

Uwarunkowania sprawności działania policji na poziomie lokalnym



Uwarunkowania sprawności działania Policji na poziomie lokalnym

Efficiency of the police at local level „Perfecting”

**Praca badawcza
zorganizowana przez Komendę Wojewódzką Policji w Katowicach
we współpracy ze Szkołą Policji w Katowicach
oraz Stredná Odborná Škola Policajného Zboru Pezinok
i Vyšší Policejní Škola a Strědni Policejní Škola Ministerstva Vnitřní v Holešově**



Katowice 2019

Uwarunkowania sprawności działania policji na poziomie lokalnym

Recenzja naukowa:

prof. dr hab. Waldemar Kaczmarek
(Akademia Sztuki Wojennej w Warszawie)
dr Janusz Mika (Uniwersytet Tomasz Baty w Zlinie)

insp. dr Rafał Kochańczyk
(wprowadzenie metodologiczne)
dr hab. Paweł Lubiewski
(wprowadzenie metodologiczne)

Opracował zespół w składzie:

Kierownik zespołu badawczego:
prof. dr hab. Bernard Wiśniewski

Zespół nr 2
Kierownik:
dr hab. Andrzej Czupryński (1.1-1.3, bibliografia)

Zastępcy kierownika zespołu badawczego:

dr hab. Andrzej Czupryński
(organizacja procesu badawczego)
nadinsp. dr Krzysztof Justyński
(koordynacja badań sondażowych)
insp. dr Rafał Kochańczyk
(koordynacja badań w wymiarze międzynarodowym)
dr hab. Paweł Lubiewski
(organizacja repozytorium)

Członkowie:
prof. dr hab. Bernard Wiśniewski (1.4-1.5, 1.8)
dr hab. Jarosław Prońko (1.6-1.8)

Zespół nr 3
Kierownik:
dr Piotr Sowizdraniuk (2, bibliografia)

Członkowie:
dr Aleksandra Kaczmarek (2.1)
dr inż. Bogusław Kogut (2.1)
dr inż. Jan Ziobro (2.1)

Konsultanci zagraniczni:

plk ing. Jan Dvořák (Vyšší Policejní Škola a Strědni Policejní Škola Ministerstva Vnitra v Holešově, Republika Czeska)
ppłk Eva Vichlendova (Vyšší Policejní Škola a Strědni Policejní Škola Ministerstva Vnitra v Holešově, Republika Czeska)
plk mgr. Ladislav Dovičovič (Stredná Odborná Škola Policajného Zboru v Pezinok, Republika Słowacji)
plk Rastislav Hajko (Stredná Odborná Škola Policajného Zboru v Pezinok, Republika Słowacji)

Zespół nr 4
Kierownik:
dr Robert Gwardyński (3, bibliografia)

Członkowie:
nadinsp. dr Krzysztof Justyński (3)
mł. insp. mgr Gabriela Socha (3)
kom. mgr Jarosław Gorzawski (3)
kom. mgr Wojciech Wójcikiewicz (3)

Składy podzespołów badawczych:

Zespół nr 1
Kierownik: prof. dr hab. Bernard Wiśniewski
(wprowadzenie metodologiczne)

Zespół nr 5
Kierownik:
insp. dr Rafał Kochańczyk (4, bibliografia)

Członkowie:
dr hab. Andrzej Czupryński
(wprowadzenie metodologiczne)
nadinsp. dr Krzysztof Justyński
(wprowadzenie metodologiczne)

Członkowie:
nadkom. dr Jacek Copik (4)

Zespół nr 6
Kierownik:
nadinsp. dr Krzysztof Justyński (5.1–5.2)

Członkowie:
dr Robert Gwardyński (5, bibliografia)
mgr Artur Szela (5.2)

Zespół nr 7
Kierownik:
dr hab. inż. Jarosław Prońko (6, bibliografia)

Członkowie:
dr inż. Paweł Górski (6)
mł. insp. mgr Gabriela Socha
kom. mgr Jarosław Gorzawski (6)
kom. mgr Wojciech Wójcikiewicz (6)
asp. szt. mgr Piotr Janiszek (6)
asp. szt. Piotr Jachymek (6)

Zespół nr 8
Kierownik:
dr hab. Paweł Lubiewski (7.1, bibliografia)

Członkowie:
dr hab. Janusz Falecki (7.2)
kom. mgr Jarosław Gorzawski (7.3)
kom. mgr Wojciech Wójcikiewicz (7.3)

Zespół nr 9
Kierownik:
prof. dr hab. Bernard Wiśniewski
(wnioski i uogólnienia)

Członkowie:
Członkowie wszystkich zespołów badawczych
(wnioski i uogólnienia)

Zespół nr 10
Kierownik:
nadinsp. dr Krzysztof Justyński
(badania sondażowe)

Członkowie:
dr hab. Barbara Kaczmarczyk (badania sondażowe)
dr hab. Witalis Pellowski (badania sondażowe)
dr Aleksander Babiński (badania sondażowe)
bryg. dr inż. Jacek Zboina (badania sondażowe)
mł. insp. mgr Gabriela Socha (badania sondażowe)
kom. mgr Jarosław Gorzawski (badania sondażowe)
kom. mgr Wojciech Wójcikiewicz (badania sondażowe)

Korekta, projekt graficzny, skład i przygotowanie do druku: Paweł Mięsiak

Wydawca: Szkoła Policji w Katowicach

Druk: Szkoła Policji w Katowicach

© Copyright by Szkoła Policji w Katowicach, Katowice 2019. Pewne prawa zastrzeżone.

Tekst niniejszej publikacji jest dostępny na licencji Creative Commons – Uznanie Autorstwa – Użycie Niekomercyjne – Na Tych Samych Warunkach (CC-BY-NC-SA) 4.0. Polska. Postanowienia licencji są dostępne pod adresem: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/pl/legalcode>

Opracowanie zawiera 15 arkuszy wydawniczych

Publikacja bezpłatna

Katowice, 2019 r.

SPIS TREŚCI

Wykaz ważniejszych skrótów	9
Wstęp	11
Wprowadzenie metodologiczne	14

Część I

Zakres podstawowych obszarów eksploracyjnych

1.1. Lokalność środowiska bezpieczeństwa	20
1.2. Zakres poznawczy bezpieczeństwa	27
1.3. Aksjologiczne aspekty poznania bezpieczeństwa	30
1.4. Pojęcie i istota bezpieczeństwa publicznego	34
1.5. Przeciwdziałanie zagrożeniom bezpieczeństwa publicznego	39
1.6. Strategia i zarządzanie strategiczne	43
1.7. Współdziałanie, współpraca, wsparcie	52
1.8. Doskonalenie działań zorganizowanych	58

Część II

Charakterystyka geograficzno-przestrzenna województwa śląskiego

2.1. Dane ogólne	74
2.2. Diagnoza rozwiązań stosowanych na rzecz bezpieczeństwa	84

Część III

Garnizon śląski a przeznaczenie, zadania, struktura i organizacja działań Policji

3.1. Przeznaczenie i zadania Policji	108
3.2. Struktura organizacyjna	119

3.3. Reguły działań Policji	124
3.4. Działalność Policji na poziomie lokalnym	127

Część IV

Policyjne rozwiązania edukacyjne w zakresie bezpieczeństwa publicznego

4.1. Rozwiązania funkcjonujące w Rzeczypospolitej Polskiej	134
4.2. Rozwiązania stosowane w Republice Czeskiej	142
4.3. Rozwiązania stosowane w Republice Słowackiej	145
4.4. Kształcenie zawodowe policjantów a poziom bezpieczeństwa publicznego	151

Część V

Analiza i ocena rozwiązań prawno-organizacyjnych stosowanych przez Policję w sytuacjach kryzysowych

5.1. Ogólne reguły organizowania zarządzania kryzysowego	160
5.2. Działania Policji w sytuacjach kryzysowych	165
5.3. Lokalne rozwiązania stosowane w Policji w sytuacjach kryzysowych	171

Część VI

Diagnoza przygotowań obronnych Policji

6.1. Uwarunkowania przygotowań obronnych Policji	180
6.2. Zakres przygotowań obronnych w Policji	185
6.3. Lokalne rozwiązania dotyczące przygotowań obronnych Policji	188

Część VII

Analiza i ocena współpracy Policji w wymiarze krajowym

7.1. Współpraca instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo publiczne	194
7.2. Współpraca z podmiotami państwowymi i organizacjami pozarządowymi	196
7.3. Współpraca z uczelniami wyższymi	207

Część VIII

Diagnoza współpracy Policji w wymiarze międzynarodowym

8.1. Charakterystyka zagranicznych podmiotów policyjnych	218
8.2. Podstawowe wyznaczniki współpracy międzynarodowej Policji	223
8.3. Współpraca z czeską i słowacką policją	232
<u>Uogólnienia i wnioski</u>	<u>239</u>

Załączniki

Załącznik 1. Analiza wyników sondażu diagnostycznego przeprowadzonego 27 lutego 2018 roku wśród uczestników I Ogólnokrajowej Konferencji naukowej „Doskonalenie organizacji działań Policji na poziomie lokalnym”	248
Załącznik 2. Wykaz szkół wyższych, z którymi Komendant Główny Policji zawarł porozumienie o realizacji minimalnego zakresu treści kształcenia	254

Wykaz ważniejszych skrótów

ABW	– Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego
AFIS	– (ang.) Automated Fingerprint Identification System
ASF	– (ang.) Automated Search Facility
AWF	– (ang.) Analytical Working Files
BMWP KGP	– Biuro Międzynarodowej Współpracy Policji Komendy Głównej Policji
BSWP	– Biuro Spraw Wewnętrznych Policji
CBA	– Centrale Biuro Antykorupcyjne
CBRN	– Reagowanie na zagrożenia czynnikami masowego rażenia
CBŚP	– Centralne Biuro Śledcze Policji
CEPOL	– (ang.) European Union Agency for Law Enforcement Training
CMP	– (ang.) Conference of the Parties Serving as the Meeting of the Parties to the Kyoto Protocol
CSP	– Centrum Szkolenia Policji
CZK	– centrum zarządzania kryzysowego
DialDoc	– (ang.) Detect Fraudulent Travel Documents
DISCS	– (ang.) Document Information System Civil Status
DNA	– (ang.) deoxyribonucleic acid
DzU	– Dziennik Ustaw
EAS	– (ang.) Europol Analysis System
EIS	– (ang.) Europol Information System
Eurojust	– (ang.) European Union’s Judicial Cooperation Unit
Europol	– (ang.) European Police Office
FBI	– (ang.) Federal Bureau of Investigation
FTF	– (ang.) Foreign Terrorist Fighters
GOPR	– Górskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe
HNS	– (ang.) Host Nation Support
IBIN	– (ang.) Interpol Ballistic Information Network
ICSEDB	– (ang.) International Child Sexual Exploitation Database
Interpol	– (ang.) International Criminal Police Organization
JIT	– (ang.) Joint Investigation Team

