz przedmiotów. W identyfikowaniu, jak i rozumieniu bezpieczeństwa fundamentalne są założenia Daniela Freia, szwajcarskiego politologa, który postrzega bezpieczeństwo w kategoriach stanu: braku bezpieczeństwa, obsesji, fałszywego bezpieczeństwa i stanu bezpieczeństwa. Z tych założeń można wnioskować, że podstawą właściwego definiowania bezpieczeństwa jest jego postrzeganie, zbudowane na naukowych oraz rzeczywistych przesłankach. Bezpieczeństwo ma charakter aksjologiczny i ontologiczny, a także z punktu widzenia poznania – metodologiczny.

W podsumowaniu powyższych rozważań można stwierdzić, że bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne państwa stanowią dwa aspekty bezpieczeństwa państwa. Nie należy ich mylić z dziedzinami bezpieczeństwa narodowego, które krzyżują się z zakresem bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego. Powoduje to, że bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne państwa, mimo oczywistych różnic, są dwoma aspektami ze sobą powiązanymi i nawzajem się przenikającymi. W ślad za tym instrumenty ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego są bardziej skomplikowane aniżeli te w przeszłości, zwłaszcza mając na uwadze zagrożenie terrorystyczne i typowe stosowanie do jego zwalczania środków o charakterze zarówno policyjnym, jak i wojskowym¹⁷⁴.

W zakresie określonym w Konstytucji RP i aktach prawnych rangi ustawy Rada Ministrów zapewnia bezpieczeństwo wewnętrzne państwa¹⁷⁵. Bezpieczeństwo to pozostaje bowiem w ścisłym związku z zagrożeniami i oznacza zdolność do przeciwstawienia się im. Zagrożenia te mogą prowadzić do powstania sytuacji konfliktowych¹⁷⁶, a brak zainteresowania stron, których mogą dotyczyć, wywołuje w konsekwencji stan naruszający oczekiwany i akceptowany poziom bezpieczeństwa¹⁷⁷.

Należy również zaznaczyć, że bezpieczeństwo wewnętrzne państwa tworzą bezpieczeństwo publiczne i powszechne oraz bezpieczeństwo ustrojowe¹⁷⁸. Niezbędne wydaje się odniesienie przynajmniej do pierwszej z tych kategorii, która na co dzień jest niezwykle istotna, m.in. z punktu widzenia gwarancji praw przysługujących obywatelom. Termin *bezpieczeństwo publiczne* może być definiowany jako idealny stan braku zagrożeń w życiu jednostki i zbiorowości. We współczesnym państwie stan taki realnie nie występuje, lecz stale są podejmowane działania zmierzające do ochrony wartości i dóbr, zarówno zbiorowych, jak i indywidualnych. W tym

174 K. Dunaj, *Istota bezpieczeństwa państwa* [w:] M. Czuryk, K. Dunaj, M. Karpiuk, K. Prokop, *Bezpieczeństwo państwa...*, dz. cyt., s. 22.

175 Art. 146 ust. 4 pkt 7 Konstytucji RP.

176 Szerzej: J. Prońko, B. Wiśniewski, T. Wojtuszek (red. nauk.), *Kryzys...*, dz. cyt., s. 11–74.

177 R. Olszewski, *Lotnictwo...*, dz. cyt., s. 95.

178 B. Wiśniewski, S. Zalewski (red. nauk.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne RP...*, dz. cyt., s. 7.

sensie bezpieczeństwo publiczne oznacza gotowość do podjęcia działań przez właściwe organy administracji publicznej na rzecz zapobiegania zagrożeniom oraz skutecznego i niezwłocznego reagowania na sytuacje godzące w dobro państwa, porządek publiczny bądź życie, zdrowie i mienie obywateli¹⁷⁹. Należy zauważyć, że termin *bezpieczeństwo publiczne* jest niezwykle trudny do uchwycenia z uwagi na dynamicznie zmieniającą się rzeczywistość społeczną wokół nas, pojawianie się nowych zagrożeń, wymagań względem reprezentujących państwo instytucji czy zmian powszechnie obowiązującego prawa. W demokracji konstytucyjnej to ustawa zasadnicza gwarantuje zapewnienie bezpieczeństwa w makro- i mikroskali, wskazując wymagany w państwie porządek prawny.

Mając na uwadze powyższe, można wyodrębnić następujące typowe elementy dla terminu *bezpieczeństwo publiczne*:

- zagrożenia bezpieczeństwa publicznego skierowane są głównie przeciwko państwu, jego interesom i celom oraz ustrojowi społeczno-politycznemu i ekonomicznemu;
- zagrożenia mają charakter publiczny, co oznacza, że mogą one pejoratywnie wpływać na warunki życia zbiorowego, niezależnie od tego, czy bezpośrednio narażają na niebezpieczeństwo większą zbiorowość, czy tylko indywidualne jednostki¹⁸⁰.

Należy zatem stwierdzić, że „bezpieczeństwo publiczne to stan przejawiający się ochroną porządku prawnego, życia i zdrowia obywateli oraz majątku narodowego przed bezprawnymi działaniami”¹⁸¹. Porządek publiczny, podobnie jak bezpieczeństwo publiczne, to również pewien zdefiniowany stan wewnętrzny państwa, albowiem w żadnej zorganizowanej społeczności tworzący ją członkowie nie mogą realizować swojej woli bez żadnych ograniczeń. Zasady postępowania i współżycia członków społeczności określają stosowne unormowania, jak na przykład obyczaje, normy moralne, religijne czy normy prawne.

Podsumowując dotychczasowy zróżnicowany i obszerny dorobek naukowy, można zauważyć, że porządek publiczny to pewien uzgodniony i przejrzysty kompromis, wymagający dopasowania się do ustalonego wzoru postępowania zgodnego z normami prawnymi, zasadami współżycia społecznego, zwyczajami i zasadami moralnymi. W zamian zapewnia bezpieczeństwo i stabilność obowiązujących reguł prawnych oraz gwarantuje właściwą koegzystencję pojedynczych osób w społeczeństwie.

Już w okresie międzywojennym, a dokładnie w 1922 roku, Feliks Ochimowski zaznaczył, że bezpieczeństwo publiczne było utożsamiane jedynie z Policją.

179 U. Kalina-Prasznic (red.), *Encyklopedia prawa*, Warszawa 2000, s. 65.

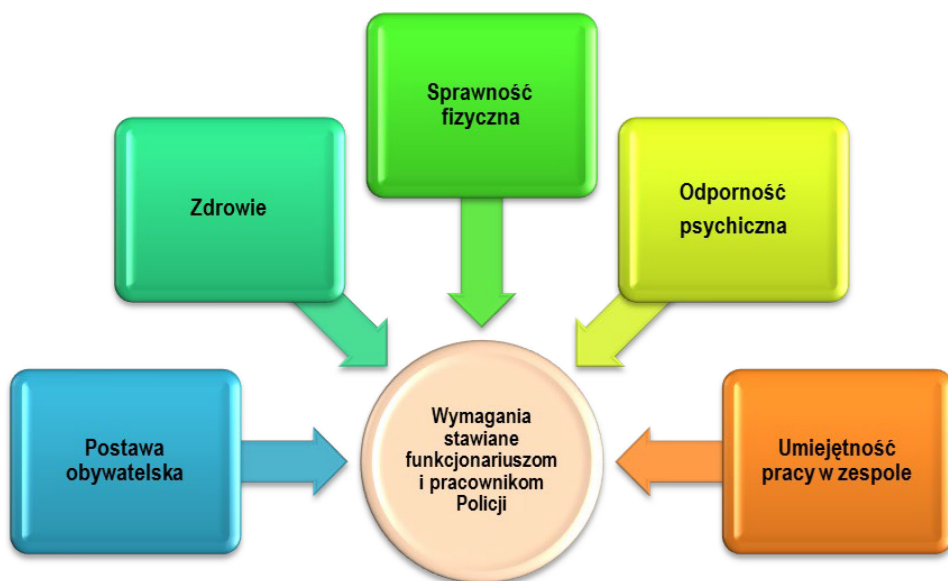
180 B. Wiśniewski, S. Zalewski (red. nauk.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne RP...*, dz. cyt., s. 27–28.

181 Tamże, s. 28.

Podkreślił jednocześnie, że zależy ono nie tylko od organów ochraniających i występujących pod taką lub inną nazwą, ale także od zaangażowania i troski państwa o obywateli, od rozwoju cywilizacyjnego, oświaty, dobrobytu, jak też poziomu moralnego, kształtowanego przez stulecia¹⁸². Wzrastający poziom świadomości społecznej i prawnej polskiego społeczeństwa stawia coraz większe wymagania nie tylko przed Policją, ale też przed innymi instytucjami, służbami, strażami, realizującymi zadania w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego. Z nich z kolei wypływają wymagania stawiane funkcjonariuszom i pracownikom Policji.

Wydać się, że do najważniejszych i najbardziej pożądanых cech, jakimi winni charakteryzować się funkcjonariusze Policji (oczywiście w różnym stopniu), należy zaliczyć: postawę obywatelską, odpowiedni stan zdrowia i sprawność fizyczną adekwatną do zajmowanego stanowiska, odporność na stres oraz umiejętność pracy w zespole.

Wymagania stawiane funkcjonariuszom i pracownikom Policji



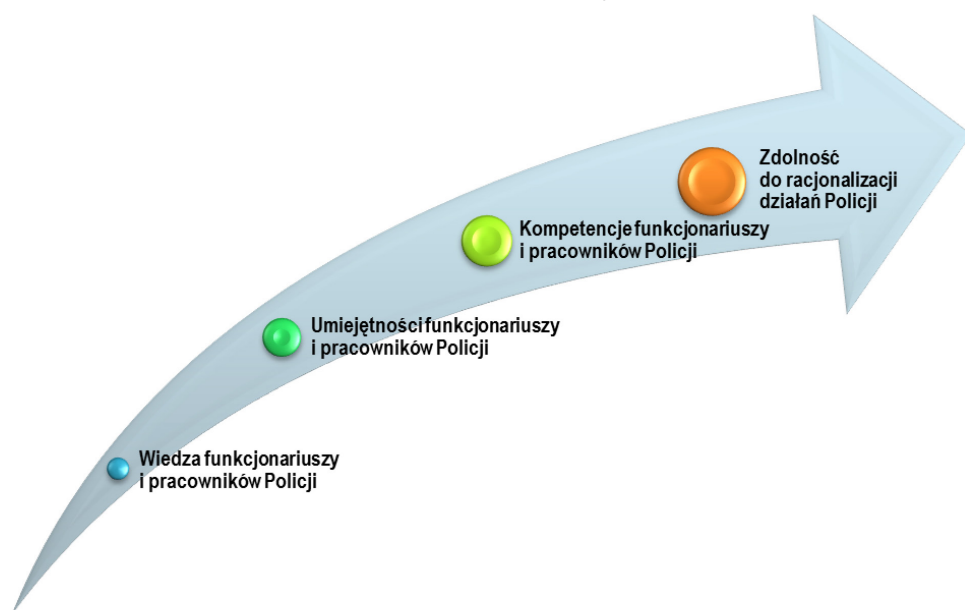
(opracowanie własne na podstawie Z. Dziubiński, *Zdrowie – wartość dana czy kreowana* [w:] „Wychowanie Fizyczne i Zdrowotne” 1989, nr 2, s. 45 oraz M. Perzyna, *Edukacja dla bezpieczeństwa w uczelniach wojskowych*, Akademia Sztuki Wojennej, Warszawa 2018, s. 73).

182 F. Ochimowski, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1922, s. 395.

Zaprezentowane wyżej wymagania pozwalają stwierdzić, że zasadniczy wpływ na jakość działania Policji ma jednak pojedynczy funkcjonariusz i pracownik dysponujący wiedzą, umiejętnościami i kompetencjami niezbędnymi do mierzenia się ze współczesnymi wyzwaniami, zagrożeniami i zdarzeniami nadzwyczajnymi. Funkcjonariusz i pracownik muszą być gotowi do podejmowania również działań racjonalizacyjnych, zwiększających skuteczność zabiegów Policji o jak najwyższy poziom bezpieczeństwa i porządku publicznego. Jednocześnie należy podkreślić, że praca w zawodzie policjanta stawia szczególnie wysokie wymagania osobom, które ją wykonują. Specyfika zawodu wiąże się z poziomem bezpieczeństwa i porządku publicznego, a co za tym idzie – powoduje znaczne obciążenie psychiczne oraz fizyczne¹⁸³.

Wzajemne relacje między wspomnianymi wymaganiami kształtują się następująco:

Wzajemne relacje między wymaganiami stawianymi funkcjonariuszom i pracownikom Policji



(opracowanie własne na podstawie T. Siuda, *Edukacja dla bezpieczeństwa w wybranych czasopismach* [w:] *Edukacja dla bezpieczeństwa i pokoju w obliczu wyzwań XXI wieku*, cz. 2, *Edukacja do bezpieczeństwa, pokoju i praw człowieka*, Akademia Podlaska, Siedlce 2001, s. 116 oraz M. Perzyna, *Edukacja dla bezpieczeństwa w uczelniach wojskowych*, Akademia Sztuki Wojennej, Warszawa 2018, s. 73).

183 S. Woszczyk, J. Domagalska, A. Żelazko, P. Nowak, *Stres i sposoby radzenia sobie z nim przez policjantów i strażaków*, Warszawa 2016, s. 11.

Takie podejście pozwala stwierdzić, że jakość zadań wykonywanych przez Policję jest w pierwszej kolejności pochodną służby pojedynczych funkcjonariuszy i pracowników Policji oraz zespołów tworzonych przez nich na najniższych poziomach organizacyjnych. Uwarunkowania służby bardzo często bowiem wywołują silne napięcia psychiczne i emocjonalne, generujące liczne konsekwencje, przede wszystkim nadmierną absencję chorobową oraz mniejszą efektywność pracy, co w efekcie może doprowadzić do wypalenia zawodowego¹⁸⁴.

184 Szerzej: G.Ch. Mahakud, J. Kaur, S. Arora, *A psychological study of stress, personality and coping in police personnel*, 2021, <https://ijip.in/wp-content/uploads/2021/12/18.01.151.20210904.pdf> (dostęp: 19.09.2025).

3. Działania Policji wobec zagrożeń i zdarzeń – aspekty organizacyjne

Funkcjonowanie społeczeństwa w realiach wolnych od zagrożeń determinuje podejmowanie szeregu przedsięwzięć oraz zaangażowanie wielu podmiotów i sprawne skoordynowanie ich działań w „jedność czynu złożonego”¹⁸⁵. „Jedność ta ma być wolna od zakłóceń i wewnętrznych sprzeczności o charakterze organizacyjnym, funkcjonalnym, normatywnym i kompetencyjnym, jednym słowem – zakłóceń systemowych”¹⁸⁶. Należy podkreślić, że asymetria zagrożeń niesie za sobą niezbędną asymetryczność podejścia zarówno do działań zapobiegawczych, jak i reagowania. Zatem na pierwszym miejscu powinna znaleźć się misja działania, potem warunki, w których się działa, a następnie środki, czyli podejmowane działania. Na końcu dopiero trzeba dobierać narzędzia pozwalające na realizację określonego celu¹⁸⁷. Kluczową formacją służącą społeczeństwu przeznaczoną do ochrony bezpieczeństwa ludzi i utrzymywania bezpieczeństwa oraz porządku publicznego jest Policja. Mając na uwadze powyższe, głównym celem przygotowania Policji do działania w sytuacjach zagrożenia jest stworzenie warunków prawno-organizacyjnych do zagwarantowania ochrony bezpieczeństwa ludzi i utrzymywania bezpieczeństwa oraz porządku publicznego w przypadku wystąpienia zagrożeń o charakterze niemilitarnym lub militarnym. Postawiony cel można osiągnąć jedynie poprzez organizowanie, przygotowanie i doskonalenie policyjnych struktur w warunkach normalnego funkcjonowania państwa.

185 Zob. W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe...*, dz. cyt., s. 383.

186 Tamże.

187 Tamże, s. 384.

Dążąc do rozwiązania drugiego szczegółowego problemu badawczego, konieczne jest przedstawienie obecnego stanu rozwiązań prawno-organizacyjnych w zakresie działania polskiej Policji w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych.

3.1. Przeznaczenie, zadania i organizacja Policji

Podmioty ochrony bezpieczeństwa państwa są konstruowane na podstawie istniejących bądź tworzonych norm prawa. Policja, jako umundurowana i uzbrojona formacja przeznaczona do służby społeczeństwu i utworzona do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego, została powołana ustawą z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji¹⁸⁸.

Z perspektywy poziomu centralnego ekspert ujmuje sprawę prosto: „*Zakres zadań jest szeroki, ale o skuteczności decyduje priorytetyzacja w czasie zdarzenia – bez niej nawet dobra organizacja staje się reaktywna*” (ekspert, poziom centralny). Doświadczenie wojewódzkie dorzuca ważny niuans operacyjny: „*Model wygląda dobrze na schemacie; kluczem jest, by każda komórka wiedziała, co robi w pierwszych 10–15 minutach*” (ekspert, poziom wojewódzki)¹⁸⁹.

O Policji pojmowanej w kategorii jednolitej, umundurowanej organizacji posiadającej zhierarchizowaną strukturę, powołanej do utrzymania bezpieczeństwa, porządku publicznego i poszanowania prawa, realizującej zadania określone stosownymi aktami prawnymi, mówimy dopiero od XX wieku¹⁹⁰. W tym miejscu należy zwrócić uwagę na znaczenie pojęcia *Policja* we współczesnej polskiej doktrynie prawa administracyjnego. Zbigniew Leoński – propagator materialnego rozumienia Policji – pod tym pojęciem rozumie „organy zajmujące się ochroną porządku i bezpieczeństwa publicznego, ochroną przed zagrożeniami ładu i spokoju publicznego, ochroną przed zagrożeniami zdrowia, życia itp., działaniami w stanach zagrożeń (np. klęski żywiołowej) bez względu na to, jak ustawodawca nazywa organy powołane do ochrony tych wartości”¹⁹¹. Z kolei Sławomir Fundowicz stoi na stanowisku, że „materialne pojęcie Policji odnosi się do wszystkich działań państwa, które skierowane są do ochrony przed zagrożeniami, natomiast nie ma znaczenia, które organy te zadania wykonują”¹⁹². Bogdan Dolnicki istotę pojęcia *Policja* widzi w znaczeniu funkcjonalnym – jako cel, którym jest ochrona interesów

188 Ustawa o Policji.

189 Przytoczone wypowiedzi pochodzą z wywiadów eksperckich autora (2018–2019), zanonimizowanych; opis próby znajduje się w rozdz. 1.8.

190 Por. B. Wiśniewski, J. Prońko, *Ogniwa ochrony państwa*, Warszawa 2003, s. 61.

191 Z. Leoński, *Istota i rodzaje policji administracyjnych* [w:] Z. Niewiadomski i in. (kom. red.), *Administracja publiczna u progu XXI wieku. Prace dedykowane prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji Jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, Przemysł 2000, s. 243.

192 S. Fundowicz, *Policja i prawo policyjne* [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa*, s. 184.

państwa przed naruszeniem lub też przywrócenie stanu sprzed naruszenia, oraz jako możliwość zastosowania przymusu służącego do osiągnięcia tego celu¹⁹³. Andrzej Matan wyodrębnił natomiast trzy elementy, które składają się na istotę Policji, tzn.: cel działalności, sprowadzający się do utrzymania porządku publicznego, środek działania, w postaci przymusu, oraz metoda realizacji celu, opierająca się na zapobieganiu niebezpieczeństwom, względnie zwalczaniu już dokonanych naruszeń porządku prawnego¹⁹⁴.

Ewolucja, jakiej ulegało pojęcie *Policja* w ciągu wieków, była rezultatem zarówno zmiany poglądów na zadania i cele państwa, walki o prawa człowieka, jak też efektem wzrostu świadomości wśród sprawujących władzę, bądź dążących do niej, na temat roli Policji jako organu uprawnionego do stosowania przymusu państwowego w celu zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz utrzymania władzy. Biorąc pod uwagę polskie prawodawstwo, zwłaszcza wymienioną ustawę z dnia 6 kwietnia 1990 r. *o Policji*, to obecnie nazwa *Policja* przysługuje wyłącznie wskazanej w ustawie formacji i w tym kontekście trzeba ją rozgraniczyć od „policji administracyjnych”, oznaczających organy wykonujące funkcje reglamentacyjne i regulatywne, polegające na wydawaniu nakazów, zakazów, zezwoleń itp., jak policja sanitarna, policja skarbową, celną czy budowlaną¹⁹⁵. Zauważyć należy, że zmiany zachodzące we współczesnym świecie, przede wszystkim związane z charakterem zagrożeń, niosą nowe wyzwania w każdej dziedzinie działalności ludzkiej, w tym w obszarze zagwarantowania bezpieczeństwa i porządku publicznego, co może mieć wpływ na dalszą ewolucję pojęcia *Policja*.

Ogólny charakter stawianych Policji zadań określa zapis art. 1 ust. 1 cytowanej ustawy o Policji¹⁹⁶, który wskazuje, że Policja jest formacją służącą społeczeństwu, utworzoną do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego. Akcentuje wyraźnie służebną rolę Policji względem społeczeństwa jako ogółu oraz każdej indywidualnej jednostki. Podkreślić przy tym należy, że wymogi społeczeństwa zmieniają się, w związku z czym zmienia się też zakres zadań Policji¹⁹⁷.

Do elementarnych zadań Policji należy ochrona życia i zdrowia ludzi oraz mienia przed zamachami naruszającymi te dobra, ochrona bezpieczeństwa oraz porządku publicznego, w tym zagwarantowanie spokoju w miejscach publicznych i w środkach publicznego transportu i komunikacji publicznej, wykrywanie

193 T. Sokółska, *Policja administracyjna*, rozprawa doktorska, Katowice 2006, s. 34.

194 Szerzej: A. Matan, *Policja administracyjna jako funkcja administracji publicznej* [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa*, Rzeszów 2002, s. 354.

195 S. Sagan, *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003, s. 570.

196 Ustawa o Policji.

197 S. Pieprzny, *Policja. Organizacja i funkcjonowanie*, wyd. 2, Warszawa 2007, s. 25–26.

przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców, jak również realizowanie działań kontrterrorystycznych zgodnie ze wskazaniem zawartymi w ustawie z dnia 10 czerwca 2016 r. *o działaniach antyterrorystycznych*¹⁹⁸. Przedmiotowa ustawa uporządkowała relację między ABW, Policją i Siłami Zbrojnymi RP, określając ich wzajemne obowiązki, kompetencje i zasady współdziałania w sytuacji zaistnienia incydentu terrorystycznego, nakładając na polską Policję zadania prowadzenia działań kontrterrorystycznych. Policja zobligowana jest także: do inicjowania oraz organizowania działań mających na celu przeciwdziałanie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zapobieganie zjawiskom kryminogennym, współdziałania w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi, do przetwarzania, gromadzenia i przekazywania informacji kryminalnych oraz do prowadzenia zbiorów danych zawierających informacje zbierane przez uprawnione organy o odciskach linii papilarnych osób, niezidentyfikowanych śladach linii papilarnych z miejsc popełnionych przestępstw oraz o wynikach analizy kwasu deoksyrybonukleinowego (DNA). Efektywność ochrony życia i zdrowia oraz mienia, spokój i brak przestępstw będą przejawem tego, czy działania podejmowane przez policjantów będą skuteczne¹⁹⁹. Policja sprawuje również nadzór nad wyspecjalizowanymi uzbrojonymi formacjami ochronnymi, kontroluje respektowanie przepisów oraz regulacji porządkowych i administracyjnych związanych z działalnością publiczną lub obowiązujących w miejscach publicznych, a także współdziała z policjami innych państw oraz ich organizacjami międzynarodowymi, jak i z organami oraz instytucjami Unii Europejskiej na podstawie umów i porozumień międzynarodowych i odrębnych przepisów.

Policja realizuje również zadania wskazane w ustawie z dnia 9 marca 2017 r. *o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów*²⁰⁰. Ustawa określa zasady systemu monitorowania drogowego oraz kolejowego przewozu towarów i odpowiedzialność za naruszenie obowiązków związanych z przewozem towarów podmiotu wysyłającego, podmiotu odbierającego, przewoźnika oraz kierującego środkiem transportu.

W skład Policji wchodzi służby: kryminalna, śledcza, spraw wewnętrznych, prewencyjna oraz wspomagająca działalność Policji w zakresie organizacyjnym, logistycznym oraz technicznym, kontrterrorystyczna i zwalczania cyberprzestępczości. Należy zaznaczyć, że jednostką organizacyjną służby śledczej Policji realizującą w całym kraju zadania z zakresu rozpoznawania, zapobiegania oraz zwalczania przestępczości zorganizowanej jest Centralne Biuro Śledcze Policji

198 Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. *o działaniach antyterrorystycznych* (Dz. U. z 2025 r., poz. 194) – dalej zwana ustawą o działaniach antyterrorystycznych.

199 A. Misiuk, A. Letkiewicz, M. Sokołowski, *Policje Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 124.

200 Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. *o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów* (Dz. U. z 2024 r., poz. 1218).

(CBŚP). Biuro Spraw Wewnętrznych Policji, dalej zwane BSWP, jest jednostką organizacyjną Policji służby do spraw wewnętrznych, realizującą na obszarze całego kraju zadania w zakresie zapobiegania, rozpoznawania i zwalczania przestępczości dokonywanej przez policjantów i pracowników Policji. W ramach swych kompetencji BSWP rozpoznaje i zwalcza także przestępstwa przeciwko obrotowi gospodarczemu popełniane na szkodę Policji, w zakresie opisanym w art. 296–306 Kodeksu karnego²⁰¹, jak i podejmuje czynności w celu wykrywania i ścigania sprawców tych przestępstw, także – w obszarze zleconym przez Inspektora Nadzoru Wewnętrznego – funkcjonariuszy i pracowników Państwowej Straży Pożarnej, Straży Granicznej oraz Biura Ochrony Rządu.

W skład Policji wchodzi także wyodrębnione oddziały prewencji, szkoły policyjne, Akademia Policji w Szczytnie, policja sądowa i ośrodki szkolenia. Przy czym zakres działania i organizację Akademii Policji w Szczytnie jako szkoły wyższej oraz sposób wyznaczania i odwoływania rektora oraz powoływania, wyboru i odwoływania prorektorów reguluje ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. – *Prawo o szkolnictwie wyższym*²⁰².

Przełożonym wszystkich funkcjonariuszy pełniących służbę w Policji jest Komendant Główny Policji, będący jednocześnie centralnym organem administracji rządowej, właściwym w sprawach ochrony bezpieczeństwa ludzi i utrzymania bezpieczeństwa oraz porządku publicznego. Komendant Główny Policji stanowi także organ odwoławczy od decyzji zewnętrznych (broń, materiały wybuchowe, amunicja), jak również aktów w sferze wewnętrznej (m.in. odwołania od opinii)²⁰³. Komendant Główny Policji powoływany i odwoływany jest przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych, któremu jednocześnie podlega. Na obszarze województwa organami administracji rządowej w sprawach ochrony bezpieczeństwa ludzi i utrzymania bezpieczeństwa oraz porządku publicznego są wojewoda przy pomocy komendanta wojewódzkiego Policji, który działa w jego imieniu, oraz komendant wojewódzki Policji, działający w imieniu własnym w sprawach dotyczących wykonywania czynności dochodzeniowo-śledczych, operacyjno-rozpoznawczych i z zakresu ścigania wykroczeń oraz stanowienia indywidualnych aktów administracyjnych. Organami administracji rządowej na terenie województwa w sprawach bezpieczeństwa oraz porządku publicznego są także komendant powiatowy (miejski) Policji i komendant komisariatu Policji. Włączenie organów terenowych Policji w struktury rządowej administracji zespolonej skutkuje zwiększeniem jej pozycji ustrojowej²⁰⁴.

201 Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – *Kodeks karny* (Dz. U. z 2018 r., poz. 1600 ze zm.) – dalej zwana Kodeksem karnym.

202 Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. – *Prawo o szkolnictwie wyższym* (Dz. U. z 2017 r., poz. 2183 ze zm.).

203 A. Misiuk, *Instytucjonalny system bezpieczeństwa wewnętrznego*, Warszawa 2013, s. 131.

204 M. Leszczyński i in. (red.), *Bezpieczeństwo w wymiarze lokalnym. Wybrane obszary*, Warszawa 2013, s. 138.

Generalnie terytorialny zasięg działania wymienionych organów przyporządkowany jest podziałowi administracyjnemu państwa, przy czym ustawodawca wprowadził kilka zastrzeżeń. Z terytorialnego zasięgu działania komendanta wojewódzkiego Policji właściwego dla województwa mazowieckiego wyłączono obszar m.st. Warszawy oraz powiatów: mińskiego, nowodworskiego, otwockiego, piaseczyńskiego, pruszkowskiego, grodzkiego, legionowskiego, warszawskiego zachodniego i wołomińskiego, na którym zadania i kompetencje odpowiadające zadaniom i kompetencjom komendanta wojewódzkiego Policji wykonuje komendant stołeczny Policji. Ponadto na obszarze m.st. Warszawy zadania i kompetencje odpowiadające zadaniom i kompetencjom komendanta powiatowego (miejskiego) Policji wykonuje właściwy terytorialnie komendant rejonowy Policji. Należy także dodać, że w miastach będących siedzibą władz miasta na prawach powiatu i powiatu mającego siedzibę władz w tym mieście można powołać komendę miejską Policji wykonującą zadania na obszarze tego miasta i powiatu. Komendant wojewódzki Policji w porozumieniu z Komendantem Głównym Policji w razie potrzeby może także utworzyć komisariat lotniczy, kolejowy, wodny lub inny komisariat specjalistyczny. Z kolei komendant powiatowy (miejski) Policji może tworzyć posterunki Policji oraz rewiry dzielnicowych.

Komendanci Policji są zobligowani do składania rocznego sprawozdania ze swojej działalności, a także informacji o stanie porządku i bezpieczeństwa publicznego właściwym wojewodom, starostom, wójtom (prezydentom miast lub burmistrzom) oraz radom powiatu i gmin. Przy czym komendant stołeczny Policji sprawozdanie i informacje składa wojewodzie mazowieckiemu, a w zakresie dotyczącym działalności Policji na obszarze m.st. Warszawy – Prezydentowi oraz Radzie m.st. Warszawy. W razie zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub zakłócenia porządku publicznego sprawozdania i informacje składa się tym organom niezwłocznie na każde ich żądanie. W zakresie wykrywania przestępstw i ścigania ich sprawców sprawozdania i informacje mogą być przekazywane jedynie sądom i prokuratorom, na ich wyraźne żądanie. Komendanci Policji powiatowi (miejscy) są dodatkowo obowiązani udostępniać komisji bezpieczeństwa i porządku, na żądanie jej przewodniczącego, dokumenty oraz informacje dotyczące pracy Policji na terenie powiatu, z wyjątkiem akt personalnych funkcjonariuszy i pracowników, materiałów operacyjno-rozpoznawczych, dochodzeniowo-śledczych i akt w indywidualnych sprawach administracyjnych.

Wójt (prezydent miasta, burmistrz) lub starosta może również żądać od właściwego komendanta Policji restytucji stanu zgodnego z porządkiem prawnym lub podjęcia działań przeciwdziałających naruszeniu prawa, a także zmierzających do usunięcia zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego. Żądanie takie nie może jednak dotyczyć czynności operacyjno-rozpoznawczych, dochodzeniowo-śledczych, z obszaru ścigania wykroczeń, jak również nie może dotyczyć

wykonania konkretnej czynności służbowej ani określać sposobu wykonania zadania przez Policję.

Koszty związane z działaniem Policji są pokrywane z budżetu państwa, niemniej jednak jednostki samorządu terytorialnego, państwowe jednostki organizacyjne, banki, stowarzyszenia, fundacje i instytucje ubezpieczeniowe mogą uczestniczyć w pokrywaniu wydatków inwestycyjnych, remontowych lub modernizacyjnych oraz kosztów utrzymania i funkcjonowania jednostek organizacyjnych Policji, a także zakupu niezbędnych dla ich potrzeb usług i towarów. Dodatkowo rada powiatu lub rada gminy może przekazać, na warunkach określonych w porozumieniu zawartym między właściwym komendantem powiatowym (miejskim) Policji a organem wykonawczym powiatu lub gminy, środki finansowe stanowiące dochody własne powiatu lub gminy – dla Policji z przeznaczeniem na wynagrodzenie pieniężne za czas służby wykraczający poza ustawową normę bądź na nagrodę za osiągnięcia w służbie dla policjantów właściwych miejscowo komend powiatowych (miejskich) i komisariatów, wykonujących zadania z zakresu służby prewencyjnej.

Policja, realizując ustawowe zadania, w celu rozpoznawania, zapobiegania oraz wykrywania przestępstw i wykroczeń i poszukiwania osób, które ukrywają się przed organami ścigania, wymiaru sprawiedliwości, lub osób, które na skutek wystąpienia zdarzenia uniemożliwiającego ustalenie miejsca ich pobytu należy odnaleźć w celu zapewnienia ochrony ich życia, zdrowia lub wolności, wykonuje czynności operacyjno-rozpoznawcze, dochodzeniowo-śledcze i administracyjno-porządkowe. W zakresie określonym w odrębnych ustawach wykonuje również czynności na polecenie organów administracji państwowej i samorządu terytorialnego, sądu i prokuratora.

Podjmując problematykę organizacji działania Policji w warunkach zagrożenia, konieczne jest określenie zadań nałożonych na wybrane jednostki organizacyjne Policji, tj. na: Komendę Główną Policji (KGP), komendy wojewódzkie Policji (KWP), komendy miejskie (KMP) i powiatowe Policji (KPP), komisariaty Policji (KP), komisariaty specjalistyczne Policji, szkoły policyjne, Akademię Policji w Szczytnie, oddziały prewencji Policji oraz centralny pododdział kontrterrorystyczny Policji (BOA) i samodzielne pododdziały kontrterrorystyczne Policji.

Do zakresu działalności Komendy Głównej Policji w szczególności należy: koordynowanie i inicjowanie działań jednostek Policji w zakresie celów wskazanych jako ustawowe zadania Policji oraz kontrolowanie wykonania tych zadań, tworzenie warunków do skutecznej i sprawnej działalności służb Policji, opracowywanie kierunków ich rozwoju oraz obowiązujących w tym zakresie priorytetów. Do obszaru działania Komendy Głównej Policji należy także: przeciwdziałanie i fizyczne zwalczanie terroryzmu oraz organizowanie, koordynowanie i nadzorowanie działań Policji w tym zakresie, a także szkolenie w ramach taktyki antyterrorystycznej;

nadzorowanie funkcjonowania, organizowanie i koordynowanie lotnictwa Policji, stanowisk kierowania oraz służb dyżurnych w jednostkach Policji; planowanie, organizowanie i koordynowanie działań jednostek Policji w warunkach konstytucyjnie określonych stanów nadzwyczajnych oraz w przypadku nadzwyczajnego zagrożenia dla ludzi lub środowiska, a także współpraca w tych obszarach z innymi podmiotami systemu bezpieczeństwa państwa; organizowanie, inspirowanie, koordynowanie i nadzorowanie zadań związanych z ogólnokrajowymi operacjami policyjnymi realizowanymi w celu zapewnienia porządku i bezpieczeństwa podczas protestów społecznych i organizowanych zgromadzeń publicznych oraz w związku z odbywaniem się imprez masowych, a także nadzorowanie operacji, których organizatorem są komendy wojewódzkie Policji²⁰⁵.

Do zadań realizowanych na poziomie komendy wojewódzkiej Policji trzeba zaliczyć: planowanie, koordynowanie i organizowanie zadań związanych z realizacją prowadzonych na terenie województwa operacji policyjnych w zakresie zagwarantowania porządku oraz bezpieczeństwa publicznego; organizowanie, koordynowanie oraz nadzorowanie funkcjonowania służb na stanowiskach kierowania w jednostkach Policji; koordynowanie oraz nadzór nad ochroną bezpieczeństwa ludzi i bezpieczeństwa oraz porządku publicznego. Ponadto KWP realizuje zadania w zakresie: uzgadniania planów ochrony obiektów, obszarów, urządzeń i transportów podlegających obowiązkowej ochronie; uzgadniania programów ochrony podmiotów prowadzących lotniczą działalność gospodarczą, programów ochrony lotnisk przed aktami bezprawnej ingerencji; planowania, organizowania, koordynowania działań w warunkach katastrof naturalnych i awarii technicznych; przygotowania jednostek Policji nadzorowanych przez komendanta wojewódzkiego Policji do realizacji zadań w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego, konstytucyjnie określonych stanów nadzwyczajnych oraz w zakresie bieżącego współdziałania z innymi podmiotami wchodzącymi w skład systemu bezpieczeństwa państwa. Na poziomie komendy wojewódzkiej Policji odbywa się również planowanie, organizowanie i koordynowanie zadań obejmujących realizację prowadzonych na obszarze województwa operacji policyjnych na rzecz zapewnienia porządku oraz bezpieczeństwa publicznego w trakcie organizowanych zgromadzeń publicznych i protestów społecznych oraz w związku z odbywaniem się imprez masowych²⁰⁶.

Mając na względzie doskonalenie działania Policji w warunkach zagrożeń i zdarzeń nadzwyczajnych, które mogą zaistnieć w ruchu drogowym, należy przybliżyć strukturę pionu odpowiedzialnego za bezpieczeństwo na drodze. Należy przy tym zaznaczyć, że Komendant Główny Policji nie wskazał jednolitego

205 Zarządzenie nr 1041 Komendanta Głównego Policji, § 28 (Dz. Urz. KGP z 2013 r., poz. 50 ze zm.).

206 Tamże, § 29.

w skali całego kraju rozwiązania organizacyjnego regulującego struktury komórek Policji właściwych do spraw bezpieczeństwa oraz porządku w ruchu drogowym na drogach ekspresowych i autostradach, pozostawiając to rozwiązanie organizacyjne w kompetencji jednostek Policji poziomu wojewódzkiego. Na szczeblu wojewódzkim w komendach wojewódzkich, jak i w Komendzie Stołecznej Policji funkcjonują wydziały ruchu drogowego odpowiedzialne za kontrolę ruchu drogowego i za zabezpieczanie miejsc wydarzeń drogowych na drogach publicznych. Dodatkowo w Komendzie Wojewódzkiej Policji w Katowicach i Komendzie Wojewódzkiej Policji w Krakowie działają specjalistyczne komisariaty autostradowe Policji (KAP).

Dodatkowo w strukturze wydziałów ruchu drogowego niektórych komend wojewódzkich Policji zostały utworzone komórki zabezpieczenia autostrad²⁰⁷.

Na kolejnym, niższym poziomie zarządzania w Policji, na poziomie komendy powiatowej/miejskiej Policji, są realizowane zadania w zakresie: organizowania, koordynowania i nadzorowania funkcjonowania stanowisk kierowania służb dyżurnych w podległych jednostkach; ochrona bezpieczeństwa ludzi, porządku publicznego w komunikacji publicznej i na obszarach wodnych; wykonywanie czynności zapewniających porządek i bezpieczeństwo w ruchu na drogach publicznych przez kierowanie tym ruchem oraz jego kontrolowanie; zadań związanych z likwidacją skutków zdarzeń drogowych oraz zabezpieczenia procesowego śladów i dowodów. Na szczeblu komendy powiatowej następuje także planowanie, przygotowanie i koordynowanie działań własnych obejmujących realizację zadań w zakresie zapewnienia porządku oraz bezpieczeństwa publicznego w trakcie organizowanych protestów społecznych i zgromadzeń publicznych oraz w warunkach katastrof naturalnych i awarii technicznych, a ponadto następuje przygotowanie do wykonywania zadań w warunkach konstytucyjnie określonych stanów nadzwyczajnych i bieżące współdziałanie z innymi podmiotami systemu bezpieczeństwa państwa. Prowadzone jest również bieżące szkolenie struktury organizacyjnej komendy powiatowej Policji i jednostek nadzorowanych zarówno poprzez kontrolowanie, jak i ocenę zastosowanych rozwiązań organizacyjnych oraz analizowanie i opiniowanie projektów dotyczących zmian strukturalnych²⁰⁸.

Komórkami organizacyjnymi odpowiedzialnymi za realizację zadań z obszaru ruchu drogowego w KMP/KPP są: wydziały, referaty, sekcje oraz ogniwa ruchu drogowego. Zgodnie ze stanem na 1 października 2024 r. w polskiej Policji stan

207 Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego NIK, *Organizacja i przygotowanie do działań ratowniczych na autostradach i drogach ekspresowych. Informacja o wynikach kontroli*, Warszawa 2017, s. 130, <https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/16/037/> (dostęp: 17.09.2025).

208 Zarządzenie nr 1041 Komendanta Głównego Policji, § 30.

etatowy policjantów ruchu drogowego wynosi 10 033²⁰⁹. Specyfika tego rodzaju służby wymaga nie tylko pojazdów służbowych nowej generacji, w tym m.in. ambulansów pogotowia ruchu drogowego, furgonów ekologii czy ekip techniki drogowej, ciężkich motocykli, ale również możliwości wykorzystywania laserowych mierników prędkości z rejestracją obrazu, urządzeń do laserowego pomiaru punktów w przestrzeni czy kamer nasobnych.

Do przedsięwzięć podejmowanych na najniższym poziomie zarządzania Policją, tj. na szczeblu komisariatu i komisariatu specjalistycznego, należy zaliczyć realizowanie zadań służby prewencyjnej oraz zadań administracyjno-porządkowych²¹⁰.

Do obszaru działalności szkół policyjnych należy – prócz organizowania i prowadzenia doskonalenia zawodowego i szkoleń zawodowych – udzielanie, na polecenie lub za zgodą Komendanta Głównego Policji, pomocy jednostkom Policji w realizowaniu ustawowych zadań Policji.

Akademia Policji w Szczytnie może także wykonywać zadania związane z funkcjonowaniem uczelni jako jednostki organizacyjnej Policji, jeżeli jest to związane z realizacją potrzeb dotyczących bezpieczeństwa publicznego, ochrony ludności lub w celu wykonania zobowiązań międzynarodowych²¹¹.

Istotne miejsce wśród jednostek organizacyjnych Policji realizujących zadania w sytuacjach kryzysowych zajmują wyodrębnione oddziały prewencji Policji (OPP), centralny pododdział kontrterrorystyczny Policji BOA (CPKP BOA), samodzielne pododdziały kontrterrorystyczne Policji (SPKP). Do zakresu działania OPP w szczególności należy: wykonywanie zadań związanych z prowadzeniem operacji policyjnych w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego; udział w działaniach pościgowo-blokadowych za niebezpiecznym przestępcą, jak również ochrona porządku publicznego w czasie konstytucyjnie określonych stanów nadzwyczajnych, awarii technicznych i katastrof naturalnych oraz ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego podczas legalnych zgromadzeń publicznych, protestów społecznych i w czasie imprez masowych. Wyodrębnione oddziały prewencji Policji realizują ponadto zadania w zakresie przywracania porządku publicznego w sytuacjach zbiorowego naruszenia prawa oraz wsparcia jednostek Policji w działaniach patrolowych oraz patrolowo-interwencyjnych²¹². Z kolei do zakresu działania samodzielnego pododdziału kontrterrorystycznego

209 Systemu Elektronicznej Sprawozdawczości Policji (SESPol) wg stanu na dzień 1.10.2024. SESPol jest stosowany na podstawie zarządzenia nr 19 Komendanta Głównego Policji z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie planowania strategicznego oraz systemu kontroli zarządczej w Policji (Dz. Urz. KGP z 2016 r., poz. 80, ze zm. Por. „Kwartalnik Policyjny” 3–4/2024).

210 Zarządzenie nr 1041 Komendanta Głównego Policji, § 31.

211 Decyzja nr 41 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16.11.2023 r. w sprawie zatwierdzenia statutu Akademii Policji w Szczytnie (Dz. Urz. MSWiA nr 2023, poz. 46).

212 Zarządzenie nr 1041 Komendanta Głównego Policji, § 35.

Policji należy przede wszystkim fizyczne zwalczanie terroryzmu przez prowadzenie działań rozpoznawczych oraz bojowych przy wykorzystaniu taktyki antyterrorystycznej, zmierzających do likwidowania zamachów terrorystycznych, a także zapobieganie zdarzeniom o takim charakterze, jak i prowadzenie działań minersko-pirotechnicznych²¹³.

3.2. Reguły działań Policji

Reguła to „zasada, prawidło postępowania, przepis; twierdzenie sprawdzające się w większości wypadków”²¹⁴. Z kolei *regulować* to „ujmować coś w pewne normy, przepisy”²¹⁵. Zatem na potrzeby procesu badawczego przyjęto, że przez reguły działania polskiej Policji na wypadek wystąpienia wybranych zagrożeń i zdarzeń należy rozumieć zasady organizacji działań Policji w związku z występującymi zdarzeniami (sytuacjami) kryzysowymi, ustalone przez Komendanta Głównego Policji. Z punktu widzenia służby liniowej brzmi to jeszcze prościej: „*Reguły działają, gdy są przekute w progi decyzyjne – kto i kiedy uruchamia zasoby, a nie kto powinien rozważyć*” (ekspert – poziom powiatowy).