KGP	– Komenda Główna Policji
KWP	– Komenda Wojewódzka Policji
KSP	– Komenda Stołeczna Policji
MO	– Milicja Obywatelska
MSW	– Ministerstwo Spraw Wewnętrznych
NUTS	– (ang.) Nomenclature of Territorial Units for Statistics
OBWiE	– Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie
OPP	– Oddział Prewencji Policji
ONZ	– Organizacja Narodów Zjednoczonych
PCCC	– (ang.) Police and Customs Cooperation Centers
PMG	– Program Mobilizacji Gospodarki
POF	– Plan Operacyjnego Funkcjonowania
RP	– Rzeczpospolita Polska
SG	– Straż Graniczna
SIENA	– (ang.) Secure Information Exchange Network Application
SIRENE	– (ang.) Supplementary Information Request at National Entries)
SIS	– (ang.) Schengen Information System
SOŠ PZ	– (słow.) policajné stredné odborné školy
SPPP	– Samodzielny Pododdział Prewencji Policji
SPSČaOÚ MV SR	– (słow.) Sekcia Personálnych a Sociálnych Činností a Osobného Úradu Ministerstvo Vnútra Slovenskej Republiky
SWOT	– (ang. skrót od pojęć) strong, weak, opportunity, treat
SZRP	– Siły Zbroje Rzeczypospolitej Polskiej
UE	– Unia Europejska
UNFCCC COP	– (ang.) United Nations Climate Change Conferences Conference of the Parties
UŚ	– Uniwersytet Śląski
WSPol	– Wyższa Szkoła Policji
ŻW	– Żandarmeria Wojskowa

Wstęp

Policja jest istotnym elementem systemu bezpieczeństwa narodowego rozumianego jako „ogół podmiotów wykonujących określone funkcje związane z zapewnieniem warunków bezpiecznego funkcjonowania państwa oraz ochroną ludności i majątku narodowego przed skutkami oddziaływań kryzysowych i wojennych [...] na wszystkich szczeblach organizacyjnych państwa”¹. Policja jest formacją umundurowaną i uzbrojoną (co stanowi o jej specyfice²), służącą społeczeństwu w zakresie ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego³. Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2014 roku uznała Policję za „najważniejszą instytucję” realizującą z zakresu utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego właściwą w zakresie ochrony życia i zdrowia oraz mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra⁴.

Policja prowadzi aktywność ustawową w ramach administracji państwowej i administracji publicznej. Oznacza to, że Policja:

- realizuje działania bezpośrednio w imieniu państwa;
- podejmuje działania organizatorskie;
- jako podmiot działający upoważniony prawem reprezentuje władztwo państwowe;
- jej cel, zakres i tryb działań określony jest przez prawo;
- jej działanie nie dotyczy kompetencji przyznaných konstytucyjnym organom władzy państwowej oraz kontroli państwowej⁵.

Stąd, między innymi, wypływa potrzeba badania środowiska działania Policji, w którym należne miejsce zajmują problemy związane z uwarunkowaniami jej sprawności działania na poziomie lokalnym. Założenie to legło u podstaw rozpoczęcia prac badawczych podjętych w 2018 roku z inicjatywy Komendy Wojewódzkiej Policji w Katowicach oraz Szkoły Policji w Katowicach. Inicjatywa ta została przyjęta z uznaniem zarówno przez funkcjonariuszy

¹ B. Wiśniewski, *System bezpieczeństwa państwa. Konteksty teoretyczne i praktyczne*, Szczytno 2013, s. 122.

² Por. Z. Ścibiorek, B.R. Kuc, J.M. Moczydłowska, A. Letkiewicz, *Oddziaływanie na personel służb mundurowych*, Warszawa 2014, s. 69.

³ Zob. *Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji*, Dz. U. 1990 nr 30 poz. 179 ze zm., art. 1 ust. 1.

⁴ Zob. *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 listopada 2014 r.*, pkt 87.

⁵ Por. Z. Rybicki, S. Piątek, *Zarys prawa administracyjnego i nauki administracji*, Warszawa 1984, s. 10.

tych instytucji, jak i pracowników wielu ośrodków akademickich i naukowo-badawczych, którzy w sferze swoich zainteresowań lokują zagadnienia związane z bezpieczeństwem, w tym bezpieczeństwem i porządkiem publicznym. Wspomniani pracownicy rekrutują się z takich ośrodków, jak: Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie, Szkoła Główna Służby Pożarniczej w Warszawie, Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach, Uniwersytet Pedagogiczny w Krakowie, Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach, Akademia Wojsk Lądowych we Wrocławiu, Akademia WSB w Dąbrowie Górniczej oraz Centrum Naukowo-Badawcze Ochrony Przeciwpożarowej Państwowy Instytut Badawczy w Józefowie. Niebagatelny udział w realizację badań wnieśli przedstawiciele ośrodków szkolenia z Republiki Czeskiej oraz Republiki Słowackiej zatrudnieni w szkołach: Vyšší Policejní Škola a Strědni Policejní Škola Ministerstva Vnitra w Holešově oraz Stredná Odborná Škola Policajného Zboru v Pezínok.

Wyniki badań (prowadzonych na zasadzie wolontariatu) zawarto w niniejszym opracowaniu. Składa się na nie, oprócz wstępu, wprowadzenie metodologiczne, osiem rozdziałów oraz uogólnienia i wnioski. W następujących po sobie częściach pracy przedstawiono problematykę: założeń metodologicznych przeprowadzonych badań, zakres podstawowych obszarów eksploracyjnych, charakterystykę geograficzno-przestrzenną województwa śląskiego, organizację działań Policji z uwzględnieniem specyfiki garnizonu śląskiego, rozwiązania edukacyjne w zakresie bezpieczeństwa publicznego, rozwiązania prawno-organizacyjne stosowane przez Policję w obszarze zarządzania kryzysowego oraz przygotowań obronnych, a także współpracy w wymiarze krajowym i międzynarodowym.

W rozdziale pierwszym przedstawiono zagadnienia: lokalność środowiska bezpieczeństwa, zakres poznawczy bezpieczeństwa, aksjologiczne aspekty poznania bezpieczeństwa, pojęcie i istotę bezpieczeństwa publicznego, zagrożenia bezpieczeństwa publicznego i przeciwdziałanie im, strategię i zarządzanie strategiczne, doskonalenie działań zorganizowanych oraz współdziałanie, współpraca i wsparcie.

Z kolei w rozdziale drugim zaprezentowano ogólne dane o województwie śląskim w kontekście zadań powierzonych Policji oraz diagnozę rozwiązań stosowanych na rzecz bezpieczeństwa.

Natomiast rozdział trzeci poświęcony został przeznaczeniu i zadaniom Policji. Posłużyło to do przedstawienia struktury organizacyjnej i reguł działań tej formacji, by w konsekwencji dokonać analizy i oceny działalności Policji na poziomie lokalnym.

Kolejna część pracy dotyczy policyjnych rozwiązań edukacyjnych stosowanych w: Rzeczypospolitej Polskiej, Republice Czeskiej, Republice Słowacji.

W rozdziale piątym przedstawiono zagadnienia związane z ogólnymi regułami organizacji działań w sytuacjach kryzysowych oraz działań Policji w warunkach wystąpienia tych okoliczności, ze szczególnym uwzględnieniem rozwiązań stosowanych na poziomie lokalnym.

Rozdział szósty poświęcony został diagnozie przygotowań obronnych Policji. Na diagnozę tę złożyły się rozważania dotyczące uwarunkowań obronności, zakresu przedmiotowego tych przygotowań w Policji, kładąc nacisk na rozwiązania stosowane w garnizonie śląskim.

Przedostatni rozdział odnosi się w swej treści do problematyki współpracy Policji z instytucjami państwowymi odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo publiczne oraz organizacjami pozarządowymi i uczelniami wyższymi.

Ostatni, siódmy rozdział poświęcony został zagadnieniom wyznaczników współpracy międzynarodowej ze szczególnym uwzględnieniem współpracy z policjami państw graniczącymi z Polską na odcinku odpowiedzialności Policji województwa śląskiego.

Pracę wieńczą uogólnienia i wnioski, w których odniesiono się do wszystkich poprzednich części pracy.

Uzupełnieniem scharakteryzowanych powyżej rozdziałów są dwa załączniki oraz rozdzielne zestawienie bibliografii wykorzystywanej w każdej z części pracy.

Opracowanie to powstało w oparciu o wcześniejsze wyniki badań członków zespołu badawczego oraz te, które przeprowadzono w ramach procesu badawczego realizowanego w Komendzie Wojewódzkiej Policji w Katowicach. Powstało ono wyłącznie na potrzeby tej jednostki organizacyjnej Policji, a wszelkie wykorzystanie pracy wykraczające poza tę instytucję wymaga zgody jego autorów.

Na zakończenie inicjatorzy, organizatorzy i wszyscy, którzy kierowali jej opracowaniem składają serdeczne podziękowania wielu funkcjonariuszom i pracownikom instytucji, której pracownicy uczestniczyli w nadaniu ostatecznego kształtu niniejszej pracy. Podziękowania te odnoszą się przede wszystkim do ich bezinteresowności, zaangażowania, otwartości na współpracę oraz poświęcony pozasłużbowy czas.

Zespół badawczy

Wprowadzenie metodologiczne

Zapewnienie bezpieczeństwa publicznego stanowi jedno z zadań realizowanych przez organy władzy i administracji. W procesie tworzenia prawa, zarówno jego stosowania jak i w literaturze prawniczej, przyjęło się używać tych określeń jednocześnie, zestawiając je w jeden termin *bezpieczeństwo i porządek publiczny*. Próby wyjaśnienia pojęć *bezpieczeństwo publiczne* oraz *porządek publiczny* w polskiej myśli naukowej były podejmowane niejednokrotnie. Przeprowadzone analizy literatury naukowej pozwalają stwierdzić, że zajmujący się tym problemem uważają te pojęcia za nieokreślone, a zatem trudne do zdefiniowania¹. Jedno nie ulega wątpliwości, że zadania w tym obszarze realizuje Policja.

O policji rozumianej 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 wieku². W tym miejscu warto zwrócić uwagę na znaczenie pojęcia „policja” w polskiej doktrynie prawa administracyjnego. Pojęcie to rozumiane jest najczęściej jako „(...) organy zajmujące się ochroną porządku i bezpieczeństwa publicznego, ochroną przed zagrożeniami ładu i spokoju publicznego, ochroną przed zagrożeniami zdrowia, życia, (...) działaniami w stanach zagrożenia (np. klęski żywiołowej) bez względu na to, jak ustawodawca nazywa organy powołane do ochrony tych wartości”³. Należy jednocześnie zwrócić uwagę na to, 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”⁴. Nie bez znaczenia dla prezentowanych rozważań jest rozpatrywanie pojęcia „policja” w ujęciu funkcjonalnym jako cel, którym jest ochrona interesów państwa przed naruszeniem lub też przywrócenie stanu sprzed naruszenia oraz jako możliwość zastosowania przymusu służącego

¹ Por. E. Ura, *Prawo administracyjne. Część druga*, Rzeszów 1997, s. 97.

² Por. B. Wiśniewski, J. Prońko, *Ogniwa ochrony państwa*, Warszawa 2003, s. 61.

³ Z. Leoński, *Istota i rodzaje policji administracyjnych*, [w:] *Administracja publiczna u progu XXI wieku. Praca dedykowana prof. J. Szreniawskiemu z okazji jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, Przemyśl 2000, s. 243, cyt. za: T. Sokólska, *Policja administracyjna. Rozprawa doktorska*, Katowice 2006, s. 33.

⁴ S. Fundowicz, *Policja i prawo policyjne*, [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa*, Rzeszów – Cisna 2002, s. 184.

do osiągnięcia tego celu⁵. W literaturze przedmiotu wyodrębnia się trzy elementy, które odzwierciedlają istotę policji, tj.: cel działalności, sprowadzający się do utrzymania porządku publicznego, środek działania w postaci przymusu oraz metodę realizacji celu, polegającą na zapobieganiu niebezpieczeństwom, względnie zwalczaniu już dokonanych naruszeń porządku prawnego⁶. Niezbędne jest w tym miejscu spostrzeżenie, że zmiany zachodzące we współczesnym świecie, przede wszystkim związane z charakterem zagrożeń, niosą nowe wyzwania w każdej dziedzinie działalności ludzkiej, w tym w obszarze zapewnienia bezpieczeństwa publicznego. Ma to wpływ na katalog zadań powierzanych Policji oraz potrzebę doskonalenia organizacji ich wykonania.

Wpływ na uwarunkowania działalności Policji, a w konsekwencji na jej doskonalenie, mają rodzaj i forma zwierzchnictwa nad tą formacją. Zwierzchnictwo to charakteryzuje się dualizmem. Przełożonym wszystkich funkcjonariuszy Policji jest Komendant Główny Policji jako centralny organ administracji rządowej, właściwy w sprawach ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego. Organami administracji rządowej na obszarze województwa w sprawach ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego są wojewoda przy pomocy komendanta wojewódzkiego Policji.

Analizując kwestie możliwości uwarunkowań działalności Policji, można wyodrębnić grupy zadań realizowanych w zakresie zapobiegania zagrożeniom mieszczącym się w kompetencjach Policji oraz reagowania na zagrożenia i ich skutki⁷.

Zabiegi o bezpieczeństwo publiczne dotyczą wszystkich warunków i stanów funkcjonowania państwa. Zadania Policji pozostają w ścisłym związku z bezpieczeństwem i porządkiem publicznym. Policja, najliczniejsza obecnie formacja⁸ w Rzeczypospolitej Polskiej zajmująca się problemami wyżej wymienionego bezpieczeństwa, jest zobligowana do poszukiwania coraz skuteczniejszych rozwiązań organizacji swych działań, a zatem ich racjonalizacji. Ulepszenie, o którym mowa, to inaczej racjonalizacja⁹, która jest wprost związana z usprawnianiem działalności Policji, zarówno w wymiarze wewnętrznym, jak i zewnętrznym. Racjonalizacja jest konsekwencją doskonalenia działań zorganizowanych, która wynika z kilku przesłanek:

- w związku z tym, że środowisko funkcjonowania Policji ulega zmianie, działania tej formacji muszą ulegać progresywnym przeobrażeniom;
- dotychczasowe działania usprawniające nastawione są na wysoką efektywność Policji, co zmusza do doskonalenia jej działań zorganizowanych;

⁵ Por. T. Sokólska, *Policja administracyjna ...*, s. 34.

⁶ Por. A. Matan, *Policja administracyjna jako funkcja administracji publicznej*, [w:] *Nauka administracji...*, s. 354.

⁷ Por. Z. Ścibiorek, B. Wiśniewski, R.B. Kuc, A. Dawidczyk, *Bezpieczeństwo wewnętrzne. Podręcznik akademicki*, Toruń 2017, s. 179.

⁸ Na dzień 01.01.2019 stan etatowy Policji wynosi 103.309 policjantów, www.info.policja.pl (dostęp: 12.06.2019).

⁹ Zob. M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego. Tom III*, Warszawa 1983, s. 7.

- w związku z nierównomiernością rozłożenia wewnętrznego potencjału Policji występuje w niej (jak w każdej organizacji) „luz organizacyjny”, którego prawidłowe rozpoznanie pozwoli (przy jednoczesnym dostrzeganiu prawno-organizacyjnych barier) zidentyfikować i określić zakres możliwości racjonalizacji działań tej formacji w warunkach zagrożeń i zdarzeń nadzwyczajnych mieszczących się w sferze jej właściwości¹⁰.

Podejmowane do tej pory przedsięwzięcia naukowo-badawcze w zakresie odzwierciedlonym tytułem niniejszej pracy nie znalazły swego kompleksowego rozwiązania. Traktowały bowiem odrębnie o zagadnieniach: doskonalenia bieżącej organizacji działań Policji oraz oddzielenie w sytuacjach kryzysowych, a także na czas zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny. Przedstawiona sytuacja problemowa skłania do przekonania, że problematyka racjonalizacji działań Policji w warunkach wystąpienia zagrożeń i zdarzeń nadzwyczajnych wymaga badań naukowych, w których rezultacie będzie można określić naukowo uzasadnione kierunki doskonalenia najliczebniejszej organizacji w systemie bezpieczeństwa publicznego państwa.

Przyjęto, że dla prawidłowego przebiegu badań niezbędne jest sformułowanie ogólnego i szczegółowych problemów badawczych, którym nadano formę pytań¹¹. Zatem ogólny problem badawczy przyjął formę pytania: **co i w jakim zakresie decyduje o sprawności działania Policji na poziomie lokalnym?**

W kontekście zarysowanej sytuacji problemowej założono, że rozwiązanie ogólnego problemu badawczego jest możliwe poprzez rozwiązanie następujących problemów szczegółowych:

- **jakie obszary związane z działalnością Policji decydują o jej sprawności działania?**
- **jaki jest zakres przedmiotowy odpowiedzialności Policji?**
- **jak warunki geograficzno-przestrzenne wpływają na organizację działań Policji?**
- **w jaki sposób organizowana jest działalność bieżącą Policji na poziomie lokalnym?**
- **w jaki sposób organizowane są działania Policji w sytuacjach kryzysowych?**
- **w jaki sposób organizowane są przygotowania obronne Policji?**
- **co obejmuje lokalna współpraca Policji w wymiarze krajowym?**
- **co obejmuje lokalna współpraca Policji w wymiarze międzynarodowym?**
- **jak dostosowuje się edukację dla bezpieczeństwa i porządku publicznego w kontekście sprawności działania Policji na poziomie lokalnym?**
- **jak policyjne szkolnictwo wyższe spełnia lokalne potrzeby Policji?**

Założono również, że rozwiązanie problemów przedstawionych powyżej będzie skuteczne tylko wówczas, kiedy przebiegnie według ściśle określonego planu¹². Stąd ważną

¹⁰ Por. J. Prońko, *Potrzeby i możliwości doskonalenia działań zorganizowanych*. Tom I [w:] B. Wiśniewski (red. nauk.), *Racjonalizacja zarządzania jednolitymi formacjami umundurowanymi odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo wewnętrzne*, Warszawa 2017, s. 23.

¹¹ Por. M. Łobocki, *Metody badań pedagogicznych*, Warszawa 1978, s. 56.

¹² Por. B.R. Kuc, Z. Ścibiorek, *Podstawy metodologiczne nauk o bezpieczeństwie*, Warszawa 2013, s. 115.

kwestią jest określenie celu badań, którego istotą powinno być „dążenie do wzbogacenia wiedzy o osobach, rzeczach i zjawiskach będących przedmiotem badań”¹³. Dążenie to znajdzie swoje podstawy w wiedzy naukowej oraz wieloletnim doświadczeniu badacza. Sprowadza się ono do określenia możliwości i kierunków pożądanych zmian w procesie organizacji działań policji w warunkach wystąpienia zagrożeń i zdarzeń o charakterze nadzwyczajnym. Związane jest z przyjęciem następującego celu badawczego, jako **poznania i ocena uwarunkowań prawno-organizacyjnych sprawnego działania Policji na poziomie lokalnym**.

Uwzględniając założone problemy, cel badań oraz dotychczasowy stan badań zagadnień odzwierciedlonych tytułem pracy badawczej uznano, że pełna realizacja procesu badawczego związana będzie z weryfikacją przyjętej ogólnej hipotez badawczej¹⁴ w brzmieniu: **sprawność działania Policji na poziomie lokalnym (wojewódzkim, powiatowym, miejskim) jest efektem rozwiązań prawno-organizacyjnych oraz poziomu współpracy krajowej i międzynarodowej, a także jakości edukacji dla bezpieczeństwa i porządku publicznego – uwzględniających lokalne środowisko bezpieczeństwa**.

W toku procesu badawczego wykorzystywano na miarę potrzeb teoretyczne i empiryczne metody¹⁵, techniki¹⁶ i narzędzia¹⁷ badawcze tj.:

- wnioskowanie dedukcyjne, w którym twierdzenia ogólne wywodzą się ze szczegółowych informacji¹⁸, co pozwoliło na ewentualne sformułowanie nowych konkluzji;
- wnioskowanie indukcyjne, w którym twierdzenia szczegółowe są wyprowadzane na podstawie ogólnych twierdzeń¹⁹, co pozwoliło na sformułowanie konkluzji opartych na tezach wynikających z badań empirycznych;
- analizę, będącą postępowaniem badawczym, polegającym na dekompozycji całości na części składowe lub wyodrębnianiu poszczególnych elementów całości w celu poznania całości dzięki poznaniu poszczególnych części²⁰, co pozwoliło na identyfikację zakresu przedsięwzięć składających się na proces racjonalizacji działań Policji w warunkach wystąpienia zagrożeń i zdarzeń nadzwyczajnych;
- metody empiryczne, wśród których stosowano sondaż diagnostyczny oraz studium przypadku.