Formy organizacyjne działań policyjnych stosowane w toku realizacji zadań wiążących się z obsługą zdarzeń szczególnych, umiejętności policjantów, tryb powoływania sztabu na potrzeby realizacji ustawowych obowiązków policyjnych, ich zadania oraz zasady opracowywania planów dowódców działań policyjnych zostały określone w zarządzeniu nr 20 Komendanta Głównego Policji z dnia 13 lipca 2020 r. w sprawie *metod i form przygotowania i realizacji działań Policji w związku ze zdarzeniami szczególnymi*²¹⁶. Zdarzenia szczególne to zdarzenia, w których występują lub mogą wystąpić zagrożenia dla życia, zdrowia czy też mienia, w tym również dla bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Przepisy zarządzenia stosuje się ponadto w przypadku zdarzeń spowodowanych klęskami żywiołowymi lub awariami technicznymi, w zakresie działań Policji zmierzających do przeciwdziałania bezprawnym zamachom mogącym spowodować niebezpieczeństwo dla życia i zdrowia ludzi albo mienia. W zarządzeniu KGP zdefiniowano m.in. pojęcie *sztab*, dookreślając, że jest to zespół powołany decyzją o zarządzeniu akcji lub operacji przez właściwego kierownika jednostki organizacyjnej Policji, w celu wspomagania dowodzenia, a szczególności w zakresie przygotowania, planowania i realizacji działań policyjnych²¹⁷.

213 Tamże, § 36.

214 M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego*, t. 3, dz. cyt., s. 36.; W. Kopaliński, *Słownik...*, dz. cyt., s. 949.

215 Tamże, s. 36.

216 Dz. Urz. KGP 2020, poz. 35.

217 Tamże, § 2, ust. 1, pkt. 16.

Dla przedstawienia reguł działania polskiej Policji na wypadek wystąpienia wybranych zagrożeń i zdarzeń konieczne jest wyjaśnienie znaczenia takich terminów jak: *dowodzenie*, *system dowodzenia* w operacjach policyjnych oraz przedstawienie form dowodzenia i faz procesu dowodzenia. Szczególną formą kierowania jest dowodzenie, opierające się na dyscyplinie i bezwzględny posłuszeństwie wykonawców. Dowodzenie ma miejsce w sytuacji, gdy mamy do czynienia z działalnością polegającą na bezpośrednim przygotowaniu zespołów ludzi do walki lub w sytuacjach kryzysowych. Kierowanie w niektórych służbach w Policji posiada wiele cech dowodzenia, zwłaszcza w sytuacjach szczególnych, gdy dowodzenie dominuje w działaniach zespołowych²¹⁸. Dowodzenie jest to zatem ukierunkowana działalność dowódcy, wykonywana w trakcie działań policyjnych, nastawiona na ocenę zagrożeń poprzez ustalenie ich rodzaju i spodziewanego rozwoju, dokonanego w szczególności na podstawie analizy zagrożeń. Analiza taka pozwala w następnym etapie dokonać kalkulacji i w razie potrzeby koncentracji niezbędnych sił i środków policyjnych i uzyskać wysoką zdolność zasobów Policji do działań. Charakteryzuje się szczególnie sprawnym, jednoosobowym podejmowaniem decyzji i ponoszeniem za nie odpowiedzialności. Skuteczne dowodzenie nie jest możliwe bez wykorzystywania zasad dowodzenia, tzn. opracowanych teoretycznie (ustalonych), zweryfikowanych w praktyce, ogólnych norm racjonalnego postępowania (twierdzenia, prawidłowości i reguły). Normy takie określają najrozsądniejsze sposoby działalności dowództw (dowódców, członków sztabu) podczas przygotowania i prowadzenia działań sił policyjnych w ramach operacji (akcji) policyjnych. Przez system dowodzenia należy rozumieć zbiór zespołów ludzkich, zasad, środków materialnych i metod postępowania ujęty w ścisłe ramy organizacyjne, który aby wykonać zadanie w ramach operacji (akcji) policyjnej, zawierać musi następujące komponenty: organizację dowodzenia²¹⁹, proces dowodzenia²²⁰ i środki dowodzenia²²¹.

Zarządzeniem wprowadzono cztery formy dowodzenia: pełne w operacji lub akcji, dowodzenie na poziomie taktycznym (podoperacje i pododcinki) i dowodzenie na poziomie operacyjnym (zabezpieczenie doraźne). Dowodzenie pełne to przywództwo i odpowiedzialność za wydawanie rozkazów oraz poleceń

218 J. Białas, *Kierowanie siłami Policji w sytuacjach szczególnych*, Słupsk 1996, s. 10.

219 Tj. ogólne zasady działania i sposób zorganizowania dowództwa, relacje pomiędzy dowództwami, ich uprawnienia i odpowiedzialność oraz podział i strukturę funkcjonalną na stanowiskach dowodzenia.

220 Tj. łańcuch informacyjno-decyzyjny realizowany w cyklach decyzyjnych przez dowództwo, rozmieszczone na stanowisku dowodzenia swojego szczebla organizacyjnego, jednakowy na wszystkich szczeblach dowodzenia, polegający na cyklicznym zbieraniu i opracowywaniu informacji, a następnie ich przetwarzaniu w informacje decyzyjne, które w formie zadania doprowadza się do wykonawców.

221 Tj. zasoby techniczne i materialne przydzielone siłom Policji do prowadzenia działań i wykorzystania w ramach systemu dowodzenia operacji policyjnej, zorganizowane jako stanowiska dowodzenia, sieci telekomunikacyjne, informatyczne, sygnalizacyjne, wspomagania dowodzenia itp.

wszystkim siłom przydzielonym do realizacji operacji lub akcji. Natomiast dowodzenie na poziomie taktycznym to władza i odpowiedzialność przyznane dowódcy podoperacji do wydawania rozkazów i poleceń wszystkim siłom własnym przydzielonym do realizacji podoperacji. Władza ta dotyczy także odpowiedzialności za administrację i logistykę na poziomie podoperacji. Z kolei dowodzenie na poziomie operacyjnym polega na władzy przyznanej dowódcy do stawiania zadań siłom będącym pod jego dowództwem w celu wykonania zadań postawionych przez wyższe dowództwo.

Na fazy procesu dowodzenia składają się: przygotowanie, reagowanie i odbudowa. Przygotowanie obejmuje przedsięwzięcia planistyczne mające na celu określenie sposobu reakcji na przewidywane zagrożenie oraz działania zmierzające do zgromadzenia sił i środków koniecznych do efektywnego reagowania. Przez reagowanie należy rozumieć kluczowe zadania prowadzące do osiągnięcia postawionego celu²²². Natomiast odbudowa to działania realizowane po zakończeniu operacji lub akcji, które zmierzają do przywrócenia stanu pierwotnego. Trzeba w tym miejscu zaznaczyć²²³, że w zarządzeniu nr 36 Komendanta Głównego Policji z dnia 14 listopada 2017 r.²²⁴ działania podejmowane w celu wykonania zadań w sytuacjach kryzysowych zgrupowano w czterech fazach, które odpowiadają fazom zarządzania kryzysowego²²⁵ w myśl ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. *o zarządzaniu kryzysowym*²²⁶, tj. w fazie: zapobiegania²²⁷, przygotowania²²⁸, reagowania²²⁹ i odbudowy²³⁰.

Zarządzeniem nr 20 Komendanta Głównego Policji z 13 lipca 2020 wprowadzono cztery formy organizacyjne działań policyjnych stosowane w trakcie realizacji zadań związanych z obsługą zdarzeń szczególnych: zabezpieczenie doraźne,

222 Do czynności umiejscowionych na tym etapie działania zaliczamy również działania wyprzedzające.

223 M. Elszkowski, *Działalność Policji w sytuacjach kryzysowych. Podejście formalne*, „Zeszyty Naukowe SGSP” 2017, nr 61 (tom 2), z. 1, s. 89–102.

224 Zarządzenie nr 36 Komendanta Głównego Policji z dnia 14 listopada 2017 r. w sprawie zadań realizowanych przez Policję w sytuacjach kryzysowych (Dz. Urz. KGP z 2017 r., poz. 73). Jednocześnie moc utraciły: zarządzenie nr 24 Komendanta Głównego Policji z dnia 10 listopada 1998 r. w sprawie realizacji przez Policję zadań w warunkach katastrof naturalnych i awarii technicznych (Dz. Urz. KGP z 1999 r., poz. 36) oraz 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., poz. 8).

225 M. Nepelski, *Policja w zarządzaniu kryzysowym* [w:] G. Sobolewski, D. Majchrzak (red.), *Wybrane zagadnienia zarządzania kryzysowego*, AON, Warszawa 2012, s. 79–80.

226 Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2018 r., poz. 1401).

227 W fazie zapobiegania podejmowane działania mają na celu eliminację lub redukcję prawdopodobieństwa wystąpienia zagrożenia bądź obniżenie skutków jego wystąpienia.

228 W fazie przygotowania podejmowane przedsięwzięcia mają charakter planistyczny i mają na celu zgromadzenie niezbędnych sił i środków.

229 Celem działań podejmowanych w fazie reagowania jest przywrócenie bezpieczeństwa i porządku publicznego, dostarczenie pomocy poszkodowanym oraz ograniczenie strat.

230 W fazie odbudowy przedsięwzięcia zmierzają do przywrócenia stanu istniejącego przed zagrożeniem.

zwykle związane z podejmowanymi interwencjami, zabezpieczenie prewencyjne²³¹, akcje²³² oraz operacje²³³. Tym samym, w porównaniu do poprzednich zarządzeń, rozszerzono zakres stosowania reguł organizacyjnych działań policyjnych wykorzystywanych w trakcie realizacji zadań powiązanych z obsługą zdarzeń szczególnych oraz powiększono katalog form organizacyjnych o zabezpieczenie prewencyjne. W tym miejscu należy zaznaczyć, że przez zdarzenie kryzysowe należy rozumieć 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. Należy jednak zwrócić uwagę na to, że zadania wdrażane przez jednostki organizacyjne Policji w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych²³⁴ zostały określone w zarządzeniu nr 36 Komendanta Głównego Policji z dnia 14 listopada 2017 r. Mimo iż w zarządzeniu mowa jest o realizacji zadań przez formacje policyjne w sytuacjach kryzysowych, a nie w związku z obsługą zdarzeń kryzysowych, to z treści § 2 pkt 3²³⁵ jednoznacznie wynika, że stosowane formy działań policyjnych w sytuacjach kryzysowych są takie same, jak podczas zdarzeń kryzysowych.

W związku z wystąpieniem zdarzenia kryzysowego lub zaistnieniem prawdopodobieństwa wystąpienia takiego zdarzenia – w bezpośrednio podległym rejonie zostaje podjęta interwencja przy użyciu bądź wykorzystaniu sił i środków będących w danym momencie w dyspozycji oficera dyżurnego przynależnej terytorialnie

231 Zabezpieczenie prewencyjne – zespół przedsięwzięć organizacyjnych 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 szczególnego; podejmowane na podstawie polecenia kierownika jednostki organizacyjnej Policji właściwej terytorialnie dla miejsca zdarzenia szczególnego lub jego zastępców.

232 Akcja policyjna to zespół przedsięwzięć organizacyjnych, taktycznych i materiałowo-technicznych podejmowanych w celu zapobieżenia lub likwidacji zdarzenia szczególnego, z którego 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 lub gdy zdarzenie obejmuje swoim zasięgiem rejon większy niż przyporządkowany jednej komendzie powiatowej. Zarządzenie akcji następuje na podstawie pisemnej decyzji komendanta wojewódzkiego Policji lub komendanta powiatowego Policji, właściwych terytorialnie dla miejsca zdarzenia szczególnego.

233 Operacja policyjna to zespół przedsięwzięć organizacyjnych, taktycznych i materiałowo-technicznych podejmowanych w celu zapobieżenia lub likwidacji zdarzenia szczególnego, albo w sytuacji prowadzenia działań przedłużających się w czasie lub do prowadzenia których niezbędne jest wsparcie siłami oddziałów, pododdziałów prewencji Policji lub jednostek kontrterrorystycznych Policji. Następuje na podstawie pisemnej decyzji Komendanta Głównego Policji lub komendanta wojewódzkiego Policji właściwego terytorialnie dla miejsca zdarzenia szczególnego.

234 Sytuacje kryzysowe w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 24 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym.

235 Przez formę działań policyjnych należy rozumieć organizację działań w myśl przepisów określających metody i formy przygotowania i realizacji działań Policji w związku ze zdarzeniami kryzysowymi.

jednostki Policji. Interwencja to włączenie się policjanta lub policjantów w tok zdarzenia mogącego naruszać normy prawne i podjęcie działań zmierzających do ustalenia rodzaju, charakteru i okoliczności powstałego zdarzenia oraz podjęcie działań ukierunkowanych na przywrócenie naruszonego porządku prawnego²³⁶.

Przedsięwzięciem organizacyjnym jest również zabezpieczenie prewencyjne. Zabezpieczenie takie realizowane jest według planu działania dowódcy zabezpieczenia prewencyjnego. Dowodzenie zabezpieczeniem prewencyjnym przynależne jest kierownikowi właściwej terytorialnie jednostki Policji bądź wyznaczonemu przez niego policjantowi²³⁷.

Akcję podejmuje się w sytuacji zaistnienia zdarzenia kryzysowego, ale z jego charakteru, rodzaju oraz towarzyszących okoliczności musi wynikać, że brak jest możliwości podjęcia skutecznej interwencji przy wykorzystaniu lub użyciu posiadanych sił i środków. Zarządzenie uruchomienia akcji odbywa się na podstawie pisemnej decyzji²³⁸ komendanta wojewódzkiego Policji, komendanta powiatowego Policji bądź ich zastępców. Na dowodzenie akcją składa się m.in.: ocena zagrożenia; określenie niezbędnych sił i środków; określenie organizacji oraz zadań sztabu dowódcy akcji, jak również zorganizowanie ruchomego lub stacjonarnego stanowiska dowodzenia oraz łączności na potrzeby dowodzenia, współdziałania i alarmowania. Ponadto ważne miejsce odgrywa współdziałanie ze służbami specjalistycznymi, organami administracji publicznej i innymi właściwymi instytucjami. Do dowodzenia akcją w kolejności uprawnieni są: komendant wojewódzki, komendant powiatowy Policji lub ich zastępcy oraz wyznaczony przez nich oficer Policji. Przy czym wyznaczony funkcjonariusz musi posiadać odpowiednie przeszkolenie, doświadczenie i predyspozycje w tym zakresie. Należy zaznaczyć, że jest możliwy podział akcji na odcinki, a odcinka na pododcinki związane z różnymi zdarzeniami – pod warunkiem, że są równoległe ukierunkowane na realizację, odpowiednio, celu głównego akcji bądź celu odcinka²³⁹.

Zarządzenie operacji następuje na podstawie pisemnej decyzji Komendanta Głównego Policji bądź komendanta wojewódzkiego Policji. Komendant Główny Policji „zarządza operację, gdy zdarzenie kryzysowe obejmuje swoim zasięgiem obszar więcej niż jednej komendy wojewódzkiej Policji lub istnieje duże prawdopodobieństwo takiego zagrożenia oraz podczas działań na terenie właściwej komendy wojewódzkiej Policji, przedłużających się w czasie lub do których prowadzenia

236 Zarządzenie nr 1173 Komendanta Głównego Policji z dnia 10 listopada 2004 r. w sprawie organizacji służby dyżurnej w jednostkach organizacyjnych Policji (Dz. Urz. KGP z 2013, poz. 73).

237 Z. Kozłowski, W. Nosek, *Sytuacje kryzysowe*, Piła 2008, s. 14.

238 Decyzja określa w szczególności: cel akcji, dowódcę akcji i jego zastępcę, sztab dowódcy akcji i jego szefa oraz ewentualne przekazanie dowódcy akcji kompetencji do podjęcia decyzji i wydania polecenia w zakresie użycia lub wykorzystania środków przymusu bezpośredniego przez oddziały i pododdziały zwarte Policji.

239 Zarządzenie nr 20 KGP, § 10 ust. 4.

niezbędne jest wsparcie siłami oddziałów, pododdziałów prewencji Policji bądź jednostek lub komórek kontrterrorystycznych oraz w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa państwa²⁴⁰. Podobnie jak w przypadku akcji – w ramach prowadzonej jednej operacji istnieje możliwość prowadzenia podoperacji, a w ramach podoperacji dopuszcza się podział na odcinki oraz pododcinki. W takiej sytuacji na dowódcę podoperacji oraz na dowódców odcinków i pododcinków należy wyznaczyć oficerów Policji, którzy powinni posiadać stosowne doświadczenie, przeszkolenie i predyspozycje w obszarze dowodzenia²⁴¹. Jeżeli chodzi o organizację dowodzenia operacją, to zasadniczo nie różni się ona od dowodzenia akcją. Należy podkreślić, że zarówno operacja, jak i akcja są realizowane zgodnie z planem działania dowódcy operacji (akcji).

W czasie prowadzenia działań policyjnych w formie akcji i operacji jest organizowany sztab, przy czym w przypadku operacji jego powołanie jest obligatoryjne.

Sztab operacji stanowi ogniwo wspomagające, którego zadaniem jest usprawnienie procesu kierowania oraz ułatwienie osiągnięcia założonego celu głównego, postawionego kierującemu operacją policyjną²⁴². Powołanie sztabu sprowadza się do rozbudowy organizacyjnej już funkcjonującego etatowego sztabu²⁴³ w jednostce organizacyjnej Policji o dodatkowe stanowiska specjalistów i zespoły ze służby prewencyjnej, kryminalnej i wspomagającej na potrzeby konkretnych działań. Do podstawowych zadań sztabu dowódcy operacji (akcji) należy zaliczyć zbieranie, selekcję i analizowanie informacji dotyczących planowanych i przygotowanych działań oraz wypracowywanie na ich podstawie przewidywań rozwoju sytuacji i wniosków, a w rezultacie określanie sił i środków niezbędnych do usunięcia zagrożenia. Ponadto sztab jest odpowiedzialny m.in. za: przygotowanie dowódcy szczegółowych propozycji wariantów działań i stanowisk dowodzenia, przekazywanie będącym w dyspozycji siłom decyzji dowódcy, sprawowanie nadzoru nad osiąganiem całkowitej gotowości zarządzanych sił do działań oraz za koordynację na etapie przygotowania działań i realizacji zadań. Ważne miejsce zajmuje również współdziałanie ze służbami i instytucjami spoza Policji, które biorą udział w działaniach.

Mając na względzie zapewnienie synchronizacji działań oraz przepływu informacji w zakresie realizacji zadań związanych ze zdarzenia szczególnymi w obrębie województwa, komendant wojewódzki Policji, w drodze decyzji, może powołać centrum operacyjne. Do jego zadań będzie należeć m.in.: systematyczne analizowanie uzyskiwanych informacji, ocena sytuacji i kalkulacja sił niezbędnych do

240 W ramach operacji zarządzanej w związku z prawdopodobieństwem zaistnienia przestępstwa o charakterze terrorystycznym lub zaistnieniem takiego zdarzenia prowadzona jest podoperacja kontrterrorystyczna.

241 Zasada ma odpowiednio zastosowanie przy podziale akcji na odcinki i pododcinki.

242 Z. Kozłowski, W. Nosek, *Sytuacje...*, dz. cyt., s. 16.

243 Jeżeli w komendzie powiatowej Policji nie funkcjonuje wyodrębniona etatowa komórka sztabowa, sztab organizowany jest na bazie komórki prewencyjnej właściwej jednostki Policji.

utrzymania bezpieczeństwa oraz porządku publicznego, zapewnienie właściwego obiegu informacji, przekazywanie właściwym podmiotom do wykonania decyzji podjętych przez komendanta wojewódzkiego Policji bądź jego zastępców oraz współpraca z innymi zaangażowanymi podmiotami i instytucjami spoza Policji²⁴⁴.

Należy zwrócić uwagę na fakt, że może dojść do wystąpienia zdarzenia kryzysowego, którego gwałtowny charakter uniemożliwi przygotowanie działań. Mówimy wówczas o działaniach natychmiastowych. Wówczas realizacja operacji lub akcji będzie polegać na zainicjowaniu działań na podstawie wydanej ustnej decyzji uprawnionego kierownika jednostki organizacyjnej Policji, bez zbędnej zwłoki potwierdzonej pisemnie, następnie na dalszym realizowaniu działań według planu działania dowódcy. Przy czym jeżeli brak będzie możliwości przygotowania planu działania dowódcy, realizacja działań może być prowadzona na rozkaz dowódcy operacji czy akcji²⁴⁵.

Z punktu widzenia przedmiotu badań istotną kwestią jest organizacja Policji w kontekście realizacji zadań w ramach służby dyżurnej, patrolowej i na drogach oraz wodach.

Organizacja służby na policyjnym stanowisku kierowania²⁴⁶, zakres zadań służby dyżurnej oraz sposoby ich realizacji zostały szczegółowo określone w zarządzeniu nr 1173 Komendanta Głównego Policji z dnia 10 listopada 2004²⁴⁷. Służba na stanowisku kierowania (SK) pełniona jest w obsadzie minimum dwuosobowej – przez dyżurnego i jego zastępcę, przy czym w jednostkach Policji, w których normatyw etatowy nie przekracza 60 osób, służba na stanowisku kierowania może być pełniona w obsadzie jednoosobowej. Zaś w jednostkach innych niż wskazane wcześniej komendant wojewódzki Policji (stołeczny) może wyrazić zgodę na jednoosobową obsadę stanowiska kierowania.

Do podstawowych zadań funkcjonariusza pełniącego służbę dyżurnego jednostki Policji zaliczyć trzeba zapewnienie szybkiej reakcji Policji na otrzymane zgłoszenie o wydarzeniu²⁴⁸. Realizacja tego zadania następuje poprzez: bieżące przyjmowanie zgłoszeń o wydarzeniach, niezwłoczne inicjowanie działań po przyjęciu zgłoszenia lub informacji, bieżące kierowanie będącymi w jego dyspozycji siłami i środkami, dokonywanie zmian w dyslokacji służby stosownie do zaistniałych potrzeb, podejmowanie decyzji i wydawanie poleceń w zakresie jego kompetencji, zapewnienie właściwego obiegu informacji oraz kierowanie siłami

244 Zarządzenie nr 20 KGP, § 16 ust. 2.

245 Tamże, § 14 ust. 2.

246 Stanowisko kierowania, zwane dalej SK – wyodrębnione, odpowiednio wyposażone i zabezpieczone miejsce pełnienia służby dyżurnego, zastępcy dyżurnego lub pomocnika dyżurnego oraz miejsce wykonywania zadań przez operatora zgłoszeń alarmowych.

247 Zarządzenie nr 1173 KGP (Dz. Urz. KGP z 2013 r., poz. 73).

248 Tamże, § 5 ust. 1, pkt 1.

policyjnymi do czasu wyznaczenia policjanta odpowiedzialnego za prawidłową realizację zadań w związku z zaistniałą sytuacją²⁴⁹.

Do obowiązków dyżurnego jednostki Policji należy również realizowanie poleceń dyżurnego jednostki Policji nadrzędnego szczebla oraz współdziałanie z dyżurnymi innych jednostek²⁵⁰. Realizowanie poleceń dyżurnego jednostki Policji nadrzędnego szczebla następuje poprzez: realizację zleconych czynności, natychmiastowe przekazywanie zadań i czynności policjantom będącym w dyspozycji oraz informowanie dyżurnego jednostki Policji zlecającej o stanie ich realizacji. Z kolei współdziałanie z dyżurnymi innych jednostek sprowadza się m.in. do bieżącej wymiany danych koniecznych do prawidłowej realizacji zadań oraz udzielania wsparcia w zakresie będących w dyspozycji sił i środków celem zapewnienia natychmiastowych, efektywnych i skutecznych działań policyjnych umożliwiających adekwatną reakcję na zgłoszone wydarzenia.

Pracą obsady stanowiska kierowania kieruje dyżurny jednostki Policji. Pomocnik dyżurnego może natomiast pełnić funkcje: dyspozytora służby, radiooperatora, operatora pogotowia policyjnego odbierającego zgłoszenia telefoniczne, operatora systemów kierowania oraz nadzorowania ruchem drogowym, operatora systemów informatycznych oraz funkcję personelu realizującego funkcje recepcyjne związane z obsługą interesanta²⁵¹.

W załączniku do zarządzenia określono katalog wydarzeń podlegających raportowaniu dyżurnemu operacyjnemu Komendy Głównej Policji z poziomu dyżurnego komendy wojewódzkiej i odpowiednio stołecznej Policji. Z kolei komendant wojewódzki (stołeczny) Policji w drodze własnej decyzji wydaje katalog określający rodzaj wydarzeń oraz sposób ich raportowania z poziomu dyżurnych terenowych jednostek Policji. Wydarzenia podlegające zgłaszaniu dyżurnemu operacyjnemu Komendy Głównej Policji zostały skatalogowane w siedmiu grupach zawierających konkretne rodzaje zdarzeń. Poniżej przedstawiono siedem wyodrębnionych grup, z uwzględnieniem tych wydarzeń, które determinują zaangażowanie do działania większych policyjnych sił i środków.

1. Zakłócenie bezpieczeństwa i porządku publicznego:
 - a. zamach na życie; czynna napaść lub znieważenie Prezydenta RP lub innego organu konstytucyjnego RP albo przedstawiciela obcego państwa, korzystającego z immunitetu;
 - b. ujawnienie faktu wskazującego na działanie obcego wywiadu, organizacji ekstremistycznej lub terrorystycznej lub szpiegostwo.
2. Wydarzenia naruszające bezpieczeństwo powszechne:

249 Tamże, § 9 ust. 1.

250 Tamże, § 5 ust. 1, pkt 2–3.

251 Tamże, § 8 ust. 1.

- a. zgłoszenie podłożenia ładunku wybuchowego lub podłożenie ładunku wybuchowego skutkujące ewakuacją osób;
 - b. pożar: w wyniku którego zginął człowiek; w przypadku gdy wstępny szacunek wykazuje straty w mieniu wielkiej wartości; materiałów toksycznych, chemicznych, promieniotwórczych, którego skutki zagrażają życiu lub zdrowiu ludzi; w obiekcie użyteczności publicznej (administracji rządowej, samorządowej, organizacji politycznej, wymiaru sprawiedliwości, sakralnym) – bez względu na straty;
 - c. uprowadzenie statku powietrznego lub wodnego, lądowego środka przewozu publicznego;
 - d. akt terrorystyczny²⁵²;
 - e. awaria techniczna²⁵³;
 - f. katastrofa naturalna²⁵⁴ (inna niż pożar).
3. Przestępstwa kryminalne
 4. Wydarzenia zakłócające lub mogące mieć wpływ na porządek publiczny:
 - a. protesty społeczne;
 - b. zbiorowe zakłócenie porządku publicznego związane z masową imprezą lub zgromadzeniem publicznym;
 - c. dezercja z bronią palną;
 - d. bunt lub zbiorowa ucieczka z ośrodka odosobnienia prawnego.
 5. Wydarzenia w ruchu lądowym, wodnym i powietrznym:
 - a. wypadek w ruchu drogowym, kolejowym, powietrznym wodnym z co najmniej trzema ofiarami śmiertelnymi lub gdy liczba rannych jest nie mniejsza niż 5;

252 Rozumiany jako „czyn zabroniony, zagrożony karą pozbawienia wolności, popełniony w celu wywołania paniki wielu osób lub zmuszenia organu administracji publicznej, innego organu państwowego lub samorządu terytorialnego Rzeczypospolitej Polskiej lub innego państwa albo organu organizacji międzynarodowej do podjęcia lub zaniechania określonych czynności albo w celu wywołania poważnych zakłóceń w ustroju lub gospodarce Rzeczypospolitej Polskiej, innego państwa lub organizacji międzynarodowej, a także bezprawna groźba popełnienia takiego czynu” (źródło: *Słownik pojęć zawartych w katalogu*, stanowiący część załącznika nr 1 do zarządzenia nr 1173 Komendanta Głównego Policji z dnia 10 listopada 2004 r.).

253 Rozumiana jako „sytuacja powstała w wyniku gwałtownego zdarzenia zakłócającego przebieg procesów technologicznych lub też w wyniku celowego albo niewłaściwego wykorzystania tych technologii w procesie produkcji, transportu albo przechowywania, w wyniku czego nastąpiło zagrożenie życia i zdrowia ludzi, ich niezbędnego zaopatrzenia lub mienia” (źródło: *Słownik pojęć zawartych w katalogu*, stanowiący część załącznika nr 1 do zarządzenia nr 1173 Komendanta Głównego Policji z dnia 10 listopada 2004 r.).

254 Rozumiana jako „sytuacja spowodowana przez działanie sił natury, w szczególności powodzie, susze, pożary, wyładowania atmosferyczne, wstrząsy sejsmiczne, huragany, intensywne opady atmosferyczne, osuwiska, zjawiska lodowe na rzekach i zbiornikach wodnych, masowe występowanie szkodników, chorób roślin i zwierząt albo ognisk chorób zakaźnych ludzi, do której opanowania nie wystarczają rutynowe działania odpowiednich służb i niezbędne jest uruchomienie dodatkowych sił i środków” (źródło: *Słownik pojęć zawartych w katalogu*, stanowiący część załącznika nr 1 do zarządzenia nr 1173 Komendanta Głównego Policji z dnia 10 listopada 2004 r.).

- b. katastrofa komunikacyjna w ruchu lądowym, powietrznym lub wodnym;
 - c. wypadek w ruchu drogowym, kolejowym, powietrznym, wodnym z udziałem przedstawiciela władzy lub administracji państwowej szczebla centralnego, wojewódzkiego, a także przedstawiciela obcego państwa akredytowanego w Polsce.
6. Inne przestępstwa i wydarzenia:
- a. uruchomienie zorganizowanych działań w ramach akcji lub operacji policyjnych (pościgi, blokady, przeszukiwanie terenu).
7. Wydarzenia nadzwyczajne w obiektach resortu spraw wewnętrznych lub z udziałem policjantów:
- a. zamach na obiekt lub mienie resortu spraw wewnętrznych;
 - b. wydarzenie w obiekcie resortu spraw wewnętrznych zagrażające życiu, zdrowiu lub mieniu co najmniej znacznej wartości;
 - c. utrata lub udostępnienie broni osobie nieuprawnionej, nieostrożne obchodzenie się z bronią lub materiałami wybuchowymi skutkujące ofiarami śmiertelnymi, rannymi lub zniszczeniem mienia co najmniej znacznej wartości;
 - d. wydarzenie nadzwyczajne podczas pełnienia służby konwojowej;
 - e. wydarzenie nadzwyczajne mające istotny wpływ na mobilność jednostki Policji lub gotowość policjantów do realizowania zadań służbowych.

O wymienionych wydarzeniach dyżurny komendy wojewódzkiej, odpowiednio komendy stołecznej Policji, ma obowiązek zgłosić dyżurnemu KGP. Zgłoszenie to odbywa się poprzez System Wspomagania Dowodzenia (SWD). Informacje o zdarzeniach, ujętych w załączniku nr 1 do zarządzenia 1173 KGP, przekazuje się w czasie nie dłuższym niż 60 minut od chwili potwierdzenia otrzymanej przez Policję informacji. Ponadto w czasie nieprzekraczającym 8 godzin od momentu potwierdzenia informacji opis wydarzenia powinien zostać wprowadzony do aplikacji KSIP (Krajowy System Informacji Policyjnej)²⁵⁵. Przy czym w sytuacji, gdy czynności dotyczące ustalenia okoliczności i rodzaju wydarzenia trwają dłużej niż 8 godzin, w KSIP do 8 godzin należy wprowadzić informację częściową z przeprowadzonych ustaleń z adnotacją, że czynności trwają. Uzupełnienie informacji musi nastąpić po zakończeniu czynności.

Metody i formy wykonywania zadań w zakresie ochrony bezpieczeństwa ludzi i utrzymywania bezpieczeństwa oraz porządku publicznego przez policjantów pełniących służbę patrolową reguluje zarządzenie nr 768 Komendanta

255 Zarządzenia Komendanta Głównego z dnia 2 grudnia 2019 r. w sprawie Krajowego Systemu Informacyjnego Policji (Dz. Urz. KGP z 2019, poz. 114).

Głównego Policji z dnia 14 sierpnia 2007 r.²⁵⁶ Służbę patrolową pełnią policjanci komórek: patrolowych, interwencyjnych, patrolowo-interwencyjnych, wywiadowczych, a także policjanci oddziałów prewencji Policji oraz innych komórek organizacyjnych Policji. Głównym zadaniem policjantów służby patrolowej jest zapobieganie popełnianiu przestępstw lub wykroczeń, a w szczególności zapobieganie wszystkim tym zachowaniom, które mogą stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa osób oraz mienia, jak i zapobieganie popełnianiu przestępstw oraz wykroczeń w miejscach publicznych. Ponadto mają oni obowiązek prowadzenia niezbędnych działań profilaktycznych i nawiązywania oraz utrzymywania więzi z lokalną społecznością. W przypadku zaistnienia przestępstwa lub wykroczenia niezwłocznie podejmują działania zmierzające do ujęcia sprawcy. Z kolei na miejscu zdarzenia policjanci powinni w szczególności: udzielić lub spowodować udzielenie niezbędnej pomocy przedlekarskiej osobom, co do których życia lub zdrowia występują realne zagrożenia ich utraty, uniemożliwić sprawcy dalsze realizowanie działań naruszających obowiązujący porządek prawny lub zatrzymać sprawcę bądź podjąć za nim pościg, jeżeli istnieją ku temu stosowne warunki. Następnie policjanci zobligowani są do zabezpieczenia miejsca zdarzenia i pozyskania jak najwięcej informacji o zaistniałej sytuacji oraz ustalenia świadków.

W celu zapewnienia gotowości służb jednostki Policji do bezzwłocznych działań na rzecz ochrony bezpieczeństwa i porządku komendant powiatowy/miejski Policji został uprawniony do powoływania komórek interwencyjnych, które pozostają w ciągłej dyspozycji dyżurnego jednostki Policji, ewentualnie innej uprawnionej osoby. Z założenia policjanci tych komórek patrolują określony rejon zagrożony lub przebywają w określonym miejscu zagrożonym. Do podstawowych zadań policjantów pełniących służbę w komórkach interwencyjnych zaliczamy w szczególności:

- przybycie na miejsce zgłoszonego zdarzenia w jak najkrótszym czasie od chwili przyjęcia zgłoszenia;
- prowadzenie działań zmierzających do ustalenia i zatrzymania osób podejrzanych o dokonanie czynu zabronionego, a także zabezpieczenie miejsca zdarzenia;
- podejmowanie działań w celu zapobiegania zdarzeniom naruszającym bezpieczeństwo, a w sytuacji ich zaistnienia podjęcie działań prowadzących do jego przywrócenia;

256 Zarządzenie nr 768 Komendanta Głównego Policji z dnia 14 sierpnia 2007 r. w sprawie form i metod wykonywania zadań przez policjantów pełniących służbę patrolową oraz koordynacji działań o charakterze prewencyjnym (Dz. Urz. KGP nr 15 poz. 119 ze zm.).

- podejmowanie działań porządkowych oraz działań określonych w obowiązujących przepisach w związku z pożarami, katastrofami komunikacyjnymi i budowlanymi, powodzią i innymi klęskami żywiołowymi;
- podejmowanie działań pościgowych;
- udzielanie, w przypadku wystąpienia takiej potrzeby, natychmiastowej pomocy innym policjantom oraz osobom²⁵⁷.

Komendant powiatowy/miejski Policji na podstawie wniosków z analiz, zgodnie z istniejącymi w tym zakresie przepisami, może tworzyć komórki wywiadowcze lub organizować służbę policjantów komórek patrolowych bez umundurowania²⁵⁸.

Ważną rolę w systemie lokalnego bezpieczeństwa odgrywają policjanci oddziałów prewencji Policji, którzy po uzyskaniu zgody komendanta wojewódzkiego/stołecznego Policji mogą pełnić służbę patrolową w rejonie działania komend powiatowych/miejskich jako siły wzmocnienia. Z punktu widzenia szybkości działania w związku z wystąpieniem zagrożenia bądź zdarzenia nadzwyczajnego istotną rolę odgrywa organizacja ich służby. Chodzi przede wszystkim o zasadę, z której wynika, że policjanci pododdziałów alarmowych co do zasady pełnią służbę patrolową głównie na terenie miasta będącego siedzibą oddziału prewencji Policji lub miejscowości pobliskiej w systemie koncentrycznym. Dodatkowo pododdziały prewencji Policji wyznaczane do służby patrolowej mogą posiadać na swoim wyposażeniu sprzęt do działań przywracających zakłócony ład i porządek publiczny²⁵⁹.

Formy oraz metody wykonywania przez policjantów zadań, m.in. w obrębie organizacji, oraz pełnienia służby na drogach, oraz przebiegu czynności na miejscu zdarzenia drogowego zostały określone w zarządzeniu nr 30 Komendanta Głównego Policji z dnia 22 września 2017 r.²⁶⁰ Sposób pełnienia służby na drogach polega na sprawowaniu nadzoru nad bezpieczeństwem, porządkiem oraz płynnością ruchu drogowego, na zapobieganiu przestępstwom oraz wykroczeniom²⁶¹. Dyslokację służby pełnionej na drogach ustala się lub planuje w szczególności na podstawie wyników analizy stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego i porządku publicznego, zagrożenia przestępczością na drogach, jak i na podstawie natężenia ruchu drogowego i kategorii pojazdów poruszających się na poszczególnych odcinkach dróg oraz analizy danych dotyczących naruszeń w ruchu drogowym, zgromadzonych w ramach funkcjonowania Krajowej Mapy Zagrożeń Bezpieczeństwa.

257 Tamże, § 16–17.

258 Tamże, § 18.

259 Tamże, § 21.

260 Zarządzenie nr 30 Komendanta Głównego Policji z dnia 22 września 2017 r. w sprawie pełnienia służby na drogach (Dz. Urz. KGP poz. 64 ze zm.).

261 Tamże, § 10.

Co do zasady służbę na drogach pełnią policjanci z komórki organizacyjnej Policji właściwej do spraw ruchu drogowego. Przy czym jeżeli wyznaczenie do pełnienia służby na drogach policjanta z wymienionej komórki nie jest możliwe, to uprawniona osoba może wyznaczyć policjanta spoza tej komórki. Do służby na drogach wyznaczane są patrole dwuosobowe lub liczniejsze, w których składzie powinien się znajdować nie mniej niż jeden policjant komórki odpowiedniej do spraw ruchu drogowego, jeśli to możliwe posiadający specjalistyczne przeszkolenie z zakresu ruchu drogowego, który będzie jednocześnie pełnił funkcję dowódcy patrolu. Na drogach może być również pełniona służba w patrolu jednoosobowym, ale tylko od świtu do zmierzchu, jak też przez całą dobę podczas czynności realizowanych na miejscu zdarzenia drogowego bądź przy zabezpieczaniu imprez na drogach oraz realizacji zadań związanych z pilotowaniem pojazdu, w tym z eskortą policyjną.

Do podstawowych obowiązków policjanta, który skierowany jest do służby na drodze, należy m.in.: udzielanie pomocy uczestnikom ruchu drogowego, reagowanie na przestępstwa oraz wykroczenia, podejmowanie działań zmierzających do przywrócenia drożności ruchu drogowego oraz wykonywanie czynności na miejscu ujawnionych zdarzeń drogowych. Z perspektywy przedmiotowego wydawnictwa istotne miejsce zajmuje postępowanie na miejscu zaistniałego zdarzenia drogowego.

Po otrzymaniu zgłoszenia o zdarzeniu drogowym policjant, poza udokumentowaniem w notatniku służbowym źródła i czasu jego uzyskania, informuje o zaistniałym zdarzeniu drogowym dyżurnego jednostki, jeżeli informację otrzymał od innej osoby, a następnie na polecenie dyżurnego bez zbędnej zwłoki udaje się na miejsce zdarzenia drogowego. Policjant uprawniony jest do użycia sygnałów uprzywilejowania celem dojazdu na miejsce zdarzenia, co odbywa się zgodnie z przepisami ustawy – *Prawo o ruchu drogowym*. Do zadań policjanta, który jako pierwszy przybył na miejsce zgłoszonego zdarzenia drogowego, należy zabezpieczenie tego miejsca w celu niedopuszczenia do kolejnego zdarzenia drogowego oraz zorganizowanie ruchu drogowego w nowo wytworzonej sytuacji, pozostawienie pojazdu Policji w sposób gwarantujący bezpieczeństwo własne oraz innych uczestników, włączenie świateł błyskowych w pojeździe oraz wykorzystanie ostrzegawczych urządzeń technicznych i posiadanych znaków drogowych. Następnie powinien wydobyć lub uwolnić osobę raną z pojazdu, udzielić jej pierwszej pomocy i wezwać zespół ratownictwa medycznego, a jeżeli uzna to za niezbędne – także inne służby ratownicze. W dalszej kolejności nakazuje usunięcie z miejsca zdarzenia osób postronnych, zabezpiecza miejsce zdarzenia, wykonuje działania mające na celu zapewnienie porządku oraz bezpieczeństwa w miejscu zdarzenia, ustalając formy współpracy i współdziałając z innymi służbami ratowniczymi. Ponadto dokonuje wstępnej oceny zdarzenia, a w razie zdiagnozowania takiej konieczności

przekazuje dyżurnemu informację o potrzebie: przybycia dodatkowych sił wsparcia, innych służb ratowniczych lub służb technicznych zarządcy drogi, przybycia osoby pełniącej nadzór w jednostce organizacyjnej Policji, przejściowego zamknięcia ewentualnie ograniczenia ruchu drogowego, zorganizowania objazdów oraz ewakuacji będących na miejscu uczestników ruchu drogowego, którzy zostali zablokowani na drodze dwujezdniowej. Policjant powinien również ustalić uczestników oraz świadków zdarzenia drogowego, podjąć czynności w kierunku ustalenia obrażeń osób rannych, a także ustalić miejsce ich hospitalizacji, poddać kierującego oraz osobę, w stosunku do której zachodzi uzasadnione podejrzenie, że mogła kierować pojazdem uczestniczącym w zdarzeniu drogowym, badaniu w celu ustalenia zawartości w organizmie alkoholu lub środka działającego podobnie do alkoholu. Jeżeli pozwalają na to warunki, winien także podjąć pościg, jeżeli sprawca zdarzenia drogowego zbiegł z jego miejsca i istnieje prawdopodobieństwo jego schwytania²⁶².

Po dotarciu na miejsce zdarzenia drogowego przez patrol oddelegowany przez dyżurnego jednostki do jego obsługi policjant, który pierwszy znalazł się na wskazanym miejscu zdarzenia, przekazuje dowódcy patrolu informację o wykonywanych czynnościach i dokonanych ustaleniach. Jeżeli do tej pory nie zostały podjęte któreś z wyżej wymienionych czynności, to realizuje je przybyły na miejsce patrol. Ponadto ustala wstępnie charakter, przebieg i inne istotne okoliczności wypadku, przeprowadza w niezbędnym zakresie oględziny miejsca, rzeczy, jak i osób, a w sytuacji niecierpiącej zwłoki – dokonuje zewnętrznych oględzin zwłok oraz przeprowadza inne niezbędne czynności procesowe i sporządza dokumentację z czynności procesowych. W uzasadnionych przypadkach policjant zatrzymuje osobę lub osoby podejrzaną o spowodowanie wypadku drogowego oraz wykonuje czynności związane z przywróceniem ruchu drogowego w miejscu wypadku drogowego.

W przypadku zdarzenia drogowego, w którym uczestniczy pojazd przewożący towary niebezpieczne, policjant na miejscu realizuje wymienione wyżej czynności, a ponadto powinien: ustawić pojazd Policji w odległości bezpiecznej, podjąć próbę ustalenia rodzaju przewożonego ładunku oraz czy doszło do jego uwolnienia, przeprowadzić czynności zmierzające do odizolowania terenu, jeżeli mogło wystąpić skażenie, jak i podjąć inne niezbędne czynności do czasu przybycia jednostki straży pożarnej lub służby ratownictwa chemicznego.

Zarządzeniem nr 1386 z dnia 17 listopada 2009 r. w sprawie *metod i form wykonywania zadań przez policjantów pełniących służbę na wodach i terenach przywodnych*²⁶³ Komendant Główny Policji określił natomiast metody i formy

262 Tamże, § 29.

263 Zarządzenie nr 1386 Komendanta Głównego Policji z dnia 17 listopada 2009 r. w sprawie *metod i form wykonywania zadań przez policjantów pełniących służbę na wodach i terenach przywodnych* (Dz. Urz. KGP nr 15, poz. 70 ze zm.).

wykonywania zadań przez policjantów na morzu terytorialnym, morskich wodach wewnętrznych, wodach śródlądowych ogólnie dostępnych i na terenach przywodnych. Służbę na wodach lub terenach przywodnych mogą pełnić funkcjonariusze komisariatów wodnych i komórek wodnych Policji oraz policjanci wyznaczeni z pozostałych jednostek Policji lub jej komórek organizacyjnych. Do ich zadań w szczególności należy: zapobieganie popełnianiu przestępstw, wykroczeń i zachowaniom mogącym stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa osób i mienia, zapewnienie bezpieczeństwa osobom uprawiającym sporty wodne, kąpiącym się lub pływającym, ratowanie tonących, prowadzenie akcji poszukiwawczych i ratowniczych. Ponadto realizują zadania w zakresie ścigania i zatrzymywania sprawców przestępstw i wykroczeń, ze szczególnym uwzględnieniem osób naruszających przepisy w zakresie ochrony środowiska naturalnego, przyrody i ekologii oraz bezpieczeństwa w żegludze. Na funkcjonariuszach Policji wodnej spoczywa również obowiązek zabezpieczania porządku w miejscach skażenia substancjami trującymi i innymi, powodującymi zagrożenie dla życia i zdrowia ludzkiego, jak również środowiska naturalnego. W trakcie wykonywania obowiązków służbowych współpracują oni z podmiotami pozapolicyjnymi, realizującymi zadania w zakresie bezpieczeństwa i porządku, ekologii oraz ratownictwa na wodach²⁶⁴.

Organizacja służby Policji oparta jest na wynikach przeprowadzanej analizy stanu bezpieczeństwa oraz porządku, jak i prognozy zagrożenia występującego na wodach oraz terenach przywodnych lub analizy innych potrzeb służby. Co do zasady służbę w komisariatach i komórkach wodnych Policji pełni się w ciągu całego roku, przy czym policjanci mogą pełnić służbę na wodach tylko w warunkach lub czasie, w których możliwe jest prowadzenie bezpiecznej żeglugi. Taktyka pełnienia służby uzależniona jest od charakteru zadań, panujących warunków atmosferycznych, topografii terenu oraz specyfiki akwenu i terenu przywodnego, jak i doraźnych potrzeb. Musi ona gwarantować bezpieczeństwo policjanta, jednocześnie zapewniać skuteczność i efektywność jego służby. Polega w szczególności na: patrolowaniu wód w sposób widoczny dla korzystających z danego terenu, organizowaniu doraźnych postojów głównie w miejscach zagrożonych, jednoczesnym patrolowaniu rejonu pieszo lub z wykorzystaniem jednostki pływającej, za pomocą innego środka transportu, przy współdziałaniu dodatkowych patroli. Podczas patrolowania policjanci powinni przede wszystkim stale monitorować wodę i tereny przywodne, zwracać uwagę na zjawiska mogące wskazywać na zanieczyszczenie środowiska naturalnego, bezzwłocznie podejmować działania, jeżeli wymagają interwencji bądź działań ratunkowych. Do obowiązków patrolu wodnego dodatkowo należy systematyczne kontrolowanie miejsc zagrożonych, zbieranie informacji

264 Tamże, § 6.

o mogących wystąpić zagrożeniach, przeprowadzanie kontroli jednostek pływających oraz ujawnianie osób naruszających porządek publiczny.

Załogę jednostki pływającej może stanowić co najmniej dwóch policjantów, którzy powinni wcześniej zdobyć kwalifikacje zawodowe do kierowania danego typu jednostką pływającą oraz uprawnienia w zakresie ratownictwa wodnego. Przy czym dopuszcza się możliwość odstępstwa od tego wymogu pod warunkiem zachowania nadzwyczajnych środków ostrożności, które polegają na zwiększeniu uwagi i dostosowaniu zachowania załogi jednostki pływającej do warunków i sytuacji na wodzie w stopniu umożliwiającym odpowiednio szybkie reagowanie oraz przy wykorzystaniu sprzętu asekuracyjnego. W przypadkach niecierpiących zwłoki, za zgodą bezpośredniego przełożonego, dodatkowo jest dopuszczalne wykonywanie czynności służbowych przy użyciu jednostki pływającej przez jednego policjanta posiadającego kwalifikacje zawodowe i stosowne uprawnienia. Z kolei przy przestrzeganiu szczególnych środków ostrożności istnieje możliwość wykonywania czynności służbowych przy wykorzystaniu jednostek pływających jednoosobowych, głównie skuterów wodnych, przez funkcjonariusza posiadającego odpowiednie kwalifikacje zawodowe i uprawnienia.

3.3. Działania Policji w warunkach zagrożeń i zdarzeń nadzwyczajnych naruszających bezpieczeństwo publiczne i porządek publiczny

Zadania do wykonania w jednostkach organizacyjnych Policji w sytuacjach kryzysowych w fazie reagowania zostały opisane w procedurach będących załącznikiem do zarządzenia nr 36 Komendanta Głównego Policji z dnia 14 listopada 2017 r.²⁶⁵ Jeżeli chodzi o organizację działania Policji w warunkach zagrożeń i zdarzeń nadzwyczajnych naruszających bezpieczeństwo publiczne i porządek publiczny, to opracowano procedury działania w przypadku: groźby zaistnienia albo zaistnienia zdarzenia o charakterze terrorystycznym; zajęcia obiektu połączonego z przetrzymywaniem zakładników; porwania środka transportu z przetrzymywaniem zakładników; uzyskania informacji o podłożeniu urządzenia wybuchowego; uzyskania informacji o osobie posiadającej broń lub inne niebezpieczne narzędzie, której działanie wskazuje na zamiar pozbawienia życia lub zdrowia wielu osób w miejscu publicznym (amok, aktywny strzelec); ujawnienia niezidentyfikowanej przesyłki; ujawnienia materiałów, urządzeń wybuchowych, w tym z zastosowaniem środków chemicznych, biologicznych, radiologicznych,

²⁶⁵ Zarządzenie nr 36 Komendanta Głównego Policji.

nuklearnych (CBRN)²⁶⁶ oraz amunicji wyjątkowo niebezpiecznej; okupacji i blokady obiektów lub szlaku komunikacyjnego drogowego bądź szlaku komunikacyjnego kolejowego; długotrwałego braku dostaw energii elektrycznej i paliw; nieprawidłowości w funkcjonowaniu wykorzystywanych powszechnie systemów teleinformatycznych; zwiększonego nielegalnego przekraczania granicy Polski oraz masowej migracji obcokrajowców na teren Polski, jak również w przypadku powstania zagrożenia lub naruszenia zasad bezpieczeństwa jednostki penitencjarnej Służby Więziennej. Zadania przewidziane do realizacji przez Policję zostały podzielone na dwa etapy: etap wstępny i etap realizacji.

Celem działania Policji w przypadku realnej groźby zaistnienia lub faktycznego zaistnienia zdarzenia mającego charakter terrorystyczny, zajęcia obiektu połączonego z przetrzymywaniem zakładników lub porwania środka transportu połączonego z przetrzymywaniem zakładników jest neutralizacja zagrożenia, jak najszybsze przywrócenie bezpieczeństwa oraz porządku publicznego, zatrzymanie sprawców oraz uwolnienie zakładników. Rola Policji w ramach tych działań sprowadza się do dwóch głównych segmentów: zapobiegania i zwalczania zagrożenia terroryzmem oraz zwalczania i niwelowania skutków już zaistniałego ataku terrorystycznego²⁶⁷.

Do podstawowych czynności realizowanych przez Policję należy zaliczyć: pozyskiwanie informacji o zdarzeniu²⁶⁸, izolację i zabezpieczenie zagrożonego terenu, zagwarantowanie bezpieczeństwa oraz porządku publicznego w strefie prowadzonych działań, zabezpieczenie ujawnionego materiału dowodowego oraz bieżące dokumentowanie prowadzonych działań. Na wstępnym etapie policyjnych działań następuje wysłanie patrolu na miejsce zdarzenia w celu potwierdzenia zagrożenia, zebrania dodatkowych informacji i oceny sytuacji. Następnie dyżurny jednostki przekazuje informację o aktualnej sytuacji kierownikowi swojej jednostki Policji oraz dyżurnemu jednostki nadrzędnej oraz powiadamia służby dyżurne sąsiednich jednostek organizacyjnych Policji. W dalszej części następuje lokalizacja miejsca działania sprawców, zabezpieczenie miejsca zdarzenia i terenu bezpośrednio przyległego oraz skierowanie w ustalone miejsce zdarzenia sił oraz środków Policji. Na tym etapie przekazana zostaje także informacja właściwemu ze względu na miejsce zdarzenia dowódcy samodzielnego pododdziału antyterrorystycznego

266 CBRN – z ang. *chemical, biological, radiological and nuclear*. Z uwagi na rosnące zainteresowanie terrorystów nabywaniem i używaniem toksycznych chemikaliów, materiałów biologicznych i radiologicznych w celu stworzenia „brudnej bomby” (połączenia materiałów CBRN z improwizowanym materiałem wybuchowym) Policja musi doskonalić swoje działania, wpisując się w krajowy system reagowania na zagrożenia terrorystyczne CBRN. Por. *Szkolenie dotyczące zagrożeń CBRN w ramach projektu 8464 MITREL*, 5.06.2017, <http://www.special-ops.pl/aktualnosc/id3409,szkolenie-dotyczace-zagrozen-cbrn-w-ramach-projektu-8464-mitrel> (dostęp: 19.09.2025). Szerzej: K. Poloczek, *Współczesne zagrożenia*. Cz. 1. *Zagrożenia biologiczne i chemiczne*, Legionowo 2025, s. 87.

267 A. Łapińska, *Policja w działaniach antyterrorystycznych*, Siedlce 2020, s. 26.

268 W tym przede wszystkim o stopniu nasilenia zjawiska i potencjalnych kierunkach działania sprawców.

Policji i zespołu negocjacyjnego oraz następuje wdrożenie kampanii prasowo-informacyjnych. W razie potrzeby zostają podjęte działania ukierunkowane na odcięcie mediów, w szczególności prądu i gazu. Podobnie będzie przebiegać organizacja działań w przypadku otrzymania zgłoszenia o osobie posiadającej broń lub inne niebezpieczne narzędzie, której zachowanie zmierza do pozbawienia życia lub zdrowia wielu osób w miejscu publicznym. Przy czym w tym przypadku policyjne działania będą sprowadzać się dodatkowo do neutralizacji zagrożenia, dlatego też już na pierwszym etapie, w przypadku potwierdzenia zdarzenia, następuje lokalizacja miejsca przebywania sprawcy i próba neutralizacji zagrożenia, z zachowaniem oczywiście bezpieczeństwa własnego policjantów.

Na etapie realizacji następuje wyznaczenie kierującego działaniami, wysłanie do działań oddziału kontrterrorystycznego Policji i zespołu negocjacyjnego, a w razie potrzeby także uruchomienie centralnego odwodu kontrterrorystycznego Komendanta Głównego Policji²⁶⁹. Należy podkreślić, że zgodnie z zapisami ustawy o działaniach antyterrorystycznych to właśnie Policja jest służbą wprost wskazaną jako odpowiedzialna za realizację zadań w obszarze działań kontrterrorystycznych²⁷⁰. Do zadań Policji należy również ewakuacja osób, zapewnienie drożności dróg dojazdowych dla podmiotów uczestniczących w działaniach. W rejon zdarzenia zostaje skierowana grupa operacyjno-procesowa. Trzeba zaznaczyć, że w przypadku zdarzenia o charakterze terrorystycznym na obszarach lub w obiektach należących do komórek i jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej lub przez niego nadzorowanych albo administrowanych przez te komórki podmiotem właściwym jest Żandarmeria Wojskowa. Z kolei w sytuacji przedłużających się działań – w celu zabezpieczenia logistycznego zaangażowanych sił Policji należy zastosować procedurę *Działania Policji w przypadku przedłużających się działań*, o której szerzej w dalszej części monografii.

W przypadku uzyskania informacji o podłożeniu urządzenia wybuchowego, celem policyjnych działań jest zapewnienie bezpieczeństwa oraz porządku publicznego, a także dokonanie oceny wiarygodności uzyskanej informacji. Do podstawowych czynności podejmowanych przez Policję na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego należy zaliczyć: zabezpieczenie i izolację miejsca zagrożonego, wyznaczenie strefy bezpieczeństwa oraz neutralizację zagrożenia. Na pierwszym etapie policyjnych działań, prócz przedsięwzięć realizowanych w związku z groźbą zaistnienia lub faktycznym zaistnieniem zdarzenia

269 Stosownie do potrzeb może nastąpić zarządzanie alarmu dla funkcjonariuszy wybranych jednostek organizacyjnych Policji lub komórek organizacyjnych tych jednostek, jak również może zostać wykorzystane lotnictwo policyjne.

270 Należy przez to rozumieć działania wobec sprawców, osób przygotowujących lub pomagających w dokonaniu przestępstwa o charakterze terrorystycznym, o którym mowa w art. 115 § 20 ustawy Kodeks karny, prowadzone w celu wyeliminowania bezpośredniego zagrożenia życia, zdrowia lub wolności osób lub mienia przy wykorzystaniu specjalistycznych sił i środków oraz specjalistycznej taktyki działania.

o charakterze terrorystycznym, następuje skierowanie na miejsce zdarzenia policjantów z nieetatowej grupy rozpoznania minersko-pirotechnicznego (NGRMP) oraz przekazanie informacji o zdarzeniu do koordynatora Centralnego Biura Śledczego Policji (CBŚP). W fazie realizacji następuje już sprawdzenie przez policjantów z NGRMP miejsca/obiektu celem ujawnienia urządzenia wybuchowego. Warto także rozważyć możliwości zastosowania na określonym obszarze urządzeń uniemożliwiających telekomunikację osobom postronnym.

Podobny schemat działania Policji obowiązuje w sytuacji otrzymania zgłoszenia o niezidentyfikowanej przesyłce lub ujawnienia materiałów i urządzeń wybuchowych, w tym z zastosowaniem środków: chemicznych, biologicznych, radiologicznych, nuklearnych (CBRN) oraz amunicji szczególnie niebezpiecznej. Przy czym w przypadku zdiagnozowania niezidentyfikowanej przesyłki na etapie realizacji następuje współpraca z Państwową Strażą Pożarną w zakresie identyfikacji rodzaju zagrożenia oraz są podejmowane, wspólnie z odpowiednimi służbami i instytucjami zależnie od ujawnionego zagrożenia, działania minersko-pirotechniczne. Z kolei w związku z ujawnieniem materiałów i urządzeń wybuchowych na etapie realizacji, w przypadku potwierdzenia faktu wystąpienia zagrożenia zostają podjęte decyzje przez komendanta wojewódzkiego Policji (komendanta stołecznego Policji) o użyciu komórki minersko-pirotechnicznej Policji, a w przypadku odnalezienia materiałów i urządzeń wybuchowych przeznaczenia wojskowego bez znamion wskazujących na popełnienie przestępstwa funkcjonariusze NGRMP wyznaczają strefę bezpieczeństwa i wnioskuje o wezwanie w to miejsce patrolu rozminowania Sił Zbrojnych RP oraz odpowiednich sił Policji do zabezpieczenia miejsca zagrożonego.

W sytuacjach okupacji lub blokady obiektów, blokady szlaku komunikacyjnego drogowego lub kolejowego prowadzone przez Policję działania będą zmierzać do przywrócenia funkcjonowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem bądź udrożnienia szlaku. Na etapie wstępnym realizowane zadania generalnie nie będą się różnić od tych, które wykonuje Policja podczas wcześniej opisanych sytuacji kryzysowych, z tym że z uwagi na charakter zdarzenia konieczne jest nawiązanie kontaktu z administratorem obiektu, z właściwymi zarządcami dróg bądź Strażą Ochrony Kolei i właściwymi zarządcami infrastruktury kolejowej. Z kolei w fazie realizacji, w trakcie której prowadzone działania będą zmierzać do odblokowania obiektu bądź szlaku, zgodnie z wypracowanymi wariantami, na miejsce zdarzenia zostaną skierowane dostępne policyjne siły i środki oraz zespół antykonfliktowy. Trzeba zaznaczyć, że w przypadku konieczności wykorzystania wariantu siłowego należy wezwać osoby do zaprzestania działań niezgodnych z prawem oraz poinformować o możliwości podjęcia przez Policję działań odblokowujących, a osoby posiadające immunitet – dodatkowo o konieczności opuszczenia przez nich rejonu działań.

W przypadku przedłużającego się braku dostaw energii elektrycznej i paliw celem policyjnych działań będzie zapewnienie bezpieczeństwa oraz porządku publicznego²⁷¹ w rejonie objętym skutkami zdarzenia. Z kolei w przypadku wystąpienia zakłócenia w funkcjonowaniu wykorzystywanych systemów teleinformatycznych celem działań będzie przywrócenie ich funkcjonowania. Do działania zostaną zaangażowane komórki organizacyjne specjalizujące się w sprawach z zakresu zwalczania cyberprzestępczości²⁷².

W kolejnej grupie zagrożeń naruszających bezpieczeństwo publiczne i porządek publiczny, do których zostały opracowane procedury działania Policji, podmiotem wiodącym jest odpowiednio Straż Graniczna, Urząd do spraw Cudzoziemców i Służba Więzienna. W sytuacji intensywnego nielegalnego przekraczania granicy naszego kraju oraz masowej migracji obcokrajowców na teren RP policyjne przedsięwzięcia będą sprowadzać się do zapewnienia bezpieczeństwa oraz porządku publicznego w pasie przygranicznym, jak i uniemożliwienia dalszego przemieszczania się osób, które przekroczyły granicę niezgodnie z prawem. Inne zadania to m.in. kierowanie ruchem i ewentualne działania pościgowe. Jak podkreśla Komendant Główny Policji, „jeśli chodzi o pomoc w zabezpieczaniu granicy, to już dawno się w to wpisaliśmy naszymi działaniami na granicy wschodniej, teraz dodatkowo wykonujemy zadania na granicy z Niemcami i Litwą. Robimy wszystko, by nie utrudniać obywatelom normalnego funkcjonowania”²⁷³. W takiej sytuacji będzie konieczne uruchomienie i prowadzenie działań operacyjnych i rozpoznawczych ukierunkowanych na ujawnienie, identyfikację i neutralizację zagrożeń kryminalnych i terrorystycznych, jak również zintensyfikowanie działań prowadzących do pozyskiwania informacji w kierunku identyfikowania zdarzeń oraz ustalenia osób mogących stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa i obronności państwa.

Z kolei w przypadku zagrożenia lub naruszenia bezpieczeństwa jednostki organizacyjnej Służby Więziennej rola Policji będzie polegać na przywróceniu bezpieczeństwa oraz zatrzymaniu osób, które samowolnie oddaliły się z jednostki penitencjarnej Służby Więziennej. Stąd też z punktu widzenia działania Policji kluczową rolę będzie odgrywać wsparcie działań Służby Więziennej²⁷⁴, w tym

271 M.in. w rejonie działania służb ratowniczych, punktach dystrybucji środków pomocy humanitarnej, medycznych.

272 M. Tomczak, *Zwalczanie cyberprzestępczości przez polską Policję*, Legionowo 2024, s. 7.

273 *Policja pomoże Straży Granicznej. Chodzi o sytuację na granicy*, Infosecurity24, 2025, <https://infosecurity24.pl/sluzby-mundurowe/policja/policja-pomoze-strazy-granicznej-chodzi-o-sytuacje-na-granicy> (dostęp: 20.09.2025).

274 Wsparcie działań Służby Więziennej przez Policję następuje w sytuacji, gdy z rozwoju wydarzeń wynika, że bezpieczeństwo placówki nie zostanie przywrócone siłami i środkami Służby Więziennej. Kierownik jednostki organizacyjnej Służby Więziennej w celu uzyskania wsparcia Policji zwraca się z pisemnym wnioskiem do kierownika właściwej terytorialnie jednostki organizacyjnej Policji. W sytuacjach wymagających nagłego działania wniosek składa się ustnie i potwierdza pisemnie niezwłocznie po zakończeniu działań. Kierownik właściwej terytorialnie jednostki organizacyjnej Policji informuje wnioskującego kierownika jednostki organizacyjnej Służby Więziennej o zakresie i terminie udzielonej pomocy.

przypuszczalna realizacja zadań na terenie jednostki nadzorowanej przez Służbę Więzienną oraz prowadzenie działań pościgowo-blokadowych.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę na możliwość wsparcia policyjnych działań oddziałami i pododdziałami Sił Zbrojnych RP, jeżeli użycie oddziałów lub pododdziałów Policji okaże się niewystarczające. Do pomocy oddziałom i pododdziałom Policji mogą zostać użyte pododdziały lub oddziały sił zbrojnych w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa publicznego, jak również zakłócenia porządku publicznego, „zwłaszcza poprzez sprowadzenie:

- niebezpieczeństwa dla życia, zdrowia i wolności obywateli;
- bezpośredniego i bezprawnego zagrożenia dla mienia w znacznych rozmiarach;
- bezpośredniego zagrożenia obiektów lub urządzeń ważnych dla obronności lub bezpieczeństwa państwa, siedzib centralnych organów państwowych albo wymiaru sprawiedliwości, obiektów kultury lub gospodarki narodowej oraz urzędów konsularnych i przedstawicielstw dyplomatycznych państw obcych albo organizacji międzynarodowych, a także obiektów nadzorowanych przez uzbrojoną specjalistyczną formację ochronną utworzoną na podstawie odrębnych przepisów;
- zagrożenia przestępstwem noszącym znamiona zagrożenia terrorystycznego, mogącym skutkować realnym niebezpieczeństwem dla życia lub zdrowia uczestników wydarzeń o charakterze sportowym, kulturalnym lub religijnym, w tym zgromadzeń i imprez masowych”²⁷⁵.

W sytuacji, w której oddziały i pododdziały Policji nie dysponują możliwościami efektywnego przeciwdziałania wymienionym zagrożeniom, pomoc może być udzielona również w formie prowadzonego samodzielnie przez siły zbrojne przeciwdziałania zagrożeniu.

Użycie Sił Zbrojnych RP następuje na podstawie postanowienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej wydanego na wniosek Prezesa Rady Ministrów. Przy czym w sytuacjach niecierpiących zwłoki decyzję taką podejmuje Minister Obrony Narodowej, na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych, informując o niej niezwłocznie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i Prezesa Rady Ministrów. Wówczas Prezydent niezwłocznie wydaje postanowienie o zatwierdzeniu lub uchyleniu decyzji Ministra Obrony Narodowej.

Szczegółowe zasady i sposób wykorzystania oddziałów i pododdziałów Policji oraz oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w razie zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub zakłócenia porządku publicznego, jak również sposób planowania działań, tryb wymiany informacji i formy logistycznego

275 Ustawa o Policji, art. 18.

wsparcia działań Policji prowadzonych z pomocą oddziałów sił zbrojnych zostały określone w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 21 lipca 2016 r.²⁷⁶

Jeżeli działania są podejmowane na obszarze jednego województwa, to organem koordynującym jest komendant wojewódzki Policji właściwy ze względu na miejsce realizacji. Z kolei w sytuacji prowadzenia działań na obszarze wykraczającym poza jedno województwo organem koordynującym jest Komendant Główny Policji. Organ koordynujący wyznacza współpracującym oddziałom sił zbrojnych obszary wykonywania zadań, wskazuje konkretne zadania do wykonania oraz kieruje działaniami za pośrednictwem funkcjonariuszy Policji. Ponadto organ koordynujący ma obowiązek zapewnić: odpowiedni podział zadań, adekwatnie do możliwości wykonawczych oddziałów Policji i sił zbrojnych; uzgadnianie między Policją oraz siłami zbrojnymi planów i założeń koniecznych do wykonywania zadań; informacje potrzebne do realizacji zadań, a także wsparcie zabezpieczenia przemieszczania się oddziałów sił zbrojnych oraz realizację wsparcia logistycznego działań. Organ koordynujący zarządza działaniami w porozumieniu z właściwym wojewodą, ministrem właściwym do spraw wewnętrznych – w przypadku działań podejmowanych na obszarze większym niż jedno województwo oraz Dowódcą Operacyjnym Rodzajów Sił Zbrojnych, a w przypadku wyodrębnienia oddziałów z Żandarmerii Wojskowej – Komendantem Głównym Żandarmerii Wojskowej.

W razie zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego, jeżeli siły Policji są niewystarczające lub mogą okazać się niewystarczające do zrealizowania przydzielonych im zadań w zakresie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych uzgodniony z Ministrem Obrony Narodowej, może podjąć decyzję o użyciu żołnierzy Żandarmerii Wojskowej do udzielenia pomocy Policji²⁷⁷. Minister właściwy do spraw wewnętrznych w razie zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub porządku publicznego do udzielenia pomocy formacjom policyjnym może także zarządzić wykorzystanie funkcjonariuszy Straży Granicznej²⁷⁸.

Żołnierzom Sił Zbrojnych RP i żołnierzom Żandarmerii Wojskowej kierowanym do pomocy pododdziałom i oddziałom Policji przysługują w zakresie niezbędnym do realizacji ich zadań, wobec wszystkich osób, uprawnienia policjantów określone w ustawie o Policji. Korzystanie z tych uprawnień następuje na zasadach i w trybie określonym dla policjantów. Z kolei funkcjonariuszom Straży Granicznej skierowanym do realizacji zadań służbowych polegających na

276 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 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. z 2016 r., poz. 1090).

277 Ustawa o Policji, art. 18a ust. 1.

278 Tamże, art. 18b ust. 1.

udzielaniu pomocy Policji przysługują, w zakresie koniecznym do wykonywania zadań, określone ustawą uprawnienia.

3.4. Działania Policji w sytuacjach klęsk naturalnych i zagrożeń związanych z rozwojem cywilizacyjnym

Wśród aktów prawnych regulujących problematykę działania Policji w czasie wystąpienia klęsk naturalnych i zagrożeń związanych z rozwojem cywilizacyjnym także szczególne znaczenie ma zarządzenie nr 36 Komendanta Głównego Policji, w którym zostały określone procedury działania Policji na wypadek: pożaru, powodzi, katastrofy budowlanej, katastrofy statku powietrznego, uwolnienia niebezpiecznej substancji chemicznej, wystąpienia niebezpiecznych zjawisk atmosferycznych i osuwiska, ryzyka wystąpienia lub zwalczania choroby zakaźnej ludzi, roślin lub zwierząt oraz w przypadku skażenia biologicznego i zdarzenia radiacyjnego. Należy zaznaczyć, że w żadnej z wymienionych sytuacji kryzysowych podmiotem wiodącym w przypadku wystąpienia zagrożenia nie jest Policja, co wynika z charakteru owego niebezpieczeństwa. Postępowanie Policji w takich sytuacjach będzie się charakteryzować pewnymi cechami usługowymi w stosunku do innych podmiotów, polegającymi na stworzeniu im możliwości realizacji zadań²⁷⁹. Policja i inne służby podejmują wspólne działania w sposób świadomy, celowy i zorganizowany, minimalizując straty. Współdziałanie to nic innego jak działanie zmierzające do realizacji celów tożsamyh lub zgodnych²⁸⁰.

W przypadku pożaru, powodzi, katastrofy budowlanej, katastrofy statku powietrznego, uwolnienia niebezpiecznej substancji chemicznej, wystąpienia niebezpiecznych zjawisk atmosferycznych i osuwiska celem policyjnych czynności będzie zapewnienie bezpieczeństwa oraz porządku publicznego w miejscu prowadzonych działań. W wymienionych sytuacjach kryzysowych podmiotem wiodącym będzie Państwowa Straż Pożarna. Na etapie wstępnym realizowane przedsięwzięcia będą sprowadzać się m.in. do potwierdzenia informacji o zdarzeniu, oceny sytuacji oraz przekazania informacji o bieżącej sytuacji właściwym podmiotom. W rejon zagrożenia zostaną skierowane dostępne policyjne siły i środki, zgodnie z bieżącą analizą sytuacji. Natomiast do czynności podejmowanych na etapie realizacji należy zaliczyć:

- izolację rejonu zagrożenia w uzgodnieniu z kierującymi działaniami²⁸¹;

279 M. Goettel, *Status prawny Policji i policjanta*, Szcztytno 1995, s. 13.

280 J. Wróbel, A. Chechelski, *Współdziałanie Policji z wybranymi podmiotami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo i porządek publiczny*, Katowice 2010, s. 8.

281 Kierujący działaniami ratowniczymi wyznaczają strefy działania i zadania dla poszczególnych służb.

- zapewnienie bezpieczeństwa oraz porządku publicznego w miejscu prowadzonych działań (zagrożenia);
- pomoc w szybkiej i bezpiecznej ewakuacji osób poszkodowanych;
- informowanie ludności o występującym niebezpieczeństwie, miejscach zbiórek do ewakuacji itd.;
- zabezpieczanie i ochronę mienia pozostawionego przez osoby ewakuowane;
- zapewnienie drożności dróg dojazdowych, organizowanie objazdów oraz informowanie o nich;
- egzekwowanie przestrzegania przepisów i poleceń kierujących działaniami ratowniczymi.

W razie potrzeby nastąpi udostępnienie posiadanego przez Policję sprzętu logistycznego, który dodatkowo mógłby zostać wykorzystany do niesienia niezbędnej pomocy potrzebującym, jak np.: agregatów prądotwórczych, koców, śpiworów, termosów czy środków transportu. W niezbędnych przypadkach na potrzeby działań ratowniczych udostępnione zostaną obiekty policyjne²⁸².

W realiach klęsk naturalnych logistykę podsumowano bez ogródek: „*W klęskach naturalnych liczy się gotowość do przegrupowania – logistyka spóźniona o 30 minut niweluje przewagę planu*” (ekspert – poziom wojewódzki).

Do innej grupy zdarzeń generujących dla Policji sytuację kryzysową z uwagi na wystąpienie klęski żywiołowej zalicza się choroby zakaźne. W sytuacji wystąpienia epidemii, epifityzy lub epizootii Policja będzie dodatkowo współdziałać z podmiotami wiodącymi, tj. odpowiednio z organami Państwowej Inspekcji Sanitarnej, Państwowej Inspekcji Weterynaryjnej i organami Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa²⁸³.

Należy zaznaczyć, że z uwagi na wystąpienie chorób zakaźnych i związane z tym duże ryzyko bezpośredniego zagrożenia życia oraz zdrowia zabronione jest wykonywanie czynności, które mogą być związane z bezpośrednim fizycznym kontaktem policjanta z potencjalnie zakażoną substancją (zwierzęciem lub osobą). Formacja dbająca o bezpieczeństwo i życie obywateli oraz porządek publiczny jest w grupie podwyższonego ryzyka zakażeniem wirusami chorobowymi (np. SARS-CoV-2, co pokazała ostatnia epidemia COVID-19). Nowa sytuacja

282 Por. W. Fehler, *Użycie sił policyjnych w sytuacjach kryzysowych* [w:] M. Jabłonowski, L. Smolak (red.), *Zarządzanie kryzysowe w Polsce*, Pułtusk 2007, s. 201–207.

283 Współdziałanie z organami Państwowej Inspekcji Sanitarnej polega na udzielaniu pomocy w egzekwowaniu przepisów sanitarnych wprowadzonych doraźnie w związku ze zdarzeniem oraz podczas przewozu leków i szczepionek na potrzeby poszkodowanych (pilotowanie pojazdów). Współdziałanie z organami Inspekcji Weterynaryjnej polega także 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. Z kolei z organami Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa Policja współdziałała w zakresie wykonywania zadań Inspekcji, w szczególności przy przeprowadzaniu czynności kontrolnych lub egzekucyjnych oraz w związku z przeprowadzaniem przez Inspekcję urzędowej kontroli roślin, produktów roślinnych lub przedmiotów na drogach i w środkach transportu.

epidemiologiczna wymogła na wszystkich obywatelach przestrzeganie procedur sanitarnych. Funkcjonariusze Policji, realizując zadania służbowe, muszą stosować wszystkie możliwe środki zabezpieczające przed tego rodzaju niebezpieczeństwem zagrażającym ich zdrowiu i życiu²⁸⁴. Praktycznym dokumentem wskazującym na metodologię wykonywania zadań służbowych w dobie realnego zagrożenia zdrowia były wytyczne Głównego Inspektora Sanitarnego (GIS) MSWiA dla Policji w sprawie postępowania funkcjonariuszy mających kontakt z osobami podejrzanymi o zakażenie/zakażonymi nowym rodzajem koronawirusa. GIS scharakteryzował kwestię zakażeń, ich przebieg i określił podstawy wiedzy z zakresu profilaktyki. Ponadto Główny Inspektor wskazał na okoliczności wymagające od funkcjonariuszy zachowania maksymalnej ostrożności i przygotował katalog postępowania funkcjonariuszy w przypadku bezpośredniego kontaktu z osobą chorą²⁸⁵.

Kolejne sytuacje kryzysowe, na wypadek których zostały opracowane policyjne procedury działania, związane są z wystąpieniem skażenia biologicznego i zdarzenia radiacyjnego. W pierwszej sytuacji podmiotem wiodącym będzie Państwowa Inspekcja Sanitarna, z kolei w razie zdarzenia radiacyjnego – Państwowa Agencja Atomistyki. W obu przypadkach celem policyjnych działań będzie zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego w rejonie zdarzenia. Należy zaznaczyć, że w sytuacji zdarzenia radiacyjnego Policja, do momentu przybycia na miejsce odpowiednich podmiotów, odpowiedzialna będzie za wyizolowanie strefy bezpieczeństwa o określonych parametrach²⁸⁶.

W celu usprawnienia realizowanych czynności w sytuacjach kryzysowych wprowadzono również procedury pomocnicze odnoszące się do wykorzystania statków powietrznych Lotnictwa Policji oraz dotyczące sytuacji przedłużających się działań. Z punktu widzenia przedmiotu badań użycie śmigłowca lotnictwa policyjnego może nastąpić w przypadku:

- działań policyjnych z wykorzystaniem termowizji i transmisji obrazu telewizyjnego na stanowisko kierowania lub ruchomego stanowiska kierowania w czasie rzeczywistym;

284 I. Pajdała, *Działania policyjne w środowisku COVID-19*, Gazeta Policyjna, Warszawa 2020 r., <https://gazeta.policja.pl/997/archiwum-1/2020/numer-182-maj-2020/188564,Dzialania-policyjne-w-srodowisku-COVID-19.html> (dostęp: 21.09.2025).

285 Wytyczne Głównego Inspektora Sanitarnego MSWiA dla Policji w sprawie postępowania funkcjonariuszy mających kontakt z osobami podejrzanymi o zakażenie/zakażonymi nowym typem koronawirusa 2019-nCoV, https://cdn-legacy.defence24.pl/infosecurity24.pl/upload/2020-02-27/q6d6un_KoronawiruswytyczneGISMSWiAdlapolicji.pdf (dostęp: 21.09.2025).

286 W przypadku przedmiotów nieuszkodzonych lub noszących nieznaczne ślady uszkodzenia – promień nie mniej niż 30 m, natomiast w przypadku przedmiotów wyraźnie uszkodzonych, rozległych plam skażenia (rozłania nieznanej substancji), wybuchu lub obłoku dymu, obecności wypalonego paliwa jądrowego lub skażenia plutonem – promień nie mniej niż 1000 m (źródło: zarządzenie nr 36 Komendanta Głównego Policji, procedura nr 25).

- wsparcia działań pościgowo-blokadowych;
- sytuacji kryzysowych;
- akcji ratowniczych;
- poszukiwań osób oraz mienia o znacznej wartości;
- monitorowania stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego podczas zgromadzeń i imprez masowych;
- monitorowania głównych ciągów komunikacyjnych mającego na celu zapewnienie bezpieczeństwa w ruchu drogowym;
- współdziałania z pododdziałami antyterrorystycznymi.

Należy zaznaczyć, że loty statków powietrznych Lotnictwa Policji wykonywane są w trybie planowym bądź alarmowym. Użycie statku powietrznego w trybie planowym następuje po złożeniu wniosku do jednostki organizacyjnej Policji lub komórki organizacyjnej Komendy Głównej Policji²⁸⁷ i uzyskaniu jego akceptacji. W przypadku użycia statku powietrznego w trybie alarmowym realizowane jest ono przez służbę dyżurną Komendy Głównej Policji lub służbę dyżurną komendy wojewódzkiej Policji posiadającą w swojej dyspozycji statek powietrzny. Dopuszczalne jest również rozpoczęcie działań śmigłowca po uzgodnieniach telefonicznych.

Celem procedury opracowanej na wypadek przedłużających się działań jest ich logistyczne zabezpieczenie. W ramach zabezpieczenia logistycznego należy w szczególności uwzględnić: organizację zakwaterowania i wyżywienia sił policyjnych skierowanych do działań, zabezpieczenie środków transportu, zaplanowanie miejsc przechowywania uzbrojenia i środków łączności, jak również zapewnienie możliwości uzupełnienia braków lub wymiany zużytego, zniszczonego lub uszkodzonego umundurowania i sprzętu.

3.5. Działania Policji w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa

Podstawowym celem przygotowań obronnych Rzeczypospolitej Polskiej jest stworzenie warunków organizacyjnych do zapewnienia suwerenności, niepodległości, integralności terytorialnej oraz przetrwania narodu i struktur państwa w czasie zewnętrznego zagrożenia jego bezpieczeństwa i wojny. Cel ten można osiągnąć poprzez odpowiednie zorganizowanie, przygotowanie i doskonalenie systemu obronnego państwa, „ukierunkowanego głównie na przeciwdziałanie zagrożeniom militarnym, ale nie tylko, ponieważ skala i zakres zagrożeń są aktualnie nie do

287 Tj. do komendanta wojewódzkiego Policji dysponującego Sekcją Lotnictwa Policji bądź dyrektora Głównego Sztabu Policji KGP.

końca określone i wzajemnie się przenikają²⁸⁸, w skład którego wchodzi również Policja. Należy podkreślić, że współcześnie identyfikowane wyzwania dla bezpieczeństwa państwa oraz złożoność i rozległość tego obszaru działalności wywołują potrzebę uczestnictwa w przygotowaniach obronnych wszystkich komponentów systemu obronnego państwa²⁸⁹. Wynika to z artykułu 7 ustawy z dnia 11 marca 2022 r. *o obronie ojczyzny*²⁹⁰, który stanowi, iż: „realizacja zadań z zakresu obronności państwa należy do wszystkich organów władzy i administracji rządowej oraz innych organów i instytucji państwowych, organów samorządu terytorialnego, przedsiębiorców, organizacji pozarządowych i innych podmiotów, a także do każdego obywatela, w zakresie określonym w ustawach”²⁹¹.

Policja stanowi ważny element pozamilitarnego systemu obronnego naszego państwa²⁹². Zadania powiązane z przygotowaniem obronnym Policja realizuje na czterech płaszczyznach organizacyjnych, to jest: na poziomie centralnym, w jednostkach organizacyjnych Policji pałapu komend wojewódzkich, szkół policyjnych oraz komend miejskich, powiatowych i rejonowych. Na poziomie Komendy Głównej Policji role wykonawcze, standaryzujące, koordynujące, regulacyjne, wspierające i nadzorczo-kontrolne oraz doradczo-konsultacyjne realizuje Główny Sztab Policji KGP. W ramach przyjętych rozwiązań organizacyjnych w aktach wewnętrznego zarządzania Komendanta Głównego Policji – Dyrektor Głównego Sztabu Policji KGP z uwagi na posiadane kompetencje i przydzielone zadania jest właściwym w sprawach planowania i koordynowania oraz inicjowania przygotowań obronnych w Policji²⁹³.

Podając problematykę działania Policji w warunkach wystąpienia zewnętrznego zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa, na wstępie trzeba zaznaczyć, że w czasie pokoju i stabilizacji jednostki organizacyjne Policji przeprowadzają szereg inicjatyw w dziedzinie obronności, mających na celu zapewnienie właściwej realizacji zadań w przypadku wystąpienia zewnętrznego zagrożenia. Zadania obronne realizowane przez Policję w czasie pokoju można podzielić na zadania wykonywane w jednostkach organizacyjnych Policji oraz zadania przeprowadzane w ramach współdziałania z innymi ogniwami systemu obronnego państwa.

288 J. Wojnarowski, *System obronności państwa*, AON, Warszawa 2005, s. 5.

289 B. Wiśniewski, *Przygotowania obronne resortu spraw wewnętrznych*, Szczytno 2014, s. 48.

290 Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. *o obronie ojczyzny* (Dz. U. z 2025 r., poz. 825 ze zm.).

291 Obronność państwa to: „zdolność państwa do prowadzenia skutecznych działań obronnych, ochrony jego obywateli i całego mienia, (...) ma charakter kompleksowy i stanowi przedmiot zainteresowania całego aparatu władzy państwowej, administracji publicznej i gospodarki państwa” (źródło: J. Wojnarowski, *System...*, dz. cyt., s. 7).

292 M. Kulickowski, M. Wojciszko (red.), *Administracja publiczna w procesie przygotowań obronnych państwa*, Warszawa 2017.

293 *Zadania Głównego Sztabu Policji*, policja.pl, <https://policja.pl/pol/kgp/glowny-sztab-policji>, (dostęp: 21.09.2025).

Obecnie – zgodnie z ustawą z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej²⁹⁴ – od stycznia 2025 roku w Polsce budowany jest nowy, zintegrowany system ochrony ludności i obrony cywilnej. System ten zakłada aktywne zaangażowanie Policji nie tylko w działania operacyjne, ale także w planowanie, koordynację i wsparcie procesów zapewniających bezpieczeństwo ludności w obliczu różnorodnych zagrożeń – zarówno w czasie pokoju, jak i w stanach nadzwyczajnych. W nowym modelu Policja pełni rolę kluczowego podmiotu ochrony ludności, odpowiedzialnego za utrzymanie porządku publicznego i ochronę życia i zdrowia obywateli, udział w działaniach ewakuacyjnych, zabezpieczających i ratowniczych, współdziałanie z innymi służbami, inspekcjami i strażami w sytuacjach kryzysowych, udział w systemie wykrywania zagrożeń, ostrzegania i alarmowania oraz wsparcie logistyczne i porządkowe w czasie klęsk żywiołowych, katastrof i działań wojennych.

W sytuacjach zagrożeń i zdarzeń nadzwyczajnych Policja działa jako formacja pierwszego kontaktu – organizuje zabezpieczenie rejonów objętych kryzysem, prowadzi działania porządkowe i ewakuacyjne, wspiera komunikację z ludnością oraz pomaga w utrzymaniu ciągłości działania administracji publicznej. Jej obecność i sprawne działanie stanowią fundament lokalnej odporności i koordynacji działań w ramach krajowego systemu ochrony ludności i obrony cywilnej.

Na podstawie analizy aktów prawnych regulujących sferę przygotowań obronnych Policji można stwierdzić, że w warunkach zewnętrznego zagrożenia Policja, prócz zadań wynikających z ustawy o Policji z roku 1990, będzie realizowała dodatkowo zadania określone w innych aktach prawnych dotyczące wsparcia sił zbrojnych własnych i sojusznicznych, obrony cywilnej oraz administracji publicznej.

Przedsięwzięcia przewidziane do realizacji przez Policję na rzecz sił zbrojnych w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa można podzielić na zadania związane z zabezpieczeniem procesu mobilizacyjnego i operacyjnego rozwijania sił zbrojnych oraz na działania przeciwdywersyjne. Wśród przedsięwzięć podejmowanych przez Policję w ramach zabezpieczenia procesu mobilizacyjnego i operacyjnego rozwijania sił zbrojnych należy wymienić zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego w rejonach mobilizacji sił zbrojnych, udzielanie pomocy wojskowym organom kierującym ruchem wojsk na rzecz zapewnienia warunków sprawnego przejazdu transportów wojskowych oraz kierowanie ruchem cywilnym na rzecz bezkolizyjnego przemieszczania wojsk. Ponadto Policja będzie współdziałać z organami administracji publicznej w celu ewentualnego zapobiegania zdarzeniom naruszającym obowiązujące przepisy

294 Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz. U. z 2024 r., poz. 1907).

administracyjno-porządkowe oraz w zakresie doręczania kart powołania i do prowadzania do komisji poborowych osób, które uchylają się od podjęcia służby wojskowej²⁹⁵.

Kolejna grupa zadań przewidzianych do realizacji przez Policję na rzecz sił zbrojnych dotyczy jej udziału w rozpoznawaniu i likwidacji grup dywersyjnych. Podejmowane przez Policję działania będą polegać m.in. na: pozyskiwaniu informacji o zagrożeniach dywersją, analizie tych informacji i ich weryfikacji; prowadzeniu rozpoznania w miejscach i na terenach zagrożonych²⁹⁶; podejmowaniu działań prewencyjnych w stosunku do osób podejrzanych o działalność dywersyjną; izolowaniu miejsc likwidacji grup dywersyjnych przez wojsko oraz na sprawdzaniu pirotechnicznym miejsc i obiektów²⁹⁷. W tym miejscu należy zaznaczyć, że Policja będzie również uczestniczyć w osłonie przeciwdywersyjnej w rejonie mobilizacji i operacyjnego rozwijania wojsk oraz w przeciwdywersyjnej ochronie tras przemieszczania wojsk²⁹⁸.