¹³ W. Dutkiewicz, *Przewodnik metodyczny dla studentów pedagogiki*, Kielce 1996, s. 31.

¹⁴ Zob. M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego. Tom I*, Warszawa 1982, s. 745.

¹⁵ Por. L. Sołoma, *Metody i techniki badań socjologicznych*, Olsztyn 2002, s. 27.

¹⁶ Por. T. Domański, *Marketing dla menedżerów*, Warszawa 1988, s. 149.

¹⁷ Zob. A. Kamiński, *Metoda, technika, procedura badawcza w pedagogice empirycznej*, [w:] R. Wroczyński, T. Pilch (red.), *Metodologia pedagogiki społecznej*, Wrocław 1974, s. 54.

¹⁸ Por. M. Cieślarczyk, *Teoretyczne i metodologiczne podstawy badania problemów bezpieczeństwa i obronności państwa*, Siedlce 2009, s. 46.

¹⁹ Por. tamże, s. 46.

²⁰ Por. R. Podgórski, *Metodologia badań socjologicznych. Kompendium wiedzy metodologicznej dla studentów*, Bydgoszcz – Olsztyn 2007, s. 74.

Ważnym źródłem wiedzy była także analiza dokumentów, która pozwoliła na gromadzenie materiału badawczego.

Badania przeprowadzono w trzech etapach, sprowadzających się odpowiednio do:

- w etapie pierwszym: zidentyfikowania i opisanie problemów badawczych, określenia celu badań, określenia terenu badań, sprecyzowania hipotezy badawczej, dobrania stosownych metod i technik badawczych;
- w etapie drugim: dokonania wyboru terenu badań oraz realizacji badań;
- w etapie trzecim: zebrania i poddania analizie materiału naukowego służącego zweryfikowaniu przyjętej hipotezy oraz pisemnego opracowania wyników badań.

Złożoność problematyki podlegającej naukowej eksploracji w niniejszej pracy wymagała przyjęcia kilku ograniczeń niewpływających na jakość i kompletność procesu badawczego. Dotyczyły one w głównej mierze wykorzystania dokumentów jawnych i analizy polskich doświadczeń oraz doświadczeń słowackiej i czeskiej policji, z którą z racji obszaru odpowiedzialności współpracuje garnizon śląskiej Policji.

Część I

Zakres podstawowych obszarów eksploracyjnych

1.1. Lokalność środowiska bezpieczeństwa

Policja prowadzi działania wynikające z jej ustawowych zadań¹, jednakże z punktu naukowego poznając zakres przedmiotowo-podmiotowy jej działalności mamy do czynienia z przedmiotem poznania, który może posiadać rzeczywiste cechy fizyczne lub są to metafory, którym przypisano określone znaczenie. Jeżeli przedmiotem badań nauk o bezpieczeństwie jest ogólnie definiowane bezpieczeństwo, to należy podkreślić, że jest to metafora, która nie występuje w naturze biologicznej i fizycznej, ale może występować w naturze społecznej jako abstrakcja myślowa. Stąd możemy przyjąć, że przedmiot badań bezpieczeństwa posiada cechy przedmiotów istniejących intencjonalnie i przedmiotów istniejących rzeczywiście. Przedmiotem istniejącym intencjonalnie jest np. zagrożenie, stan i proces bezpieczeństwa, poczucie bezpieczeństwa. Natomiast przedmiotami poznania bezpieczeństwa istniejącymi rzeczywiście są np. instytucje, zasoby i środowisko bezpieczeństwa.

Z punktu logicznego bezpieczeństwo jest nazwą ogólną², ponieważ jego denotacja posiada wiele desygnatów o charakterze pojęciowym, jak i przedmiotowym, które mogą posiadać cechy fizyczne, są metaforami lub ideami. Bezpieczeństwo jako nazwa ogólna nie posiada cech fizycznych i biologicznych, ale niektórym jego desygnatom możemy przypisać cechy fizyczne. Desygnatami bezpieczeństwa mogą być obiekty i nazwy, których denotacja oznacza pewien zakres bezpieczeństwa. Desygnatami bezpieczeństwa mogą być instytucje bezpieczeństwa, które zaświadczają o określonym rodzaju bezpieczeństwa. Do instytucji bezpieczeństwa zasadne jest zaliczyć między innymi Policję, której misją jest służba społeczeństwu w celu ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego³.

W naukach o bezpieczeństwie poszerzonych o zakres poznawczy dotychczasowych nauk o obronności⁴ obszar badań opisujemy: przestrzenią geograficzną, miejscem

¹ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji..., art. 1 ust. 2.

² T. Kotarbiński, *Elementy teorii poznania, logiki formalnej i metodologii nauk*, Warszawa, 2003, s. 22-42.

³ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji..., art. 1. ust 1.

⁴ Do dnia 30.09.2018 roku istniały niezależne od siebie dwie dyscypliny: nauk o bezpieczeństwie i nauk o obronności. Od 1.10. 2018 roku z punktu formalnego istnieje dyscyplina nauki o bezpieczeństwie, ponieważ dyscyplina nauki o obronności została zlikwidowana. Pomimo to, że ustawodawca nie określił przyporządkowania

i cezurą czasową. Natomiast obiekt badań stanowić może: rzeczywistość społeczna bezpieczeństwa, zbiorowości i zbiory społeczne wchodzące w interakcje bezpieczeństwa; procesy i zjawiska społeczne wpływające na bezpieczeństwo; organizacje społeczne lub bezpieczeństwa i relacje pomiędzy nimi w zakresie kształtowania bezpieczeństwa oraz systemy i podsystemy, a także ich elementy kreujące bezpieczeństwo⁵. W tak określonym ogólnym obszarze i obiekcie badań bezpieczeństwa możemy sytuować przedmiot badań postrzegany jako: środowisko podmiotu bezpieczeństwa (globalne, regionalne, subregionalne lub lokalne), środowisko społeczne podmiotu bezpieczeństwa (człowiek, grupy społeczne, narody, ludzkość), wyzwania oraz szanse i zagrożenia podmiotu bezpieczeństwa, organizacje i instytucje bezpieczeństwa oraz wiele innych przedmiotów bezpieczeństwa z punktu ontologicznego.

W celu doprecyzowania zakresu prowadzonych badań zasadne jest zdefiniowanie, co w przedmiotowych badaniach rozumiane jest pod pojęciem lokalny zakres przedmiotowo-podmiotowy bezpieczeństwa. „Współczesna technika, rozwój cywilizacyjny społeczeństwa spowodował, że termin bezpieczeństwo jest rozumiany dwojako – jako bezpieczeństwo w skali makro – państwa, układu państw, kontynentu czy całego świata. Bezpieczeństwo w skali mikro zaś to bezpieczeństwo poszczególnych społeczności lokalnych (bloku, osiedla, gminy, powiatu, rejonu, województwa)”⁶.

Znaczenie lokalności może posiadać znaczenie potoczne, planistyczne oraz naukowe. Znaczenie potoczne lokalności odnosi się do niewielkiego obszaru i przestrzeni wraz z uwarunkowaniami antropogenicznymi i społecznymi. Postrzegając lokalność w ujęciu potocznym mamy na uwadze między innymi: miejscową ludność, lokalnego artystę, działacza, warunki społeczne odnoszące się do niewielkiego obszaru co sugeruje, że lokalność posiada charakter niewielkiej przestrzeni społecznej i fizycznej. W ujęciu planistycznym zakres planowanych działań posiada znaczenie do niewielkiej grupy społecznej lub małej jednostki administracyjnej organizacji społeczeństwa. Problem z rozumieniem lokalności dostrzegamy z punktu naukowego, ponieważ nie można jej określić precyzyjnie zbiorem tylko jej właściwych cech. Lokalność z punktu naukowego posiada charakter relatywny i to co jest postrzegane jako lokalne w innym ujęciu posiada znaczenie szersze lub zawężone. Znaczenie lokalny tak jak i znaczenie regionalny jest jednostką podziału większych przestrzeni, co z punktu bezpieczeństwa dodatkowo komplikuje możliwość kategoryzacji

pola poznawcze dyscypliny nauk o obronności do dyscypliny nauk o bezpieczeństwie, to jednak zasadne jest postrzegać obecną dyscyplinę nauki o bezpieczeństwie w szerszym kontekście poznawczym poszerzonym o byłe nauki o obronności. *Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 8 sierpnia 2011 r. w sprawie obszarów wiedzy, dziedzin nauki i sztuki oraz dyscyplin naukowych i artystycznych*, Dz. U. 2011 nr 179 poz. 1065 (uchylone 1.10.2018); *Rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 20 września 2018 r. w sprawie dziedzin nauki i dyscyplin naukowych oraz dyscyplin artystycznych*, Dz. U. 2018 poz. 1818.

⁵ Por. A. Czupryński, *Obszar oraz obiekt i przedmiot badań w naukach o bezpieczeństwie*, [w:] A. Czupryński, B. Wiśniewski, J. Zboina (red. nauk.), *Nauki o bezpieczeństwie. Wybrane problemy badań*, Józefów 2017, s. 29-34.

⁶ A. Urban, *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych*, Warszawa 2009, s. 11.

pojęcia, ze względu na występujące w nim zróżnicowane cechy od fizyczno-geograficznych po antropologiczne i społeczne.

Podział i kategoryzacja części świata w różnych kontekstach jest niespójny i różnorodny ze względu na cechy będące podstawą ich podziałów. W systemie pojęć wyszczególnia się między innymi regiony: polityczne, gospodarcze, administracyjne, geograficzne, kulturowe, antropologiczne i inne. Regionem jest określony obszar charakteryzujący się jednorodnością cech będących podstawą jego klasyfikacji. W każdym regionie ze względu na charakterystyczne cechy wyodrębnione na określonym poziomie poznawczym możemy wyróżnić podregiony, które ze względu na wyodrębnione cechy nazywamy makroregionami, a w nich wyodrębniamy subregiony.

W Unii Europejskiej do celów statystycznych od 2003 roku przyjęto jednolity podział na trzech poziomach⁷ NUTS (ang. *Nomenclature of Territorial Units for Statistics* – Klasyfikacja Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych). W klasyfikacji przyjęto trzy poziomy i na terytorium Polski wyodrębniono (rys. 1.1):

- NUTS 1 – 7 makroregionów grupujących województwa ze względu na zbliżone cechy rozwojowe;
- NUTS 2 – 17 regionów odnoszących się do obszarów województwa i dodatkowo wyodrębniony Region stołeczny;
- NUTS 3 – 73 podregiony utworzone na bazie powiatów o podobnych cechach rozwojowych.



Rys. 1.1. Podział Polski na jednostki terytorialne według Unii Europejskiej do potrzeb statystycznych

Źródło: <http://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/klasyfikacja-nuts/klasyfikacja-nuts-w-polsce/> [dostęp: 7.12.2018].

Według tego podziału lokalność województwa śląskiego sytuowana jest w Makroregionie Południowym wraz z województwem małopolskim, a wyodrębnione w województwie śląskim podregiony to: częstochowski, bielski, rybnicki, bytomski, gliwicki, katowicki, sosnowiecki, tyski.

⁷ Rozporządzenie Komisji (UE) 2016/2066 z dnia 21 listopada 2016 r. zmieniające załącznik do rozporządzenia (WE) nr 105/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustalenia wspólnej klasyfikacji Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NUTS), Dz. Urz. UE 2016 L 322 z dnia 29.11.2016.

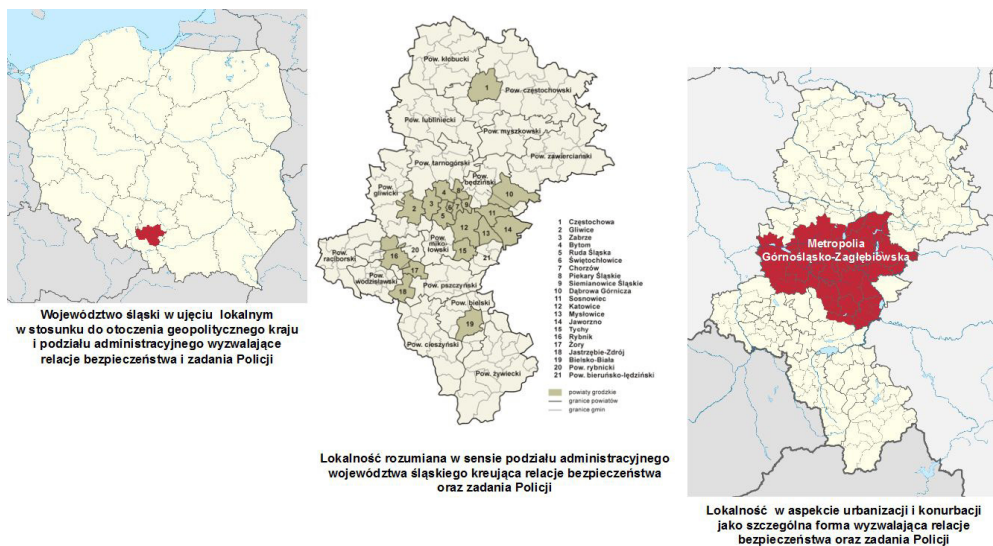
Obszar poznawczy w ujęciu lokalnym oznacza wyodrębnioną przestrzeń geograficzną, społeczną lub administracyjną pod względem jakichś cech. A zatem lokalność może być rozumiana jako przestrzenny wymiar bezpieczeństwa. Pojęcie lokalności posiada charakter relatywny, ponieważ lokalność zawsze odnosi się w sensie geograficznym i społecznym do nadrzędnej jednostki, której jest jakimś fragmentem. W ujęciu globalnym postrzegania świata lokalność może oznaczać dużą przestrzeń geograficzno-społeczną, np. region zamieszkiwany przez określoną grupę etniczną charakteryzujący się tą samą grupą cech. Natomiast w odniesieniu do tak wyodrębnionej przestrzeni geograficzno-społecznej rozumianej jako lokalna możemy ze względu na występujące subcechy wyodrębnić jeszcze inne poziomy lokalności. Do głównych cech wyróżniających określoną geograficzno-społeczną przestrzeń lokalną zalicza się jej autonomię i niezależność od centrum⁸. Czy w istocie współcześnie jest możliwe oddzielenie wpływów centrum na lokalność, jeżeli postawić tezę, że świat jest sieciocentryczny i rozwijają się w nim intensywnie procesy globalizacyjne. Jeżeli lokalność występuje w relacji do większej przestrzeni i w niej jest sytuowana to wpływy przestrzeni większej i innych lokalnych środowisk na siebie są nieuniknione i one wzmacniają lub obniżają zakres ich autonomii. A zatem lokalność wystąpi wtedy, jeżeli potrafi obronić swoją tożsamość i pewnego rodzaju inność, ale nie koniecznie opozycyjność wobec innych. Lokalność jest wyrazem istniejącej rzeczywiście pewnej sytuacji wewnątrz większej jednostki terytorialno-społecznej, która poprzez swą odrębność wyraża pewien stan świadomości społecznej. Lokalność tworzy się ze względu na jednorodność wyłaniających się cech społecznych, demograficznych i kulturowych w sposób uświadomiony lub ze względu na ich izolację w stosunku do szerszego otoczenia. Jeżeli rozważamy lokalność w rozumieniu bezpieczeństwa, to jego istotę podkreśla środowisko podmiotu bezpieczeństwa i jego specyfika wobec podmiotu bezpieczeństwa w ujęciu holistycznym. Wymiar bezpieczeństwa lokalnego „(...) obejmuje w stosownych do wspólnotowego lokalnego kręgu proporcjach wszystkie jego elementy (bezpieczeństwo ustrojowe, ład społeczny, bezpieczeństwo osobiste, bezpieczeństwo publiczne, porządek publiczny) mające charakter ogólnopaństwowy, ale uwzględnia także specyficzne dla danej społeczności lokalnej potrzeby, problemy, możliwości i formy aktywności”⁹. Zatem zapewnienie bezpieczeństwa lokalnego obejmuje szerokie spektrum bezpieczeństwa dotyczące zaspokojenia potrzeb człowieka niezbędnych do właściwego funkcjonowania w określonej przestrzeni publicznej. Lokalność jest rozumiana jako coś, co istnieje lub działa w relacji do określonej przestrzeni społecznej, geograficznej lub innej i jest specyficzne tylko dla tego obszaru, w którym istnieje lub działa. Lokalność cechuje pewien zespół czynników, poprzez który oddziela się tzw. „tutaj” od „tam”. Co oznacza, że „tutaj” jest lokalne, a „tam” oznacza szerszą przestrzeń społeczno-demograficzno-administracyjną. Stąd lokalność

⁸ W. Fehler, *Lokalny wymiar wewnętrznego bezpieczeństwa państwa*, [w:] W. Fehler (red. nauk.), *Bezpieczeństwo w środowisku lokalnym*, Warszawa 2009, s. 23.

⁹ Tamże, s. 24.

możemy wyodrębnić poprzez zespoły cech: przestrzeni geograficznej, zamieszkującej tę przestrzeń ludzi i ich wytwory kultury, zakres integracji pomiędzy mieszkającymi tam ludźmi ze względu na wspólne cechy kulturowe i społeczne oraz interesy, a także ich poczucie przynależności do owej lokalnej społeczności i wobec jej kreowanie postaw lojalności kulturowej i społecznej.

W przedmiotowych badaniach zakres poznawczy odnosi się do lokalności rozumianej relatywnie w stosunku do kraju w kontekście zadań Policji jako całości i Policji posiadającej zakres przypisanych kompetencji do jednostki administracyjnej państwa. W tym przypadku zakres lokalności rozumiany jest jako województwo śląskie, w którym sytuowany jest zakres odpowiedzialności komendy Wojewódzkiej Policji w Katowicach. Lokalność rozumiana jako wyodrębniony fragment administracyjny kraju posiada swoje cechy fizyczne i antropogeniczne (rys. 1.2).



Rys. 1.2. Lokalność w ujęciu relacji cech fizycznych i antropogenicznych

Źródło: podkład map, https://pl.wikipedia.org/wiki/Górnośląsko-Zagłębiowska_Metropolia#/media/

File:Locator_map_GZM_in_Silesian_Voivodeship.svg; https://pl.wikipedia.org/wiki/Województwo_Śląskie [dostęp: 10.09.2018].

Cechy fizyczne i antropogeniczne możemy sparametryzować i badać je pod względem ich wpływu na wyzwania i zagrożenia bezpieczeństwa. Do cech fizycznych zasadne jest zaliczyć: wielkość obszaru województwa (12333.09 km^2 – 14. miejsce co do wielkości w kraju), jego ukształtowanie geograficzne (nizinno-górzyste) wraz z naturalnym pokryciem (lasy ok. 400 tys. ha co stanowi 31,7% powierzchni województwa, rzeki, jeziora, bagna, użytki rolne 39,4%) i warunkami atmosferycznymi. Wyszczególnione cechy fizyczne zwłaszcza w połączeniu ze zmiennymi uwarunkowaniami klimatycznymi oraz zamierzonym lub

niecelowym naruszeniu zasad społecznego współżycia dostarczają wyzwań i zagrożeń bezpieczeństwa. Cechy fizyczne województwa śląskiego nie są przedmiotem oddziaływania Policji w zakresie kształtowania bezpieczeństwa publicznego i powszechnego, ale stanowią jego istotne otoczenia posiadające wpływ na jego stan i proces.

Cechy antropogeniczne wynikają z zamierzonej działalności człowieka dostosowującej i zmieniającej środowisko do potrzeb człowieka. Cechy antropogeniczne w środowisku lokalnym, którym jest region Śląska w administracyjnym rozumieniu jako województwo śląskie, posiadają duży wpływ na stan bezpieczeństwa publicznego i powszechnego, ponieważ urbanizacja wpływa na przestrzenne rozmieszczenie podmiotów bezpieczeństwa i organizacji bezpieczeństwa. Do cech antropogenicznych lokalnego środowiska fizycznego zalicza się: jednostki osadnicze (wsie, przysiółki, osady, dzielnice, miasta, konurbacje), obiekty komunikacji (drogi, linie kolejowe, dworce autobusowe oraz kolejowe, porty lotnicze, porty rzeczne oraz morskie, systemy poprzez które człowiek zarządza komunikacją i inne) zakłady przemysłowe i usługowe, organizacje i obiekty użyteczności publicznej oraz inne obiekty i systemy wytworzone przez człowieka w kontekście rozwoju cywilizacyjnego. Cechy antropogeniczne lokalnego środowiska bezpieczeństwa posiadają duży wpływ na stan i jakość bezpieczeństwa powszechnego i publicznego. Jest oczywiste, że związana z tym urbanizacja (do ogólnych obszarów urbanizacji zalicza się czynniki: demograficzny, ekonomiczny, społeczny, przestrzenno-architektoniczny oraz techniczny) województwa generują wyzwania i zagrożenia bezpieczeństwa powszechnego i publicznego. Wskaźnik urbanizacji województwa śląskiego wynosi ok. 78%, a zatem kumulacja podmiotów i przedmiotów bezpieczeństwa na stosunkowo niewielkiej przestrzeni geograficznej i administracyjnej powoduje istotne wyzwania i zagrożenia bezpieczeństwa.