Członkostwo Polski w Sojuszu Północnoatlantyckim nakłada na kraj szereg obowiązków i zadań, między innymi w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego, które wynikają z funkcji państwa-gospodarza. Do obowiązków państwa-gospodarza w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego należy przede wszystkim przeciwdziałanie sabotażowi i szpiegostwu, prowadzenie działań kontrwywiadowczych oraz nadzór nad przemieszczaniem się uchodźców i wysiedleńców, przy czym priorytetowo traktuje się zapewnienie ruchu wojskom sojuszniczym²⁹⁹. W związku z przekraczaniem granicy przez wojska sojusznicze Policja będzie współpracować ze Strażą Graniczną na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa na przejściach granicznych poprzez prowadzenie rozpoznania w strefie nadgranicznej. Ważną rolę będzie odgrywać wsparcie Żandarmerii Wojskowej w związku z przemieszczaniem się wojsk sojuszniczych przez poszczególne województwa, mające na celu zapewnienie sprawnego przegrupowania oraz prewencyjnej osłony w rejonach rozmieszczania i na drogach przemarszu. Wsparcie Żandarmerii Wojskowej będzie polegać także na udzielaniu pomocy w zamknięciu dróg dojazdu do miejsc rozmieszczania wojsk, przepraw, rejonów załadunku i rozładunku, jak również na wspólnej ochronie tras przegrupowania i rejonów rozmieszczenia przed oddziaływaniem terrorystycznym.

295 Por. *Wykorzystanie potencjału pozamilitarnego w czasie kryzysu i wojny* [w:] B. Balcerowicz (red. nauk.), *Przygotowanie i prowadzenie wojny obronnej przez Polskę po 2000 roku*, Warszawa 1999, s. 97.

296 Tj. na dworcach, w węzłach komunikacyjnych, w rejonach mobilizacji wojsk, w sąsiedztwie zakładów przemysłowych, w otoczeniu siedzib organów administracji państwowej.

297 *Wykorzystanie potencjału pozamilitarnego...*, dz. cyt., s. 97.

298 M.in. poprzez objęcie doraźną ochroną odcinków zagrożonych działalnością dywersyjną, takich jak: mosty, wiadukty, tunele i skrzyżowania.

299 B. Wiśniewski, J. Prońko, *Ognia...*, dz. cyt., s. 51.

Celem przedsięwzięć podejmowanych przez Policję na rzecz wsparcia administracji państwowej będzie: zapewnienie łączności i obiegu poczty specjalnej; zapewnienie łączności w systemie kierowania resortu spraw wewnętrznych i administracji oraz Policji; udzielanie pomocy innym instytucjom w ochronie i obronie obiektów ważnych dla obronności i interesu gospodarczego państwa; rozwinięcie i prowadzenie szczególnej ochrony obiektów. Policja będzie odpowiedzialna także za utrzymanie bezpieczeństwa i porządku publicznego w rejonach stanowisk kierowania, za ochronę stanowisk kierowania wojewodów oraz ochronę osobistą wojewodów³⁰⁰.

W przypadku zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa może dojść do wystąpienia wielu niepożądanych zjawisk, takich jak np. obniżenie progu społecznej tolerancji na zachowania niezgodne z prawem, jak również może nastąpić eskalacja zdarzeń występujących w normalnych warunkach funkcjonowania państwa, np. wzrost liczby przestępstw. W takich sytuacjach Policja będzie realizowała zadania określone w ustawie o Policji, m.in. w zakresie wykrywania przestępstw oraz wykroczeń oraz ścigania ich sprawców.

Na poziomie centralnym najczęściej pada takie podsumowanie współdziałania: „na poziomie operacyjnym kluczowa jest interoperacyjność z partnerami – wspólne rozumienie meldunku i priorytetów” (ekspert – poziom centralny).

Istotnym elementem, który ma wpływ na sprawność obronną państwa, jest zdolność szybkiego i zorganizowanego przejścia jego elementarnych struktur pozamilitarnych do funkcjonowania w warunkach wojny. Formą pozwalającą na dostosowanie państwa do oczekiwanych wymagań jest objęcie militaryzacją³⁰¹ wytypowanych w czasie pokoju jednostek organizacyjnych wykonujących zadania szczególnie istotne dla funkcjonowania państwa.

Ogólne zasady militaryzacji reguluje dział XX ustawy o obronie ojczyzny³⁰². Rada Ministrów w razie ogłoszenia mobilizacji, a także w czasie wojny może obejmować militaryzacją te jednostki organizacyjne, które wykonują szczególnie ważne zadania na rzecz obronności oraz bezpieczeństwa państwa. Do takich jednostek organizacyjnych zaliczana jest również Policja. Przygotowanie jednostek organizacyjnych Policji do militaryzacji jest zadaniem kierowników tych jednostek. Nadzór nad przebiegiem przygotowań sprawuje zastępca Komendanta Głównego Policji nadzorujący pion służby prewencyjnej. Natomiast komendanci wojewódzcy Policji oraz komendant stołeczny Policji pełnią nadzór nad właściwymi przygotowaniem

300 Wykorzystanie potencjału pozamilitarnego..., dz. cyt., s. 96.

301 Militaryzacja to przeniesienie metod i zasad organizacji wojskowej do organów i jednostek organizacyjnych administracji publicznej i gospodarki narodowej, stosowanie w nich niektórych elementów dyscypliny wojskowej oraz nadanie im wojskowego charakteru poprzez powołanie osób do służby w jednostkach zmilitaryzowanych (źródło: J. Pawłowski (red.), *Słownik...*, dz. cyt., s. 45).

302 Ustawa z dnia 11 marca 2022 o obronie Ojczyzny.

jednostek Policji przewidzianych do militaryzacji zlokalizowanymi na terenie ich działania, a także mają uprawnienia do wydawania własnych aktów normatywnych z zakresu tej problematyki. Przygotowania, które prowadzone są w jednostkach Policji przewidzianych do militaryzacji, polegają w pierwszej kolejności na: opracowaniu regulaminów organizacyjnych; szkoleniu stanu osobowego jednostek organizacyjnych przewidzianych do militaryzacji, nadawaniu przydziałów organizacyjno-mobilizacyjnych osobom, które przewiduje się powołać do służby w jednostkach zmilitaryzowanych; reklamowaniu osób od obowiązku pełnienia czynnej służby wojskowej w przypadku ogłoszenia mobilizacji oraz w czasie wojny; wyposażaniu w środki transportowe, maszyny, urządzenia i inne przedmioty oraz środki materiałowe³⁰³.

Pierwszym etapem na drodze do militaryzacji będzie osiągnięcie pełnej gotowości do działania przez Policję oraz zarządzenie ogólnokrajowej operacji policyjnej. W kolejnym etapie będą realizowane zadania związane z osiąganiem wyższych stanów gotowości obronnej. Ostatni aspekt dotyczy kierowania militaryzacją, które generalnie będzie oparte na strukturze zarządzania Policją czasu pokoju, z zachowaniem kompetencji kierowników jednostek Policji wszystkich szczebli oraz w oparciu o stanowiska kierowania. Należy podkreślić, że obecnie jedyną możliwością rozbudowy struktur policyjnych w przypadkach nadzwyczajnych zagrożeń jest objęcie jednostek organizacyjnych Policji militaryzacją. Dopiero wówczas zaistnieją podstawy formalnoprawne do mobilizacyjnego rozwinięcia Policji.

Ważny element przygotowania do działania w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa stanowią przedsięwzięcia logistyczne związane z przygotowaniem do mobilizacyjnego rozwinięcia jednostek Policji. Obejmują one całokształt zadań gospodarczo-obronnych, sprowadzających się do uzupełnienia w pełnym zakresie środków materiałowych, przysługujących jednostce według norm i tabel należności wojennej. Zaopatrywanie Policji w warunkach zagrożenia będzie następować z zapasów jednostek Policji, z zapasów gospodarki narodowej planowanych do poboru w ramach nakładanych świadczeń rzeczowych na rzecz obrony, z rezerw państwowych, jak również z dostaw wojennych realizowanych w ramach Planu zabezpieczenia potrzeb Sił Zbrojnych realizowanych przez przedsiębiorców, o którym mowa w art. 651 ustawy z dnia 11 marca 2022 r. *o obronie Ojczyzny*.

Istotna z punktu widzenia przedmiotu badań jest kwestia dotycząca cywilnego statusu formacji policyjnych w trakcie realizacji zadań w warunkach wojny. Zgodnie z art. 8.4. konwencji haskiej z 1954 roku „nie jest uważane za użytkowanie do celów wojskowych strzeżenie dóbr kultury przez uzbrojonych strażników specjalnie powołanych do tego zadania ani obecność w pobliżu dóbr kultury sił

303 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 czerwca 2022 r. w sprawie militaryzacji (Dz. U. z 2022 r., poz. 1198).

policyjnych, do których stałego zakresu działania należy zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego³⁰⁴. Dlatego konwencja haska uważana jest za dokument jednoznacznie określający cywilny status formacji policyjnych – ze względu na cywilny charakter realizowanych zadań.

Podsumowując, Policja pełni istotną rolę w systemie obronnym państwa, jak i w systemie ochrony ludności i obrony cywilnej. Wynika to nie tylko z założeń strategii bezpieczeństwa narodowego, lecz także z potencjału, jakim dysponuje w czasie pokoju, a który można wykorzystać w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa. W nowym modelu bezpieczeństwa wewnętrznego formacja ta pełni nie tylko funkcje porządkowo-interwencyjne, lecz także odpowiada za wsparcie logistyczne, operacyjne i komunikacyjne w sytuacjach kryzysowych, katastrofach naturalnych, masowych ewakuacjach oraz działaniach o charakterze militarnym. Głównym celem przygotowań Policji do funkcjonowania w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, prowadzonych w czasie pokoju, jest utrzymanie stałej gotowości obronnej, umożliwiającej sprawne przejście na wyższe stany gotowości oraz właściwe przygotowanie wszystkich struktur organizacyjnych do sprawnego działania i przetrwania w warunkach zagrożeń i zdarzeń nadzwyczajnych oraz zapewnienie ciągłości działania. W przypadku wystąpienia sytuacji nadzwyczajnych Policja realizuje zadania określone w ustawie z dnia 6 kwietnia 1990 r. *o Policji* oraz w innych aktach prawnych, wspierając działania administracji publicznej i innych służb w ramach zintegrowanego systemu ochrony ludności. Takie podejście wzmacnia odporność instytucjonalną państwa i stanowi ważny element realizacji założeń strategii bezpieczeństwa narodowego.

3.6. Uogólnienia i wnioski

Charakter współczesnych zagrożeń niemilitarnych, jak i militarnych wskazuje na rosnącą rolę Policji w przeciwdziałaniu, minimalizowaniu i likwidowaniu skutków tych zagrożeń. Zgodnie z ustawą z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej, Policja została wprost wskazana jako podmiot systemu ochrony ludności i obrony cywilnej. Stąd też podstawowym celem przygotowania Policji do działania na wypadek wystąpienia wybranych zagrożeń i zdarzeń, które zostały poddane analizie w niniejszym rozdziale, jest wypracowanie odpowiednich warunków prawno-organizacyjnych koniecznych do zapewnienia ochrony bezpieczeństwa ludzi i utrzymania bezpieczeństwa oraz porządku publicznego w warunkach zagrożeń. Cel ten można osiągnąć jedynie poprzez właściwe przygotowanie, zorganizowanie i doskonalenie struktur policyjnych w czasie

304 Konwencja o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego wraz z regulaminem wykonawczym do tej konwencji oraz protokół o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego, podpisane w Hadze dnia 14 maja 1954 r. (Dz. U. z 1957 r., nr 46, poz. 212).

poprzedzającym potencjalne zagrożenie. Stąd też Komendant Główny Policji wydał zarządzenie kluczowe z punktu widzenia organizacji policyjnych działań w sytuacjach kryzysowych, tj. zarządzenie nr 36 z dnia 14 listopada 2017 r. w *sprawie zadań realizowanych przez Policję w sytuacjach kryzysowych*³⁰⁵. W kontekście nowych regulacji wymagane będzie uaktualnienie lub zastąpienie tego zarządzenia nowym dokumentem, uwzględniającym zmiany wynikające z ustawy o ochronie ludności z 2024 r.

W zarządzeniu tym określono zadania realizowane przez jednostki organizacyjne Policji w sytuacjach kryzysowych. Konkretnie do wykonania w fazie reagowania przedsięwzięcia zostały określone w 25 procedurach, stanowiących załączniki do zarządzenia. Jeżeli chodzi o organizację działania Policji w warunkach zagrożeń i zdarzeń nadzwyczajnych naruszających bezpieczeństwo publiczne i porządek publiczny, to opracowano wcześniej opisane procedury działania w przypadku m.in. zaistnienia zdarzenia lub groźby wystąpienia zdarzenia o charakterze terrorystycznym, otrzymania informacji o podłożeniu urządzenia wybuchowego, zajęcia obiektu z przetrzymywaniem zakładników, porwania środka transportu z przetrzymywaniem zakładników, uzyskania informacji o osobie posiadającej broń lub inne niebezpieczne narzędzie, której działanie zmierza do pozbawienia życia lub zdrowia wielu osób w miejscu publicznym (aktywny strzelec, amok), ujawnienia niezidentyfikowanej przesyłki, ujawnienia materiałów, urządzeń wybuchowych, w tym z zastosowaniem środków chemicznych, biologicznych, radiologicznych, nuklearnych (CBRN) oraz amunicji szczególnie niebezpiecznej, okupacji i blokady obiektów lub szlaku komunikacyjnego drogowego bądź kolejowego, przedłużającego się braku dostaw paliw i energii elektrycznej, zakłócenia w funkcjonowaniu użytkowanych systemów teleinformatycznych, nasilonego nielegalnego przekraczania granicy Polski oraz masowej migracji cudzoziemców na teren Polski, jak również w przypadku zagrożenia lub naruszenia bezpieczeństwa jednostki organizacyjnej Służby Więziennej.

W związku z możliwością wystąpienia sytuacji kryzysowej związanej z klęską naturalną bądź z rozwojem cywilizacyjnym zostały opracowane procedury działania Policji na wypadek: pożaru, powodzi, katastrofy budowlanej, katastrofy statku powietrznego, uwolnienia niebezpiecznej substancji chemicznej, wystąpienia niebezpiecznych zjawisk atmosferycznych i osuwiska, zagrożenia wystąpieniem lub zwalczania choroby zakaźnej ludzi, zwierząt lub roślin oraz skażenia biologicznego i zdarzenia radiacyjnego. Ponadto w celu usprawnienia realizowanych czynności wprowadzono dwie procedury pomocnicze, dotyczące wykorzystania statków powietrznych Lotnictwa Policji oraz postępowania Policji w przypadku przedłużających się działań. Należy zaznaczyć, że w sytuacjach naruszających bezpieczeństwo

305 Dz. Urz. KGP z 2017 r., poz. 73.

publiczne i porządek podmiotem wiodącym w działaniach jest Policja oraz w wybranych sytuacjach Straż Graniczna, Urząd do spraw Cudzoziemców i Służba Więzienna, natomiast w związku z możliwością wystąpienia sytuacji kryzysowej związanej z klęską naturalną bądź rozwojem cywilizacyjnym – zazwyczaj Państwowa Straż Pożarna.

Przedsięwzięcia podejmowane przez Policję w sytuacjach kryzysowych są realizowane w czterech fazach, odpowiadających fazom zarządzania kryzysowego, tj. w fazie zapobiegania, przygotowania, reagowania i odbudowy. W pierwszej fazie podejmowane działania mają na celu redukcję prawdopodobieństwa wystąpienia zagrożenia lub maksymalne ograniczenie jego skutków. Do zadań realizowanych w tej fazie należy zaliczyć: rzeczywiste analizowanie sytuacji mogących stać się przyczyną zagrożenia; udział w opracowaniu przez uprawnione organy aktów prawnych minimalizujących możliwość zaistnienia zagrożenia; egzekwowanie przestrzegania przepisów³⁰⁶.

Na etapie przygotowania są wdrażane przedsięwzięcia planistyczne, prowadzące do określenia sposobu reakcji na zagrożenie, oraz są prowadzone działania w zakresie gromadzenia sił i środków wymaganych do efektywnego reagowania. Wśród szczegółowych zadań wymienić należy: zorganizowanie systemów łączności i własnego stanowiska kierowania; uczestniczenie w opracowaniu i aktualizowaniu planów zarządzania kryzysowego odpowiednich organów administracji publicznej; przygotowanie do alarmowania stanów osobowych wyznaczonej jednostki organizacyjnej Policji i gromadzenie danych o zasobach sił oraz środków niezbędnych do efektywnego wykorzystania; wyposażenie policjantów w odpowiedni sprzęt; organizowanie i udział w szkoleniach, ćwiczeniach i innych przedsięwzięciach szkoleniowych³⁰⁷.

W fazie reagowania Policja będzie odpowiedzialna za przywrócenie bezpieczeństwa oraz porządku publicznego, zapewnienie pomocy poszkodowanym oraz ograniczenie strat. Przedsięwzięcia podejmowane w tej fazie będą realizowane w ramach alarmowania i ostrzegania o zagrożeniach oraz prowadzenia działań porządkowych i działań ratowniczych. Do zadań w obszarze alarmowania oraz ostrzegania o zagrożeniach należy zaliczyć przekazywanie komunikatów i informacji o zagrożeniach, w tym na potrzeby dowodzenia, kierowania i współdziałania, oraz udostępnianie resortowych (policyjnych) systemów i środków łączności współpracującym organom i służbom ratowniczym. Z kolei w zakresie działań porządkowych wchodzi następujące przedsięwzięcia: zapewnienie bezpieczeństwa oraz porządku publicznego w rejonie zdarzenia; ochrona pozostawionego mienia; zapobieganie objawom paniki i niedopuszczanie do tworzenia się zbiegowisk

306 Tamże, § 5.

307 Tamże, § 6.

oraz egzekwowanie przestrzegania przepisów i poleceń dowodzących działaniami ratowniczymi. Ponadto policyjne działania będą sprowadzać się do: zapewnienia drożności dróg dojazdowych; organizowania objazdów oraz informowania o nich; pilotowania kolumn transportu służb ratowniczych czy kolumn pojazdów z ewakuowanymi. Natomiast w zakresie działań ratowniczych czynności podejmowane przez Policję będą sprowadzać się m.in. do: pomocy w ewakuacji osób poszkodowanych; udzielania pierwszej pomocy przedmedycznej poszkodowanym oraz udostępniania policyjnych obiektów na ewentualne potrzeby kierowania akcjami ratowniczymi. Na szczególną uwagę zasługuje fakt, że na etapie reagowania kierownicy jednostek organizacyjnych Policji zobowiązani zostali do realizowania zadań w sytuacjach kryzysowych, zgodnie z przeanalizowanymi procedurami działania.

W czwartej fazie, fazie odbudowy, realizowane przedsięwzięcia mają z kolei na celu przywrócenie stanu występującego przed zagrożeniem. Działania podejmowane w tej fazie będą polegać m.in. na: zapewnieniu bezpieczeństwa oraz porządku publicznego w rejonie zdarzenia, zorganizowaniu ruchu osób, pojazdów i na ochronie miejsc rozprawdzania środków pomocy humanitarnej. Ponadto będą prowadzone czynności dochodzeniowo-śledcze, nastąpi odtworzenie gotowości jednostki Policji do działań, zostaną także wprowadzone nowe rozwiązania, z jednoczesnym ich uwzględnieniem w procesie szkolenia.

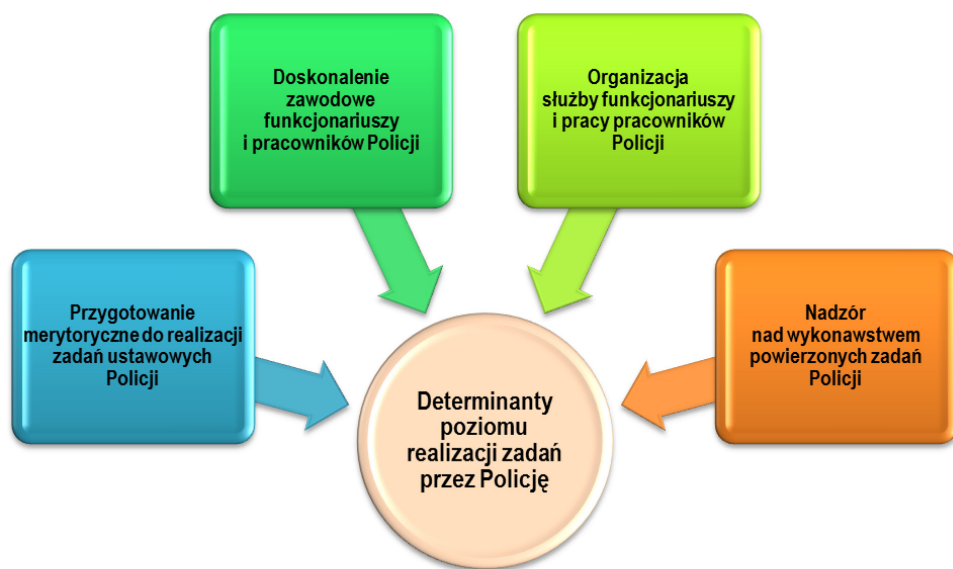
W razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa Policja, realizując ustawowe zadania, określone w ustawie z dnia 6 kwietnia 1990 r. *o Policji*, będzie przeciwdziałać zarówno zagrożeniom typowym dla czasu pokoju, jak i tym, które występują wyłącznie w przypadkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa. Zgodnie z nową ustawą Policja zobowiązana jest także do wspierania organów ochrony ludności i realizacji zadań na rzecz obrony cywilnej, w tym zabezpieczenia ewakuacji ludności, ochrony infrastruktury krytycznej oraz zapewnienia porządku publicznego w rejonach dotkniętych skutkami zagrożeń.

Istotne znaczenie mieć będzie realizacja zadań na rzecz wsparcia sił zbrojnych własnych i sojuszniczych, jeśli takowe będą w tym czasie stacjonowały, przemieszczały się lub działały na terytorium Polski, oraz obrony cywilnej i administracji publicznej. Zasadnicze zadania operacyjne będą z kolei związane z zapewnieniem ochrony struktur państwa oraz zabezpieczeniem procesu mobilizacji i osiągania wyższych stanów gotowości obronnej państwa. Przewidziane do realizacji przez Policję zadania w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa nie będą zatem w sposób diametralny różnić się od tych typowych, realizowanych w czasie pokoju, a wyróżniać je będzie jedynie natężenie i dynamika.

Przeprowadzone badania wskazują na to, że bezpośredni wpływ na poziom realizacji zadań ustawowych Policji ma wiele czynników. Do najważniejszych z nich można zaliczyć: przygotowanie merytoryczne do realizacji zadań ustawowych

Policji, doskonalenie zawodowe funkcjonariuszy i pracowników Policji, organizacja służby funkcjonariuszy i pracy pracowników Policji oraz nadzór nad wykonawstwem powierzonych zadań.

Determinanty poziomu realizacji zadań przez Policję



(opracowanie własne)

Jak wskazują przeprowadzone badania, charakter współczesnych zagrożeń nie-militarnych, jak i militarnych potwierdza rosnącą rolę Policji w przeciwdziałaniu, minimalizowaniu i likwidowaniu skutków tych zagrożeń. Policja systematycznie doskonali organizację swych działań, równocześnie poszukując możliwości współpracy z innymi podmiotami publicznymi i organizacjami pozarządowymi. Tego rodzaju integracja potencjału sprzyja opracowywaniu i wdrażaniu coraz efektywniejszych rozwiązań organizacyjno-prawnych wpisujących się w cele nowego systemu ochrony ludności i obrony cywilnej. Jedno z takich rozwiązań, możliwych do praktycznego zastosowania, zaprezentowano w kolejnym rozdziale monografii.

4. Model racjonalizacji działań Policji w obliczu zagrożeń i zdarzeń nadzwyczajnych

Ciągły rozwój cywilizacyjny musi determinować zmiany w funkcjonowaniu i doskonaleniu największej umundurowanej polskiej formacji odpowiedzialnej za bezpieczeństwo i porządek publiczny, tak aby była przygotowana na skuteczne działania w obszarze zapobiegania i eliminowania zagrożeń i zdarzeń nadzwyczajnych. W XXI wieku przed Policją stoją ogromne wyzwania, z których wiele dotyczy właśnie organizacji działania w warunkach zagrożeń i zdarzeń nadzwyczajnych. Szczegółowe odniesienie się do problematyki zakreślonej w tytule wymagało podzielenia tej części monografii na cztery podrozdziały. W pierwszym podrozdziale wskazano potrzeby doskonalenia organizacji działań Policji. Przygotowanie zarówno strukturalne, jak i funkcjonalne Policji do działania w warunkach zagrożeń i zdarzeń nadzwyczajnych powinno odpowiadać i sprostać aktualnym potrzebom społecznym w tym zakresie. Oczekiwania społeczne dotyczące bezpieczeństwa i porządku publicznego należy interpretować w tej sytuacji jako powszechne i stałe dążenie do przygotowania Policji na wszystkich szczeblach, i na każdym jej poziomie organizacyjnym, do ciągłej i skutecznej ochrony bezpieczeństwa państwa i jego obywateli przed wszelkimi zagrożeniami oraz gwarantowania szybkiego i skutecznego eliminowania skutków zdarzeń nadzwyczajnych. Realizacja tych postulatów determinuje potrzebę doskonalenia działań Policji. W pierwszym podrozdziale odniesiono się do konieczności traktowania bezpieczeństwa jako pewnego procesu, podlegającego ciągłym zmianom. W tym miejscu należy zwrócić uwagę na słowa Jana Nowaka-Jeziorańskiego, który pisał: „nakazem na dziś pozostaje nie rozbrajać się duchowo w przekonaniu, że żadne zagrożenie już nigdy nie powstanie. Być przygotowanym do mało dziś prawdopodobnego, ale zawsze możliwego scenariusza

i zachować gotowość do bronięcia się własnymi siłami”³⁰⁸. W drugim podrozdziale przedstawiono kierunki i zakres zmian organizacyjnych Policji. Należy jednocześnie wskazać, że zmiany te powinny odpowiadać i sprostać obecnym oczekiwaniom w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa narodowego i być wkomponowane w całość przedsięwzięć realizowanych w ramach systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. W trzecim podrozdziale zostały ukazane oczekiwane rezultaty w zakresie doskonalenia działania Policji w warunkach zagrożeń i zdarzeń nadzwyczajnych w obszarze systematycznego oraz kompleksowego doskonalenia rozwiązań organizacyjnych i proceduralnych, ze szczególnym uwzględnieniem rezerw wewnętrznych w zasobach tej formacji, współpracy z pozostałymi elementami systemu bezpieczeństwa publicznego, wprowadzenia nowoczesnych technologii, a także stosowania wysoce zobiektywizowanych narzędzi do oceny skuteczności jej działań. W ostatnim podrozdziale przedstawiono natomiast założenia zmian proceduralnych, które pozwolą na zwiększenie skuteczności podejmowanych przez Policję działań w warunkach zagrożeń i zdarzeń nadzwyczajnych.

4.1. Potrzeba doskonalenia organizacji działań Policji

Niustanny rozwój cywilizacyjny, otoczenie zewnętrzne i wewnętrzne człowieka ulegające ciągłym zmianom powodowały, że w celu zaspokojenia potrzeby bezpieczeństwa zbierano, analizowano i przetwarzano różnego rodzaju doświadczenia, na podstawie których budowano wiedzę o bezpieczeństwie, ze szczególnym uwzględnieniem zagrożeń³⁰⁹. Gromadzona w ten sposób wiedza pozwalała opracować rozwiązania (prawne, instytucjonalne, organizacyjne), które zapobiegały występowaniu zagrożeń na różnych poziomach, a kiedy tych sytuacji nie można było uniknąć – pomagała minimalizować ich skutki oraz umożliwiała niesienie pomocy poszkodowanym³¹⁰. Przedmiotowe rozważania pozwalają na sformułowanie wniosku, że zadaniem każdego państwa powinno być stworzenie i doskonalenie systemu bezpieczeństwa narodowego, tak aby oczekiwania społeczne w tym obszarze zaspokajać w czasie stabilności i spokoju, jak i pojawiających się zagrożeń o charakterze zewnętrznym i wewnętrznym. W tym kontekście należy spojrzeć również na bezpieczeństwo przez pryzmat państwa jako organizacji. Państwo bowiem jest powołane do tworzenia takich właśnie warunków bezpieczeństwa bytu i rozwoju dla swoich obywateli oraz zagwarantowania im odpowiedniego, akceptowalnego poziomu bezpieczeństwa. Kluczowa w tej kwestii jest funkcja wewnętrzna

308 J. Nowak-Jeziorański, *Wywiad*, „Wprost” 1998, nr 29.

309 J. Stawnicka, B. Wiśniewski, *Wprowadzenie* [w:] J. Stawnicka, B. Wiśniewski, R. Socha (red.), *Zarządzanie kryzysowe. Teoria, praktyka, konteksty, badania*, Szczepiwo 2011, s. 5.

310 Por. W. Fehler, B. Wiśniewski, *Wprowadzenie* [w:] B. Wiśniewski, W. Fehler (red.), *Edukacja obronna społeczeństwa*, Białystok 2006, s. 6.

państwa, która sprowadza się do zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego, co osiąga się poprzez działanie odpowiednich podmiotów, spośród których kluczową rolę odgrywa Policja.

Współczesne i prognozowane zagrożenia uświadamiają, że żadna instytucja czy organizacja nie jest w stanie samodzielnie zaspokoić oczekiwań wszystkich w zakresie eliminowania pojawiających się nowych zagrożeń. Przygotowanie zarówno strukturalne, jak i funkcjonalne Policji do realizacji zadań w tym obszarze musi odpowiadać aktualnym i przyszłym potrzebom w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego. Potrzeba to jedna z centralnych kategorii ekonomicznych, społecznych, filozoficznych. Bezsprzecznie jest też wiodącą kategorią bezpieczeństwa, w tym bezpieczeństwa narodowego³¹¹. Doskonalenie organizacji działań Policji w realiach współczesnych zagrożeń powinno być zorientowane na budowanie kompetencji funkcjonariuszy i pracowników Policji, odpowiednio powiązanych ze strategią jej rozwoju oraz zmiennością zagrożeń otoczenia zewnętrznego.

W takim ujęciu doskonalenie działań ma swoisty wymiar ekonomiczny i będzie kwalifikowane jako rodzaj inwestycji, która powinna przełożyć się, w określonej perspektywie czasu, na wymierne korzyści dla organizacji³¹². W związku z tym, że środowisko funkcjonowania Policji ulega ciągłym zmianom, działania tej formacji muszą ulegać progresywnym przeobrażeniom. Istotnym warunkiem uzyskania zwrotu z takich przeobrażeń jest doskonalenie jej działań, prowadzonych w ramach całej konstrukcji wewnątrzorganizacyjnej, zaczynając od diagnozowania potrzeb szkoleniowych, poprzez różne aspekty planowania, budżetowania i realizowania szkoleń, aż do wielopłaszczyznowej ewaluacji uzyskiwanych w tym obszarze rezultatów³¹³. Dotychczasowe działania usprawniające nastawione bowiem były na wysoką efektywność Policji, co wymuszało przede wszystkim doskonalenie jej działań zorganizowanych. Ważne znaczenie ma zaś ustanowienie w organizacji spójnych powiązań wewnątrzorganizacyjnych z wyraźnym obecnie – co widoczne jest choćby w różnych relacjach medialnych – wzrostem oczekiwań społecznych co do skuteczniejszego reagowania nie tylko na pojawiające się zagrożenia czy zdarzenia nadzwyczajne, ale także w zakresie skutecznego wykrywania przestępstw czy wręcz podejmowania czynności zapobiegających ich popełnianiu. Według najnowszych badań opinii społecznej, największym strach Polaków budzą kierowcy, zarówno nietrzeźwi (78,1%), jak i brawurowo jeżdżący (73,4%). Znacznym powodem do obaw są także zagrożenia w Internecie (66,70%). Ponad połowa badanych odczuwa też lęk przed zaczepianiem przez

311 R. Socha, *Działania polskiej Policji w stanach nadzwyczajnych. Doświadczenia. Stan obecny. Doskonalenie*, „Zeszyty Naukowe AON”, 2013, s. 135.

312 J. Szaban, *Zarządzanie zasobami ludzkimi w biznesie i w administracji publicznej*, Warszawa 2011, s. 312.

313 A. Pochtowski, *Zarządzanie zasobami ludzkimi. Strategie – procesy – metody*, Warszawa 2007, s. 283.

agresywnie zachowujące się grupy, np. młodzież, osoby będące pod wpływem alkoholu, pseudokibiców (58,6%), boi się włamań, np. do mieszkania, piwnicy, samochodu (54,3%), sprzedaży nieletnim narkotyków i dopalaczy (53,7%), napływu uchodźców (53,4%) i niszczenia mienia (53,3%)³¹⁴.

Równocześnie, wskazując na rosnące oczekiwania społeczne odnoszące się do jakościowo najwyższych wzorców pracy Policji, należy także pamiętać o rosnących oczekiwaniach co do standardów pracy samych funkcjonariuszy, którzy coraz częściej realizując zadania w sytuacjach ekstremalnego stresu, muszą być w stanie działać w pełni profesjonalnie mimo silnych zewnętrznych presji emocjonalnych. Badając oczekiwania społeczne w tym obszarze, warto podkreślić, co w największym stopniu wpływa na pozytywne oceny pracy policjantów. Do najczęściej wskazywanych czynników należą: widoczność policjantów (51,3%), dostępność Policji w razie potrzeby, np. wiedza o tym, gdzie znajduje się najbliższa jednostka Policji (51,0%), osobisty kontakt z policjantami (27,3%), poziom skuteczności w rozwiązywaniu istotnych problemów, np. zwalczaniu przestępczości (25,5%). Niejako na drugim biegunie znajdują się główne przyczyny negatywnej oceny Policji, do których zaliczono m.in.: niesatysfakcjonujący poziom skuteczności w rozwiązywaniu istotnych problemów (48,1%), widoczność policjantów (46,2%), problemy z dostępnością Policji w razie potrzeby (38,0%), osobisty kontakt z funkcjonariuszami (35,9%)³¹⁵.

Stały wzrost wymagań otoczenia łączy się więc z koniecznością stałego doskonalenia działań, ale także sposobów funkcjonowania samej organizacji. Wszystko to potrzebne jest, aby dopasowywać się do zmiennych oczekiwań pracowników, klientów, a w przypadku organizacji publicznych – również do oczekiwań społeczeństwa. Z tego powodu współczesne organizacje kładą duży nacisk na zarządzanie swoimi zasobami niematerialnymi, czyli na zarządzanie doświadczeniem, wiedzą, umiejętnościami, które pozwalają zapewnić odbiorcy unikalne wartości³¹⁶. Tylko takie podejście do tematyki doskonalenia działania pozwoli na postrzeganie Policji jako organizacji uczącej się, dążącej jednocześnie do podnoszenia efektywności podejmowanych przedsięwzięć.

Doskonalenie działania Policji determinowane jest także rozwojem oraz nowymi formami przestępczości zorganizowanej³¹⁷. Nie można przy tym zapominać

314 *Społeczna Ocena Pracy Policji, wyniki badania opinii społecznej 2025*, https://siecobywatelska.pl/wp-content/uploads/2025/08/sopp2025_raport.pdf (dostęp: 22.09.2025).

315 Tamże, s. 4–5.

316 J. Trippner-Hrabi, *Znaczenie organizacji uczącej się w tworzeniu przewagi konkurencyjnej* [w:] M. Trippner, M. Al-Noorachi (red.), *Marketingowe źródła uzyskiwania przewagi konkurencyjnej w działalności nowoczesnych podmiotów gospodarczych*, Łódź 2011, s. 235.

317 Por. *Morderstwo, napady z maczetami, strzelaniny. Kibice-gangsterzy rządzą klubem*, <https://www.tvn24.pl/superwizjer-w-tvn24,149,m/superwizjer-kibice-gangsterzy-rzadza-klubem,868636.html> (dostęp: 29.09.2025).

o pojawiających się zagrożeniach w skali międzynarodowej, jak również o rozwoju przestępczości zaawansowanej technologicznie i odbywającej się w tzw. przestrzeni wirtualnej. Zwłaszcza w tym kontekście należy bezwzględnie śledzić bieżący rozwój sytuacji w zakresie bezpieczeństwa międzynarodowego. Napięcia na wschodnich granicach, wzrost aktywności Rosji, cyberzagrożenia, niestabilność na Bliskim Wschodzie oraz zagrożenia asymetryczne wyznaczają kontekst, który Polska musi uwzględniać. Polska musi kontynuować rozwój swoich zdolności obronnych, współpracę z sojusznikami oraz inwestycje w nowoczesne technologie, aby skutecznie reagować na zmieniające się zagrożenia. Elastyczność, determinacja oraz umiejętność adaptacji do dynamicznych sytuacji geopolitycznych stanowią klucz do zapewnienia bezpieczeństwa narodowego i ochrony interesów Polski w coraz bardziej niepewnym świecie³¹⁸.

Dla bezpieczeństwa Polski najbliższe i najważniejsze środowisko międzynarodowe to środowisko subregionalne (sąsiedzkie) i regionalne (europejskie)³¹⁹. Planując działania mające na celu doskonalenie obecnych rozwiązań, trzeba także pamiętać, że na ewolucję środowiska międzynarodowego, w tym systemu bezpieczeństwa międzynarodowego, niezwykle istotny wpływ wywierają zjawiska i procesy występujące zarówno w Europie, jak i w skali globalnej.

Polska, jako członek Unii Europejskiej i NATO, stoi w obliczu różnych wyzwań, które wymagają sprawności, determinacji i skutecznej polityki bezpieczeństwa. Pośród najistotniejszych aspektów należy uwzględnić znaczące zmiany w geopolityce regionu – w tym aneksję Krymu przez Rosję i wojnę w Ukrainie, ponieważ stwarzają one poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa Polski. Trwający konflikt w Ukrainie oraz działania agresywne Rosji w regionie stanowią potencjalne zagrożenie dla Polski oraz całej Europy Środkowo-Wschodniej. Rosja kontynuuje własną agresywną politykę zagraniczną, wykorzystując różnorodne narzędzia, takie jak dezinformacja, działania hybrydowe czy prowokacje wojskowe, co zwiększa napięcia i zagraża bezpieczeństwu Polski oraz jej sojuszników.

Szczególnie znacząca w tym zakresie wydaje się ewolucja supermocarstwowej pozycji Stanów Zjednoczonych³²⁰ i mocno akcentowanej roli Polski jako sojusznika USA. W związku ze zmianą rozumienia bezpieczeństwa znacznie większą wagę zarówno w krajach Unii Europejskiej, jak i Sojuszu Północnoatlantyckiego zaczęto przywiązywać także do zagrożeń niemilitarnych, m.in.: terroryzmu, handlu bronią i możliwości proliferacji broni masowego rażenia oraz środków jej przenoszenia, zorganizowanej przestępczości, w tym międzynarodowej, nielegalnych

318 K. Ochrya-Żurawska, Z. Skwarek, K. Zygo, P. Ochrya, *Bezpieczeństwo zewnętrzne Polski – współczesne wyzwania i zagrożenia* [w:] *Prawo i Bezpieczeństwo – Law & Security*, Warszawa 2024, s. 73.

319 M. Stolarczyk, *Kierunki ewolucji europejskiego systemu bezpieczeństwa międzynarodowego w drugiej dekadzie XXI w.* [w:] K. Czornik, M. Szynol (red. nauk.), *Wyzwania...*, dz. cyt., s. 17.

320 Tamże.

imigracji, konfliktów społecznych, zagrożeń ekologicznych, masowych akcji ruchów społecznych, katastrof naturalnych oraz awarii technicznych. Umacnianie bezpieczeństwa państwa i jego obywateli wymaga zatem podejmowania przedsięwzięć doskonalących działania instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo.

Poważne zagrożenie dla systemu bezpieczeństwa międzynarodowego, ale również bezpieczeństwa poszczególnych państw, w tym naszego kraju, stwarzają zagrożenia asymetryczne, z których głównym jest terroryzm międzynarodowy, jakkolwiek stopień zagrożenia terroryzmem w poszczególnych państwach jest zróżnicowany³²¹. Do cech najbardziej typowych zagrożeń asymetrycznych, do których zalicza się przede wszystkim terroryzm islamski, należą: pozapaństwowy charakter, aterytorialność, ich quasi-militarny charakter, nieprzewidywalność, mała podatność na odstraszanie ze strony środków militarnych państwa³²². Oczywiście zagrożenia takie występowały w latach wcześniejszych, jednak ostatni okres to widoczny wzrost intensywności tych zagrożeń dla bezpieczeństwa Polski³²³. Ze względu na aktywną politykę służącą zwalczaniu terroryzmu i realizacji długoterminowych celów odnośnie do utrzymania ładu i pokoju międzynarodowego, Polska bardziej niż wielu innych uczestników stosunków międzynarodowych narażona jest na tego rodzaju niebezpieczeństwa. Terroryzm jest zjawiskiem, którego nie da się przewidzieć, gdyż inwencja twórcza w organizowaniu ataków nie ma granic³²⁴. Doskonalenie organizacji działania Policji w warunkach ataku terrorystycznego zapewni zatem skuteczną ochronę ważnych obiektów oraz miejsc publicznych, co z kolei przyczyni się do wzrostu poczucia bezpieczeństwa społeczeństwa³²⁵.

Zagrożeniami, które nabierają coraz większego znaczenia dla Polski jako integralnej części cywilizacji zachodniej, stają się zagrożenia społeczne. Kilka doniosłych wydarzeń i procesów, a takie w ostatnich latach wystąpiły w bezpośrednim

321 Por. *Strategiczny przegląd bezpieczeństwa narodowego. Główne wnioski i rekomendacje dla Polski*, BBN, Warszawa 2012, s. 4.

322 Szerzej na temat cech zagrożeń asymetrycznych: M. Madej, *Zagrożenia asymetryczne bezpieczeństwa państw obszaru transatlantyckiego*, Warszawa 2007.

323 Por. P. Pawlik, *ABW zatrzymała Polaka powiązanego z Państwem Islamskim*, <https://wiadomosci.onet.pl/kraj/abw-zatrzymala-polaka-powiazanego-z-panstwem-islamskim/plq8rn5> (dostęp: 29.09.2025). Por. też: bf, *Terrorysta ISIS zatrzymany w Rybniku! Mieszkał u nas pół roku*, <https://www.rybnik.com.pl/wiadomosci/terrorysta-isis-zatrzymany-w-rybniku-mieszkal-u-nas-pol-roku,wia5-3266-36276.html> (dostęp: 29.09.2025).

324 „13 listopada 2015 r. w Paryżu doszło do serii skoordynowanych krwawych zamachów terrorystycznych. W atakach zginęło 130 osób, a ponad 350 zostało rannych. Do zamachu przyznało się tzw. Państwo Islamskie; 22 marca 2016 r. w serii trzech skoordynowanych zamachów bombowych w Brukseli zginęły 32 osoby i trzech zamachowców samobójców, a ok. 340 osób zostało rannych; 19 grudnia 2016 r. porwana została ciężarówka z polskim kierowcą. Sprawca po zastrzeleniu kierowcy – Łukasza U., wykorzystując ciężarówkę, wjechał nią w tłum na jarmarku bożonarodzeniowym w centrum Berlina. W zamachu zginęło 12 osób, a ponad 50 zostało rannych, inne zamachy 22 marca 2017 r. na moście Westminster w Londynie, 7 kwietnia 2017 r. w Sztokholmie; 20 kwietnia 2017 r. w Paryżu; i wiele innych (...).” Szerzej: M. Stolarczyk, *Kierunki...*, dz. cyt., s. 40–41.

325 Por. J. Marczak, J. Pawłowski, *O obronie militarnej Polski przełomu XX–XXI wieku*, Warszawa 1995, s. 199.

sąsiedztwie Unii Europejskiej, spowodowało jeden z największych kryzysów, jakim jest kryzys migracyjny. Polska, wzmacniając zapory, zwiększając obecność wojska i rozwijając współpracę z sojusznikami, nieustannie podejmuje wysiłki zmierzające do powstrzymania tych agresywnych działań³²⁶.