W środowisku lokalnym oficjalnie od 2018 r. występuje konurbacja – Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia¹⁰, która powinna tworzyć warunki do rozwoju w ujęciu lokalnym i poprawy jakości życia i bezpieczeństwa obywateli, ale również jest wyzwaniem w zakresie kształtowania bezpieczeństwa powszechnego i publicznego. W aspekcie bezpieczeństwa lokalnego można postrzegać konurbację jak sublokalne środowisko bezpieczeństwa w województwie śląskim, a zarazem pewnego rodzaju innowację odnoszącą się do zadań samorządu lokalnego w zakresie bezpieczeństwa¹¹. Z punktu cech lokalności można wyszczególnić wiele sublokalnych środowisk bezpieczeństwa w relacji do innych struktur społecznych, urbanizacyjnych, ekonomicznych, antropogenicznych lub innych, ale w rozumieniu zadań podstawowych Policji na tym poziomie badań wydaje się to bezprzedmiotowe. Uogólniając należy podkreślić, że wielkość województwa i jego

¹⁰ Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim, Dz. U. 2017 poz. 730; Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 czerwca 2017 r. w sprawie utworzenia w województwie śląskim związku metropolitalnego pod nazwą „Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia”, Dz. U. 2017 poz. 1290.

¹¹ R. Pyka, *Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia jako innowacja w samorządzie terytorialnym. Szanse i wyzwania pierwszego w Polsce związku metropolitalnego*, wyd. Studia Lokalne i Regionalne nr 1(71)2018, Warszawa 2018.

poziom organizacji i rozwoju cywilizacyjnego wraz z naturalnym pokryciem stanowią istotny wpływ na poziom i jakość bezpieczeństwa człowieka.

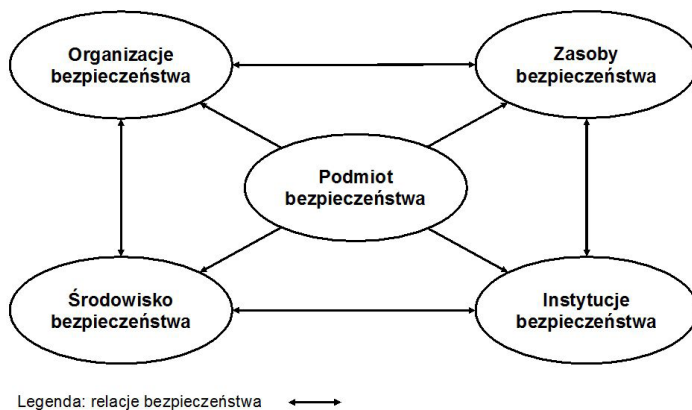
W ujęciu lokalnym środowiskiem społecznym podmiotu bezpieczeństwa (człowieka) jest grupa społeczna traktowana jako całość socjologiczna ludności zamieszkującej lub przebywającej na terytorium województwa śląskiego, zintegrowana na różnych poziomach spójności społecznej, z wytworzonymi subgroupami społecznymi, które niekiedy mogą posiadać zmienne cechy w tym patologiczne. Procesowi badań podlega jednostka i jej rola w grupie społecznej rozumianej jako całość i subgroupi rozwijające się w środowisku lokalnym, z którego przejmują specyficzne pozytywne i negatywne cechy. Środowisko lokalne postrzegane w całości raczej nie stwarza przesłanek do stawiania tezy o zagrożeniu bezpieczeństwa, ale jej poszczególne jednostki lub wytworzone subgroupi społeczne mogą kreować zagrożenia w ujęciu lokalnym i sublokalnym.

Środowisko lokalne może i powinno być postrzegane w aspekcie wyzwań oraz szans i zagrożeń bezpieczeństwa. Niewłaściwie postrzegane i interpretowane wyzwania oraz szanse mogą przerodzić się w realne zagrożenia. Z punktu działania Policji istotne znaczenie posiada poznanie lokalnego środowiska bezpieczeństwa, by podejmować właściwe działania prewencyjne. Na wyzwania i zagrożenia bezpieczeństwa wpływa lokalne środowisko. Stąd z punktu naukowego zasadne jest poddawać procesowi badań całość środowiska lokalnego w aspekcie generowania wyzwań i zagrożeń dla podmiotów bezpieczeństwa w zakresie bezpieczeństwa powszechnego i publicznego. Należy podkreślić, że podmiot bezpieczeństwa jako jednostka kreuje wyzwania i zagrożenia do bezpieczeństwa powszechnego i publicznego, ale w większym stopniu środowisko lokalne wywala wyzwania i zagrożenia, w którym funkcjonuje podmiot bezpieczeństwa. Stąd większy wpływ na postawy i zachowania społeczne w tym zakresie wywiera środowisko lokalne lub sublokalne niż jednostka.

1.2. Zakres poznawczy bezpieczeństwa

W procesie badań istotne jest sprecyzowanie zakresu badań bezpieczeństwa w ujęciu podmiotowym i przedmiotowym. Należy podkreślić, że bezpieczeństwo jako stan i proces nie może istnieć bez podmiotu bezpieczeństwa. Bezpieczeństwo jako nierozłączny element sfery życia społecznego nie jest tworzone do potrzeb instytucji, a dla podmiotu bezpieczeństwa, którym jest człowiek występujący w różnych grupach, rolach i interakcjach społecznych. Rozważając zakres podmiotowo-przedmiotowy bezpieczeństwa można wyróżnić w nim sześć głównych składników: (1) podmiot bezpieczeństwa, (2) organizacje bezpieczeństwa, (3) zasoby bezpieczeństwa, (4) instytucje bezpieczeństwa, (5) środowisko bezpieczeństwa oraz (6) relacje pomiędzy nimi (rys. 1.3).

Zakres podmiotowo-przedmiotowy eksploracji bezpieczeństwa



Rys. 1.3. Zakres podmiotowo-przedmiotowy eksploracji bezpieczeństwa

Źródło: opracowanie własne.

Centralnym punktem zainteresowania poznawczego bezpieczeństwem jest podmiot bezpieczeństwa, którym jest człowiek występujący w różnych relacjach społecznych:

indywidualnie, w różnych grupach społecznych, w składzie struktury etnicznej i prawnej narodu oraz jako całość ludzkości. Podstawowy podmiot bezpieczeństwa (człowiek) staje się przedmiotem zainteresowania poznawczego nauk o bezpieczeństwie w aspekcie jego systemu wartości i postaw społecznych, które zaświadczenia o jego stosunku do bezpieczeństwa indywidualnego oraz zbiorowości, w których funkcjonuje. Podmiot bezpieczeństwa żyjący w środowisku społecznym współuczestniczy w tworzeniu praw społecznych, a z drugiej strony wytworzone prawa społeczne wcześniej lub poza jego udziałem wpływają na jego kanony postępowania.

Z punktu poznawczego nie tylko badacze w dyscyplinie nauk o bezpieczeństwie (między innymi socjologia, pedagogika, psychologia, filozofia) dążą do zidentyfikowania systemów wartości i postaw określonego podmiotu bezpieczeństwa. Również instytucje bezpieczeństwa takie jak Policja, czy inne służby prowadzą eksploracje środowiska bezpieczeństwa, w którym funkcjonuje określony podmiot bezpieczeństwa, by na tej podstawie wnioskować stan bezpieczeństwa oraz kierunki jego zmian w ujęciu negatywnym i pozytywnym przestrzegania norm społecznych i prawnych. A zatem Policja jako instytucja bezpieczeństwa jest zainteresowana poznaniem postaw i uwarunkowań bezpieczeństwa w danym środowisku społecznym i antropologicznym.

Przedmiotem zainteresowania poznawczego nauk o bezpieczeństwie są organizacje bezpieczeństwa w ujęciu rzeczowym, czynnościowym i atrybutowym w aspekcie spełniania ich misji bezpieczeństwa. Do organizacji w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego należy Policja, która z jednej strony dokonuje eksploracji podmiotu bezpieczeństwa i jego środowiska, a z drugiej strony jest przedmiotem zainteresowania badaczy w zakresie spełniania jej misji bezpieczeństwa. Przedmiotem poznania nauk o bezpieczeństwie są wszystkie organizacje, które w jakimś zakresie monitorują, kształtują i egzekwują określony poziom bezpieczeństwa. Nauki o bezpieczeństwie dążą do poznania i oceny funkcjonowania wpływu na bezpieczeństwo organizacji bezpieczeństwa w aspekcie jej części składowych (struktury), wyszkolenia jej personelu, wyposażenia i sprawności działania, zdolności wchodzenia w interakcje współpracy z innymi organizacjami bezpieczeństwa. Uogólniając możemy postawić tezę, że następuje proces ewaluacji. Niektórzy badacze stawiają tezę, że w procesie badania bezpieczeństwa należy rozdzielić poznanie od wartościowania. W naukach o bezpieczeństwie poprzez proces poznania dokonujemy ewaluacji bezpieczeństwa, a zatem teza o rozdzieleniu poznania i wartościowania nie zawsze jest zasadna. Policja jako organizacja mająca zapewnić bezpieczeństwo i porządek publiczny dokonuje również procesu ewaluacji nie tylko poziomu bezpieczeństwa, ale również oceny działania Policji w zakresie kształtowania bezpieczeństwa.

Ważnym aspektem poznawczym nauk o bezpieczeństwie są zasoby bezpieczeństwa postrzegane w ujęciu osobowym i przedmiotowym. Zakres zasobów osobowych bezpieczeństwa, to przygotowani i wyszkoleni personel organizacji bezpieczeństwa, który realizuje jej podstawowe zadania. Ważnym aspektem poznawczym jest baza materialna bezpieczeństwa, zaświadczenia o zdolności lub niewydolności do działania. Stąd z punktu

nauk o bezpieczeństwie poszukujemy relacji, jakie występują pomiędzy posiadany potencjałem a zdolnością i ujemnością jego wykorzystania i jakie w tym obszarze uzyskuje się efekty. Policja dysponuje określonym potencjałem osobowym i przedmiotowym. Stąd również poszukuje w procesie poznania odpowiedzi na podstawowy problem, jak używać posiadany potencjał, by osiągać wysokie wskaźniki sprawności i skuteczności działania.

Jedną z kategorii poznawczych nauk o bezpieczeństwie są instytucje bezpieczeństwa rozumiane z punktu socjologicznego jako trwałe elementy ładu społecznego i prawnego, uregulowane i usankcjonowane formy, metody i normy działalności rozwiązywania problemów bezpieczeństwa. Zespół norm kulturowych i prawnych wynikający z postaw podmiotu bezpieczeństwa, uwarunkowań kulturowych oraz rozwoju cywilizacyjnego podmiotu bezpieczeństwa.