Jeden z najważniejszych aspektów tego typu zagrożeń to kwestia zapewnienia szeroko rozumianego bezpieczeństwa. Istotnym problemem związanym z kryzysem „uchodźczym”, „migracyjnym” w Unii Europejskiej jest rozróżnienie właśnie tych dwóch pojęć. Zgodnie z art. 1(2) konwencji genewskiej z dnia 31 stycznia 1967 r. dotyczącej statusu uchodźców, termin *uchodźca* stosuje się do osoby, która „na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem z powodu swojej rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej lub z powodu przekonań politycznych znajduje się poza granicami państwa, którego obywatelstwem się legitymuje, i nie może lub nie chce z powodu tych obaw korzystać z ochrony tego państwa (...)”. Z kolei na podstawie art. 12(1) cytowanej konwencji „status osobowy każdego uchodźcy określa prawo państwa jego stałego zamieszkania, a jeżeli nigdzie nie zamieszkuje, prawo państwa, gdzie przebywa”³²⁷. Zatem obowiązek ochrony uchodźców spoczywa na państwach członkowskich UE. Do rozpatrzenia, które państwo Unii Europejskiej jest odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku o azyl złożonego przez obywatela państwa trzeciego, służy tzw. system dubliński³²⁸. Zgodnie z art. 3 rozporządzenia 604/2013 państwa członkowskie rozpatrują każdy wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej złożony przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca, który składa wniosek na terytorium jednego z nich, w tym na granicy lub w strefie tranzytowej. Natomiast jeśli chodzi o osoby, które przybywają do państw UE z powodów ekonomicznych, zgodnie z art. 79 ust. 5 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), każde państwo Unii ma prawo do samodzielnego ustalania wielkości napływu obywateli państw trzecich³²⁹. Kryzys, o którym mowa, pokazał, jak duży wpływ na bezpieczeństwo państw Unii Europejskiej ma

326 Kryzys migracyjny trwa. Granica pod presją, służby w gotowości, wojsko-polskie.pl, 2025, <https://www.wojsko-polskie.pl/sgwp/articles/aktualnosci-w/kryzys-migracyjny-trwa-granica-pod-presja-sluzby-w-gotowosci/> (dostęp: 22.09.2025).

327 Konwencja dotycząca statusu uchodźców sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r. (Dz. U. z 1991 r., nr 119, poz. 515).

328 Convention determining the State responsible for examining applications for asylum lodged in one of the Member States of the European Communities – Dublin Convention. Official Journal of the European Communities, C 254, 19.08.1997, tzw. konwencja dublińska z dnia 15 czerwca 1990 r., zastąpiona następnie przez Rozporządzenie Rady (WE) nr 343/2003 z dnia 18 lutego 2003 r. ustanawiające kryteria i mechanizmy określania państwa członkowskiego właściwego dla rozpatrywania wniosku o azyl, wniesionego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego (Dz. Urz. UE L 50, 25.02.2003), tzw. Dublin II z 2003 r., przekształcone w 2013 r. na mocy Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca (Dz. Urz. UE L 180, 29.06.2013).

329 Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), (Dz. Urz. UE C 83, 30.03.2010).

to, co dzieje się w sąsiedztwie Unii. Kolejna ważna kwestia, jaka ujawniła się przy tej okazji, to ta, że UE nie jest w stanie kontrolować skutecznie swoich granic zewnętrznych. Konsekwencją tej sytuacji stanowi napływ znacznej liczby ludzi z państw trzecich, co w sposób automatyczny musi mieć wpływ na bezpieczeństwo wewnętrzne państw UE, tym samym w sposób pośredni przekłada się na zagrożenia bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej. Zapewnienie bezpieczeństwa państwa i jego obywateli wymaga więc ścisłej współpracy wszystkich instytucji i służb odpowiedzialnych za ten aspekt funkcjonowania państw członkowskich Unii. Zatem konieczne jest doskonalenie organizacji działania polskiej Policji na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego, zarówno w normalnych warunkach funkcjonowania państwa, jak i w warunkach zagrożeń i zdarzeń nadzwyczajnych.

Obecnie ważne miejsce zajmuje właściwe przygotowanie policyjnych struktur do działania w przypadku wystąpienia zagrożeń wywołanych działaniem sił natury, w postaci katastrof naturalnych, epidemii chorób zakaźnych zwierząt lub ludzi, bądź też awarii technicznych. Należy podkreślić, że skutkiem oddziaływania sił natury lub też awarii technicznych mogą być także niepokoje i konflikty społeczne, jeśli zjawiska te spowodują naruszenie bezpieczeństwa danej społeczności³³⁰. Źródłem zagrożeń dla człowieka i środowiska może być także sam człowiek. Do nowych zagrożeń, które pojawiły się w związku z rozwojem technologicznym, zaliczamy m.in.:

- uwolnienie się substancji promieniotwórczych i trujących w wyniku awarii w zakładach przetwarzających, produkujących, magazynujących lub wykorzystujących je w procesie technologicznym i produkcyjnym, a także w przypadku awarii środków transportu na wszelkiego rodzaju szlakach komunikacyjnych lub podczas pożarów;
- awarie budowlane: infrastruktury komunikacyjnej (wiadukty, mosty, tunele, estakady), budynków i innych obiektów budowlanych (kominy, maszty);
- katastrofy komunikacyjne: lądowe (kolejowe, drogowe, na przeprawach przez rzeki lub inne akweny), wodne (na rzekach i jeziorach, w strefie przybrzeżnej, w portach, na akwenach), lotnicze (w obrębie korytarzy lotniczych, na terenie portów lotniczych);
- awarie infrastruktury technicznej: gazowej, energetycznej, wodociągowej, kanalizacyjnej, ciepłowniczej, łączы telekomunikacyjnych, gazociągów, naftociągów;
- wybuchy gazów i par, materiałów wybuchowych i pirotechnicznych na terenie zakładów produkcyjnych lub w miejscu magazynowania, w rejonach urządzeń przesyłowych;

330 B. Wiśniewski, S. Zalewski (red. nauk.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne RP...*, dz. cyt., s. 59.

- pożary: budynków i zabudowań mieszkalnych, lasów i upraw, obiektów magazynowych, przemysłowych, składowisk, obiektów użyteczności publicznej i środków transportu³³¹.

W tym miejscu nie można pominąć kwestii związanych z zagrożeniami ekologicznymi. Przy czym bezpieczeństwo ekologiczne nie wolno utożsamiać tylko i wyłącznie z ochroną środowiska, gdyż główny cel w tej dziedzinie działalności państwa to zagwarantowanie i utrzymanie warunków zapewniających ciągłość zdrowego życia mieszkańców w środowisku, w którym przebywają. Do tych warunków należy zaliczyć: zabezpieczenie społeczeństw przed skutkami potencjalnych awarii elektrowni atomowych i przed gromadzeniem odpadów radioaktywnych, przeciwdziałanie wzmagającemu się występowaniu efektu cieplarnianego oraz procesów niszczenia powłoki ozonowej, minimalizowanie skutków skażeń i zanieczyszczeń przenoszonych przez rzeki oraz wiatry, organizację działań w przypadku katastrof ekologicznych, zminimalizowanie skali niszczenia obszarów leśnych oraz zanieczyszczenia gleb, zapewnienie bezpieczeństwa rurociągów przemysłu naftowego itd.

Do podstawowych zadań państwa należy zapewnienie bezpieczeństwa obywateli, w tym bezpieczeństwa w ruchu drogowym. Z punktu widzenia podejmowanej problematyki ważną rolę odgrywa zapewnienie bezpieczeństwa na autostradach i drogach ekspresowych, na których w 2024 r. doszło do 706 wypadków, w których śmierć poniosły 133 osoby, a 510 zostało rannych. W Polsce długość samych autostrad to 1884,6 km, a doszło na nich aż do 337 wypadków. Jako główną przyczyną tych wypadków niezmiennie od lat wskazywane jest niedostosowanie prędkości do warunków drogowych (115), a drugą kategorię stanowi niezachowanie bezpiecznej odległości między pojazdami (87 zdarzeń)³³². Taki poziom zagrożenia na autostradach oraz drogach ekspresowych jest efektem bardziej intensywnego ruchu na tych drogach. Co ważne, zdarzenia na autostradach oraz drogach ekspresowych mają często charakter katastrof w ruchu lądowym, w których bierze udział wiele osób i pojazdów, co skutkuje m.in. większą liczbą ofiar. Jest to sytuacja zdecydowanie odmienna od zdarzeń i działań na drogach pozostałych kategorii, zwłaszcza lokalnych. Wiąże się to z koniecznością zapewnienia właściwej organizacji, przygotowania i efektywnej reakcji na te zdarzenia drogowe także przez jednostki Policji.

Z punktu widzenia racjonalizacji działania Policji należy zwrócić uwagę na bardzo istotny problem, który jest związany z dotarciem na miejsce zdarzenia służb ratowniczych. Wystąpienie takiego zdarzenia wymaga szybkiego użycia znacznych i często wyspecjalizowanych sił i środków, w tym policyjnych posiadających

331 Tamże, s. 60–61.

332 Stan bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz działania realizowane w tym zakresie w 2024 r..., s. 37.

odpowiednie rozpoznanie terenu. Sieć dróg ekspresowych i autostrad wymaga zatem sprawnie funkcjonującego systemu ratowniczego, stanowiącego warunek konieczny do udzielenia pomocy zarówno ofiarom, jak i innym osobom dotkniętym skutkami wypadków³³³.

Zauważyć jednak należy, że większość Polaków (70,4%) pozytywnie ocenia zaangażowanie Policji w pracę na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa w ruchu drogowym.

Dla porównania zaangażowanie władz miejskich/gminnych w tym obszarze pozytywnie ocenia 54,9% badanych, a Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego tylko 42,8%.

Negatywne oceny w tym obszarze przyznaje Policji 17,2% badanych, a 10,1% nie ma zdania na ten temat. Respondenci, którzy negatywnie ocenili zaangażowanie Policji w pracę na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa w ruchu drogowym, wskazywali (52,3%), że Policja skupia się na mało istotnych wykroczeniach, zamiast na poważnych zagrożeniach. Liczna grupa ankietowanych (40,9%) twierdziła natomiast, że na drogach brakuje patroli Policji, a blisko jedna trzecia badanych (31,4%) uważa, że działania prewencyjne są mało skuteczne, np. brakuje kontroli prędkości. Zauważyć także należy, że jedna czwarta ankietowanych (24,5%) spośród tych, którzy wystawili negatywną opinię na temat zaangażowania Policji w zapewnienie bezpieczeństwa w ruchu drogowym twierdzi, że działania Policji są niekonsekwentne³³⁴.

W Polsce nie opracowano do tej pory jednolitego systemu poprawy bezpieczeństwa w ruchu drogowym. Funkcjonuje z kolei szereg luźno powiązanych instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo w ruchu drogowym, w tym zarządców dróg wszystkich kategorii oraz instytucji odpowiedzialnych za zarządzanie systemem bezpieczeństwa ruchu drogowego na poziomie centralnym i wojewódzkim. Pewnym krokiem ku poprawie tego są zadania realizowane zgodnie z Narodowym Programem Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego 2021–2030, tj. bezpieczny człowiek, bezpieczne drogi, bezpieczny pojazd czy ratownictwo i opieka powypadkowa.

Obecne uwarunkowania zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego, które stawiają przed polską Policją szereg wyzwań, zależą od trzech kluczowych zasobów: osobowych, finansowych i rzeczowych. Podkreślenia wymaga przy tym fakt, że w sytuacji zagrożeń i zdarzeń nadzwyczajnych Policja będzie dysponować tymi samymi zasobami, które ma do dyspozycji w normalnych warunkach funkcjonowania państwa. Konieczne jest zatem stworzenie takich uwarunkowań do działań policyjnych w sytuacjach kryzysowych, aby wymienione zasoby mogły zostać wykorzystane w sposób jak najbardziej skuteczny

333 Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego NIK, *Organizacja...*, dz. cyt., s. 7–8.

334 *Spółeczna Ocena Pracy Policji, wyniki badania opinii społecznej 2025...*, s. 8.

i efektywny. Wymaga to m.in. wypracowania odpowiednich zasad współpracy z innymi podmiotami realizującymi zadania na rzecz zapewnienia szeroko rozumianego bezpieczeństwa. Jednocześnie w erze globalizacji, dostępu do informacji i nowych technologii funkcjonowanie Policji w warunkach zagrożenia staje się bardziej złożone z uwagi na szereg powiązań logistycznych, komunikacyjnych, jak i organizacyjnych, co wymaga dodatkowo wypracowania właściwych systemów koordynacji. Należy przy tym zaznaczyć, że doskonalenia wymaga przede wszystkim organizacja działania Policji w związku z zaistnieniem takich sytuacji kryzysowych, które ze względu na charakter czy też zasięg wykraczają poza ramy zdarzeń znanych z codziennych policyjnych czynności. Stąd też, mając na względzie zmieniający się charakter współczesnych zagrożeń, racjonalizacja działań Policji jest niezbędna.

4.2. Kierunki i zakres zmian organizacyjnych

Dla każdego prawidłowo funkcjonującego organizmu państwowego priorytetową kwestią jest zapewnienie bezpieczeństwa obywatelom. Współczesne społeczeństwa dysponują wyodrębnionymi i wyspecjalizowanymi, w obszarze własnej struktury, grupami dyspozycyjnymi³³⁵, m.in. siłami zbrojnymi oraz służbami, strażami i inspekcjami. Zasadniczym podmiotem państwa polskiego powołanym do przeciwdziałania zagrożeniom w obszarze bezpieczeństwa i porządku publicznego, a także właściwego reagowania w sytuacji ich wystąpienia, jest wyodrębniona formacja, jaką stanowi Policja³³⁶, która w ramach zadań ustawowych odpowiada za ochronę bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymanie bezpieczeństwa i porządku publicznego. Prowadząc rozważania w przedmiocie przygotowania Policji do działania w warunkach zagrożenia, należy podkreślić, że w procesie racjonalizacji procesów zarządzania należy zwrócić uwagę na konieczność integracji ze środowiskiem, w którym formacja ta funkcjonuje, oraz na kształtowanie właściwych form współpracy z innymi podmiotami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo, ze szczególnym wskazaniem na spójność regulacji prawnych w tym przedmiocie.

W praktyce kluczowe są jasno przypisane role i progi: *„opóźnienia biorą się z rozmytych ról na styku dowodzenia i logistycznego wsparcia – jeśli nie ma z góry ustalonych progów, każdy czeka na potwierdzenie”* (ekspert – poziom powiatowy). *„W praktyce liczy się plan A/B/C i to, żeby każdy dowódca miał kartę manewrów na pierwsze 30 minut”* (ekspert – poziom komisariat).

Współczesne organizacje, w tym Policja, są zmuszone do ciągłego dostosowywania się do zmian zachodzących w otoczeniu. Dotyczy to zarówno zmian organizacyjnych, jak i zmian proceduralnych. Należy podkreślić, że każda organizacja

335 J. Maciejewski, *Grupy dyspozycyjne. Analiza socjologiczna*, Wrocław 2012, s. 37–79.

336 J. Dworzecki, *Policja w Polsce. Wybrane zagadnienia*, Kraków 2011, s. 148–180.

musi posiadać jasno zdefiniowane cele swojej działalności. Niezależnie od tego, czy cele te będą skierowane na finansowy obszar działalności, jak to się dzieje w przypadku firm komercyjnych, czy też będą wynikały z obowiązków nałożonych bezpośrednio przez ustawy, nowoczesna organizacja powinna nieustannie doskonalić swoje działanie.

Organizacje, aby funkcjonować skutecznie, powinny identyfikować i zarządzać licznymi wzajemnie powiązаныmi i wzajemnie oddziałującymi procesami. Zgodnie z definicją zawartą w normie ISO 9000:2000 jako proces można rozpatrywać każde działanie lub zbiór działań, w których wykorzystuje się zasoby do przekształcenia wejść w wyjście. Często wyjście jednego procesu będzie bezpośrednio tworzyć wejście następnego procesu. W tym miejscu należy zaznaczyć, że celem doskonalenia funkcjonowania Policji w warunkach zagrożeń i zdarzeń nadzwyczajnych jest świadczenie usług wysokiej jakości. Pojęcie jakości po raz pierwszy pojawiło się w filozofii w rozważaniach Platona, który nazwał ją *poiotes*. Ciceron, tworząc łacińską terminologię filozoficzną, dla określenia greckiego *poiotes* stworzył łacińskie *qualitas*. Jako kategoria filozoficzna jakość oznacza – w sensie ogólnym – właściwość, rodzaj, gatunek, wartość danego przedmiotu, w znaczeniu zaś ściślejszym – cechę lub zespół cech odróżniających określony przedmiot od innych, bądź też całokształt cech danego przedmiotu istotnych ze względu na posiadaną strukturę wewnętrzną oraz ze względu na jego oddziaływanie, stosunki i związki z otoczeniem³³⁷.

Wymagania dotyczące jakości towarzyszą ludziom od zarania dziejów. Już 1700 lat p.n.e. w kodeksie Hammurabiego przewidywano kary cielesne za złą jakość³³⁸. Według Arystotelesa jakość oznaczała zespół cech odróżniających przedmiot od innych przedmiotów. Jest również jedną z dziesięciu kategorii, które umożliwiają podział wszystkich pojęć na grupy logiczne.

W *Słowniku języka polskiego* jakość jest określona jako „właściwość, rodzaj, gatunek, wartość, zespół cech stanowiących o tym, że dany przedmiot jest tym przedmiotem, a nie innym”³³⁹.

Twórcy filozofii zarządzania jakością zaproponowali następujące definicje jakości:

- zgodność z wymaganiami (Crosby);
- przewidywany stopień niezawodności i jednorodności przy możliwie ograniczonych kosztach i dopasowaniu do wymagań rynku (Deming);

337 J. Łańcucki, *Podstawy kompleksowego zarządzania jakością TQM*, Poznań 2003, s. 11.

338 S. Wawak, *Zarządzanie przez jakość*, Kraków 1996, s. 16.

339 *Jakość*, Słownik języka polskiego pod red. W. Doroszewskiego, <https://sjp.pwn.pl/doroszewski/jakosc;5435667.html> (dostęp: 22.09.2025).

- zbiorcza charakterystyka produktu i serwisu z uwzględnieniem projektu, marketingu, wykonania oraz utrzymywania, która powoduje, że konkretny produkt i serwis wypełniają oczekiwania użytkownika (Feigenbaum)³⁴⁰.

Słowo *jakość* definiowano również „jako zgodność z warunkami technicznymi”, dopóki nie zauważono, że warunki techniczne nie zawsze dokładnie i wyrażnie oddają potrzeby poszczególnego klienta oraz że nawet mimo zgodności pewnych wyrobów lub usług z warunkami technicznymi nie udaje się im osiągnąć zadowolenia klienta. Tak więc roboczą definicję jakości, w świetle tych możliwych nieporozumień, zmieniono na „sprostanie oczekiwaniom klienta”³⁴¹.

Policja, aby mogła utrzymać odpowiednią jakość świadczonych usług, co wiąże się z osiągnięciem zadowolenia klienta poprzez spełnienie jego wymagań, oraz aby doskonalić swoje działania, musi zapewnić niezbędne zasoby, na które składają się zasoby ludzkie, infrastruktura oraz środowisko pracy.

Pracownicy muszą charakteryzować się odpowiednimi kompetencjami, wynikającymi z odpowiedniego wykształcenia, umiejętności i doświadczeń. W zakresie stanowisk pracy mających wpływ na jakość muszą zostać określone niezbędne kompetencje. Konieczne jest planowanie i prowadzenie szkoleń zarówno w jednostkach organizacyjnych Policji, jak też z udziałem innych podmiotów.

Koniecznym elementem podnoszenia sprawności Policji do działania na poziomie krajowym oraz międzynarodowym jest właściwe przygotowanie policjantów do wykonywania obowiązków służbowych³⁴². Kształtowanie i podtrzymywanie przez państwo pożądanego poziomu bezpieczeństwa, zgodnego z oczekiwaniami społecznymi, wymaga więc bieżącego diagnozowania zjawisk zachodzących w przestrzeni społecznej oraz podejmowania adekwatnych działań w zakresie organizacji i funkcjonowania służb odpowiedzialnych za ochronę porządku publicznego. Jednocześnie niezbędne jest zapewnienie samym funkcjonariuszom właściwych instrumentów, zwiększających atrakcyjność służby, poziom motywacji i wyszkolenia, co w konsekwencji wpływa na wzmocnienie i profesjonalizację formacji mundurowych. Realizacji tych zamierzeń służyć ma Program modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2022–2025³⁴³.

340 M. Urbaniak, *Materiały szkoleniowe. Kompleksowe zarządzanie jakością TQM*, Poznań 2003, s. 2.

341 D. Lock, *Podręcznik zarządzania jakością*, Warszawa 2002, s. 25.

342 R. Socha, P. Guła, *Szkolenie obronne Policji. Doświadczenie i wnioski*, „Biuletyn Informacyjny TWO” 2009, nr 1/51, s. 52.

343 Ustawa z dnia 17 grudnia 2021 r. o ustanowieniu „Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2022–2025”, o ustanowieniu „Programu modernizacji Służby Więziennej w latach 2022–2025” oraz o zmianie ustawy o Policji i niektórych innych ustaw (Dz. U. 2021, poz. 2448).

Do czasu wprowadzenia powyższych zmian, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 czerwca 2007 r.³⁴⁴ proces ten obejmuje szkolenie zawodowe oraz doskonalenie zawodowe. Szkolenie zawodowe organizowały i prowadziły: szkoły policyjne i ośrodki szkolenia Policji, Wyższa Szkoła Policji (WSPol) w Szczytnie (aktualnie Akademia Policji w Szczytnie) oraz oddziały i samodzielne pododdziały prewencji Policji³⁴⁵. Szkolenie dzieliło się na: zawodowe podstawowe oraz na szkolenie przeznaczone dla absolwentów szkół wyższych. Z kolei celem doskonalenia zawodowego było w szczególności nabywanie, rozszerzanie i aktualizowanie oraz pogłębianie wiedzy i umiejętności zawodowych policjanta wymaganych przy wykonywaniu przez niego zadań i czynności służbowych, a także nabycie przez niego dodatkowych uprawnień, w tym uprawnień instruktorskich³⁴⁶. Doskonalenie policjantów mogło być organizowane: przez szkoły policyjne oraz WSPol (aktualnie Akademia Policji w Szczytnie), jako doskonalenie centralne; przez jednostki organizacyjne Policji, jak również komórki organizacyjne tych jednostek, jako doskonalenie lokalne, jak również organizowane było przez podmioty pozapolicyjne, jako doskonalenie zewnętrzne. Doskonalenie centralne realizowano głównie w formie kursów specjalistycznych w systemie stacjonarnym, bądź w formie elektronicznego kształcenia na odległość. Doskonalenie lokalne organizowano i prowadzono w siedzibie jednostki Policji lub poza jej siedzibą jako zajęcia mające na celu utrzymanie (a gdy jest to wymagane – również podnoszenie) sprawności fizycznej i umiejętności strzeleckich policjantów, jak również jako instruktaż w zakresie niezbędnym do prawidłowego wykonywania zadań i czynności służbowych. Natomiast doskonalenie zewnętrzne przeprowadzano po zdiagnozowaniu potrzeb, których zrealizowanie nie było możliwe w ramach doskonalenia centralnego lub lokalnego.

„Wprowadzone ustawą z dnia 17 grudnia 2021 r. o ustanowieniu «Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2022–2025», o ustanowieniu «Programu modernizacji Służby Więziennej w latach 2022–2025» oraz o zmianie ustawy o Policji i niektórych innych ustaw zmiany w systemie szkolnictwa policyjnego mają zapewnić skuteczne i profesjonalne wyszkolenie funkcjonariuszy Policji, powiązanie systemu podnoszenia kwalifikacji z systemem awansów i wynagradzania funkcjonariuszy oraz usprawnienie funkcjonowania szkół policyjnych. Wychodzą one także

344 Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 czerwca 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków odbywania szkoleń zawodowych oraz doskonalenia zawodowego Policji (Dz. U. z 2007 r., nr 126, poz. 877 z późn. zm.).

345 Przy czym należy podkreślić, że w związku z uzawodowieniem Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w Policji zostaje rozwiązana służba kandydacka, dlatego konieczna jest zmiana zapisów cytowanego rozporządzenia.

346 Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 czerwca 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków..., dz. cyt., § 48.

naprzeciw spostrzeżeniom Najwyższej Izby Kontroli, która w 2019 r. przeprowadziła kontrolę nr P/19/039 – Szkolenie i doskonalenie zawodowe funkcjonariuszy służb podległych MSWiA, a jej głównym celem było zbadanie i dokonanie oceny, czy funkcjonujące w służbach podległych MSWiA systemy szkolenia i doskonalenia zawodowego pozwalają na prawidłowe przygotowanie funkcjonariuszy do wykonywania zadań służbowych³⁴⁷.

Zmiany regulacji mają więc charakter systemowy i wynikają z konieczności udoskonalenia funkcjonowania Policji jako formacji odpowiedzialnej za bezpieczeństwo oraz porządek publiczny, a także powiązania wymogów dotyczących podnoszenia przez policjanta kwalifikacji zawodowych z podstawami mianowania lub powołania na stanowiska służbowe, mianowania na pierwszy stopień w korpusach: podoficerów, aspirantów i młodszych oficerów Policji³⁴⁸. Podkreślić należy, iż zmiany legislacyjne w zakresie zasad zajmowania stanowisk służbowych przez policjantów objęły m.in. doprecyzowanie oraz rozwinięcie wymagań dotyczących kwalifikacji zawodowych. Nowelizacja art. 34 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. *o Policji* wprowadziła jasne kryteria awansu, wiążąc możliwość mianowania lub powołania na dane stanowisko służbowe z trzema zasadniczymi warunkami: poziomem wykształcenia, posiadanym przygotowaniem zawodowym oraz stażem pełnienia służby. Jednocześnie przepis ten wprowadza cztery stopnie kwalifikacji zawodowych: podstawowe, podoficerskie, aspiranckie oraz oficerskie. Zasadniczo awans na wyższe stanowisko możliwy jest wyłącznie w przypadku, gdy funkcjonariusz spełnia łącznie wszystkie wymagania dotyczące:

- wykształcenia, odpowiednich kwalifikacji oraz wymaganego doświadczenia zawodowego,
- pozytywnej opinii przełożonych dotyczącej dotychczasowej służby,
- uzyskania pozytywnego wyniku w procedurze, o której mowa w art. 35a ust. 1, jeżeli została wobec niego zastosowana.

Zmiany w regulacjach prawnych istotnie wpłynęły na przebudowę systemu szkolenia i doskonalenia zawodowego funkcjonariuszek i funkcjonariuszy Policji. W efekcie ukształtowano wielopoziomową strukturę edukacji zawodowej, w której udział w określonym typie szkolenia stał się kluczowym warunkiem uzyskania kwalifikacji niezbędnych do awansu służbowego i objęcia wyższych stanowisk. Do

347 Rozszerzenie szkolenia zawodowego dla policjantów. Szkolenie zawodowe podoficerskie oraz szkolenie zawodowe aspiranckie, „Kwartalnik Policyjny”, 2023, <https://kwartalnik.csp.edu.pl/kp/archiwum-1/2023/kwartalnik-policyjny-nr-3-4202/5596,Rozszerzenie-szkolenia-zawodowego-dla-policjantow-Szkolenie-zawodowe-podoficerskie.html> (dostęp: 22.09.2025).

348 Uzasadnienie do ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ustanowieniu „Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2022–2025”, o ustanowieniu „Programu modernizacji Służby Więziennej w latach 2022–2025” oraz o zmianie ustawy o Policji i niektórych innych ustaw, druk 1789, s. 1.

systemu aplikowano m.in. szkolenie zawodowe podoficerskie oraz aspiranckie, poszerzając tym samym dotychczasowy katalog form kształcenia zawodowego.

Nowy model zakłada ściśle powiązanie między poziomem kwalifikacji a wymogami dotyczącymi mianowania lub powołania na stanowisko. Jak stanowi art. 34 ust. 8 ustawy *o Policji*, uzyskanie kwalifikacji zawodowych przez funkcjonariusza uzależnione jest od ukończenia odpowiedniego rodzaju szkolenia oraz zdania egzaminu końcowego:

- szkolenia podstawowego – dla kwalifikacji podstawowych,
- szkolenia podoficerskiego – dla kwalifikacji podoficerskich,
- szkolenia aspiranckiego – dla kwalifikacji aspiranckich,
- szkolenia oficerskiego – dla kwalifikacji oficerskich,
- lub studiów w Akademii Policji w Szczytnie, zakończonych egzaminem z zakresu programu szkolenia oficerskiego.

Policjant może zostać zakwalifikowany do szkolenia zawodowego podoficerskiego lub aspiranckiego wyłącznie wtedy, gdy:

- zajmuje lub ma zagwarantowane stanowisko, które wymaga określonego poziomu kwalifikacji (odpowiednio podoficerskich lub aspiranckich),
- posiada wymagany staż służby, zgodny z warunkami awansu na danym szczeblu,
- uzyskał pozytywną opinię służbową.

Wyjątkowo, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, wskazani w ustawie przełożeni (m.in. Komendant Główny Policji, Komendant CBŚP, Komendant BSWP, Komendant CBZC lub Dyrektor CLKP) mogą wyrazić zgodę na mianowanie funkcjonariusza – również pełniącego służbę przygotowawczą – na dane stanowisko przed uzyskaniem formalnych kwalifikacji i wymaganego stażu. W takim przypadku funkcjonariusz zobowiązany jest do uzupełnienia brakujących kwalifikacji przed otrzymaniem mianowania na stałe, pod warunkiem spełnienia kryterium wykształcenia.

Policjant po odbyciu szkolenia zawodowego podstawowego może być skierowany na szkolenie zawodowe podoficerskie lub szkolenie zawodowe aspiranckie.

Kwestie związane z organizacją, przebiegiem oraz dokumentowaniem szkoleń zawodowych w Policji zostały uregulowane w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 8 listopada 2023 r. w sprawie szkoleń zawodowych i doskonalenia zawodowego w Policji³⁴⁹, które zastąpiło wcześniejsze przepisy regulujące ten obszar. Dodatkowo Komendant Główny Policji określił zakres szkolenia policjantów odbywających szkolenie zawodowe podoficerskie określone decyzją nr 259 Komendanta Głównego Policji z dnia 8 sierpnia 2023 r.³⁵⁰ Natomiast

349 Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 8 listopada 2023 r. w sprawie szkoleń zawodowych i doskonalenia zawodowego w Policji (Dz. U. 2023, poz. 2506).

350 Decyzja nr 259 Komendanta Głównego Policji z dnia 8 sierpnia 2023 r. w sprawie programu szkolenia zawodowego podoficerskiego (Dz. Urz. KGP, poz. 70).

decyzją nr 258 Komendanta Głównego Policji z dnia 8 sierpnia 2023 r. wprowadzono program szkolenia zawodowego aspiranckiego³⁵¹. Realizację tych programów Komendant Główny Policji powierzył Akademii Policji w Szczytnie, Centrum Szkolenia Policji w Legionowie, Szkole Policji w Pile, Szkole Policji w Katowicach, Szkole Policji w Słupsku oraz Ośrodkowi Szkolenia Policji w Łodzi z siedzibą w Sieradzu. Celem szkolenia zawodowego podoficerskiego i aspiranckiego jest przygotowanie policjanta do realizacji zadań służbowych na stanowisku, na którym wymagane są kwalifikacje zawodowe podoficerskie lub aspiranckie.

Nowe regulacje normatywne szczegółowo definiują zasady organizacji kluczowych form szkolenia zawodowego.

Nadal słabą stroną Policji jest niedostateczna liczba ćwiczeń, które z punktu widzenia wyrabiania nawyków i pożądanых zachowań są niezastąpione. Treningi sztabowe, ćwiczenia grupowe, ćwiczenia dowódczo-sztabowe stanowią ważny element, uzupełniający proces szkolenia i doskonalenia zawodowego policjantów – ich celem jest sprawdzenie umiejętności działania kadry kierowniczej oraz zespołów sztabowych w sytuacjach zbliżonych do rzeczywistości. Ćwiczenia są najwyższą formą szkolenia, polegającą na praktycznym szkoleniu określonych struktur organizacyjnych współdziałających instytucji. Ćwiczenia prowadzi się w celu weryfikacji słuszności przyjętych założeń realizacji wspólnych zadań. Wyróżnia się następujące rodzaje podstawowych ćwiczeń: trening, gra decyzyjna, ćwiczenie grupowe oraz ćwiczenie kompleksowe. Trening to rodzaj ćwiczenia polegający na rozwiązywaniu przez ćwiczących problemu obejmującego 1–2 zagadnienia dotyczące przygotowania projektu zamiaru działania przełożonych. Ma on na celu doskonalenie lub sprawdzenie umiejętności rozwiązywania określonych zadań, usprawnianie pracy zespołowej wewnątrz struktur organizacyjnych, w których jest przeprowadzany, oraz ich zgrywanie na tle założonej ćwiczebnej sytuacji. Z kolei gra decyzyjna to rodzaj ćwiczenia polegający na rozwiązywaniu przez ćwiczących całokształtu problemów jednego zadania wchodzącego w zakres realizowanych wspólnie zadań. Gra decyzyjna ma na celu doskonalenie lub sprawdzenie umiejętności rozwiązywania określonych zadań obronnych oraz usprawnienie pracy zespołowej, a także weryfikację przyjętych rozwiązań w zakresie zasad i sposobów realizacji zadań powierzonych instytucjom do wykonania. Ćwiczenie grupowe to rodzaj ćwiczenia polegający na rozwiązywaniu przez ćwiczących jednego zagadnienia przewidywanego do realizacji. Istotą ćwiczenia grupowego jest to, że wszyscy ćwiczący występują w tej samej roli i rozwiązują identyczne zadania na tle umownej sytuacji. Ćwiczenie grupowe ma na celu indywidualne przygotowanie funkcjonariuszy (pracowników)

351 Decyzja nr 258 Komendanta Głównego Policji z dnia 8 sierpnia 2023 r. w sprawie programu szkolenia zawodowego aspiranckiego (Dz. Urz. KG, poz. 69).

zajmujących takie same stanowiska służbowe w podległych kierownikom jednostek organizacyjnych strukturach do dokonywania poprawnych analiz i ocen sytuacji oraz opracowania stosownych dokumentów. Ćwiczenie kompleksowe to rodzaj ćwiczenia polegającego na praktycznym szkoleniu struktury organizacyjnej jako całości. Ma ono na celu doskonalenie umiejętności zespołowego działania i rozwiązywania ćwiczebnych zadań obronnych oraz kierowania (dowodzenia) podległymi strukturami. Stanowią one sprawdzian przygotowania ćwiczących struktur organizacyjnych do funkcjonowania w warunkach rzeczywistych. Tego rodzaju ćwiczenia dzielą się na:

- ze względu na liczbę stron ćwiczących – jednostronne i dwustronne;
- ze względu na liczbę szczebli ćwiczących – jednoszczeblowe i dwuszczeblowe (wieloszczeblowe).

Ćwiczenia jednostronne to rodzaj ćwiczeń stanowiących etap przygotowania ćwiczących do bardziej skomplikowanych rodzajów ćwiczeń. Istotą ćwiczeń jednostronnych jest to, że działa w nich wyłącznie strona własna, a druga przedstawiana jest umownie. Ćwiczenia dwustronne to ćwiczenia, w których dwie strony działają jako przeciwnicy. Ćwiczenia dwustronne stanowią formę szkolenia najbardziej zbliżoną do działań w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny. Ćwiczenia jednoszczeblowe to rodzaj ćwiczeń, w których ćwiczy wyłącznie jeden szczebel organizacyjny, natomiast ćwiczenia dwuszczeblowe (wieloszczeblowe) to rodzaj ćwiczeń, w których ćwiczą dwa i więcej szczebli organizacyjnych.

Organizacja wspólnych ćwiczeń stanowi nieodzowny element sprawdzający stopień przygotowania do prowadzenia wspólnych działań na wypadek wystąpienia sytuacji kryzysowych, co ilustruje poniższy przykład. Odpowiednio opracowane założenia, wykorzystanie środków pozoracji, stworzenie zespołu podgrywającego pozwalają zweryfikować przyjęte algorytmy współdziałania oraz określić ich rzeczywistą realność, jak i sprecyzować wnioski celem dalszego ich doskonalenia.

Przykładem takich działań były ćwiczenia „Bieszczady 2024”. Celem ćwiczeń, które koordynował Wojewódzki Zespół Zarządzania Kryzysowego, było doskonalenie współpracy administracji, służb, inspekcji i straży w reagowaniu na zagrożenia bezpieczeństwa, przy wykorzystaniu nowych technologii. Zakres ćwiczeń (26 i 27 listopada 2024 r.) obejmował:

- gaszenie pożaru lasu i terenów przyległych w utrudnionych warunkach górskich;
- zwalczanie aktu terroru połączonego z zagrożeniem CBRN (chemicznym, biologicznym, radiacyjnym, związanym z eksplozją);
- działania poszukiwawczo-ratownicze w terenie górskim;
- organizację działań ratowniczych po wypadku na wodzie, ochronę obiektu ważnego dla obronności i interesu gospodarczego państwa;
- zwalczanie zagrożeń związanych z magazynowaniem i przesyłem gazu.

W działaniach brały udział m.in.: Policja, Państwowa Straż Pożarna, Ochotnicza Straż Pożarna, Pogotowie Ratunkowe, bieszczadzkie Górskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe, bieszczadzkie Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe, Wojska Obrony Terytorialnej, bieszczadzki Oddział Straży Granicznej, Państwowa Straż Rybacka i Państwowe Ratownictwo Medyczne.

Ćwiczenia na bieżąco dostępne były dla mediów, m.in. ośrodek AMW REWITA – Solina, gdzie dziennikarze mogli obserwować epizody demonstracyjne. Pokazana została kooperacja służb w reagowaniu na zagrożenia bezpieczeństwa. Plan obejmował: element szturmowy związany z odbiciem zakładników, współdziałanie służb przy gaszeniu lasu z wykorzystaniem śmigłowca Straży Granicznej z Bambi Bucket, organizację działań ratowniczych po wypadku na wodzie oraz akcję poszukiwawczą w górach. Podczas prezentacji wykorzystano także nowoczesne technologie.

Finałem ćwiczeń „Bieszczady 2024” było posiedzenie Wojewódzkiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, poświęcone wypracowaniu koncepcji działania organów i podmiotów odpowiedzialnych za ochronę przeciwpowodziową i reagowanie na zagrożenie³⁵².

Podsumowaniem wydarzenia była III Konferencja Naukowa pt. *Bezpieczeństwo w obszarach przygranicznych – nauka i praktyka*, która odbyła się 28 listopada 2024 r. w auli Uczelni Państwowej im. Jana Grodka w Sanoku.

Inny pozytywny przykład doskonalenia działań Policji to ćwiczenia dowódczo-sztabowe „Zapora 2025”, które odbyły się 11 czerwca 2025 roku na terenie zapory wodnej Bukówka, w województwie dolnośląskim. Głównym organizatorem wydarzenia była Komenda Powiatowa Policji w Kamiennej Górze. Ćwiczenia miały charakter epizodyczny i obejmowały symulację zdarzenia o charakterze terrorystycznym. Ich celem było doskonalenie współpracy służb oraz testowanie obowiązujących procedur reagowania kryzysowego.

Scenariusz zakładał obecność uzbrojonych sprawców na terenie strategicznego obiektu hydrotechnicznego. Doszło do ostrzelania funkcjonariuszy, ranny został jeden z policjantów. Napastnicy podpalili teren wokół zapory, jeden z nich zbiegł na łodzi z zakładniczką, która w trakcie ucieczki wypadła do wody. Drugi z terrorystów ukrył się w lesie. W działania ratownicze i neutralizacyjne zaangażowano specjalistyczne jednostki Policji oraz siły wspierające.

W ćwiczeniu wzięły udział m.in.: Samodzielny Pododdział Kontrterrorystyczny Policji z Wrocławia, Komisariat Wodny KWP we Wrocławiu, oddziały prewencji z Wrocławia i Legnicy, policyjne zespoły ratownictwa medycznego, jednostki straży pożarnej, a także grupa poszukiwawczo-ratownicza z Lwówka Śląskiego.

352 Zob. Podkarpacki Urząd Wojewódzki, <https://rzeszow.uw.gov.pl/aktualnosci/trwaja-cwiczenia-bieszczady-2024> (dostęp: 22.09.2025).

Działania koordynował sztab kierowany przez Komendanta Powiatowego Policji w Kamiennej Górze. Udział w ćwiczeniach brały również patrole z jednostek terenowych: KPP Świdnica, KPP Zgorzelec i KPP Ząbkowice Śląskie.

Celem ćwiczeń była nie tylko symulacja działań kontrterrorystycznych, lecz także doskonalenie współdziałania różnych służb w warunkach realnego zagrożenia życia, konieczności prowadzenia ewakuacji, udzielania pierwszej pomocy oraz zapewnienia zabezpieczenia taktycznego obszaru działań.

„Zapora 2025” stanowiła istotny element procesu przygotowania Policji do działań w sytuacjach zagrożeń i zdarzeń nadzwyczajnych oraz dowiodła rosnącego znaczenia ćwiczeń wieloagencyjnych, opartych na realistycznych scenariuszach i wymagających integracji różnorodnych sił i środków³⁵³.

Z punktu widzenia skuteczności działania Policji w przypadku wystąpienia zagrożenia bądź zdarzenia nadzwyczajnego istotny jest czas reakcji na zgłoszone zdarzenie. Od 2016 r. nastąpiła zmiana sposobu i zakresu monitorowania czasów reakcji Policji. Na poziomie Komendy Głównej Policji określono grupę zdarzeń kwalifikowanych jako „pilne”. Obejmuje ona te zdarzenia, które wymagają natychmiastowej reakcji Policji, w wypadku stwierdzenia co najmniej jednego z poniższych faktów:

- istnieje możliwość zatrzymania sprawcy lub sprawców popełnienia przestępstwa na gorącym uczynku lub w bezpośrednim pościgu;
- istnieje zagrożenie dla życia lub zdrowia, ewentualnie mienia;
- zachodzi konieczność zapobieżenia innym możliwym zagrożeniom.

Pozostałe zdarzenia pozostawiono do stałego i bieżącego monitorowania na poziomie KWP/KSP. Dodatkowo odstąpiono od różnicowania i dzielenia wartości miernika z uwagi na rodzaj terenu, tj. miejski czy wiejski. Podkreślić jednak trzeba, że czas reakcji na zgłoszenia w Policji obliczany był na podstawie danych, które generuje System Wspomagania Dowodzenia (SWD)³⁵⁴.

Można więc wnioskować, że organizacja szkolenia policyjnego w zakresie przygotowania do działania w warunkach zagrożeń i zdarzeń nadzwyczajnych powinna być ukierunkowana na zwiększenie efektywności działania komórek organizacyjnych Policji odpowiedzialnych za planowanie, jak i realizację zadań w warunkach

353 Por. Ćwiczenia „Zapora 2025”, Policja Dolnośląska, <https://dolnoslaska.policja.gov.pl/wr1/aktualnosci/biezace-in-f/147646%2CCwiczenia-ZAPORA-2025.html> (dostęp: 23.09.2025).

354 SWD jest systemem teleinformatycznym rejestrującym oraz przetwarzającym informacje wspomagające kierowanie działaniami Policji, podejmowanymi w celu wykonywania zadań ustawowych – na podstawie zgłoszeń otrzymywanych przez dyżurnych jednostek organizacyjnych Policji oraz ustaleń dokonywanych przez poszczególne służby policyjne w związku z tymi zgłoszeniami. Utworzony został na mocy zarządzenia nr 453 Komendanta Głównego Policji z dnia 27 kwietnia 2011 r. w sprawie form i metod przetwarzania informacji wspomagających kierowanie niektórymi działaniami Policji podejmowanymi w celu wykonania zadań ustawowych (Dz. Urz. KGP z 2013 r., poz. 74 ze zm.). Aktualne funkcjonowanie systemu SWD reguluje zarządzenie nr 12 Komendanta Głównego Policji z dnia 19 maja 2020 r. w sprawie Systemu Wspomagania Dowodzenia (Dz. Urz. KGP z 2020 r., poz. 23).

zagrożenia oraz na weryfikację przyjętych w Policji rozwiązań w tym obszarze. Ponadto szkolenie musi być podporządkowane doskonaleniu umiejętności współdziałania z innymi podmiotami, zwłaszcza z Państwową Strażą Pożarną, podczas planowania i rozwiązywania sytuacji kryzysowych. Trzeba podkreślić, że koniecznym elementem przeprowadzanych ćwiczeń musi być wdrożenie wyciągniętych z nich wniosków celem doskonalenia funkcjonujących rozwiązań, a często się o tym zapomina. Na szczęście coraz rzadziej dla organizatorów ćwiczeń liczy się jedynie fakt ich odbycia. Jak ujął to badany ekspert z poziomu wojewódzkiego: *„Najważniejsze jest domknięcie cyklu: wniosek z akcji – zmiana w SOP – szkolenie. Bez tego metryka staje się tylko statystyką”* (ekspert, poziom wojewódzki).

Podsumowując, należy podkreślić, że w Policji podejmowanych jest wiele inicjatyw ukierunkowanych na zwiększenie jakości realizowanych przez funkcjonariuszy zadań, które priorytetowo traktują poziom wiedzy policyjnych kadr, ukształtowany w funkcjonującym systemie szkolenia, w połączeniu z ich doświadczeniem zawodowym. Przy czym posiadana wiedza, poparta jakże ważnym doświadczeniem, to wciąż pokłady niewykorzystanych zasobów formacji. Rozważenia wymaga również wykorzystanie w procesie szkolenia i doskonalenia zawodowego potencjału, jaki stanowią odchodzący na zaopatrzenie emerytalne funkcjonariusze, których wiedzę i doświadczenie można byłoby wykorzystać – m.in. w zakresie diagnozy funkcjonujących na gruncie policyjnym rozwiązań prawnych, jak i oceny ich zastosowania w codziennej służbie, w tym w trakcie działania w warunkach zagrożeń i zdarzeń nadzwyczajnych.

Podjmując próbę określenia kierunków zmian w zakresie organizacji działań policyjnych w warunkach zagrożeń i zdarzeń nadzwyczajnych, należy zwrócić uwagę na kwestie dotyczące ewentualnej odbudowy i utrzymywania odpowiedniej infrastruktury, która jest niezbędna do osiągnięcia zgodności z wymaganiami dotyczącymi organizacji działania w warunkach zagrożenia.

I tak wprowadzony w Policji system zaopatrywania pojazdów służbowych w paliwa na ogólnodostępnych stacjach z wykorzystaniem kart flotowych oraz konieczność dostosowania warunków technicznych funkcjonujących stacji paliw do przyjętych wymogów spowodowały systematyczną likwidację policyjnych stacji paliw. Dlatego aby zapewnić gwarancję zaopatrywania policyjnego sprzętu transportowego w materiały pędne i smary w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń, konieczne jest pozostawienie na terenie działań poszczególnych komend wojewódzkich Policji oraz szkół Policji co najmniej jednej stacji paliw odpowiadającej wymaganym warunkom technicznym.

Istotną rolę w zakresie zabezpieczenia logistycznego policyjnych działań przedłużających się w czasie ma zapewnienie wyżywienia. Trzeba zaznaczyć, że jednostki organizacyjne Policji prowadzące działania w warunkach zagrożenia mają obowiązek zapewnić policjantom wyżywienie w ramach przysługujących im

należności. Przy czym w ostatnich latach terenowe jednostki organizacyjne Policji, prócz policyjnych szkół, rezygnują z organizowania własnych punktów żywienia. Powoduje to konieczność korzystania w trakcie działań z prywatnych obiektów gastronomicznych funkcjonujących na obszarze działania.

Z kolei w zakresie wyposażenia zabezpieczenie logistyczne powinno sprowadzać się do zapewnienia odpowiedniej ilości niezbędnego sprzętu transportowego, jego sprawności technicznej i gotowości do użycia, a także jego wymiany ze względu na zużycie oraz upływ okresu używalności. W tym miejscu należy zaznaczyć, że w związku z udziałem Policji w działaniach w sytuacjach kryzysowych może powstać potrzeba użycia znacznie większych sił i środków, co często będzie się wiązało z koniecznością ich przemieszczania. Samochody nieoznakowane przeznaczone są głównie do służby kryminalnej lub śledczej w celu prowadzenia działań operacyjnych, natomiast radiowozy oznakowane kierowane są do służby prewencji i ruchu drogowego. Na stanie jednostek Policji są także pojazdy specjalistyczne, takie jak: ambulanse sanitarne, armatki wodne, duże więźniarki, ambulanse pirotechniczne, ruchome stanowiska dowodzenia itp. Samochody takie przeznaczone są głównie dla wyspecjalizowanych jednostek Policji w celu: zwalczania naruszeń porządku publicznego o charakterze masowym, zatrzymywania oraz konwojowania niebezpiecznych przestępców, neutralizacji ładunków wybuchowych itp.³⁵⁵. Na dzień 1 stycznia 2022 r. na stanie Policji zarejestrowano 21 832 sztuki sprzętu transportowego, w tym:

- samochody osobowe terenowe – 595;
- samochody osobowe – 14 178;
- samochody furgon – 4132;
- autobusy – 97;
- samochody ciężarowe – 42;
- samochody specjalistyczne – 580;
- motocykle – 1268;
- przyczepy – 523.

Od początku swego istnienia szkoły policyjne prócz zadań związanych z przedsięwzięciami o charakterze dydaktycznym wykonywały zadania z zakresu odvodu Komendanta Głównego Policji, tj. stanowiły wydzielone siły i środki pozostające w dyspozycji komendanta, niezaangażowane początkowo do działań. Realizowane w tym obszarze zadania dotyczyły zapewnienia bezpieczeństwa obywateli i utrzymania porządku publicznego podczas akcji i operacji policyjnych. Oddziały były przeznaczone do działania na terenie całego kraju, natomiast decyzje w sprawie zadań realizowanych przez szkolne oddziały prewencji podejmował Komendant

355 *Policyjne radiowozy i inne pojazdy*, <https://info.policja.pl/inf/wyposazenie/radiowozy/48644,Policyjne-radiowozy-i-inne-pojazdy.html> (dostęp: 22.09.2025).

Główny Policji lub działający z jego upoważnienia Dyrektor Biura Prewencji KGP, który także sprawował nadzór nad przygotowaniem i wykorzystaniem szkolnych oddziałów prewencji. Komendanci szkół policyjnych natomiast byli zobowiązani do tworzenia maksymalnej liczby kompanii, z uwzględnieniem stanu etatowego słuchaczy odbywających szkolenia. Niestety, obowiązek koncentracji słuchaczy w oddziały prewencji trwał tylko do 2003 r. Wówczas to Komendant Główny Policji podpisał zarządzenie znoszące obowiązek koncentracji kadry i słuchaczy szkół policyjnych w oddziały prewencji³⁵⁶. Mając na uwadze powyższe, w celu zwiększenia mobilności sił policyjnych na wypadek wystąpienia zdarzeń nadzwyczajnych należy rozważyć powrót do sprawdzonych rozwiązań.

Ważną rolę w zakresie skuteczności działania Policji w sytuacjach kryzysowych zajmuje środowisko pracy. Każda organizacja, w tym Policja, powinna określić środowisko pracy potrzebne do osiągnięcia zgodności ze stawianymi przed nią wymaganiami i zarządzać tym środowiskiem. Dotyczy to m.in. właściwych relacji międzyludzkich oraz właściwego motywowania pracowników.

4.3. Oczekiwane rezultaty

Skuteczność działania polskiej Policji w warunkach zagrożeń i zdarzeń nadzwyczajnych zależy przede wszystkim od stopnia jej przygotowania w okresie poprzedzającym ewentualne wystąpienie zagrożenia. W związku z tym przygotowanie zarówno strukturalne, jak i funkcjonalne Policji do działania musi sprostać obecnym potrzebom w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa narodowego i musi być wkomponowane w całokształt przedsięwzięć realizowanych w ramach systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. Wówczas zostaną osiągnięte postawione przez Policję cele w postaci: spójności i kompleksowości podstaw prawnych działania, spójności przygotowań Policji z całokształtem przygotowań państwa do działania w warunkach zagrożenia, permanentnego doskonalenia policyjnych struktur ukierunkowanego na nowe formy zagrożeń oraz zintegrowania zadań realizowanych w ramach przygotowania do działania z zadaniami ustawowymi Policji. Zintegrowanie działań wydaje się konieczne z dwóch przyczyn: z uwagi na ograniczone możliwości finansowania państwa oraz z uwagi na zacieranie się różnic między zewnętrznymi a wewnętrznymi aspektami bezpieczeństwa narodowego, przy czym brak, a raczej niedostateczna ilość środków finansowych nie może być przyczyną „niemocy” Policji w zakresie realizacji zadań w warunkach zagrożenia.

Jak ujął to badany ekspert z poziomu centralnego: „SOP bez daty ostatniej aktualizacji i bez właściciela to w praktyce dokument archiwalny” (ekspert, poziom

356 Zarządzenie nr 553 Komendanta Głównego Policji z dnia 8 października 2003 r. w sprawie zniesienia koncentracji słuchaczy i kadry zawodowej szkół Policji w oddziały prewencji (Dz. Urz. KGP z 2003 r., nr 19, poz. 97).

centralny). Ekspert wojewódzki podkreśla domknięcie cyklu: „Ćwiczenia działają, gdy kończą się zmianą w SOP i programie szkolenia – bez tego wracamy do punktu wyjścia” (ekspert, poziom wojewódzki).

Skuteczność realizacji zadań przez polską Policję w warunkach zagrożeń i zdarzeń nadzwyczajnych uzależniona jest również od elastycznego dostosowywania się formacji do przyszłych wyzwań. Istnieje konieczność zmiany podejścia zarówno szczebla kierowniczego, jak i wykonawczego Policji do roli formacji policyjnych we współczesnym świecie. Policjanci muszą zrozumieć, że Policja w dzisiejszym zglobalizowanym środowisku bezpieczeństwa nie może skupiać się wyłącznie na aspektach kryminalnych, ale musi uwzględniać wszelkie zagrożenia mogące godzić w szeroko pojęte bezpieczeństwo, co pozwoli dostrzec konieczność dostosowania się do ewoluujących okoliczności. Wówczas w procesie planowania będą stosowane pragmatyczne, elastyczne i zarazem realistyczne podejścia, polegające na ciągłym nadążaniu za rzeczywistością, uwzględniające przy tym zagrożenia mogące w szerszej perspektywie dotyczyć obywateli, a nie tylko skupiające się na zagrożeniach dnia dzisiejszego, co niewątpliwie wpłynie na wzrost poziomu bezpieczeństwa.

Dla właściwej realizacji ustawowych zadań konieczne jest także doskonalenie modelu zarządzania Policją podczas sytuacji kryzysowych. W ciągu ostatnich kilkunastu lat obserwujemy ewolucyjny proces reformowania Policji w różnych obszarach jej funkcjonowania. Odbywa się on jednak powoli. Należy zaznaczyć, że polska Policja nie posługuje się żadnym całościowym, konkretnie opracowanym i wdrożonym modelem zarządzania w sytuacjach kryzysowych. Opierając się na doświadczeniach Policji państw europejskich oraz korzystając z ich pomocy, poszczególne jednostki Policji wdrażają do swojej praktyki nowoczesne modele zarządzania. Działania te nie są jednak koordynowane na poziomie centralnym, toteż wybierane są różne koncepcje zarządzania. Wysiłek niezbędny przy wprowadzaniu nowych standardów i filozofii myślenia o roli Policji podczas zagrożeń i zdarzeń nadzwyczajnych sprawia, że do tej pory tylko nieliczne jednostki Policji zdecydowały się podjąć to wyzwanie. Niemniej jednak podejmowane przez kierownictwo polskiej Policji działania systemowe, wykorzystujące doświadczenie tych jednostek, zmierzają do wypracowania spójnego i jednolitego modelu zarządzania w sytuacjach kryzysowych dla całej Policji. Należy natomiast mieć na uwadze, by nie kopiować bezkrytycznie rozwiązań funkcjonujących w innych państwach. Chociaż główne problemy Policji w Europie są podobne, to różny jest etap rozwoju formacji policyjnych i kierowania nimi. Różnice wynikają zarówno ze zróżnicowanych systemów prawnych określających funkcje Policji oraz ich usytuowanie w systemach bezpieczeństwa państwa, jak też ze stopnia zdecentralizowania państwa. Oznacza to, że model zarządzania polską Policją w warunkach zagrożeń i zdarzeń nadzwyczajnych musi uwzględniać nie

tylko jej usługową rolę wobec społeczeństwa, któremu zapewnia porządek i bezpieczeństwo publiczne, lecz także narodowe uwarunkowania oraz współczesne wyzwania i zagrożenia.

Skuteczne, a jednocześnie efektywne prowadzenie przez Policję działań w warunkach zagrożeń i zdarzeń nadzwyczajnych nie jest możliwe bez kompleksowego programu współdziałania wszystkich zainteresowanych instytucji. Podstawowym elementem w tym zakresie jest rozwinięcie strategii działania. Filozofia pracy Policji w kierunku jej maksymalnego wykorzystania podczas nadzwyczajnych zdarzeń wymaga określenia funkcji usługowej Policji wobec społeczeństwa. Policja musi stać się organizacją, która będzie przygotowana do działania w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego zarówno w warunkach normalnego funkcjonowania państwa, jak i w warunkach zagrożeń i zdarzeń nadzwyczajnych.

Istotnym czynnikiem, wpływającym na skuteczność policyjnych działań, w tym podczas zagrożeń i zdarzeń nadzwyczajnych, jest informacja. Stąd też konieczne jest wdrażanie w polskiej Policji nowych technologii. Szybki dostęp do informacji, ich błyskawiczna analiza, a następnie wymiana, jak i odpowiednie ich gromadzenie celem łatwiejszego dostępu pozwalają m.in. przewidywać wystąpienie ewentualnych kryzysów, np. o charakterze społecznym. W konsekwencji daje to możliwość zapobiegania zagrożeniom i zdarzeniom nadzwyczajnym, a w przypadku ich wystąpienia pozwala na ich monitorowanie. Zastosowanie nowych technologii wpływa także na proces wykrywczy. W tym obszarze konieczny jest rozwój technik związanych z analizą dużych zasobów danych big data. Nowe technologie to także nowoczesny sprzęt i wyposażenie dla policjantów. Wdrażany w polskiej Policji program modernizacyjny pozwala na zakup samochodów, kamer nasobnych, lekkich pojazdów pancernych, śmigłowców oraz sprzętu specjalistycznego do codziennej służby (np. kombinezonów z tkaniny trudnopalnej czy umundurowania dla policjantów wykonujących zadania w ramach patroli rowerowych lub na akwenach bądź stokach).

Należy podkreślić, że w Policji systematycznie prowadzona jest diagnoza potrzeb w zakresie możliwości wdrażania nowych technologii do praktyki służbowej. Policja może również zgłaszać tematy badawcze w ramach konkursów ogłaszanych m.in. przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju. W związku z realizowanymi projektami powstają produkty i technologie, które wpływają na zwiększenie bezpieczeństwa i komfortu policyjnej służby oraz na skuteczność i efektywność wykonywanych zadań. Projektowane technologie obejmują m.in. kwestie dotyczące: indywidualnych środków ochrony i wyposażenia, wykrywania, zwalczania oraz neutralizacji zagrożeń, techniki kryminalistycznej, sfery bezpieczeństwa teleinformatycznego, profilaktyki społecznej, wiktymologii, kryminologii, organizacji i zarządzania oraz badań społecznych. Poprzez profesjonalne badania społeczne,

prowadzone z wykorzystaniem nowych programów badawczych i analitycznych, Policja posiada wiedzę m.in. na temat społecznej oceny jej działania, co pozwala dostosowywać rozwiązania do oczekiwań społecznych.

Współczesna formacja odpowiedzialna za zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego nie ma żadnych szans na racjonalizację jakichkolwiek procesów bez wdrażania nowoczesnych technologii. Zatem ich wprowadzanie w polskiej Policji stanowi warunek konieczny w procesie racjonalizacji jej działań we wszystkich obszarach funkcjonowania.

We współczesnym globalnym środowisku do osiągnięcia akceptowalnego poziomu bezpieczeństwa wewnętrznego nie wystarczą już działania tylko organów ochrony bezpieczeństwa publicznego. Konieczne jest zaangażowanie w działania organów zarządzania granicami, organów wymiaru sprawiedliwości, prywatnego sektora ochrony osób i mienia, organizacji pozarządowych. Nie można przy tym ograniczać się do współpracy w wymiarze krajowym. Trzeba rozbudowywać stosunki z podmiotami z innych państw w ramach globalnego podejścia do bezpieczeństwa, ściśle z nimi współpracując. Należy mieć również świadomość tego, że koncepcja bezpieczeństwa wewnętrznego nie może istnieć w oderwaniu od wymiaru zewnętrznego, gdyż bezpieczeństwo wewnętrzne zależy coraz bardziej od bezpieczeństwa zewnętrznego. Aby zagwarantować obywatelom bezpieczeństwo, niezbędna jest zatem międzynarodowa współpraca.

Umiejętność wprowadzania zmian świadczy o zdolności organizacji do adaptowania się do ciągłych zmian w otoczeniu. W dzisiejszym świecie sukces osiągają te organizacje, które potrafią dostosować swoje struktury organizacyjne oraz sposoby zarządzania do aktualnych potrzeb. Stąd też Policja musi być organizacją otwartą na wprowadzanie zmian, mających na celu zwiększanie skuteczności jej funkcjonowania i osiąganie przez nią lepszych efektów, w tym w warunkach zagrożeń i zdarzeń nadzwyczajnych. Konieczna jest przy tym świadomość kadry zarządzającej, że sama zmiana nie stanowi celu samego w sobie. Wdrażanie zmian wymaga dodatkowo określenia wyraźnego sposobu ich wcielenia, a także uzasadnienia potrzeby ich wprowadzenia. Nie będzie to możliwe bez zaangażowania w ten proces wszystkich funkcjonariuszy Policji. Zatem umożliwienie policjantom współuczestniczenia w planowaniu i wprowadzaniu nowych rozwiązań jest warunkiem koniecznym, gdyż powoduje utożsamianie się z proponowaną zmianą i traktowanie jej jako własnej i korzystnej.

W procesie racjonalizacji działań Policji konieczne jest stosowanie zobiektywizowanych narzędzi – mierników i wskaźników – służących do oceny ich skuteczności, ponieważ bez nich nie sposób określić, w jakim stopniu zrealizowano założone cele. Zasadne wydaje się zastosowanie takich narzędzi pomiaru jak: metoda wskaźnikowa, ewidencjonowanie kosztów, społeczne oceny skuteczności działań, audyty wewnętrzne i zewnętrzne. Jednak podstawowym narzędziem oceniającym

pracę, a raczej służbę funkcjonariuszy Policji jest wysokie poczucie bezpieczeństwa mieszkańców oraz pozytywna ocena pracy, co jednocześnie daje Policji informację zwrotną na temat jej działalności.

4.4. Założenia zmian proceduralnych

W polskim systemie prawnym kwestie dotyczące przeciwdziałania pojawiającym się zagrożeniom, ich zwalczania i reagowania na nie rozproszone są w różnych aktach prawnych. Stąd istnieje potrzeba kompatybilności policyjnych regulacji prawnych z przepisami prawa powszechnie obowiązującego, jak i potrzeba spójności regulacji wewnątrzpolicyjnych. Dodatkowo w ostatnich latach można dostrzec przerost sformalizowania instytucji publicznych, w tym Policji. Ukształtowane u decydentów nawyki zarządzania skłaniają ich do wydawania regulacji prawnych zarówno dla określonego porządku organizacyjnego i sprawności funkcjonowania instytucji, jak i dotyczących obszarów działania niewymagających regulowania w drodze normatywnej. Efektem takiego stylu zarządzania jest wyraźny nadmiar aktów prawnych, co często odbija się na ich jakości. Obowiązujące akty prawne odznaczają się niejednokrotnie brakiem spójności i kompleksowości, regulują określone dziedziny wyrywkowo bądź fragmentarycznie. Ponadto zwraca uwagę mało precyzyjna terminologia, w związku z tym konieczne jest tworzenie nowych aktów – interpretujących, wyjaśniających i uzupełniających te już wydane. Przykładem tego są m.in. unormowania prawne odnoszące się do zdarzeń o charakterze terrorystycznym. Elementarne regulacje w tym zakresie zostały zawarte między innymi w ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. – *Kodeks karny*. W ustawie wyjaśniono znaczenie pojęcia *przestępstwo o charakterze terrorystycznym*³⁵⁷, a także spenalizowano kierowanie, zakładanie oraz udział w zorganizowanej grupie albo związku mających na celu popełnienie przestępstwa o charakterze terrorystycznym³⁵⁸. Kolejny akt prawny, w którym znajdziemy określenie dotyczące zagrożenia o charakterze terrorystycznym, to ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. *o zarządzaniu kryzysowym*³⁵⁹, która nie definiuje wprost, czym jest takie zdarzenie, ale

357 Art. 115 § 20. „Przestępstwem o charakterze terrorystycznym jest czyn zabroniony zagrożony karą pozbawienia wolności, której górna granica wynosi co najmniej 5 lat, popełniony w celu: 1) poważnego zastraszania wielu osób, 2) zmuszenia organu władzy publicznej Rzeczypospolitej Polskiej lub innego państwa albo organu organizacji międzynarodowej do podjęcia lub zaniechania określonych czynności, 3) wywołania poważnych zakłóceń w ustroju lub gospodarce Rzeczypospolitej Polskiej, innego państwa lub organizacji międzynarodowej – a także groźba popełnienia takiego czynu”.

358 Art. 258 § 1. „Kto bierze udział w zorganizowanej grupie albo związku mających na celu popełnienie przestępstwa lub przestępstwa skarbowego, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5. § 2. Jeżeli grupa albo związek określone w § 1 mają charakter zbrojny albo mają na celu popełnienie przestępstwa o charakterze terrorystycznym, sprawca podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8. (...) § 4. Kto grupę albo związek mające na celu popełnienie przestępstwa o charakterze terrorystycznym zakłada lub taką grupę lub związkiem kieruje, podlega karze pozbawienia wolności na czas nie krótszy od lat 3”.

359 Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2007 r., nr 89, poz. 590 ze zm.).

po definicję odsyła do ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o *działaniach antyterrorystycznych*³⁶⁰. Problematyka reagowania na zagrożenia o charakterze terrorystycznym ujęta jest również w regulacjach dotyczących stanów nadzwyczajnych, tj. w ustawie o *stanie klęski żywiołowej*³⁶¹, ustawie z dnia 21 czerwca 2002 r. o *stanie wyjątkowym*³⁶² oraz w ustawie z dnia 29 sierpnia 2002 r. o *stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej*³⁶³. Jednak kluczową regulacją w tym obszarze wydaje się ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o *działaniach antyterrorystycznych*, która w sposób bardzo wyraźny wskazuje na konieczność integracji zadań realizowanych przez Policję w warunkach zagrożeń z ustawowymi zadaniami tej formacji. Konieczność takiej integracji ma na celu zapewnienie skutecznych mechanizmów działania jednostek organizacyjnych Policji właściwych w zakresie realizacji działań kontrterrorystycznych. Efektywność działań w tym obszarze wymaga przyjęcia optymalnych rozwiązań organizacyjnych, jednolitej struktury dowodzenia oraz skutecznych, adekwatnych względem zagrożeń mechanizmów dysponowania siłami i środkami gwarantującymi zarówno sprawne prowadzenie działań kontrterrorystycznych, jak i wsparcie względem innych rodzajów służb w ramach Policji³⁶⁴. Działania te realizowane są obecnie przez Centralny Pododdział Kontrterrorystyczny Policji oraz samodzielne pododdziały kontrterrorystyczne Policji. Tworzą one służbę kontrterrorystyczną, odpowiedzialną za prowadzenie działań kontrterrorystycznych i wspieranie działań jednostek organizacyjnych Policji w warunkach szczególnego zagrożenia, wymagających użycia specjalistycznych sił i środków lub specjalistycznej taktyki działania. Koniecznością stało wyodrębnienie ze służby prewencji pododdziałów antyterrorystycznych Policji i utworzenie służby kontrterrorystycznej. Takie zmiany prawno-organizacyjne wprowadzono więc w ustawie o *Policji* właśnie ustawą z dnia 10 czerwca 2016 r. o *działaniach antyterrorystycznych*, rozszerzając katalog zadań Policji o prowadzenie działań kontrterrorystycznych. Kwestie związane z zadaniami służb i instytucji w odniesieniu do zagrożeń o charakterze terrorystycznym są zawarte w ustawach kompetencyjnych regulujących ich działanie, a także w innych aktach prawnych zawierających wybrane aspekty dotyczące określonego typu zagrożeń.

360 t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 2234, z 2022 r., poz. 583, 655.

361 Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o *stanie klęski żywiołowej* (Dz. U. z 2017 r., poz. 1897 ze zm.).

362 Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o *stanie wyjątkowym* (Dz. U. z 2002 r., nr 113, poz. 983 ze zm.).

363 Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o *stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz. U. z 2025 r., poz. 504).

364 Ustawa o Policji, art. 4.1. „Policja składa się z następujących rodzajów służb: kryminalnej, śledczej, spraw wewnętrznych, prewencyjnej, kontrterrorystycznej, zwalczania cyberprzestępczości oraz wspomagającej”.

Dotychczasowe obserwacje w tym obszarze wskazują również na konieczność pilnego uregulowania w postaci aktów prawa wykonawczego następujących kwestii:

- „określenia, jaki podmiot ma prawo i obowiązek podjąć wiążącą decyzję o zakwalifikowaniu danego zdarzenia przestępczego jako potencjalnego przestępstwa o charakterze terrorystycznym. Jest to decyzja kluczowa, która uruchamia mechanizmy związane z podjęciem działań antyterrorystycznych. Z racji znaczenia oraz faktu, że wpływa ona na działania wszystkich podmiotów systemu antyterrorystycznego państwa, kwestia ta powinna być uregulowana na poziomie rozporządzenia Rady Ministrów;
- Komendant Główny Policji przy współpracy z Komendantem Głównym Żandarmerii Wojskowej w celu opracowania przepisów wykonawczych uzupełniających treść art. 18 ustawy o działaniach antyterrorystycznych winni podjąć inicjatywę mającą na celu opracowanie i wprowadzenie w życie rozwiązań prawnych na poziomie rozporządzenia Rady Ministrów określających:
 - a. znaczenie/rozumienie pojęcia «kierowanie działaniami antyterrorystycznymi»;
 - b. zadania dla kierującego działaniami antyterrorystycznymi funkcjonariusza Policji oraz żołnierza Żandarmerii Wojskowej;
 - c. sposób organizacji działań antyterrorystycznych;
 - d. podporządkowanie działaniom antyterrorystycznym form działań kryzysowych realizowanych przez podmioty systemu antyterrorystycznego państwa;
- w ramach własnej inicjatywy prawotwórczej Komendant Główny Policji powinien wydać przepisy wykonawcze rangi zarządzenia określające:
 - a. procedurę wyznaczania funkcjonariusza na kierującego działaniami antyterrorystycznymi;
 - b. warunki, jakie ma spełniać funkcjonariusz, któremu powierzona zostanie funkcja kierującego działaniami antyterrorystycznymi;
 - c. sposób organizacji działań antyterrorystycznych;
 - d. sposób dokumentowania procesu kierowania działaniami antyterrorystycznymi;
 - e. korelację między działaniami antyterrorystycznymi a operacją policyjną, z uwzględnieniem nadrzędności działań antyterrorystycznych;
 - f. sposób realizacji uprawnień danych kierującemu działaniami antyterrorystycznymi na mocy art. 20 i 23 ustawy o działaniach antyterrorystycznych”

Podjęmując problematykę racjonalizacji działań Policji w warunkach zagrożeń i zdarzeń nadzwyczajnych, należy zwrócić uwagę na regulacje prawne dotyczące wykorzystania policyjnych sił w stanach nadzwyczajnych. Podstawowy mankament związany z udziałem Policji w stanach nadzwyczajnych wynika

bowiem z faktu, że żadne obowiązujące w polskim systemie prawnym regulacje, zarówno prawa powszechnie obowiązującego, jak i resortowe, w sposób jednoznaczny i bezpośredni nie określają roli i miejsca tej formacji jako odpowiedzialnej za zapewnienie bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymanie bezpieczeństwa i porządku publicznego w czasie konstytucyjnie określonych stanów nadzwyczajnych, tj. stanu wojennego, wyjątkowego i klęski żywiołowej. Jedynie art. 17 ustawy *o stanie klęski żywiołowej* stanowi, że w zapobieganiu skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwaniu uczestniczą: Państwowa Straż Pożarna i inne jednostki ochrony przeciwpożarowej oraz centra powiadamiania ratunkowego, jednostki systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego, dyspozytorzy medyczni, jednostki ochrony zdrowia, Straż Graniczna, Morska Służba Poszukiwania i Ratownictwa oraz inne właściwe w tych sprawach państwowe urzędy, agencje, inspekcje, straże i służby, w tym Policja. W przywołanym artykule dodatkowo określono podległość funkcjonalną wymienionych podmiotów na czas prowadzonych działań. Ponadto w ustawie *o stanie wyjątkowym* określono rolę Policji w zakresie realizacji odosobnienia, przeprowadzania rozmowy ostrzegawczej oraz obowiązku zgłoszenia Policji w ustalonym terminie przybycia do określonej miejscowości. Ostatni obowiązek został również ujęty w ustawie o stanie wojennym. Brakuje zatem w ustawach o stanach nadzwyczajnych delegacji ustawowych dla Rady Ministrów nakładających obowiązek wydania stosownych rozporządzeń, w których zostałyby szczegółowo określone zasady udziału Policji w czasie konkretnego stanu nadzwyczajnego, tak jak to zostało rozwiązane w przypadku Sił Zbrojnych RP.

Stale zwiększająca się skala zagrożeń oraz ciągle zmieniający się ich charakter determinują potrzebę stałej kooperacji wielu podmiotów, które w ramach obowiązującego prawa posiadają możliwość wspólnego wspierania się w zakresie zapobiegania zagrożeniom pozostającym w sferze odpowiedzialności współdziałających podmiotów oraz likwidacji potencjalnych skutków tych zagrożeń. Zakładając, że głównym motywatorem działań są właśnie potrzeby, można stwierdzić, że zaspokojenie potrzeb przymusza ludzi do skutecznego współdziałania z innymi. Determinantą tego jest fakt, że w otaczającym nas świecie bardzo trudno jest wskazać pojedynczych ludzi, czy też ich niewielkie grupy, którzy byłiby w pełni samowystarczalni oraz mogli indywidualnie funkcjonować i zaspokajać swoje podstawowe potrzeby bez odwoływania się do współdziałania z innymi. Dlatego też współpraca, współdziałanie czy kolektywne wspieranie się są wszechobecne w naszym życiu codziennym, a rozwój społeczeństw jest sztywno związany ze wzrostem wzmiankowanych wzajemnych zależności³⁶⁵. Zagwarantowanie bezpieczeństwa

365 J. Prońko, *Teoretyczne aspekty współdziałania* [w:] E. Nowak, B. Wiśniewski (red.), *Współdziałanie struktur organizacyjnych resortu spraw wewnętrznych i administracji z pozostałymi elementami systemu obronnego*, Warszawa 2006, s. 46.

nie jest także możliwe bez współpracy podmiotów ustawowo do tego utworzonych. Przykładem wspólnych działań podejmowanych w warunkach zagrożeń i zdarzeń nadzwyczajnych jest współdziałanie Państwowej Straży Pożarnej z Policją.

Biorąc pod uwagę dane obejmujące wspólne działania, należy stwierdzić, że najczęściej do współpracy między PSP a Policją dochodzi w związku z obsługą zgłaszanych zdarzeń drogowych. W takim przypadku zadania Policji polegają na:

- zabezpieczeniu miejsca zdarzenia oraz prowadzeniu działań ratowniczych;
- umożliwieniu dojazdu służbom ratowniczym w rejon zdarzenia;
- wyznaczeniu objazdów i informowaniu o nich oraz kierowaniu ruchem drogowym;
- udzielaniu kwalifikowanej pomocy medycznej osobom poszkodowanym.

Natomiast do zadań Państwowej Straży Pożarnej zaliczyć należy:

- kierowanie ruchem drogowym podczas zabezpieczenia miejsca zdarzenia w przypadku niedostatecznej liczby policjantów;
- prowadzenie działań pomocniczych w zakresie czynności dochodzeniowo-śledczych;
- oświetlenie terenu działań w toku prowadzonych czynności dochodzeniowych.

Współdziałanie Policji i Państwowej Straży Pożarnej następuje także podczas innych zdarzeń, np. związanych z obsługą sytuacji kryzysowych wykazujących znamiona klęski żywiołowej. Sprowadza się ono m.in. do: wspólnego uzgadniania organizacji ruchu drogowego w rejonie prowadzenia działań ratowniczych, w tym tras dojazdu sił ratowniczych, dróg ewakuacji ludzi i mienia; ustalania stref zagrożonych oraz zabezpieczenia ich przed dostępem osób nieupoważnionych; pomocy w egzekwowaniu poleceń wydanych przez kierującego akcją ratowniczą dotyczących ewakuacji mieszkańców z zagrożonych obiektów, usunięcia pojazdów lub też innego sprzętu utrudniającego właściwe prowadzenie działań, a także do wymiany informacji o osobach zaginionych i ofiarach.

Na skuteczność i efektywność podejmowanych przez Policję działań często wpływa jakość współpracy z innymi podmiotami. Pamiętać przy tym trzeba, że współpraca to nie przejmowanie zadań ustawowo przypisanych innemu podmiotowi, to nie kolejne porozumienia, lecz wspólne działania. Mając zatem na uwadze dotychczasowe rozważania, nasuwają się wnioski, których realizacja może wpłynąć na zwiększenie efektywności współdziałania Policji z innymi podmiotami w warunkach zagrożeń i zdarzeń nadzwyczajnych. Aby cel ten osiągnąć, należy:

- zintensyfikować współpracę między organami współdziałającymi;
- usprawnić system przekazywania informacji pomiędzy organami współdziałającymi;
- wzmocnić współodpowiedzialność i wzajemną pomoc w realizacji zadań w zasięgu terytorialnym jednostek;

- w związku ze zmieniającą się sytuacją w zasięgu terytorialnym jednostek na bieżąco aktualizować plany współdziałania;
- dążyć do realizacji planów współdziałania.

Ekspert z doświadczeniem międzynarodowym zwraca uwagę na wspólny obraz sytuacji: „*Największym ryzykiem nie jest brak ludzi, tylko brak wspólnego obrazu sytuacji w pierwszej godzinie zdarzenia*” (ekspert, doświadczenie międzynarodowe).

Z perspektywy terenu kluczowa jest standaryzacja meldunków: „*Jeśli nie ma uzgodnionych formatów meldunków, to różnice w słowniku między służbami rosną do rangi bariery operacyjnej*” (ekspert, poziom terenowy).

Należy podkreślić, że skuteczność i efektywność działań Policji – zarówno w czasie stabilnego funkcjonowania państwa, jak i w obliczu zagrożeń oraz zdarzeń nadzwyczajnych – pozostaje ściśle uzależniona od jakości współpracy z lokalnymi społecznościami. Budowa kapitału społecznego, opartego na aktywnym zaangażowaniu obywateli w inicjatywy służące bezpieczeństwu w miejscu zamieszkania, nie tylko stanowi jeden z priorytetów polskiej Policji, lecz również wpisuje się w ustawową konstrukcję systemu ochrony ludności, o której mowa w art. 2 ustawy z dnia 5 grudnia 2024 r. *o ochronie ludności i obronie cywilnej*.

Zgodnie z tym przepisem, ochrona ludności nie sprowadza się wyłącznie do działań administracyjnych czy technicznych, lecz obejmuje całokształt współdziałania organów, podmiotów i zasobów, wśród których istotną rolę odgrywa zaangażowanie społeczne. Tym samym Policja, jako podmiot systemu ochrony ludności, staje się nie tylko wykonawcą zadań prewencyjnych i interwencyjnych, ale także katalizatorem społecznego współdziałania na rzecz bezpieczeństwa – co nabiera szczególnego znaczenia w warunkach eskalacji zagrożeń oraz w fazach przejścia od ochrony ludności do obrony cywilnej.

Zakończenie

Wiedza traktowana w kategoriach zbioru wiadomości w połączeniu z wiarygodnymi informacjami z tej samej dziedziny to dziś podstawowy wyznacznik skuteczności wszelkich działań podejmowanych na rzecz bezpieczeństwa.

„Ludzie, doceniając wiedzę jako najważniejszy komponent mądrości, poszukują skutecznych metod i technik na jej pozyskanie, aby dobrze żyć i dobrze się mieć, wiedzieć, co można i należy, a czego lepiej unikać. Starożytni filozofowie pozostawili nam przeświadczenie, iż najdoskonalszą metodą poznania jest metoda całościowego namysłu intelektualnego (holistycznego), totalnego i poszukująca pierwszych (uniwersalnych, zawsze obecnych i wiecznych) przyczyn wszelkiego istnienia. Traktowali je jako takie, które pozwalają wyjaśnić wszystko, co człowiek postrzega, doświadcza i czyni. W nich upatrywano legendarnego punktu oparcia”³⁶⁶.

Środowisko, w którym funkcjonuje Policja, charakteryzuje się dynamicznymi, a niekiedy wręcz chaotycznymi zmianami. Procesy, które zachodzą w środowisku funkcjonowania Policji, „odbywają się w ciągle zmieniających się warunkach. Zmieniają się także warunki funkcjonowania i realizacji zadań (...). Stają się one coraz bardziej złożone, co nie pozostaje bez wpływu na proces dowodzenia (zarządzania) oraz to wszystko, co prowadzi do osiągnięcia wysokiej efektywności działania (realizacji zadań), i na możliwości funkcjonujących systemów. Zasygnalizowane okoliczności nie są łaskawe dla osób odpowiedzialnych za bezpieczeństwo (...). W wielu przypadkach dotychczasowe metody działania (...) nie są do zaakceptowania we współczesnych czasach i warunkach (...). Nieodzwonne jest dokonywanie zmian. Chcąc bowiem być przygotowanym na ewentualność zdarzeń niekorzystnych dla państwa, społeczeństwa (...) trzeba się wkomponować w otaczającą rzeczywistość i umiejętnie z niej korzystać, aby efektywnie monitorować, neutralizować i eliminować skutki niekorzystnych zdarzeń”³⁶⁷.

366 J. Świniarski, W. Chojnacki, *Filozofia bezpieczeństwa. Podręcznik akademicki*, Warszawa 2004, s. 5.

367 Z. Ścibiorek, Z. Zamiar, *Wstęp...*, dz. cyt., s. 5.

Pamiętając o przeznaczeniu i zadaniach Policji oraz ścisłych związkach pomiędzy realizacją powierzonych jej zadań a poziomem bezpieczeństwa obywateli, nie sposób było uniknąć wyzwania, jakim dla autora monografii były badania w zakresie racjonalizacji działań Policji w warunkach zagrożeń i zdarzeń nadzwyczajnych. Z każdym dniem prawie trzydziestoletniej służby w Policji dojrzewała we mnie decyzja o przeprowadzeniu badań w przywołanym powyżej zakresie. Służba dawała mi możliwość obserwacji tej formacji „od środka”. A przecież „od obserwacji właściwie zaczyna się naukowe zaciekawienie problemem oraz w sprzyjających warunkach inspiracja na ogólną koncepcję badań. Należy jednak zauważyć, że sama obserwacja zjawiska, które budzi zainteresowanie badawcze, nie jest warunkiem wystarczającym podejmowania badań, gdyż jest obciążona poważnym błędem subiektywizmu oraz fenomenologiczną oceną samego zjawiska ze strony obserwatora. Bez względu na to, czy jest jawna, czy ukryta, bierna czy uczestnicząca, powinna być prowadzona przez osobę kompetentną, znającą naturę obserwowanego zjawiska”³⁶⁸. To okazało się jednak niewystarczającym kryterium rozpoczęcia badań. Wiedza wyniesiona ze służby musiała być uzupełniona o tę pochodzącą z lektury dzieł naukowych, głównie z zakresu bezpieczeństwa i metodologii badań, lecz także zarządzania i prawa. Musiała być wsparta także wiedzą wyniesioną z konferencji naukowych, podczas których miałem możliwość poznawania nowych problemów i wymiany poglądów oraz bieżącej pracy naukowej.

Dla osób zajmujących się zagadnieniami organizacji działań Policji okres ostatnich lat były związane z wieloma wydarzeniami, z których wnioski wpływały na organizację działań Policji w mikro- i makroskali. Przywołać tu należy przede wszystkim organizację w Polsce Światowych Dni Młodzieży w 2016 r., szczytu klimatycznego w 2018 r., okres pandemii COVID-19, kryzys migracyjny czy wojnę w Ukrainie, w które Policja była intensywnie angażowana w celu zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego. W część tych działań – do roku 2021 – bezpośrednio zaangażowany byłem osobiście.

Niemniej jednak wszelka działalność Policji w ostatnich latach, nie tylko ta związana z zabezpieczeniem przywołanych wydarzeń, wskazywała na potrzebę systematycznego, nieprzerwanego i wysoce efektywnego procesu działań doskonalących funkcjonowanie tej formacji. Stąd też wynika, utrzymująca się na wysokim poziomie, potrzeba prowadzenia badań w zakresie doskonalenia działań Policji w sytuacji zagrożeń i zdarzeń nadzwyczajnych.

Nie tylko naukowcy, lecz również praktycy powinni posiadać zdolność samokrytyki. Nadto powinni posiadać umiejętność systematycznego zdobywania wiedzy i informacji. Oba środowiska powinny mieć także wyobraźnię, by ich

368 M. Bodziany, *Proces badawczy* [w:] Z. Ścibiorek, Z. Zamiar (red. nauk.), *Teoretyczne i metodologiczne podstawy problemów z zakresu bezpieczeństwa. Podręcznik akademicki*, Toruń 2016, s. 231.

reprezentanci potrafili „wytworzyć sobie w myśli obraz procesu, (...) dostrzec bieg zdarzeń niedających się zaobserwować i tworzyć hipotezy”³⁶⁹.

W trakcie pisania tej monografii pojawiły się także inne – aniżeli opisane w niniejszej książce – pytania i wątpliwości. Dotyczą one głównie sfer: systematyzacji działań formacji policyjnych, swobody racjonalizacyjnej działalności Policji na poszczególnych szczeblach jej funkcjonowania, doskonalenia zawodowego policjantów oraz współdziałania elementów systemu bezpieczeństwa publicznego Rzeczypospolitej Polskiej.

369 Szerzej: W.I.B. Beveridge, *Sztuka badań naukowych*, Warszawa 1963, s. 158.

Bibliografia

Opracowania zarte

- Aleksandrowicz, T., Szlachcic B. (2012). *Zarządzanie kryzysowe a bezpieczeństwo* [w:] K. Jałoszyński, B. Wiśniewski (red. nauk.), *Rola środków masowego przekazu w przeciwdziałaniu terroryzmowi i w walce z nim*. WSPoL, Szczytno.
- Antonowicz, L. (1994). *Podręcznik prawa międzynarodowego*. PWN, Warszawa.
- Apanowicz, J. (2003). *Metodologia nauk*. TNOiK, Toruń.
- Babbie, E. (2009). *Podstawy badań społecznych*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Balcerowicz, B. (red. nauk.) (1999). *Przygotowanie i prowadzenie wojny obronnej przez Polskę po 2000 roku*. AON, Warszawa.
- Beveridge, W.I.B. (1963). *Sztuka badań naukowych*. Państwowy Zakład Wydawnictw Lekarskich, Warszawa.
- Białas, J. (1996). *Kierowanie siłami Policji w sytuacjach szczególnych*. Szkoła Policji, Słupsk.
- Boć, J. (red.) (1997). *Prawo administracyjne*. Kolonia Limited, Wrocław.
- Bodziany, M. (2016). *Proces badawczy* [w:] Z. Ścibiorek, Z. Zamiar (red. nauk.), *Teoretyczne i metodologiczne podstawy problemów z zakresu bezpieczeństwa. Podręcznik akademicki*. Wyd. Adam Marszałek, Toruń.
- Bodziany, M. (2016). *Budowanie koncepcji badań problemów bezpieczeństwa – studium przypadku* [w:] Z. Ścibiorek, Z. Zamiar (red. nauk.), *Teoretyczne i metodologiczne podstawy problemów z zakresu bezpieczeństwa. Podręcznik akademicki*. Wyd. Adam Marszałek, Toruń.
- Bolesta, S. (1973). *Pozycja prawna MO w systemie organów PRL*. Wydawnictwo Departamentu Szkolenia i Doskonalenia Zawodowego MSW, Warszawa.
- Brzeziński, J. (1980). *Elementy metodologii badań psychologicznych*. PWN, Warszawa.
- Brzeziński, J. (2006). *Metodologia badań psychologicznych*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Cieślarczyk, M. (red. nauk.) (2003). *Metody, techniki i narzędzia badawcze oraz elementy statystyki stosowane w pracach magisterskich i doktorskich*. AON, Warszawa.