Środowisko bezpieczeństwa jest przedmiotem zainteresowania poznawczego nauk o bezpieczeństwie w aspekcie jego wpływu na podmiot bezpieczeństwa oraz funkcjonowanie organizacji bezpieczeństwa. Środowisko bezpieczeństwa jest kreowane przez podmiot bezpieczeństwa, ale można postawić tezę, że to środowisko w większym zakresie wpływa na postawy i zachowania społeczne w aspekcie bezpieczeństwa niżli jednostka ma możliwość sprawczą zmian w środowisku bezpieczeństwa. Stąd poznanie mechanizmów rozwoju i wpływu środowiska bezpieczeństwa na jego podmiot i przedmiot są istotne z punktu poznawczego.

Efektym poznania podmiotowo-przedmiotowego bezpieczeństwa powinno być stworzenie pragmatycznej koncepcji poprawy rzeczywistości. W tym ujęciu pragmatyzm polega na realistycznej ocenie rzeczywistości bezpieczeństwa i podejmowanie takich działań, które są skuteczne. Pragmatyzm poprawy rzeczywistości bezpieczeństwa przejawia się w doskonaleniu struktur organizacyjnych i kierowniczych, sprawności działania poprzez podnoszenie jakości wyszkolenia i wyposażenia. A zatem jednym z głównych elementów poprawy rzeczywistości bezpieczeństwa jest doskonalenie w procesie edukacji personelu organizacji bezpieczeństwa, ale również edukowanie podmiotów bezpieczeństwa w zakresie zagwarantowania sobie przetrwania i rozwoju.

Można postawić tezę, że zakres eksploracji bezpieczeństwa w ujęciu podmiotowo-przedmiotowym organizacji jaką jest Policja zmierza do poprawy zagwarantowania jakości bezpieczeństwa społeczeństwu, a z drugiej strony poprawy sprawności i skuteczności działania Policji jako organizacji bezpieczeństwa. Z punktu poznania naukowego badacz bezpieczeństwa zwykle skupia się na poszukiwaniu związków i zależności kreujących określony poziom bezpieczeństwa i z punktu teoretycznego wskazuje kierunki zmian. Wprowadzenie zmian praktycznych jest poza kompetencjami badacza, natomiast z punktu poznania uwarunkowań bezpieczeństwa przez organizację bezpieczeństwa powoduje bezpośredni wpływ na pragmatyczną poprawę rzeczywistości społecznej bezpieczeństwa.

Uogólniając, Policja jako organizacja bezpieczeństwa, dokonuje eksploracji zagrożeń bezpieczeństwa w obszarze odpowiedzialności w ujęciu podmiotowym, sprawności i skuteczności jej działania, oceny jej zasobów bezpieczeństwa i konieczności ich odtwarzania oraz samodoskonalenia w aspekcie wyszkolenia, spełniania norm prawnych i społecznych bezpieczeństwa w określonym środowisku.

1.3. Aksjologiczne aspekty poznania bezpieczeństwa

Pomimo że w wielu dyscyplinach stawia się tezę, iż należy rozdzielić poznanie od wartościowania, to w naukach o bezpieczeństwie wydaje się to niecelowe. Nerozłącznym elementem poznania w naukach o bezpieczeństwie jest wartościowanie. W ujęciu esencjalizmu metodologicznego następuje odkrycie istoty nauk o bezpieczeństwie i ich opisanie w formie twierdzeń i definicji. W ujęciu nominalizmu metodologicznego następuje wyjaśnienie przyczyn istoty bezpieczeństwa poprzez stawianie pytań dopełnienia. Z punktu poznania naukowego w ujęciu aksjologicznym następuje spełnienie trzech funkcji nauki: deskryptywnej, eksplanacyjnej i diagnostycznej. Z punktu pragmatycznego nauki o bezpieczeństwie wymagają podejścia aksjologicznego, ponieważ efektem poznawania naukowego może być poprawa jakości bezpieczeństwa. Przy takim podejściu spełniana jest funkcja prognostyczna, wskazująca kierunki zmian. Aksjologii przypisuje się trzy znaczenia: szczegółowej teorii wartości – wchodzącej w skład teorii wartości każdej dyscypliny naukowej; działu filozofii jako ogólnej teorii wartości posiadającej związek z etycznymi koncepcjami dobra oraz pragmatycznej koncepcji jako subiektywnej poprawy rzeczywistości. Aspekty aksjologiczne bezpieczeństwa w głównym stopniu dotyczą szczegółowej teorii wartości oraz pragmatycznej koncepcji¹².

Teoria wartości posiada związki z ekonomią i społeczną potrzebą pracy, a zatem w ujęciu teorii bezpieczeństwa posiada ona wartość autoteliczną, której nie możemy przypisać znaczenia kwotowego, a tylko znaczenie wartości samej w sobie, która jest potrzebą społeczną człowieka, ponieważ gwarantuje podmiotowi bezpieczeństwa wartości egzystencjonalne i społeczne. Stąd dążenie do uzyskania wysokiego poziomu bezpieczeństwa jest pochodną rozwoju cywilizacyjnego, w którym funkcjonuje człowiek. Poziom bezpieczeństwa jest wartością subiektywną i posiada znaczenie psychiczne dla podmiotu bezpieczeństwa, a zatem z tego powodu nie może posiadać znaczenia wartości materialnej, którą z punktu ekonomicznego możemy wycenić w aspekcie poniesionych nakładów bieżących i inwestycyjnych w bezpieczeństwo, ponieważ nie możemy określić uzyskanych efektów, które są nieporównywalne i subiektywne dla każdego podmiotu bezpieczeństwa i posiadają znaczenie komparatywne. Problemem w laboratoryjnej teorii wartości jest precyzyjna

¹² Por. A. Czupryński, *Aksjologiczne aspekty bezpieczeństwa*, Europejski Przegląd Prawa i Stosunków Międzynarodowych nr 4 (35), Warszawa 2015, s. 71-84.

definicja społecznie potrzebnego bezpieczeństwa, społeczna potrzeba będąca potrzebą uzależnioną od subiektywnych wyborów konsumentów bezpieczeństwa, preferowanych wartości w aspekcie rozwoju cywilizacyjnego. Stąd aksjologiczne aspekty bezpieczeństwa materializują się w pragmatycznej koncepcji bezpieczeństwa. Znaczenie pragmatycznej koncepcji bezpieczeństwa wynika z jej użyteczności, która również jest subiektywna.

Każdy przedmiot badań w tym przedmiot badań nauk o bezpieczeństwie może posiadać charakter egzystencjonalny, co oznacza, że dany przedmiot istnieje. Ujęcie egzystencjonalne przedmiotu badań w naukach o bezpieczeństwie wskazuje, że owo istnienie przedmiotu badań posiada znaczenie tylko dla człowieka, który posiada między innymi cechy fizyczne. Człowiek jako byt posiadający cechy egzystencjonalne i esencjonalne jest nośnikiem cech bezpieczeństwa. Bezpieczeństwo postrzegane jest jako procesy, które mają związek z bytem egzystencjonalnym i z tego powodu możemy postrzegać je jako jego esencję i potrzebę. Człowiek jako istota materialna, biologiczna i społeczna tworzy swoją „naturę” bezpieczeństwa w zależności do uwarunkowań, w których funkcjonuje nadając sens swojej egzystencji. Egzystencjonalne postrzeganie bezpieczeństwa wskazuje, że bezpieczeństwo nie posiada cech materialnych ani biologicznych jest metaforą, w której człowiek określa swoje potrzeby. Zatem bezpieczeństwo, odwołując się do Platona, możemy postrzegać jako pewnego rodzaju idee, które warunkują poziom egzystencji człowieka. Skoro bezpieczeństwu nie możemy przypisać cech bytu naturalnego, to przedmiotem badań są również idee, które definiują zakres potrzeb podmiotu bezpieczeństwa. Człowiek jako byt fizyczny, biologiczny i społeczny kreuje swoje bezpieczeństwo poprzez definiowanie jego idei i materializowanie jej w procesach bezpieczeństwa oraz artefaktach bezpieczeństwa posiadających cechy materialne tj. materię, energię i relacje, co z jednej strony wskazuje na system, a z drugiej na istnienie elementów bezpieczeństwa w ideach i rzeczach.

Zakres przedmiotowo-podmiotowy bezpieczeństwa wzajemnie się przenika (podmiot bezpieczeństwa, organizacje bezpieczeństwa, zasoby bezpieczeństwa, instytucje bezpieczeństwa, środowisko bezpieczeństwa, relacje bezpieczeństwa) i uzupełnia. Oznacza to, że badane przedmioty materialne bezpieczeństwa (artefakty, organizacje, inne przedmioty) w aspekcie ich użyteczności dla podmiotu bezpieczeństwa wpływają na poziom bezpieczeństwa, ale ich sprawność i skuteczność oraz użyteczność zależą od podmiotu bezpieczeństwa, który je tworzy dla własnych potrzeb. A zatem problemem jest zidentyfikowanie potrzeb bezpieczeństwa i w ujęciu aksjologicznym ich kreowanie. Stąd nie zasadne jest rozdzielne postrzeganie przedmiotów bezpieczeństwa i ich podmiotów, ponieważ jedno bez drugiego nie może istnieć.

Szczegółowa teoria wartości bezpieczeństwa skupia się na identyfikacji potrzeb i zagrożeń bezpieczeństwa oraz organizowania współpracy pomiędzy organizacjami i instytucjami bezpieczeństwa w zakresie obniżania poziomu zagrożeń w środowisku społecznym. A zatem identyfikacja potrzeb podmiotu bezpieczeństwa oraz zagrożeń bezpieczeństwa wyzwała konieczność współpracy i racjonalizacji zmierzającej do usprawnienia ochrony bezpieczeństwa i przeciwdziałania jego zagrożeniom oraz ich obniżania do możliwie

najniższego poziomu, a właściwie poziomu akceptowanych zagrożeń, które są nieuniknione, ale są monitorowane i z punktu społecznego znane. Racjonalizację bezpieczeństwa zasadne jest postrzegać w kategoriach usprawnienia współpracy w kontekście potrzeb środowiska lokalnego. Zakres współpracy na poziomie organizacji bezpieczeństwa dotyczy wymiany informacji o bezpieczeństwie oraz potrzebach podmiotu bezpieczeństwa pomiędzy organizacjami bezpieczeństwa i organizacjami społecznymi, które podejmują zadania na rzecz monitorowania i poprawy bezpieczeństwa. Szczególnym przedmiotem ich zainteresowania są zagrożenia bezpieczeństwa, które przyjmują wartość subiektywną dla każdego podmiotu bezpieczeństwa, ale w systemie instytucjonalnych norm i wartości posiadają jego sklasyfikowany poziom. Zatem organizacje bezpieczeństwa monitorują poziom zagrożeń i obniżają go do poziomu akceptowanych norm społecznych.