- Cieślarczyk, M. (2009). *Teoretyczne i metodologiczne podstawy badania problemów bezpieczeństwa i obronności państwa*. Akademia Podlaska, Siedlce.
- Cieślarczyk, M. (2018). *Współczesne rozumienie bezpieczeństwa* [w:] B. Wiśniewski (red. nauk.), *Bezpieczeństwo w teorii i badaniach naukowych*, wyd. 2 uzupełnione i uaktualnione. Wyd. WSPol, Szczytno.
- Czarnecki, K. (2001). *Bezpieczeństwo, zagrożenia dzieci i młodzieży w ujęciu psychologicznym* [w:] K. Czarnecki, W. Kojs, M. Rozmus (red.), *Bezpieczeństwo dzieci i młodzieży i jego zagrożenia*. Górnośląska Wyższa Szkoła Pedagogiczna, Mysłówice.
- Czornik, K., Szynol, M. (red. nauk.) (2017). *Wyzwania i zagrożenie dla bezpieczeństwa międzynarodowego pod koniec drugiej dekady XXI wieku*. Uniwersytet Śląski, Katowice.
- Czupryński, A. (2011). *Właściwości badań naukowych bezpieczeństwa* [w:] B. Wiśniewski (red.), *Bezpieczeństwo w teorii i badaniach naukowych*. WSPol, Szczytno.
- Czupryński, A. (2014). *Bezpieczeństwo w ujęciu aksjologicznym* [w:] J. Zboina (red. nauk.), *Bezpieczeństwo na lądzie, morzu i w powietrzu w XXI wieku*. CNBOP – PIB.
- Czupryński, A. (2015). *Bezpieczeństwo w ujęciu teoretycznym* [w:] A. Czupryński, B. Wiśniewski, J. Zboina (red.), *Bezpieczeństwo. Teoria – badania – praktyka*. CNBOP – PIB.
- Czuryk, M., Dunaj, K., Karpiuk, M., Prokop, K. (2016). *Bezpieczeństwo państwa. Zagadnienia prawne i administracyjne*. Wydział Prawa i Administracji UWM, Olsztyn.
- Czuryk, M., Karpiuk, M., Kostrubiec, J., Orzeszyna, K. (2014). *Wstęp* [w:] M. Czuryk, M. Karpiuk, J. Kostrubiec, J. Orzeszyna (red.), *Prawo policyjne*. Difin, Warszawa.
- Dobkowski, J. (2010). *Zasady organizacji Policji* [w:] E. Ura, S. Pieprzny (red.), *Służby i formacje mundurowe w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego Rzeczypospolitej Polskiej*. RS Druk, Rzeszów.
- Domański, T. (1988). *Marketing dla menedżerów*. PWN, Warszawa.
- Dunaj, K. (2016). *Istota bezpieczeństwa państwa* [w:] M. Czuryk, K. Dunaj, M. Karpiuk, K. Prokop, *Bezpieczeństwo państwa. Zagadnienia prawne i administracyjne*. Wydział Prawa i Administracji UWM, Olsztyn.
- Dunleavy, P. (2002). *Państwo* [w:] R.E. Goodin, F. Pettit (red.), *Przewodnik po współczesnej filozofii politycznej*. Książka i Wiedza, Warszawa.
- Dutkiewicz, W. (1996). *Przewodnik metodyczny dla studentów pedagogiki*. Strzelec, Kielce.
- Dworzecki, J. (2010). *Bezpieczeństwo w ruchu lądowym na Śląsku*. WSBiF, Bielsko-Biała.
- Dworzecki, J. (2011). *Policja w Polsce. Wybrane zagadnienia*. Oficyna Drukarska Z. Spyra, Kraków.
- Fehler, W. (2007). *Użycie sił policyjnych w sytuacjach kryzysowych* [w:] M. Jabłonowski, L. Smolak (red.), *Zarządzanie kryzysowe w Polsce*. Wyd. Typografia, Pułtusk.

- Fehler, W. (2007). *Zagrożenie – kluczowa kategoria teorii bezpieczeństwa* [w:] K. Jałoszyński, B. Wiśniewski, T. Wojtuszek (red.), *Współczesne postrzeganie bezpieczeństwa*, Wyższa Szkoła Administracji, Bielsko-Biała.
- Fehler, W. (2009). *Udział Policji w sytuacjach kryzysowych* [w:] B. Wiśniewski, Z. Piątek (red. nauk.), *Współczesny wymiar funkcjonowania Policji*. AON, Warszawa.
- Fehler, W. (2011). *Pojęcia oraz typologie bezpieczeństwa i zagrożeń* [w:] B. Wiśniewski (red.), *Bezpieczeństwo w teorii i badaniach naukowych*. Wyd. WSPoL, Szczytno.
- Fehler, W. (2012). *Bezpieczeństwo wewnętrzne współczesnej Polski. Aspekty teoretyczne i praktyczne*. Arte, Warszawa.
- Fehler, W., Wiśniewski, W. (2006). *Wprowadzenie* [w:] B. Wiśniewski, W. Fehler (red.), *Edukacja obronna społeczeństwa*. Wyd. Niepaństwowa Wyższa Szkoła Pedagogiczna, Białystok.
- Fiebig, J., Róg, M., Tyburska, A. (red.) (2002). *Bezpieczeństwo to wspólna sprawa. Ochrona bezpieczeństwa publicznego – rozwiązania systemowe w skali kraju i regionu*. Materiały poseminaryjne, Szczytno.
- Frączek, A., Kofta, M. (1976). *Frustracja i stres psychologiczny* [w:] T. Tomaszewski (red.), *Psychologia*. PWN, Warszawa.
- Fundowicz, S. (2002). *Policja i prawo policyjne* [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa*. Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa, Rzeszów.
- Gelberg, L. (1958). *Prawo międzynarodowe i historia dyplomatyczna. Wybór dokumentów*, t. 2. PWN, Warszawa.
- Goettel, M. (1995). *Status prawny Policji i policjanta*. Wyższa Szkoła Policji, Szczytno.
- Griffin, R.W. (2004). *Podstawy zarządzania organizacjami*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Hankus-Kubica, A. (2017). *Metodologiczne podstawy projektów badawczych i rozwojowych w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa*. Rozprawa doktorska, Warszawa.
- Hobbes, T. (1954). *Lewiatan*. PWN, Warszawa.
- Hołyst, B. (2015). *Bezpieczeństwo społeczeństwa*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Jabłonowski, M., Smolak, L. (red.) (2007). *Zarządzanie kryzysowe w Polsce*. Wyd. Typografia, Pułtusk.
- Jakubczak, R., Flis, J. (red.) (2006). *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku*. Bellona, Warszawa.
- Jakubczak, R., Wiśniewski, B. (red.) (2016). *Wyzwania, szanse, zagrożenia i ryzyko dla bezpieczeństwa narodowego RP o charakterze wewnętrznym*. Wyd. WSPoL, Szczytno.
- Kaczmarczyk, B. (2012). *Racjonalizacja procesów zarządzania kryzysowego w Straży Granicznej*. Wyd. WSPoL, Szczytno.

- Kaczmarek, J., Skowroński, A. (1998). *Bezpieczeństwo. Świat – Europa – Polska*. Atla 2, Wrocław.
- Kalina-Prasznic, U. (red.) (2000). *Encyklopedia prawa*. Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- Kamiński, A. (1974). *Metoda, technika, procedura badawcza w pedagogice empirycznej* [w:] R. Wroczyński, T. Pilch (red.), *Metodologia pedagogiki społecznej*. Ossolineum, Wrocław.
- Karpiuk, M. (2016). *Policja* [w:] M. Czuryk, K. Dunaj, M. Karpiuk, K. Prokop, *Bezpieczeństwo państwa. Zagadnienia prawne i administracyjne*. Wydział Prawa i Administracji UWM, Olsztyn.
- Kates, R. (1978). *Risk Assessment of Environmental Hazard*. Wiley, New York.
- Kawka, W. (1939). *Policja w ujęciu historycznym i współczesnym*. Zorza, Wilno.
- Kitler, W. (2002). *Obrona narodowa III RP. Pojęcie. Organizacja. System*. Rozprawa habilitacyjna. AON, Warszawa.
- Kitler, W. (2011). *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie, uwarunkowania, system*. AON, Warszawa.
- Kitler, W. (2013). *Pojęcie bezpieczeństwa* [w:] W. Kitler, M. Czuryk, M. Karpiuk (red. nauk.), *Aspekty prawne bezpieczeństwa narodowego RP. Część ogólna*. AON, Warszawa.
- Kitler, W., Czuryk, M., Karpiuk, M. (red. nauk.) (2013). *Aspekty prawne bezpieczeństwa narodowego RP. Część ogólna*. AON, Warszawa.
- Kitler, W., Wiśniewski, B., Prońko, J. (2000). *Zarządzanie kryzysowe w państwie*. AON, Warszawa.
- Konieczny, J. (1995). *Bezpieczeństwo publiczne w nagłych i nadzwyczajnych zagrożeniach środowiska*. Panoptikos, Poznań.
- Korycki, S. (1994). *System bezpieczeństwa Polski*. AON, Warszawa.
- Korzeniowski, L.F. (2012). *Podstawy nauk o bezpieczeństwie*. Difin, Warszawa.
- Kotarbiński, T. (1961). *Elementy teorii poznania, logiki formalnej i metodologii nauk*. Ossolineum, Warszawa.
- Kotarbiński, T. (1972). *Abecadło praktyczności*. Wiedza Powszechna, Warszawa.
- Kotarbiński, T. (1982). *Traktat o dobrej robocie*. Wydawnictwo Ossolińskich, Wrocław.
- Kotarbiński, T. (1986). *Drogi dociekań własnych*. PWN, Warszawa.
- Koziej, S. (2008). *Między piekłem a rajem. Szare bezpieczeństwo na progu XXI wieku*. Wyd. Adam Marszałek, Warszawa.
- Koziej, S. (2010). *Teoria i historia bezpieczeństwa międzynarodowego*. Warszawa-Ursynów.
- Kozłowski, Z., Nosek, W. (2008). *Sytuacje kryzysowe*. Szkoła Policji, Piła.
- Kuc, B.R., Ścibiorek, Z. (2013). *Podstawy metodologiczne nauk o bezpieczeństwie*. Wydawnictwo Menedżerskie PTM, Warszawa.
- Kulickowski, M., Wojciszko, M. (red.) (2017). *Administracja publiczna w procesie przygotowań obronnych państwa*. AON, Warszawa.

- Kunikowski, J. (2005). *Słownik terminów z zakresu wiedzy i edukacji dla bezpieczeństwa*, [w:] W.J. Maliszewski (red.), *Bezpieczeństwo człowieka i zbiorowości społecznych*. Akademia Bydgoska, Bydgoszcz.
- Kvale, S. (2010). *Prowadzenie wywiadów*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Kwieciński, M. (red.) (2010). *Bezpieczeństwo. Wymiar współczesny i perspektywy badań*. Kraków.
- Leoński, Z. (2000). *Istota i rodzaje policji administracyjnych* [w:] Z. Niewiadomski i in. (kom. red.), *Administracja publiczna u progu XXI wieku. Prace dedykowane prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji Jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*. Wyższa Szkoła Prawa i Administracji, Przemyśl.
- Leszczyński, M. i in. (red.) (2013). *Bezpieczeństwo w wymiarze lokalnym. Wybrane obszary*. Difin, Warszawa.
- Lisiecki, M. (2008). *Diagnoza i prognoza rozwiązań systemowych w zakresie organizacji i zarządzania bezpieczeństwem obywateli* [w:] M. Lisiecki (red.), *Zarządzanie bezpieczeństwem – wyzwania XXI wieku*. Wydawnictwo Wyższej Szkoły Zarządzania i Prawa, Warszawa.
- Lisiecki, M. (2011). *Zarządzanie bezpieczeństwem publicznym*. Wyd. Naukowe Łośgraf, Warszawa.
- Lissowski, G., Haman, J., Jasiński, M. (2008). *Podstawy statystyki dla socjologów*. Scholar, Warszawa.
- Litwin, J. (1953). *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego* [w:] M. Jaroszyński (red.), *Prawo administracyjne*, cz. 4. PWN, Warszawa.
- Lock, D. (2002). *Podręcznik zarządzania jakością*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Lutostański, M. (Toruń 2015). *Podstawy bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. Studium problemów teoretycznych*. Wyd. Adam Marszałek, Toruń.
- Łańcucki, J. (2003). *Podstawy kompleksowego zarządzania jakością TQM*. Akademia Ekonomiczna, Poznań.
- Łobocki, M. (1978). *Metody badań pedagogicznych*. PWN, Warszawa.
- Łobocki, M. (1999). *Wprowadzenie do metodologii badań pedagogicznych*. Impuls, Kraków.
- Maciejewski, J. (2012). *Grupy dyspozycyjne. Analiza socjologiczna*. Uniwersytet Wrocławski, Wrocław.
- Madej, M. (2007). *Zagrożenia asymetryczne bezpieczeństwa państwa obszaru transatlantycznego*. Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa.
- Malinowski, B. (1958). *Szkice z teorii kultury*. Książka i Wiedza, Warszawa.
- Malinowski, B. (2001). *Wolność i cywilizacja oraz studia z pogranicza antropologii społecznej, ideologii i polityki społecznej*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

- Marczak, J. (2004). *Potrzeby i udział społeczeństwa w tworzeniu bezpieczeństwa narodowego* [w:] W. Kitler (kier. nauk.), *Wojskowe wsparcie władz cywilnych i społeczeństwa – założenia przygotowania i użycia*, cz. 2 (opracowanie końcowe). AON, Warszawa.
- Marczak, J. (2004). *Współczesny charakter, potrzeby i organizacja bezpieczeństwa narodowego* [w:] W. Kitler (kier. nauk.), *Wojskowe wsparcie władz cywilnych i społeczeństwa – założenia przygotowania i użycie*. AON, Warszawa.
- Marczak, J., Pawłowski, J. (1995). *O obronie militarnej Polski przełomu XX–XXI wieku*. Bellona, Warszawa.
- Maslow, A.H. (1954). *Motivation and Personality*. Harper & Row Publishers, New York.
- Maslow, A.H. (1990). *Motywacja i osobowość*. PWN, Warszawa.
- Maszczyk, D., Radzewicz-Winnicki, A. (1979). *Metody badań w naukach społecznych*. Uniwersytet Śląski, Katowice.
- Matan, A. (2002). *Policja administracyjna jako funkcja administracji publicznej* [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa*. Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa, Rzeszów.
- Mądrycki, T. (1997). *Osobowość jako system tworzący i realizujący plan*. Wyd. Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.
- Misiuk, A. (2008). *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego*. Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa.
- Misiuk, A. (2012). *Instytucje bezpieczeństwa wewnętrznego w Polsce*. WSPol, Szczytno.
- Misiuk, A. (2013). *Instytucjonalny system bezpieczeństwa wewnętrznego*. Difin, Warszawa.
- Misiuk, A., Letkiewicz, A., Sokołowski, M. (2011). *Policje Unii Europejskiej*. Łośgraf, Warszawa.
- Modliński, M. (1932). *Pojęcie interesu publicznego w prawie administracyjnym*. Warszawa.
- Morgan, P.K. (1993). *Multilateralism and security. Prospects in Europe* [w:] J.G. Ruggie (ed.), *Multilateralism matters: the theory and praxis of an institutional form*. Columbia University Press, New York.
- Nepelski, M. (2012). *Policja w zarządzaniu kryzysowym* [w:] G. Sobolewski, D. Majchrzak (red.), *Wybrane zagadnienia zarządzania kryzysowego*. AON, Warszawa.
- Nowak, S. (2007). *Metodologia badań społecznych*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Ochimowski, F. (1922). *Prawo administracyjne*. Księgarnia F. Hoesicka, Warszawa.
- Olszewska, B., Czarnecki, M., Piwoni-Krzeszowska, E. (red.) (2013). *Przedsiębiorstwo jako organizacja ucząca się*. Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego, Wrocław.
- Olszewski, R. (1998). *Lotnictwo w odstraszaniu militarnym*. DW Bellona, Warszawa.
- Perzyna, M. (2018). *Edukacja dla bezpieczeństwa w uczelniach wojskowych*. Akademia Sztuki Wojennej, Warszawa.

- Pieprzny, S. (2007). *Policja. Organizacja i funkcjonowanie*, wyd. 2. Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
- Pieprzny, S. (2011). *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w prawie administracyjnym*. Uniwersytet Rzeszowski, Rzeszów.
- Pieprzny, S. (2011). *Policja. Organizacja i funkcjonowanie*, wyd. 3. Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
- Pieprzny, S. (2014). *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego*. Wyd. Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów.
- Pieter, J. (1974). *Z zagadnień pracy naukowej*. Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław.
- Piekarski, M. (2022). *Możliwe scenariusze zagrożeń terrorystycznych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w kontekście zagrożeń hybrydowych* [w:] D. Szalchter, *Terroryzm, studia, analizy, prewencja*. Wydawnictwo Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Warszawa.
- Pilch, T. (1998). *Zasady badań pedagogicznych*. Żak, Warszawa.
- Pocztowski, A. (2007). *Zarządzanie zasobami ludzkimi. Strategie – procesy – metody*. Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Podgórski, R.A. (2007). *Metodologia badań socjologicznych. Kompendium wiedzy metodologicznej dla studentów*. Brant, Bydgoszcz–Olsztyn.
- Pokruszyński, W. (2010). *Teoretyczne aspekty bezpieczeństwa. Podręcznik akademicki*. Wyższa Szkoła Gospodarki Euroregionalnej im. Alcide De Gasperi, Józefów.
- Pokruszyński, W. (2017). *Bezpieczeństwo. Teoria i praktyka*. Apeiron, Kraków.
- Prońko, J. (2001). *System kierowania reagowaniem kryzysowym w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń dla ludzi i środowiska*. Rozprawa doktorska. AON, Warszawa.
- Prońko, J. (2006). *Teoretyczne aspekty współdziałania* [w:] E. Nowak, B. Wiśniewski (red.), *Współdziałanie struktur organizacyjnych resortu spraw wewnętrznych i administracji z pozostałymi elementami systemu obronnego*, MSWiA, Warszawa.
- Prońko, J. (2007). *Bezpieczeństwo państwa. Zarys teorii problemu i zadań administracji publicznej*. WSA, Bielsko-Biała.
- Prońko, J. (2017). *Potrzeby i możliwości doskonalenia działań zorganizowanych* [w:] B. Wiśniewski (red. nauk.), *Racjonalizacja zarządzania jednolitymi formacjami umundurowanymi odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo wewnętrzne*. SGSP, Warszawa.
- Prońko, J., Wiśniewski, B., Wojtuszek, T. (2006). *Kryzys i zarządzanie*. Wyższa Szkoła Administracji, Bielsko-Biała.
- Rybicki, Z., Piątek S. (1984). *Zarys prawa administracyjnego i nauki administracji*. PWN, Warszawa.
- Sagan, S. (2003). *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*. LexisNexis, Warszawa.

- Sagan, S. (2015). *Modele służb policyjnych w Europie i na świecie* [w:] E. Ura, S. Pieprzny (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa*. Uniwersytet Rzeszowski, Rzeszów.
- Sienkiewicz, P. (2013). *25 wykładów*. AON, Warszawa.
- Siuda, T. (2001). *Edukacja dla bezpieczeństwa w wybranych czasopismach* [w:] *Edukacja do bezpieczeństwa i pokoju w obliczu wyzwań XXI wieku*, cz. 2, *Edukacja do bezpieczeństwa, pokoju i praw człowieka*. Akademia Podlaska, Siedlce.
- Socha, R. (2013). *Działania polskiej Policji w stanach nadzwyczajnych. Doświadczenia. Stan obecny. Doskonalenie*. Zeszyty Naukowe AON, Warszawa.
- Sokońska, T. (2006). *Policja administracyjna*. Rozprawa doktorska. Uniwersytet Śląski, Katowice.
- Sołoma, L. (2002). *Metody i techniki badań socjologicznych*. Uniwersytet WM, Olsztyn.
- Stankiewicz, W. (1991). *Bezpieczeństwo narodowe a walki niebrojne*. Studium, Warszawa.
- Stańczyk-Hugiet, E. (2021). *Cele i problemy badawcze w badaniach naukowych* [w:] Ł. Sułkowski, R. Lenart-Gansiniec, K. Kolańska-Morawska (red. nauk.), *Metody badań ilościowych w zarządzaniu*. Wyd. Społecznej Akademii Nauk, Łódź.
- Stańczyk, J. (1996). *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*. PAN, Warszawa.
- Stawnicka, J., Wiśniewski, B., Socha, R. (red.) (2011). *Zarządzanie kryzysowe. Teoria, praktyka, konteksty, badania*. Wyd. WSPol, Szczytno.
- Stolarczyk, M. (2017). *Kierunki ewolucji europejskiego systemu bezpieczeństwa międzynarodowego w drugiej dekadzie XXI w.* [w:] K. Czornik, M. Szynol (red. nauk.), *Wyzwania i zagrożenia dla bezpieczeństwa międzynarodowego i narodowego pod koniec drugiej dekady XXI wieku*. Uniwersytet Śląski, Katowice.
- Sulowski, S., Brzeziński, M. (red.) (2009). *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*. Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa.
- Szaban, J. (2011). *Zarządzanie zasobami ludzkimi w biznesie i w administracji publicznej*. Difin, Warszawa.
- Szacka, B. (2003). *Wprowadzenie do socjologii*. Oficyna Naukowa, Warszawa.
- Sztumski, J. (2005). *Wstęp do metod i technik badań społecznych*. Śląskie Wydawnictwo Naukowe, Katowice.
- Sztumski, J. (2013). *Zagrożenia człowieka i próba typologii tych zagrożeń* [w:] M. Cieślarczyk, A. Filipek, A.W. Świdorski, J. Ważniewska (red.), *Elementy teorii i praktyki transdyscyplinarnych badań problemów bezpieczeństwa*. Wyd. Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego, Siedlce.
- Ścibiorek, Z., Wiśniewski, B., Kuc, R.B., Dawidczyk, A. (2017). *Bezpieczeństwo wewnętrzne. Podręcznik akademicki*, wyd. 2 uaktualnione. Wyd. Adam Marszałek, Toruń.
- Ścibiorek, Z., Zamiar, Z. (red. nauk.) (2016). *Teoretyczne i metodologiczne podstawy problemów z zakresu bezpieczeństwa. Podręcznik akademicki*. Wyd. Adam Marszałek, Toruń.

- Ścibiorek, Z., Zamiar, Z. (2016). *Wstęp* [w:] Z. Ścibiorek, Z. Zamiar (red.), *Teoretyczne i metodologiczne podstawy problemów z zakresu bezpieczeństwa. Podręcznik akademicki*. Wyd. Adam Marszałek, Toruń.
- Świniarski, J., Chojnacki, W. (2004). *Filozofia bezpieczeństwa. Podręcznik akademicki*. AON, Warszawa.
- Tomaszewski, T. (red.) (1976). *Psychologia*. PWN, Warszawa.
- Trippner-Hrabi, J. (2011). *Znaczenie organizacji uczącej się w tworzeniu przewagi konkurencyjnej* [w:] M. Trippner, M. Al-Noorachi (red.), *Marketingowe źródła uzyskiwania przewagi konkurencyjnej w działalności nowoczesnych podmiotów gospodarczych*. Wyd. Społecznej Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania, Łódź.
- Ura, E. (1988). *Prawne zagadnienia bezpieczeństwa państwa*. Krajowa Agencja Wydawnicza, Rzeszów.
- Ura, E. (1997). *Prawo administracyjne. Część druga*. Fosze, Rzeszów.
- Urban, A. (2009). *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych*. Łośgraf, Warszawa.
- Urbaniak, M. (2003). *Materiały szkoleniowe. Kompleksowe zarządzanie jakością TQM*. Akademia Ekonomiczna, Poznań.
- Wawak, S. (1996). *Zarządzanie przez jakość*. Wydawnictwo Informacji Ekonomicznej, Kraków.
- Weber, R.A. (1990). *Zasady zarządzania organizacjami*. Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Wiatr, M. (2016). *Strategia i koncepcje bezpieczeństwa* [w:] Z. Ścibiorek, Z. Zamiar (red. nauk.), *Teoretyczne i metodologiczne podstawy problemów z zakresu bezpieczeństwa. Podręcznik akademicki*. Wyd. Adam Marszałek, Toruń.
- Widacki, J. (red.) (1998). *Ustrój i organizacja policji w Polsce oraz jej funkcje i zadania w ochronie bezpieczeństwa i porządku. Reforma policji. Cz. 1*. Instytut Spraw Publicznych, Warszawa–Kraków.
- Waugh, W.L., Tierney, K.J. (2007). *Emergency Management: Principles and Practice for Local Government*. Icma Press.
- Wiśniewski, B. (red.) (2011). *Bezpieczeństwo w teorii i badaniach naukowych*. Wyd. WSPoL, Szczytno.
- Wiśniewski, B. (2013). *System bezpieczeństwa państwa. Konteksty teoretyczne i praktyczne*. Wyd. WSPoL, Szczytno.
- Wiśniewski, B. (2014). *Przygotowania obronne resortu spraw wewnętrznych*. Wyd. WSPoL, Szczytno.
- Wiśniewski, B., Cieślarczyk, M. (2011). *Współczesne rozumienie bezpieczeństwa* [w:] B. Wiśniewski (red.), *Bezpieczeństwo w teorii i badaniach naukowych*. Wyd. WSPoL, Szczytno.

- Wiśniewski, B., Fehler, W. (red.) (2006). *Edukacja obronna społeczeństwa*. Wyższa Szkoła Pedagogiczna, Białystok.
- Wiśniewski, B., Kozioł, J., Falecki, J. (2017). *Podejmowanie decyzji w sytuacjach kryzysowych*. Wyd. WSPol, Szczytno.
- Wiśniewski, B., Prońko, J. (2003). *Ogniwa ochrony państwa*. AON, Warszawa.
- Wiśniewski, B., Prońko, J., Kobes, P. (red.) (2016). *Bezpieczeństwo wewnętrzne a prawo i zarządzanie (wybrane problemy)*. Szkoła Główna Służby Pożarniczej, Warszawa.
- Wiśniewski, B., Zalewski, S. (red. nauk.) (2006). *Bezpieczeństwo wewnętrzne RP w ujęciu systemowym i zadań administracji publicznej*. WSA, Bielsko-Biała.
- Wiśniewski, B., Zalewski, S., Podleś, D., Kozłowska, K. (2004). *Bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej*. AON, Warszawa.
- Wojciechowski, S., Wejksznier, A. (red.) (2013). *Kluczowe determinanty bezpieczeństwa Polski na początku XXI wieku*. Difin, Warszawa.
- Wojnarowski, J. (2005). *System obronności państwa*. AON, Warszawa.
- Wojtaszczyk, K. (2000). *Kompendium wiedzy o państwie współczesnym*. Liber, Warszawa.
- Wołpiuk, W.J. (1998). *Siły zbrojne w regulacjach Konstytucji RP*. Scholar, Warszawa.
- Wróbel, J., Chechelski, A. (2010). *Współdziałanie Policji z wybranymi podmiotami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo i porządek publiczny*. Szkoła Policji w Katowicach.
- Wróblewski, R. (1993). *Podstawowe pojęcia z dziedziny polityki bezpieczeństwa, strategii i sztuki wojennej*. AON, Warszawa.
- Zajac, J. (2009). *Bezpieczeństwo państwa* [w:] K.A. Wojtaszczyk, A. Materska-Sosnowska (red. nauk.), *Bezpieczeństwo państwa. Wybrane problemy*. Aspra-Jr, Warszawa.
- Zalewski, S. (2006). *Państwo jako podmiot bezpieczeństwa* [w:] B. Wiśniewski, S. Zalewski (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa w ujęciu systemowym i zadań administracji publicznej*. WSA, Bielsko-Biała.
- Zdyb, M., Stelmasiak, J., Sikora, K. (2015). *System bezpieczeństwa i porządku publicznego. Organy i inne podmioty administracji*. Wolters Kluwer, Warszawa.
- Ziemiński, Z. (1994). *Elementy socjologii*. Ars Boni et Aequi, Poznań.
- Zięba, R. (1999). *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego: koncepcje – struktury – funkcjonowanie*. Scholar, Warszawa.
- Znamierowski, Cz. (1988). *Szkoła prawa. Rozważania o państwie*. Pax, Warszawa.
- Zrałek, M., Wronka-Frąckiewicz (red.) (2016). *Policja jako instytucja bezpieczeństwa publicznego, perspektywa osób starszych*. Wyższa Szkoła Humanitas, Sosnowiec.
- Żuber, M. (2012). *Przestępczość zorganizowana i jej zwalczanie*. Wyższa Szkoła Oficerska Wojsk Lądowych im. gen. Tadeusza Kościuszki, Wrocław.

Artykuły

- Babiński, A., *W poszukiwaniu definicji bezpieczeństwa publicznego*, „Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona” 2020, nr 35(2).
- Banasiak, A., Kułakowska, A., *Współczesne uwarunkowania geopolityczne a bezpieczeństwo wewnętrzne*, „Zeszyty Naukowe Pro Publico Bono” 2024, nr 1 (1).
- Bień-Kacała, A., *Bezpieczeństwo w Konstytucji RP z 1997 r. – wstępna diagnoza*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2015, nr 2.
- Bolesta, S., *Pojęcie porządku publicznego w prawie administracyjnym*, „Studia Prawnicze” 1983, z. 1.
- Boniśławska, B., *Zadania administracji samorządowej w zakresie bezpieczeństwa lokalnego*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomii i Innowacji w Lublinie” 2012, 2(1).
- Czupryński, A., Kochańczyk, R., Górnikiewicz, M., Kogut, B., *Postrzeganie problemu badawczego w naukach o bezpieczeństwie*, „Journal of Modern Science” 2024, Tom 4/58.
- Dziubiński, Z., *Zdrowie – wartość dana czy kreowana*, „Wychowanie Fizyczne i Zdrowotne” 1989, nr 2.
- Elszkowski, M., *Działalność Policji w sytuacjach kryzysowych. Podejście formalne*, „Zeszyty Naukowe SGSP” 2017, nr 61(2), z. 1.
- Justyński, K., *Policja w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego województwa śląskiego*, „Zeszyty Naukowe PWSZ im. Witelona w Legnicy” 2018, nr 26(1).
- Kijak, Z., *Pojęcie ochrony porządku publicznego w ujęciu systemowym*, „Zeszyty Naukowe Akademii Sztuki Wojennej” 1987, nr 47.
- Kubala, W., *Porządek publiczny – analiza pojęcia*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 1981, z. 3.
- Lipski, S., Leszczyński, R., *Kryzys – zagrożeniem bezpieczeństwa państwa i społeczeństwa. Wizja, misja i zasady systemu zarządzania w sytuacjach kryzysowych*, „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka” 2010, nr 1–2.
- Łapińska, A., *Policja w działaniach antyterrorystycznych*, „Doctrina – studia społeczno-polityczne”. Siedlce 2020, nr 17.
- Majchrzak, D., *Teoretyczne i praktyczne aspekty bezpieczeństwa militarnego Rzeczypospolitej Polskiej. Czynniki bezpieczeństwa militarnego Polski. Wojna na Ukrainie*, „Wiedza Obronna” 2023, 282(1).
- Marczak, J., *Bezpieczeństwo Polski. Pojęcie i zakres bezpieczeństwa narodowego*, „Realia i co dalej” 2010, nr 4.
- Nowak-Jeziorański, J., *Wywiad*, „Wprost” 1998, nr 29.
- Ochyra-Żurawska, K., Skwarek, Z., Zygo, K., Ochyra, P., *Bezpieczeństwo zewnętrzne Polski – współczesne wyzwania i zagrożenia*, „Prawo i Bezpieczeństwo – Law & Security” 2024, nr 1(2).

- Olech, A., Siekierka, K., Badzyńska, K., *Masowa migracja jako główny problem Europy i świata*, „Myśl Suwerenna. Przegląd Spraw Publicznych” 2021, nr 2(4).
- Podleś, D., Wiśniewski, B., *Zagrożenia bezpieczeństwa publicznego*, „Biuletyn Centrum Szkolenia Straży Granicznej” 2004, nr 28.
- Poloczek, K., *Współczesne zagrożenia. Cz. 1. Zagrożenia biologiczne i chemiczne*, „Kwartalnik Policyjny” 2025, nr 1.
- Pokruszyński, W., *Współczesne bezpieczeństwo narodowe*, „Kultura i Polityka” 2009, nr 5.
- Smaga, D., Mazurek, M., *Specyfika zadań polskiej Policji wobec terroryzmu*, „De securitate et defensione. O bezpieczeństwie i obronności” 2017, nr 1(3).
- Socha, R., Guła, P., *Szkolenie obronne Policji. Doświadczenie i wnioski*, „Biuletyn Informacyjny TWO” 2009, nr 1/51.
- Tomczak, M., *Zwalczanie cyberprzestępczości przez polską Policję*, „Kwartalnik Policyjny” 2024, nr 2.
- Wawszczykowski, S., Opara, K., Hermann, K., *Środowisko bezpieczeństwa w koncepcjach strategicznych NATO i strategiach bezpieczeństwa narodowego RP*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2024, nr 44.
- Wiśniewski, B., *Wybrane aspekty przygotowań obronnych państwa*, „Zeszyt Problemowy TWO” 2006, nr 2.
- Zaborowski, J., *Administracyjno-prawne ujęcie pojęć „bezpieczeństwo publiczne” i „porządek publiczny”. Niektóre uwagi w świetle unormowań prawnych 1983–1984*, „Zeszyty Naukowe ASW” 1985, nr 41.
- Zięba, R., *Pojęcie i istota bezpieczeństwa państwa w stosunkach międzynarodowych*, „Sprawy Międzynarodowe” 1989, nr 10.

Słowniki i encyklopedie

- Bańko, M. (red.) (2000). *Inny słownik języka polskiego*. PWN, Warszawa.
- Doroszewski, W., *Słownik języka polskiego*, <https://sjp.pwn.pl/doroszewski,2018>.
- English Language Dictionary*, The University of Birmingham, 1990.
- Kaczmarek, J., Łepkowski, W., Zdrodowski, B. (red. nauk.) (2008). *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa.
- Kędzierska, G., Pływaczewski, W. (red.) (2001). *Leksykon policyjny*. Wyd. WSPoL, Szczytno.
- Kopaliński, W. (1990). *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*. Wiedza Powszechna, Warszawa.
- Kuć, M. (2016). *Leksykon kryminologii*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa.
- Kuryłowicz, M. (2001). *Słownik terminów, zwrotów i sentencji prawniczych łacińskich oraz pochodzenia łacińskiego*, Wolters Kluwer, Kraków.
- Laprus, M., Auerbach, W. (red.) (1979). *Leksykon wiedzy wojskowej*. MON, Warszawa.

Longman Dictionary of Contemporary English. PWN, Warszawa 1989.

Markowski A. (red.) (2011). *Wielki słownik poprawnej polszczyzny*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Pawłowski, J. (red.) (2010). *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*. AON, Warszawa.

Philips, J. (red.) (V). *Oxford Wordpower*, Oxford University Press, Oxford New York.

Reber, A.S. (2000). *Słownik psychologii*. Scholar, Warszawa.

Reber, A.S., Reber, E.S. (2005). *Słownik psychologii*, I. Kurcz, K. Skarżyńska (red. polskiego wydania). Scholar, Warszawa.

Sillami, N. (1994). *Słownik psychologii*, przeł. K. Jarosz. Książnica, Katowice.

Skorupka, S., Auderska, H., Łempicka, Z. (red.) (1989). *Mały słownik języka polskiego*. PWN, Warszawa.

Słownik wyrazów obcych PWN, Warszawa 2002.

Szymczak, M. (red.) (1979). *Słownik języka polskiego*, t. 2, PWN, Warszawa.

Szymczak, M. (red.) (1981). *Słownik języka polskiego*, t. 3, PWN, Warszawa.

Szymczak, M. (red.) (1982). *Słownik języka polskiego*, t. 1, PWN, Warszawa.

Szymczak, M. (red.) (1992). *Słownik języka polskiego*, PWN, Warszawa.

Szymczak, M. (red.) (1995). *Słownik języka polskiego*, t. 1, PWN, Warszawa.

Szymczak, M. (red.) (1999). *Słownik języka polskiego R-Z*, PWN, Warszawa.

Przepisy prawa

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

Konwencja dotycząca statusu uchodźców sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r. (Dz. U. z 1991 r., nr 119, poz. 515).

Konwencja dublińska z dnia 15 czerwca 1990 r., zastąpiona następnie przez Rozporządzenie Rady (WE) nr 343/2003 z dnia 18 lutego 2003 r. *ustanawiające kryteria i mechanizmy określania państwa członkowskiego właściwego dla rozpatrywania wniosku o azyl, wniesionego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego* (Dz. Urz. UE L 50, 25.02.2003).

Konwencja o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego wraz z regulaminem wykonawczym do tej konwencji oraz protokołów o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego, podpisane w Hadze dnia 14 maja 1954 roku (Dz. U. z 1957 r., nr 46, poz. 212).

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), (Dz. Urz. UE C 83, 30.03.2010).

- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1148 *w sprawie środków na rzecz wysokiego wspólnego poziomu bezpieczeństwa sieci i systemów teleinformatycznych na terytorium Unii* (Dz. Urz. UE L 194, 19.07.2016) – dyrektywa NIS.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. *w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca* (Dz. Urz. UE L 180, 29.06.2013).
- Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 18 lutego 2014 r. *w sprawie kontroli ruchu drogowego i kierowania ruchem drogowym przez Żandarmerię Wojskową i wojskowe organy porządkowe oraz warunków i trybu współdziałania Żandarmerii Wojskowej z Policją w prowadzeniu ewidencji kierowców naruszających przepisy ruchu drogowego* (Dz. U. z 2018 r., poz. 2230).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 czerwca 2007 r. *w sprawie szczegółowych warunków odbywania szkoleń zawodowych oraz doskonalenia zawodowego w Policji* (Dz. U. z 2007 r., nr 126, poz. 877).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 marca 2011 r. *w sprawie procedury postępowania przy wykonywaniu czynności odebrania dziecka z rodziny w razie bezpośredniego zagrożenia życia lub zdrowia dziecka w związku z przemocą w rodzinie* (Dz. U. z 2011 r., nr 81, poz. 448).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 27 kwietnia 2012 r. *w sprawie szczegółowych zasad wydawania upoważnień do kontroli oraz trybu wykonywania czynności nadzoru Komendanta Głównego Policji nad działalnością specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych* (Dz. U. z 2012 r., poz. 557).
- Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 lutego 2011 r. *w sprawie trybu współdziałania Służby Więziennej z Policją w przypadku zagrożenia lub naruszenia bezpieczeństwa jednostki organizacyjnej Służby Więziennej lub konwoju* (Dz. U. z 2011 r., nr 31, poz. 154).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 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. z 2016 r., poz. 1090).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. *w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju i szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin* (Dz. U. z 2002 r., nr 96, poz. 850).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 grudnia 2009 r. *w sprawie militaryzacji jednostek organizacyjnych wykonujących zadania na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa* (Dz. U. z 2009 r., nr 210, poz. 1612).
- Rozporządzenie z dnia 17 listopada 2015 r. *w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji* (Dz. U. z 2015 r., poz. 1897).

- Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o *ochronie ludności i obronie cywilnej* (Dz. U. z 2024 r., poz. 1907).
- Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o *działaniach antyterrorystycznych* (Dz. U. z 2018 r., poz. 452, 650 i 730).
- Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o *wymianie informacji z organami ścigania państw członkowskich Unii Europejskiej* (Dz. U. z 2018 r., poz. 484).
- Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o *stanie klęski żywiołowej* (Dz. U. z 2017 r., poz. 1897).
- Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. – *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce* (Dz. U. z 2018 r., poz. 1663).
- Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o *stanie wyjątkowym* (Dz. U. z 2017 r., poz. 1928).
- Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o *powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz. U. z 2018 r., poz. 1459).
- Ustawa z dnia 22 listopada 2013 r. o *systemie powiadamiania ratunkowego* (Dz. U. z 2018 r., poz. 867 i 1115).
- Ustawa z dnia 24 maja 2013 r. o *środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej* (Dz. U. z 2013 r., poz. 628).
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o *zarządzaniu kryzysowym* (Dz. U. z 2018 r., poz. 1401).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o *stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz. U. z 2017 r., poz. 1932).
- Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o *instytutach badawczych* (Dz. U. z 2018 r., poz. 736, 1669).
- Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o *ochronie i kształtowaniu środowiska* (Dz. U. nr 3, poz. 6).
- Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o *działach administracji rządowej* (Dz. U. z 1997 r., nr 141, poz. 943).
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – *Kodeks karny* (Dz. U. z 2018 r., poz. 1600).
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o *Policji* (Dz. U. z 2017 r., poz. 2067).
- Ustawa z dnia 7 lutego 2014 r. o *udziale zagranicznych funkcjonariuszy lub pracowników we wspólnych operacjach lub wspólnych działaniach ratowniczych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz. U. z 2018 r., poz. 1802).
- Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o *systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów* (Dz. U. z 2017 r., poz. 708).
- Ustawa z dnia 14 kwietnia 2023 r. o *zmianie nazw uczelni służb państwowych nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, o zmianie ustawy o Policji, ustawy o Straży Granicznej, ustawy o Państwowej Straży Pożarnej oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. 2023, poz. 1088).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 czerwca 2022 r. w *sprawie militaryzacji* (Dz. U. z 2022 r., poz. 1198).

- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 8 listopada 2023 r. w sprawie szkoleń zawodowych i doskonalenia zawodowego w Policji (Dz. U. 2023, poz. 2506).
- Zarządzenie nr 1041 Komendanta Głównego Policji z dnia 28 września 2007 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji i zakresu działania komend, komisariatów i innych jednostek organizacyjnych Policji (Dz. Urz. KGP z 2013 r., poz. 50).
- Zarządzenie nr 1173 Komendanta Głównego Policji z dnia 10 listopada 2004 r. w sprawie organizacji służby dyżurnej w jednostkach organizacyjnych Policji (Dz. Urz. KGP z 2013 r., poz. 73).
- Zarządzenie nr 1386 Komendanta Głównego Policji z dnia 17 listopada 2009 r. w sprawie metod i form wykonywania zadań przez Policjantów pełniących służbę na wodach i terenach przywodnych (Dz. Urz. KGP nr 15, poz. 70).
- Zarządzenie nr 1429 Komendanta Głównego Policji z dnia 31 grudnia 2014 r. w sprawie wprowadzenia w Policji procedur reagowania w sytuacjach kryzysowych (Dz. Urz. KGP z 2015 r., nr 3, poz. 8) – uchylone.
- Zarządzenie Komendanta Głównego z dnia 2 grudnia 2019 r. w sprawie Krajowego Systemu Informacyjnego Policji (Dz. Urz. KGP z 2019 r., poz. 114).
- Zarządzenie nr 31 Komendanta Głównego Policji z dnia 22 października 2015 r. w sprawie metod i form prowadzenia przez Policję statystyki zdarzeń drogowych (Dz. Urz. KGP, poz. 85 ze zm.).
- Zarządzenie nr 36 Komendanta Głównego Policji z dnia 14 listopada 2017 r. w sprawie zadań realizowanych przez Policję w sytuacjach kryzysowych (Dz. Urz. KGP z 2017 r., poz. 73).
- Zarządzenie nr 453 Komendanta Głównego Policji z dnia 27 kwietnia 2011 r. w sprawie form i metod przetwarzania informacji wspomagających kierowanie niektórymi działaniami Policji podejmowanymi w celu wykonania zadań ustawowych (Dz. Urz. KGP z 2013 r., poz. 74 ze zm.).
- Zarządzenie nr 1158 Komendanta Głównego Policji z dnia 17 października 2005 w sprawie powołania oraz określenia organizacji, zakresu działania i właściwości terytorialnej służby Lotnictwo Policji (Dz. Urz. KGP nr 17, poz. 117).
- Zarządzenie nr 12 Komendanta Głównego Policji z dnia 19 maja 2020 r. w sprawie Systemu Wspomagania Dowodzenia (Dz. Urz. KGP z 2020 r., poz. 23).
- Zarządzenie nr 768 Komendanta Głównego Policji z dnia 14 sierpnia 2007 r. w sprawie form i metod wykonywania zadań przez policjantów pełniących służbę patrolową oraz koordynacji działań o charakterze prewencyjnym (Dz. Urz. KGP nr 15, poz. 119).
- Decyzja nr 259 Komendanta Głównego Policji z dnia 8 sierpnia 2023 r. w sprawie programu szkolenia zawodowego podoficerskiego (Dz. Urz. KGP, poz. 70).

Inne źródła

- Departament Infrastruktury NIK, *Bezpieczeństwo pieszych i rowerzystów na drogach publicznych. Informacja o wynikach kontroli*, Warszawa 2016, <https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/15/034/> (dostęp: 01.01.2019).
- Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego NIK, *Organizacja i przygotowanie do działań ratowniczych na autostradach i drogach ekspresowych. Informacja o wynikach kontroli*, Warszawa 2017, <https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/16/037/> (dostęp: 16.09.2025).
- Fiebig, J., *Miejsce Policji w zapobieganiu przestępczości*, referat wygłoszony na konferencji „Bezpieczeństwo człowieka w środowisku lokalnym – diagnozy i rozwiązania”, Olsztyn 1999.
- Strategia Obronności Rzeczypospolitej Polskiej. Strategia Wykonawcza do Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa, 23 grudnia 2009.
- Strategiczny przegląd bezpieczeństwa narodowego. Główne wnioski i rekomendacje dla Polski*. BBN, Warszawa 2012.
- UN. Department of Human Affairs, *Complex Emergencies and Natural Disasters in 1992. An overview*. Special Edition, Geneva, January/February 1993.
- Zarządzanie sytuacjami kryzysowymi*, materiały z polsko-kanadyjskiej konferencji „Administracja wobec sytuacji kryzysowych”. Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, 6–8 maja 1998.
- Społeczna Ocena Pracy Policji, wyniki badania opinii społecznej 2025*, https://siecobywatel-ska.pl/wp-content/uploads/2025/08/sopp2025_raport.pdf (dostęp: 22.09.2025).

Netografia

- bf, *Terrorysta ISIS zatrzymany w Rybniku! Mieszkał u nas pół roku*, 7.03.2018, <https://www.rybnik.com.pl/wiadomosci,terrorysta-isis-zatrzymany-w-rybniku-mieszkal-u-nas-pol-roku,wia5-3266-36276.html> (dostęp: 29.09.2025).
- Ćwiczenia „Zapora 2025”, Policja Dolnośląska, <https://dolnoslaska.policja.gov.pl/wr1/aktualnosci/biezace-inf/147646%2CCwiczenia-Zapora-2025.html> (dostęp: 22.09.2025).
- Raport Krajowej Rady Bezpieczeństwa Drogowego, Stan bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz działania realizowane w tym zakresie w 2024 r., <https://www.krbrd.gov.pl/baza-wiedzy/raporty-o-stanie-brd/>, (dostęp: 17.09.2025).
- Stopa bezrobocia w Polsce. Nowe dane mogą niepokoić*, <https://www.money.pl/gospodarka/stopa-bezrobocia-w-polsce-nowe-dane-moga-niepokoic-7128983615294336a.html> (dostęp: 15.09.2025).
- Mahakud, G.Ch., Kaur, J., Arora, S., *A psychological study of stress, personality and coping in police personel*, Indian Journal of Psychological Medicine, <https://ijip.in/wp-content/uploads/2021/12/18.01.151.20210904.pdf>, Volume 9, Issue 4, 2021 (dostęp: 17.09.2025).

- FEMA (Federal Emergency Management Agency), <https://www.fema.gov/about-agency> (dostęp: 28.08.2025).
- Ignatowski S., *Przygotowania obronne w Policji*, <http://kwartalnik.csp.edu.pl/kp/archiwum-1/2014/nr-12014/2172,PRZYGOTOWANIA-OBRONNE-W-POLICJI.html> (dostęp: 17.09.2025).
- Jakość, Słownik języka polskiego pod red. W. Doroszewskiego, <https://sjp.pwn.pl/doroszewski/jakosc;5435667.html> (dostęp: 15.09.2025).
- Komisja Europejska, *EU Cybersecurity plan to protect open internet and online freedom and opportunity*, Bruksela, 7 lutego 2013, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-94_en.htm (dostęp: 12.09.2025).
- Koperwas, L., *Zdarzenia niepożądane towarzyszące badaniom klinicznym i możliwości ich zapobiegania, cz. I*, http://laboratoria.net/artukul/_item,17964,print,1.html (dostęp: 29.09.2025).
- Kryzys migracyjny trwa. Granica pod presją, służby w gotowości, [wojsko-polskie.pl](https://www.wojsko-polskie.pl), 2025, <https://www.wojsko-polskie.pl/sgwp/articles/aktualnosci-w/kryzys-migracyjny-trwa-granica-pod-presja-sluzby-w-gotowosci/> (dostęp: 22.09.2025).
- Encyklopedia Bezpieczeństwa Narodowego WAT, *Bezpieczeństwo powszechne*, <https://encyklopedia.revite.pl/articles/view/69> (dostęp: 15.09.2025).
- Kąpiel pod (czujnym?) okiem Policji. NIK o działaniach Policji wodnej na wodach morskich i terenach nadmorskich, 3.09.2018, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-dzialaniach-policji-wodnej-na-wodach-morskich-i-terenach-nadmorskich.html> (dostęp: 15.09.2025).
- Morderstwo, napady z maczetami, strzelaniny. Kibice-gangsterzy rządzą klubem, <https://www.tvn24.pl/superwizjer-w-tvn24,149,m/superwizjer-kibice-gangsterzy-rzadz-klubem,868636.html> (dostęp: 29.09.2025).
- NIK o działaniach ratowniczych na autostradach i drogach ekspresowych, 30.08.2017, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-dzialaniach-ratowniczych-na-autostradach-i-drogach-ekspresowych.html> (dostęp: 19.09.2025).
- Pajdała, I., *Działania policyjne w środowisku COVID-19*, Gazeta Policyjna, Warszawa 2020 r., <https://gazeta.policja.pl/997/archiwum-1/2020/numer-182-maj-2020/188564,Dzialania-policyjne-w-srodowisku-COVID-19.html> (dostęp: 21.09.2025).
- Pawlik, P., *ABW zatrzymała Polaka powiązanego z Państwem Islamskim*, <https://wiadomosci.onet.pl/kraj/abw-zatrzymala-polaka-powiazanego-z-panstwem-islamskim/plq8rn5> (dostęp: 29.09.2025).
- Podkarpacki Urząd Wojewódzki, <https://rzeszow.uw.gov.pl/aktualnosci/trwaja-cwiczenia-bieszczady-2024> (dostęp: 22.09.2025).
- Policja pomoże Straży Granicznej. Chodzi o sytuację na granicy, Infosecurity24, 2025, <https://infosecurity24.pl/sluzby-mundurowe/policja/policja-pomoze-strazy-granicznej-chodzi-o-sytuacje-na-granicy> (dostęp: 20.09.2025).

- Pseudokibice podejrzani o najcięższe przestępstwa przeciwko życiu i zdrowiu – aktualizacja*, <http://policja.pl/pol/aktualnosci/158971,Pseudokibice-podejrzani-o-najciezsze-przestepstwa-przeciwko-zyciu-i-zdrowiu.html> (dostęp: 28.09.2025).
- Rozszerzenie szkolenia zawodowego dla policjantów. Szkolenie zawodowe podoficerskie oraz szkolenie zawodowe aspiranckie*, Kwartalnik Policyjny, 2023, <https://kwartalnik.csp.edu.pl/kp/archiwum-1/2023/kwartalnik-policyjny-nr-3-4202/5596,Rozszerzenie-szkolenia-zawodowego-dla-policjantow-Szkolenie-zawodowe-podoficersk.html> (dostęp: 22.09.2025).
- Są tylko dwa takie komisariaty w Polsce. Jeden z nich w Gliwicach*, infogliwice.pl, https://infogliwice.pl/sa-tylko-dwa-takie-komisariaty-w-polsce-jeden-z-nich-w-gliwicach/#google_vignette (dostęp: 18.09.2025).
- System*, Słownik języka polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/sjp/system;2576909>, (dostęp: 29.09.2025).
- Szkolenie dotyczące zagrożeń CBRN w ramach projektu 8464 MITREL*, <http://www.special-ops.pl/aktualnosc/id3409,skolenie-dotyczace-zagrozen-cbrn-w-ramach-projektu-8464-mitrel> (dostęp: 21.09.2025).
- Wytyczne Głównego Inspektora Sanitarnego MSWiA dla Policji w sprawie postępowania funkcjonariuszy mających kontakt z osobami podejrzanymi o zakażenie/zakażonymi nowym typem koronawirusa 2019-nCoV*, https://cdn-legacy.defence24.pl/infosecurity24.pl/upload/2020-02-27/q6d6un_KoronawiruswytyczneGISMSWiAdlapolicji.pdf (dostęp: 29.09.2025).
- Zagrożenia*, Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Krakowa, http://www.bip.krakow.pl/?sub_dok_id=15891 (dostęp: 02.09.2025).
- Zadania Głównego Sztabu Policji*, policja.pl, <https://policja.pl/pol/kgp/glowny-sztab-policji> (dostęp: 21.09.2025).
- Zdarzenie*, Słownik języka polskiego pod red. W. Doroszewskiego, <https://sjp.pwn.pl/doroszewski/zdarzenie;5528692.html> (dostęp: 06.09.2025).
- Gasztold, A., Gasztold, P., *The Polish Counterterrorism System and Hybrid Warfare Threats*, „*Terrorism and Political Violence 2020*”, <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09546553.2020.1777110?journalCode=ftpv20> (dostęp: 13.09.2025).

Kwestionariusz wywiadu z ekspertami

Szanowni Państwo,

założyłem, że głównymi celami prowadzonych przeze mnie badań będą, odpowiednio:

- poznawczym – diagnoza obecnie stosowanych rozwiązań organizacyjno-prawnych dotyczących funkcjonowania działań Policji;
- utylitarnym – opracowanie naukowo uzasadnionej koncepcji racjonalizacji działań Policji w warunkach zagrożeń i zdarzeń nadzwyczajnych w przyszłości na podstawie analizy i oceny jej dotychczasowego funkcjonowania.

Jednocześnie przyjąłem, że do osiągnięcia wyżej wymienionych celów nieodzowne jest rozwiązanie głównego problemu badawczego w postaci pytania:

- Co decyduje o możliwości doskonalenia działań Policji w warunkach zagrożeń i zdarzeń nadzwyczajnych?

W procesie zrealizowanych do tej pory badań zweryfikowałem wstępnie główną hipotezę badawczą w brzmieniu: Doskonalenie działań Policji w warunkach wystąpienia zagrożeń, zdarzeń nadzwyczajnych jest możliwe poprzez zidentyfikowanie rezerw wewnętrznych w zasobach tej formacji, współpracę z pozostałymi elementami systemu bezpieczeństwa publicznego państwa, wprowadzanie nowoczesnych technologii, stosowanie wysoce zobiektywizowanych narzędzi do oceny skuteczności jej działań.

Rezultaty tejże weryfikacji skłaniają do przeprowadzenia wywiadu z ekspertami zajmującymi się problematyką bezpieczeństwa publicznego i porządku publicznego.

Uwzględniając Państwa wiedzę oraz doświadczenie zawodowe w zakresie określonym tytułem mojej rozprawy, zwracam się z uprzejmą prośbą o odpowiedzi na pytania zawarte w niniejszym arkuszu.

Krzysztof Justyński

Pytania do ekspertów

1. Czy wyraża Pan zgodę na podanie imienia, nazwiska oraz syntetycznej informacji o swoich dokonaniach zawodowych (służbowych) i naukowych?
(proszę zaznaczyć właściwą odpowiedź)

TAK

NIE

2. Jeśli na poprzednie pytanie odpowiedział Pan twierdząco, proszę podać imię, nazwisko, miejsce pracy oraz krótką informację o swoich dokonaniach zawodowych (służbowych) i naukowych uwzględniających zagadnienia bezpieczeństwa publicznego i porządku publicznego.

.....

.....

.....

.....

.....

3. Jak współczesne uwarunkowania bezpieczeństwa publicznego i porządku publicznego wpływają na możliwość racjonalizacji działań Policji w warunkach wystąpienia zagrożeń i zdarzeń nadzwyczajnych?
(Odpowiedź proszę uzasadnić)

.....

.....

.....

.....

.....

4. Czy dostrzega Pan rezerwy wewnętrzne w Policji, które mogą być wykorzystane w procesie doskonalenia działań tej formacji, a jeśli tak, to gdzie one tkwią i co obejmują?
(Odpowiedź proszę uzasadnić)

.....

.....

.....

.....

.....

5. **Czy współpraca Policji z pozostałymi elementami systemu bezpieczeństwa publicznego państwa wpływa na racjonalizację działań tej formacji, a jeśli tak, to w jaki sposób i co ta współpraca powinna obejmować?**

(Odpowiedź proszę uzasadnić)

.....

.....

.....

.....

.....

6. **Czy wprowadzanie nowoczesnych technologii do Policji wpływa na racjonalizację działań tej formacji, a jeśli tak, to w jaki sposób i czego te technologie powinny dotyczyć?**

(Odpowiedź proszę uzasadnić)

.....

.....

.....

.....

.....

7. **Czy stosowanie wysoce zobiektywizowanych narzędzi do oceny skuteczności działań Policji wpływa na racjonalizację działań tej formacji, a jeśli tak, to jakich i w jaki sposób?**

(Odpowiedź proszę uzasadnić)

.....

.....

.....

.....

.....

Streszczenie wyników badań opinii ekspertów

1. Założenia i cele badawcze

Celem badania było poznanie opinii ekspertów z zakresu bezpieczeństwa publicznego i porządku publicznego legitymujących się ekspercką wiedzą dotyczącą działalności Policji w wymiarze wewnętrznym i zewnętrznym na temat:

- wpływu współczesnych uwarunkowań bezpieczeństwa publicznego i porządku publicznego na możliwość racjonalizacji działań Policji w warunkach wystąpienia zagrożeń i zdarzeń nadzwyczajnych;
- rezerw wewnętrznych Policji, które mogą być wykorzystane w procesie doskonalenia działań tej formacji;
- wpływu współpracy Policji z pozostałymi elementami systemu bezpieczeństwa publicznego państwa na racjonalizację jej działań oraz na temat zakresu tej współpracy;
- wpływu wprowadzania nowoczesnych technologii do Policji na racjonalizację działań tej formacji;
- wpływu stosowania wysoce zobiektywizowanych narzędzi do oceny skuteczności działań Policji na racjonalizację działań tej formacji.

2. Metodologia

Badanie zrealizowano poprzez bezpośrednią rozmowę z ekspertami oraz – w sytuacji braku takiej możliwości – poprzez wykorzystanie Internetu. Badanie miało charakter wywiadu ustrukturyzowanego, ponieważ pytania adresowane do ekspertów były wcześniej opracowane i zadawane w ustalonej kolejności.

3. Próba badawcza

Badaniami opinii ekspertów objęto ośmiu pracowników krajowych i międzynarodowych ośrodków akademickich oraz funkcjonariuszy Policji, spośród których w niżej podanych grupach:

- trzech jest funkcjonariuszami Policji;
- jeden był w przeszłości funkcjonariuszem Policji i jest związany z pracą naukowo-dydaktyczną w zakresie przedmiotowo-podmiotowym prowadzonych badań;
- czterech nie było w przeszłości funkcjonariuszami Policji i są związani z pracą naukowo-dydaktyczną w zakresie przedmiotowo-podmiotowym prowadzonych badań.

Wszyscy eksperci poproszeni o udział w badaniach wzięli w nich udział, co odzwierciedla współczynnik realizacji próby wynoszący 100%.

Wśród ekspertów znaleźli się specjaliści z Rzeczypospolitej Polskiej (3), Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej (2), Republiki Federalnej Niemiec (1), Republiki Czech (1) oraz Republiki Cyprijskiej (1).

Lp.	Grupa	N	%
1.	Funkcjonariusz Policji	3	37,5
2.	Były funkcjonariusz Policji, związany z pracą naukowo-dydaktyczną w zakresie przedmiotowo-podmiotowym prowadzonych badań	1	12,5
3.	Ekspert niebędący w przeszłości funkcjonariuszem Policji związany z pracą naukowo-dydaktyczną w zakresie przedmiotowo-podmiotowym prowadzonych badań	4	50,0
Ogółem		8	100

* Stanowiska i funkcje ekspertów wg stanu na rok 2018.

4. Krótkie informacje o ekspertach

1. **Nils Hoffmann-Ritterbusch** – Prezydent Policji w Neubrandenburgu w Republice Federalnej Niemiec. Od 40 lat czynny funkcjonariusz Policji. Służbę pełnił w oddziałach prewencji, na stanowiskach kierowniczych oraz w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych Meklemburgii-Pomorza Przedniego w Niemczech. Autor wielu rozwiązań organizacyjnych doskonalących organizację działań Policji oraz współpracy międzynarodowej.
2. **płk Tomáš Kužel** – dyrektor Regionalnej Dyrekcji Policji Województwa Morawsko-Śląskiego. Pomysłodawca wielu rozwiązań racjonalizujących działalność czeskiej Policji. Organizator działań usprawniających działalność Policji poprzez wprowadzenie tzw. patroli pierwszego reagowania, w skład których wchodzi policjanci przechodzący dodatkowe szkolenie taktyczne. Patrole te skutecznie interweniują przeciwko szczególnie niebezpiecznym przestępcom.

3. **Vyron Vyronos** – oficer cypryjskiej Policji. Zastępca Komendanta Policji w Jermasoi w dystrykcie Limassol. Propagator rozwiązań kształtujących bezpieczeństwo w wymiarze lokalnym. Inicjator rozwiązań dotyczących współpracy Policji ze środowiskiem zewnętrznym, czego przejawem jest w rejonie mu podległym realizacja programu „Straży Sąsiedzkiej”.
4. **nadinsp. w st. spocz. dr Ferdynand Skiba** – w przeszłości funkcjonariusz Policji piastujący stanowiska kierownicze, poczynając od najniższych szczebli po stanowisko Zastępcy Komendanta Głównego Policji. Adiunkt Wydziału Policyjnych Nauk Stosowanych Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie. Autor wielu publikacji naukowych dotyczących kształtowania bezpieczeństwa lokalnego, w tym cenionej w środowisku zajmującym się zagadnieniami bezpieczeństwa publicznego monografii pt. *Policja w Polsce. Działalność Policji na terenie aglomeracji miejskich*.
5. **prof. dr hab. inż. Waldemar Kaczmarek** – pracownik Wydziału Zarządzania i Dowodzenia Akademii Sztuki Wojennej w Warszawie. Prowadzi badania naukowe dotyczące zagadnień współczesnej sztuki wojennej, postrzeganej w aspekcie doświadczeń historycznych i perspektyw rozwojowych oraz złożonych problemów zarządzania organizacjami, ze szczególnym uwzględnieniem organizacji publicznych o wysokim poziomie zhierarchizowania, realizującym zadania w zakresie bezpieczeństwa państwa. Autor kilkuset publikacji naukowych i popularnonaukowych.
6. **prof. Matthew J. Schmidt** – pracownik Uniwersytetu New Haven. Specjalista z zakresu bezpieczeństwa narodowego i nauk politycznych. Wcześniej zajmował się badaniami w zakresie bezpieczeństwa w Instytucie Utrzymywania Pokoju i Operacji Stabilizacyjnych w Amerykańskiej Wojskowej Wyższej Szkole Wojennej oraz w Wyższej Szkole Dowodzenia i Sztabu Generalnego Armii Amerykańskiej. Uczestnik wielu prac badawczych oraz autor wielu publikacji z zakresu bezpieczeństwa.
7. **prof. dr hab. inż. Zbigniew Ścibiorek** – pracownik Wydziału Nauk o Bezpieczeństwie Akademii Wojsk Lądowych we Wrocławiu. Jego zainteresowania dotyczą zagadnień: kształtowania bezpieczeństwa, w tym szczególnie bezpieczeństwa wewnętrznego, bezpieczeństwa w ujęciu systemowym, zarządzania bezpieczeństwem, zmian w organizacji oraz metodologii nauk o bezpieczeństwie. Autor kilkuset publikacji naukowych z zakresu obronności i bezpieczeństwa państwa, w tym kilkudziesięciu dotyczących bezpieczeństwa publicznego.
8. **dr Magdalena Denham** – pracownik federalnych służb bezpieczeństwa Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej. Zajmowała się zawodowo zarządzaniem kryzysowym. Organizatorka i prowadząca szkolenia dla Policji oraz instytucji administracji publicznej, a także podmiotów prywatnych

w zakresie wystąpienia zagrożeń i zdarzeń nadzwyczajnych. Uczestniczka wielu prac badawczych dotyczących zarządzania w sytuacjach kryzysowych.

5. Przebieg badań

W trakcie badań opinii ekspertów zrealizowano następujące przedsięwzięcia, odpowiednio:

- w pierwszym etapie przygotowano arkusz wywiadu z ekspertami;
- w drugim etapie wyłoniono grupę ekspertów, do których zamierzano zwrócić się z prośbą o zgodę na przeprowadzenie wywiadu;
- w trzecim etapie przeprowadzono badania poprzedzone uzyskaniem zgody na podanie imienia, nazwiska oraz syntetycznej informacji o swoich dokonaniach zawodowych (służbowych) i naukowych, uwzględniających zagrożenia bezpieczeństwa publicznego i porządku publicznego;
- w czwartym etapie odpowiedzi ekspertów poddano analizie jakościowej, której istotą było zestawienie odpowiedzi według stwierdzonych wątków tematycznych;
- w piątym etapie opracowano streszczenie wyników badań opinii ekspertów.

6. Główne wnioski z badań

Przedstawione poniżej wnioski z przeprowadzonych badań opinii ekspertów opracowane zostały na podstawie udzielonych i przekazanych odpowiedzi ekspertów.

6.1. Wnioski w zakresie wpływu współczesnych uwarunkowań bezpieczeństwa publicznego i porządku publicznego na możliwość racjonalizacji działań Policji w warunkach wystąpienia zagrożeń i zdarzeń nadzwyczajnych

Współcześnie działalność Policji w warunkach wystąpienia zagrożeń i zdarzeń nadzwyczajnych stała się bardzo złożona, głównie dlatego, że istnieje szereg powiązań (coraz bardziej skomplikowanych) logistycznych, komunikacyjnych, organizacyjnych i kulturowych, w których Policja – aby realizować swoje zadania – musi uczestniczyć, mieć ich świadomość i umiejętność nawigacji pośród nich. Te uwarunkowania wymagają wypracowania systemów koordynacji, które w przeszłości nie były tak od siebie uzależnione i mogły w zasadzie funkcjonować równolegle lub nawet zupełnie oddzielnie.

Obecne uwarunkowania bezpieczeństwa publicznego i porządku publicznego stawiają przed Policją szereg wyzwań. W przypadku wielu zagrożeń i zdarzeń nadzwyczajnych o znanej dynamice możliwe jest szybkie, skuteczne i efektywne przeprowadzenie działań zapewniających przede wszystkim ochronę życia i zdrowia obywateli, przy czym w dużej mierze o sposobie realizowania czynności decyduje skala oraz rodzaj zagrożenia. Obszarem szczególnie podatnym na propozycje usprawnień są przypadki sytuacji, które ze względu na swój charakter bądź zasięg wykraczają poza ramy działań rutynowych Policji. Można zatem powiedzieć, że

współczesne uwarunkowania bezpieczeństwa publicznego i porządku publicznego stanowią pewnego rodzaju impuls do intensyfikacji działań zmierzających do usprawnienia metod i technik stosowanych w sytuacjach nadzwyczajnych.

Teraźniejsze uwarunkowania, o których mowa powyżej, uzależnione są od trzech fundamentalnych czynników: zasobów osobowych, finansowych i rzeczowych. Wskazane czynniki są co do zasady wartościami stałymi, obliczonymi na działania w warunkach tzw. normalnego funkcjonowania państwa. Rezerwy w tych obszarach zazwyczaj zabezpieczane są w niewielkim zakresie. W sytuacji wystąpienia zagrożeń i zdarzeń nadzwyczajnych Policja w dalszym ciągu operuje tymi samymi zasobami. Niezmiernie ważne w tych sytuacjach jest więc stworzenie takich warunków działań policyjnych, aby wskazane zasoby były wówczas wykorzystywane w sposób ekonomiczny, skuteczny i korzystny. Wymaga to, zwłaszcza podczas pierwszych etapów działań, takich decyzji, które zagwarantują, że realizacja ustawowych zadań będzie racjonalna i w zakresie właściwości rzeczowej Policji. Jednocześnie należy bezwzględnie wypracować warunki do szybkiej i skutecznej współpracy z innymi podmiotami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo.

Niepokojące jest to, że ograniczenie zatrudnienia w Policji, będące głównie konsekwencją kryzysów ekonomicznych, stworzyło dużą lukę w działaniach policyjnych, która powoduje, że Policja nie jest w stanie sprostać wielu skomplikowanym zadaniom, z jakimi musi się zmagać na co dzień.

6.2. Wnioski w zakresie rezerw wewnętrznych Policji, które mogą być wykorzystane w procesie doskonalenia działań tej formacji

Główne rezerwy wewnętrzne w Policji to dobra i dobrze wykształcona kadra. Wysokie wymagania stawiane osobom przyjmowanym do służby/pracy w Policji sprawiają, że w procesie doskonalenia działań tej formacji można wykorzystać ich wiedzę i umiejętności pochodzące z wcześniejszych doświadczeń zawodowych i osobistych. Polska Policja podejmuje szereg działań ukierunkowanych na profesjonalizację jakości realizowanych zadań, priorytetowo traktując poziom wiedzy swoich kadr poprzez system szkolenia, który w połączeniu z doświadczeniem zawodowym stanowi największy jej potencjał. W ocenie autora niniejszej rozprawy największe rezerwy tkwią w bezpowrotnej utracie tego potencjału w momencie odchodzenia na emeryturę funkcjonariuszy, których wiedzy i doświadczenia nie wykorzystuje się w procesie szkolenia policjantów rozpoczynających swoją służbę.

Istniejące w Policji rezerwy kadrowe muszą jednak uzyskać możliwość działania i doskonalenia działań formacji. Bardzo duży potencjał kumulowany jest w kadrze, która od wielu lat realizuje zadania na różnych szczeblach kierowania. Zdobyta wiedza teoretyczna, a co ważniejsze – poparta osobistymi doświadczeniami wiedza i umiejętności praktyczne niewątpliwie stanowią pokłady niewykorzystanych zasobów formacji policyjnej. Funkcjonujący dziś model ścisłego

podporządkowania i model hierarchicznego podporządkowania powoduje, że z rezerw tych nie korzysta się praktycznie wcale. Doświadczenie życiowe zaś wskazuje, że przedmiotowy zasób rezerw na pewno można wykorzystać zarówno w opracowaniu aktualnej diagnozy funkcjonujących rozwiązań prawnych, regulujących podstawy prawne funkcjonowania Policji, jak i oceny ich praktycznego funkcjonowania w codziennej realizacji zadań ustawowych. Z pewnością opisujący zasób rezerw w sytuacji zbudowania faktycznych warunków do opracowania i wdrażania własnych rozwiązań organizacyjnych jest w stanie wskazać wiele dobrych – bo sprawdzonych w realnych działaniach – sposobów współpracy Policji z podmiotami pozapolicyjnymi w sytuacji wystąpienia zagrożeń i zdarzeń nadzwyczajnych, obejmujących racjonalne, efektywne i skuteczne rozwiązania, pozwalające na szybką neutralizację istniejących zagrożeń lub zapobieganie im już na wstępnym etapie ich powstawania.

Rezerwy wewnętrzne Policji istniejące na poziomie lokalnym polegają na bezpośrednim dostępie do informacji, jak i bliskości do społeczności i infrastruktury, która może być objęta zagrożeniem. W tym rozumieniu Policja lokalna jest jednym z pierwszych elementów systemu bezpieczeństwa publicznego na miejscu zdarzenia i jeśli jej praca w terenie z podmiotami z tego terenu jest prawidłowo zorganizowana, to ocena sytuacyjna zasobów, systemów decyzyjnych jest głębsza, niż ocena dokonywana przez organizacyjne szczeble nadrzędne czy organizacje pozarządowe.

Konstatując, należy zauważyć, że jedyną prawdziwą rezerwą Policji jest człowiek. Niestety, w dzisiejszych czasach rozwój technologiczny powoduje, że nie przywiązuje się wystarczającej wagi do niego jako pracownika, który ostatecznie jest tym, który wykorzystuje osiągnięcia tego rozwoju.

6.3. Wnioski w zakresie wpływu współpracy Policji z pozostałymi elementami systemu bezpieczeństwa publicznego państwa na racjonalizację jej działań i dotyczące zakresu tej współpracy

Zapewnienie bezpieczeństwa publicznego i porządku publicznego wymaga stosowania działań systemowych, w których kluczową rolę odgrywa integracja działań na polu instytucjonalnym. Przekłada się to nie tylko na większą skuteczność działań Policji, ale i innych instytucji, czego skutkiem jest wyższy poziom bezpieczeństwa.

Jakość współpracy decyduje o efektywności podejmowanych działań. Musi ona jednak być realna i faktyczna. Przede wszystkim współpraca nie jest przejmowaniem obowiązków ustawowych przyporządkowanych co do zasady innemu podmiotowi, co obecnie jest powszechną praktyką. Współpraca nie może sprowadzać się tylko do podpisywania kolejnych porozumień pomiędzy Policją i innymi podmiotami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo, lecz musi polegać na realnych

działaniach. Niewątpliwie poprawa efektywności w zakresie współdziałania w obszarze zapobiegania i eliminacji zagrożeń i zdarzeń nadzwyczajnych winna obejmować: wymianę informacji o zagrożeniach i ich przyczynach oraz skuteczny system ich sygnalizowania, wspólne podejmowanie przedsięwzięć zapobiegawczych oraz skuteczne działania przywracające stany sprzed wydarzeń nadzwyczajnych.

Policja współpracuje ze wszystkimi elementami systemu bezpieczeństwa publicznego (m.in. z organami konstytucyjnymi, instytucjami centralnymi, władzami lokalnymi, organizacjami obywatelskimi, stowarzyszeniami). Warto dodać, że nowe technologie, dobra koordynacja i wymiana informacji realnie przyczyniają się do skutecznego realizowania zadań w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa. Łatwiejszy dostęp do zasobów informacji innych instytucji powoduje szybszą i skuteczniejszą reakcję Policji na sytuacje nadzwyczajne. Należy przy tym podkreślić, że dzięki ścisłej i efektywnej współpracy z innymi instytucjami niektórym zagrożeniom udaje się zapobiec.

Niezwykle ważnym obszarem w aspekcie bezpieczeństwa jest również współpraca ze społecznościami lokalnymi, umożliwiającą skuteczniejsze realizowanie jednego z najważniejszych zadań Policji, jakim jest zapewnianie bezpieczeństwa obywatelom, za które – o czym należy pamiętać – odpowiedzialne są także społeczności lokalne i samorządy. Istotna w tym kontekście jest koordynacja działań, ale również integracja społeczności lokalnych w zakresie bezpieczeństwa.

Warto podkreślić, że budowa kapitału społecznego poprzez zaangażowanie zwykłych obywateli we współpracę w zakresie utrzymania bezpieczeństwa w miejscu ich zamieszkania stała się jednym z priorytetów polskiej Policji (projekty społeczne realizowane przez Policję w ostatnim czasie nastawione są na bliższą współpracę z obywatelem poprzez wzmocnienie roli dzielnicowego, odtwarzanie posterunków Policji, organizowanie debat społecznych w zakresie bezpieczeństwa, a także kreatywne wykorzystanie nowych technologii). Płaszczyzna działań integracyjnych na rzecz poprawy bezpieczeństwa umożliwia Policji efektywniejszą reakcję na problemy społeczności lokalnych, a w konsekwencji – w całym państwie. Działania te w istotny sposób wpływają na wzrost poczucia bezpieczeństwa i zaufania do Policji, co w dalszej perspektywie może prowadzić do wzmocnienia mechanizmów przestrzegania norm społecznych, a więc również do zmniejszenia liczby przypadków łamania prawa, a także do usprawnień w realizacji działań Policji w warunkach wystąpienia zagrożeń i zdarzeń nadzwyczajnych.

6.4. Wnioski w zakresie wpływu wprowadzania nowoczesnych technologii do Policji na racjonalizację działań tej formacji

Brak narzędzi wspomagających w postaci nowoczesnych technologii w realiach dzisiejszego świata powoduje, że nie ma żadnych szans na racjonalizację jakichkolwiek procesów. Współczesna formacja mundurowa odpowiedzialna za

bezpieczeństwo bez wdrażania narzędzi *information technology* (IT) nie jest w stanie w żaden sposób zrationalizować swoich działań. Jednym z wiodących w tym obszarze wydaje się efektywnie zbudowany i wykorzystywany system informacji kierownictwa (SIK). Posiada możliwości związane z gromadzeniem kompleksowych danych w formie przydatnej dla kierujących działaniami policyjnymi, dostarcza informacji niezbędnych do szybkiej i skutecznej reakcji na pojawiające się zagrożenia i zdarzenia nadzwyczajne. Pozwala to na automatyczne przetwarzanie danych, z jednoczesnym wspomaganiem procesu zarządzania siłami i środkami niezbędnymi do skutecznych działań (świetnym przykładem wykorzystania nowoczesnych technologii w procesie racjonalizacji działań Policji jest już funkcjonujący symulator działań kryzysowych, wykorzystywany w procesie szkoleniowym w Akademii Policji w Szczytnie). Inwestowanie w nowoczesne technologie jest kierunkiem racjonalizacji, od którego nie ma już dziś odwrotu.

Kluczem do skutecznego działania Policji jest informacja. W celu jej pozyskania Policja nawiązuje szerokie kontakty z innymi instytucjami, a także prowadzi skuteczne działania na rzecz polityki bezpieczeństwa. Aby ten proces nadal utrzymywał się na jak najwyższym poziomie, potrzebne są nowoczesne narzędzia, których dostarcza świat nowych technologii. Policja również w tym wymiarze poczyniła ogromne postępy. Obecne zarządzanie Policją, klasyfikowanie zarówno problemów społecznych, jak i tych wewnątrz formacji, diagnoza zagrożeń wewnętrznych i zewnętrznych, a także ich przewidywanie to złożone procesy, odbywające się przy wykorzystaniu nowoczesnych technik zarządzania, w których stosowane są nowoczesne technologie. Dzięki użyciu programów analitycznych proces podejmowania decyzji jest obecnie szybszy i bardziej trafny. Łatwy dostęp do szerokich zasobów informacji, analiza zasobów internetowych, szybka wymiana informacji, analiza zbieranych przez policjantów danych, a także konsekwentne poszukiwanie rozwiązań ułatwiających gromadzenie informacji w celu łatwiejszego do nich dostępu dają ogromne możliwości przewidywania kryzysów społecznych i wzrostu nastrojów negatywnych, czy śledzenia procesów powodujących zachowania aspołeczne. Efektem jest lepsze zapobieganie sytuacjom nadzwyczajnym, tworzenie map zagrożeń bezpieczeństwa (w tym klasyfikacji zagrożenia w ruchu drogowym) oraz monitorowanie zagrożeń.

Nowym czynnikiem dominującym w nowoczesnym środowisku bezpieczeństwa publicznego jest wszechobecny monitoring. Oznacza to, że siły bezpieczeństwa publicznego muszą uwzględniać zmienną efektu *public relations* jakiegokolwiek krótkoterminowej operacji. Ta zmienna sama w sobie dodaje nowy poziom złożoności i niepewności w stosunku do doświadczeń poprzednich pokoleń, które nie musiały stawiać temu czoła.

Nieodzowne jest wprowadzanie nowych technologii. Powinny one obejmować: rozwiązania z zakresu łączności, oprogramowanie oceny ryzyka, bazy danych, systemy decyzyjne, zintegrowane systemy oceny sytuacji i aplikacje umożliwiające monitoring. Np. wdrożenie policyjnej aplikacji komunikacyjnej jest konieczne, aby zagwarantować szybką i nieskomplikowaną wymianę obrazów oraz gigantycznej liczby danych wewnątrz Policji oraz stronom trzecim. Ponieważ obywatele i prasa również korzystają z komunikatorów, tradycyjne kanały wymiany będą już niewystarczające, aby w tym samym czasie co opinia publiczna otrzymać informacje, przetworzyć je, wykorzystać do działań i przekazać do dyspozycji innym. Wprowadzenie nowych technologii jest niezbędne we wszystkich możliwych obszarach środków dowodzenia i działania, takich jak np. pojazdy chronione, radiofonia, broń itp.

Wykorzystanie nowych technologii (w tym Internetu, baz danych, programów analitycznych ułatwiających sprawną wymianę informacji między służbami) pozwala również na szybsze wykrywanie sprawców przestępstw czy rozpracowywanie grup przestępczych. W tym zakresie warto również zwrócić uwagę na dalszy rozwój technik związanych z analizą dużych zasobów danych big data, której wykorzystanie może umożliwić jeszcze skuteczniejsze działania w zakresie wykrywania przestępczości i wzrostu bezpieczeństwa obywateli. Przewidywane są dalsze działania (m.in. zakupy sprzętu i oprogramowania oraz szkolenia) w zakresie nowych technik analizy i pozyskiwania danych.

Dzięki systemom danych, jak również profesjonalnym badaniom społecznym, realizowanym przy wykorzystaniu nowoczesnych programów badawczych i analitycznych, otrzymujemy łatwiejszy dostęp do kompleksowej informacji o Policji – o ocenach funkcjonowania formacji, nastrojach, aspiracjach i dążeniach osób ją tworzących – a także o tym, jak formacja jest postrzegana i oceniana przez społeczeństwo, jakie zagrożenia są dla obywateli szczególnie istotne i czego się obawiają. Wszystko to pozwala na szybsze i bardziej precyzyjne dostosowanie działań formacji do wymagań zmieniającego się społeczeństwa.

Nowe technologie to również nowoczesny sprzęt wykorzystywany w codziennej pracy funkcjonariuszy. Obecnie wdrażany program modernizacyjny wiąże się z zakupem nowoczesnych samochodów, śmigłowców, sprzętu informatycznego oraz innego specjalistycznego sprzętu przeznaczonego do walki z przestępczością i współczesnymi zagrożeniami, a także poprawiającego bezpieczeństwo policjantów. To także prace wdrożeniowo-rozwojowe polskiej Policji w ostatnim roku, np. przygotowanie kombinezonu z tkaniny trudnopalnej, kamizelki taktycznej czy ubioru dla policjantów pełniących służbę w patrolach rowerowych, wodnych, na stokach górskich i w pododdziałach konnych.

Warto również zaznaczyć, że zgodnie z przewidywaniami ekspertów najbliższe lata przyniosą dalszy znaczny wzrost cyberprzestępczości. Odpowiedzią na

to zjawisko ze strony Policji jest m.in. podjęcie działań zmierzających do podniesienia skuteczności Policji w identyfikacji i zwalczaniu największych współczesnych zagrożeń, w tym cyberprzestępczości.

Polska Policja stale diagnozuje potrzeby w zakresie możliwości wprowadzania nowoczesnych technologii do praktyki służbowej. Dzięki środkom z Narodowego Centrum Badań i Rozwoju, które w porozumieniu z Ministrem Obrony Narodowej i Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji prowadzi działania związane z badaniami na rzecz bezpieczeństwa i obronności, Policja może systematycznie zgłaszać zapotrzebowanie na realizację konkretnie sprecyzowanych tematów badawczych. W konkursach ogłaszanych przez NCBR finansowane są przedsięwzięcia, które w największym stopniu rokują rzeczywiste zwiększenie bezpieczeństwa narodowego. Celem realizowanych programów i projektów jest nie tylko zwiększenie potencjału polskich podmiotów naukowych i przemysłowych, ale także dążenie do niezależności technologicznej poprzez tworzenie polskiego *know-how* dotyczącego krytycznych technologii w zakresie bezpieczeństwa i obronności państwa.

W ramach realizowanych projektów powinny powstać produkty i technologie, które rozwiążą problemy techniczne lub organizacyjne, a także podniosą wydajność, bezpieczeństwo czy komfort pracy.

Projektowane technologie dotyczą przede wszystkim: wykrywania, zwalczania oraz neutralizacji zagrożeń, techniki kryminalistycznej, indywidualnych środków ochrony i wyposażenia, sfery bezpieczeństwa teleinformatycznego, ochrony informacji w systemach i sieciach teleinformatycznych oraz narodowej kryptografii, profilaktyki społecznej, wiktymologii, kryminologii oraz badań społecznych, organizacji i zarządzania.

Rekapitułując, Policja i służby bezpieczeństwa mają możliwość śledzenia i monitorowania populacji w niespotykany dotąd sposób. Chociaż jest to niewątpliwie przydatne dla powodzenia pojedynczych operacji, technologia musi być wykorzystywana w sposób, który utrzymuje/zapewnia zaufanie ludności. Zaufanie to jest kluczem do długotrwałego sukcesu każdej siły, a żadne siły policyjne nie powinny poświęcać dobrej, dogłębnej wiedzy na temat miasta i jego mieszkańców na ulicach ze względu na łatwość obsługi kamery na dronie. Działania policyjne realizowane są wewnątrz populacji/społeczeństwa i wszystko zależy od zaufania, jakim ludność obdarza cechujące się profesjonalizmem i dyskrecją siły bezpieczeństwa.

6.5. Wnioski w zakresie wpływu stosowania wysoce zobiektywizowanych narzędzi do oceny skuteczności działań Policji na racjonalizację działań tej formacji

Każde działanie Policji musi być mierzalne, bowiem tylko wtedy wiemy, czy podejmowane działania są skuteczne i efektywne. Bez zobiektywizowanych narzędzi – mierników czy wskaźników – trudno określić, w jakim zakresie osiągnięty został zakładany cel. Istotne jednak jest wyraźne wskazanie, że narzędzie nie

może być samo w sobie celem. Niezbędne wydaje się wykorzystywanie takich narzędzi pomiaru jak: metoda wskaźnikowa, ewidencjonowanie kosztów, społeczne oceny skuteczności działań, audyty wewnętrzne i zewnętrzne. Skuteczne działanie wymaga także wypracowania bieżących sposobów pomiaru kompetencji oraz narzędzi do oceny jakości współpracy z podmiotami zewnętrznymi.

Początki obecnie obowiązującego w polskiej Policji systemu oceny są datowane na rok 2007. Do tego roku ewaluacja pracy polskiej Policji opierała się głównie na statystyce, ukierunkowanej przede wszystkim na ocenę obszarów służby kryminalnej. W 2002 roku podjęto próbę oceny pracy Policji również poprzez wyniki badań opinii publicznej, ale miały one przede wszystkim charakter pogładowy, nie ustanawiano na ich podstawie mierników ilościowych. Rok 2007 był rokiem przejściowym, do systemu oceny pracy polskiej Policji włączono wskaźniki pochodzące z wyników badań socjologicznych, funkcjonujące w nim do chwili obecnej. Ocena pracy polskiej Policji jest tożsama z ewaluacją priorytetów KGP poprzez wyznaczone mierniki. Priorytety są wyznaczane na okres trzech lat, ale przypisane do nich zadania i mierniki podlegają corocznej weryfikacji.

Reasumując, korzystanie z wysoce obiektywnych instrumentów skuteczności działań Policji ma wpływ na racjonalizację jej pracy. Do takich instrumentów należą poziom zadowolenia obywateli i opinia publiczna, dające Policji informację zwrotną na temat jej działalności. Wspomniane instrumenty mogą być wdrożone w ramach działań policyjnych z zakresu *community policing*, dostarczających informacji o zapewnieniu bezpieczeństwa i utrzymaniu porządku publicznego przez Policję z udziałem ogółu społeczeństwa, które chce uczestniczyć w sprawach publicznych. W takiej koncepcji pracy Policji społeczeństwo powinno być regularnie informowane o sytuacji bezpieczeństwa, a podczas planowania działań Policji należy uwzględniać potrzeby i oczekiwania obywateli, wyrażone w regularnych badaniach ich zadowolenia.

Dr Krzysztof Justyński posiada stopień naukowy doktora nauk społecznych w dyscyplinie nauki o bezpieczeństwie, jest magistrem prawa absolwentem studiów MBA i studiów podyplomowych z zakresu zarządzania oraz pedagogiki. Oficer Policji w stanie spoczynku w stopniu nadinspektora, był komendant wojewódzkiej Policji w Katowicach, związany ze służbami mundurowymi przez blisko 30 lat. Specjalizuje się w zarządzaniu bezpieczeństwem publicznym, reagowaniu na sytuacje nadzwyczajne oraz wdrażaniu systemowych rozwiązań organizacyjnych w strukturach służb mundurowych.

Jest autorem i współautorem publikacji naukowych oraz trenerem w zakresie ochrony ludności, obrony cywilnej, zarządzania kryzysowego i bezpieczeństwa instytucjonalnego. Współpracuje z administracją publiczną, jednostkami samorządu terytorialnego oraz środowiskami eksperckimi.

Po zakończeniu służby pełnił funkcje dyrektora zarządzającego w sektorze bankowym, odpowiadając m.in. za bezpieczeństwo instytucjonalne, przeciwdziałanie nadużyciom, zarządzanie ryzykiem oraz realizację zadań z zakresu AML i ochrony informacji.

Obecnie pełni funkcję prodziekana ds. kształcenia Akademii WSB w Katowicach oraz wykładowcy akademickiego; związany z kierunkami bezpieczeństwa narodowego, wewnętrznego i ochrony ludności oraz zarządzania kryzysowego. Prowadzi zajęcia oparte na doświadczeniu operacyjnym i kierowniczym, przekładając wiedzę praktyczną na kompetencje studentów.

Fragment recenzji:

„Recenzowana monografia prezentuje oryginalną i aktualną problematykę bezpieczeństwa publicznego związaną z prowadzeniem działań policyjnych w sytuacjach zagrożeń i zdarzeń nadzwyczajnych oraz autorską koncepcję ich racjonalizacji. To poprawnie skonstruowane dzieło naukowe wnosi nowe treści do nauk o bezpieczeństwie, przez co polecam je badaczom przedmiotowej problematyki, studentom, praktykom rzemiosła policyjnego i kadrze kierowniczej Policji”.

dr hab. Zbigniew Mikołajczyk, prof. ucz.
Dyrektor Centrum Badań Bezpieczeństwa
Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego
w Warszawie

Akademia WSB
WSB University

Wydawnictwo Naukowe Akademii WSB
ul. Cieplaka 1c, 41-300 Dąbrowa Górnicza
www.wsb.edu.pl