W pragmatycznej koncepcji bezpieczeństwa zmierza do zmaterializowania racjonalizacji działania w aspekcie jej usprawnienia. Obszary pragmatycznej koncepcji poprawy bezpieczeństwa dotyczą organizacji bezpieczeństwa, sprawności ich działania oraz tych elementów, które sprawność organizacji bezpieczeństwa implikują (między innymi: wykształcenie członków organizacji bezpieczeństwa, ich wyposażenie indywidualne i zbiorowe oraz permanentna edukacja społeczeństwa w obszarze bezpieczeństwa). Proces racjonalizacji bezpieczeństwa wymaga ewaluacji: poziomu bezpieczeństwa, sprawności oraz skuteczności organizacji bezpieczeństwa. Zatem teza, że od poznania bezpieczeństwa nie można oddzielić wartościowania wydaje się być zasadna, ponieważ brak wartościowania uniemożliwia uruchomienie procesów jego racjonalizacji.

Uogólniając społeczność lokalna była prawzorem tworzenia się struktur politycznych i admiracyjnych państwa, ponieważ powstawała z potrzeby społecznej i wystarczyły do jej powstania podstawowe trzy elementy: (1) wydzielone terytorium, które zamieszkiwała (2) określona ludność (3) posiadająca świadomość swojej odrębności ze względu na cechy antropologiczne, kulturowe ekonomiczne lub inne. Można postawić tezę, że wyodrębnianie się społeczności lokalnej było warunkowane jej względami bezpieczeństwa, a czynniki zaświadczone o lokalności były jej spoiwem integrującym.

Analizując obecne wspólnoty lokalne w aspekcie poznania warunków bezpieczeństwa można postawić tezę, że nastąpił ich zanik w pierwotnym kształcie, ponieważ wiążącym dla nich czynnikiem obecnie jest tylko miejsce zamieszkania, które też nabiera cech otwartości. Ze względów ekonomicznych element łączący miejsce zamieszkania z miejscem pracy jako pewnego rodzaju wyznacznik lokalności również traci swoje pierwotne uzasadnienie. A zatem, jeżeli obniża się czynnik łączący zamieszkanie z zatrudnieniem, powoduje to osłabienie cech integracyjnych społeczności lokalnej. W przypadku Śląska pierwotnym czynnikiem podtrzymującym więzi lokalne było zatrudnienie w kopalni. A zatem na Śląsku społeczność górnicza była wyznacznikiem specyficznej kultury pracy i bycia. Lokalność była traktowana jako kategoria opisowa i analityczna społeczeństwa,

w postrzeganiu jej problemów bezpieczeństwa¹³. Lokalność może być rozumiana w ujęciu szerokim i wąskim. W ujęciu szerokim lokalność jest układem odniesienia do strategii tworzenia tożsamości, a w ujęciu wąskim jako obecność do określonego układu odniesienia. Obecnie podstawowa cech lokalności – zamknięcie się na wpływy zewnętrzne straciła swoje znaczenie. Zatem również procesy bezpieczeństwa nie posiadają specyficznych cech, tożsamy dla społeczności lokalnej, a raczej posiadają wymiar uniwersalny związany z szerszymi uwarunkowaniami antropogenicznymi związanymi z większą przestrzenią np. kraju lub kontynentu.

¹³ Por. A. Majer, *Lokalność w cieniu globalizacji*, Lublin-Polonia Vol. XXXVI, 2, Lublin 2011, s. 28.

1.4. Pojęcie i istota bezpieczeństwa publicznego

Bezpieczeństwo publiczne to pojęcie złożone, niejednoznacznie, występujące i stosowane w różnych kontekstach. Niekiedy nawet utożsamiane z bezpieczeństwem narodowym¹⁴ jako że termin „publiczny” wskazuje, że coś „dotyczy całego społeczeństwa lub jakiejś zbiorowości” lub jest „dostępny lub przeznaczony dla wszystkich”¹⁵. Bezpieczeństwo publiczne jest relatywnie nowym terminem¹⁶ powstałym na przełomie XIX i XX w. w związku z zagrożeniami związanymi z rewolucją techniczną, uprzemysłowieniem oraz rozwojem miast¹⁷. Na przestrzeni wielu lat zakres treściowy tego pojęcia ulegał zmianom, dostosowując się do przemian życia społecznego, pojawiających się nowych niebezpieczeństw, zmieniającego się prawa, moralności, etyki oraz zwyczajów¹⁸.

„Bezpieczeństwo publiczne urasta do najważniejszych problemów społecznych. Myśliciele okresu Oświecenia, a zwłaszcza przedstawiciele koncepcji umowy społecznej, przywiązywali wielką wagę do tych pojęć jako podstawowej przesłanki inicjującej powstanie państwa w ogóle. Uważali oni, bowiem, że potrzeba zapewnienia bezpieczeństwa grupom społecznym oraz poszczególnym jednostkom skłoniła je do pewnej rezygnacji z przyznanego im przez naturę prawa nieograniczonej wolności na rzecz suwerena, który otrzymał zadanie stworzenia określonej struktury państwowej i ustalenia zasad działania państwa oraz poszczególnych jednostek. Poprzez zawarcie odpowiedniej umowy społecznej między społecznością danej grupy a suwerenem określono zakres rezygnacji jednostek ludzkich z nieograniczonej wolności, ustalając zarazem zakres działania władzy suwerena wobec poszczególnych jednostek ludzkich, zapewniając w ten sposób bezpieczeństwo publiczne oraz bezpieczeństwo poszczególnych jednostek ludzkich”¹⁹. Uważa się, że zapewnienie bezpieczeństwa publicznego danej społeczności stanowi podstawowy

¹⁴ Por. W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie, uwarunkowania, system*, Warszawa 2011, s. 235.

¹⁵ <https://sjp.pwn.pl/szukaj/publiczny.html> [dostęp:1.06.2019].

¹⁶ Por. R. Gwardyński, *Możliwości doskonalenia działań prewencyjnych Policji*, Wrocław 2019, s. 76.

¹⁷ Por. S. Mordwa, *Bezpieczeństwo publiczne*, [w:] J. Dzieciuchowicz (red. nauk.), *Usługi nierynkowe w przestrzeni miejskiej Łodzi*, Łódź 2006, s. 42.

¹⁸ Por. A. Misiuk, *Instytucjonalny system bezpieczeństwa wewnętrznego*, Warszawa 2013, s. 20.

¹⁹ B. Wiśniewski, D. Podleś, *Bezpieczeństwo publiczne*, [w:] B. Wiśniewski, S. Zalewski (red. nauk), *Bezpieczeństwo wewnętrzne w ujęciu systemowym i zadań administracji publicznej*, Bielsko-Biała 2006, s. 19.

warunek duchowego i materialnego rozwoju całej grupy zorganizowanej w państwo i żyjących w tym państwie jednostek ludzkich²⁰. Zapewnienie bezpieczeństwa oraz spokoju i porządku publicznego należy do zadań wielu organów administracji publicznej, zarówno z systemu administracji rządowej, jak i samorządowej. Część z nich odgrywa jednak w tym zakresie rolę podstawową, ponieważ są one specjalnie powołane do realizacji zadań z dziedziny bezpieczeństwa i porządku publicznego. Tę administrację tworzą w szczególności minister właściwy do spraw wewnętrznych, Straż Graniczna i Policja, a także Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Krajowa Administracja Skarbowa oraz Centralne Biuro Antykorupcyjne²¹.

„Bezpieczeństwo publiczne” wymaga jednoznacznej interpretacji, co wynika z jego stosowania choćby w różnych zapisach prawa zawierających w swych treściach ów termin. Bezpieczeństwo publiczne znajduje się w tak istotnych dla życia społecznego aktach prawnych, jak²²:

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (art. 31. ust. 1 pkt 3)²³;
- ustawa o działach administracji rządowej (art. 29 ust. 1. pkt 1²⁴);
- ustawa o samorządzie województwa (art. 14.ust. 1. pkt 14²⁵);
- ustawa o samorządzie powiatowym (art. 4 ust. 1. pkt. 15²⁶);
- ustawa o Policji (ar. 1 ust. 1²⁷);
- ustawa Prawo o zgromadzeniach (art. 28. ust. 1. pkt 2²⁸);
- ustawa o powszechnym obowiązku obrony (art. 76, ust. 8. pkt 4, lit.)²⁹;
- ustawa o działaniach antyterrorystycznych (art. 15. ust. 5. pkt 1)³⁰;
- ustawa Kodeks karny (art. 217a)³¹.

²⁰ Por.: S. Pikulski, *Podstawowe zagadnienia bezpieczeństwa publicznego*, [w:] J. Fiebiga, M. Roga, A. Tyburska (red. nauk.), *Bezpieczeństwo to wspólna sprawa. Ochrona bezpieczeństwa publicznego – rozwiązania systemowe w skali kraju i regionu. Materiały poseminaryjne*, Szczytno 2002, s. 39; S. Pikulski, *Podstawowe zagadnienia bezpieczeństwa publicznego*, [w:] W. Bednarek, S. Pikulski (red.), *Materiały z konferencji naukowej – Mierki 26-27.10.2000 r., Prawne i administracyjne aspekty bezpieczeństwa osób i porządku publicznego w okresie transformacji ustrojowo-gospodarczej*, Olsztyn 2000, s. 99-104.

²¹ Por. B. Wiśniewski, D. Podleś, *Bezpieczeństwo publiczne*, [w:] B. Wiśniewski, S. Zalewski (red. nauk.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne...*, s. 19.

²² Por. R. Gwardyński, *Możliwości doskonalenia ...*, s. 76.

²³ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Dz. U. 1997 nr 78, poz. 483 ze zm.

²⁴ *Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej*, Dz. U. 1997 nr 141 poz. 943 ze zm.

²⁵ *Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa*, Dz. U. 1998 nr 91 poz. 576 ze zm.

²⁶ *Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym*, Dz. U. 1998 nr 91 poz. 578 ze zm.

²⁷ *Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji*, Dz. U. 1990 nr 30 poz. 179 ze zm.

²⁸ *Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. Prawo o zgromadzeniach*, Dz. U. 2015 poz. 1485 ze zm.

²⁹ *Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz. U. 1967 nr 44 poz. 220 ze zm.

³⁰ *Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych*, Dz. U. 2016 poz. 904 ze zm.

³¹ *Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny*, Dz. U. 1997 nr 89 poz. 553 ze zm.

Próby zdefiniowania pojęcia „bezpieczeństwo publiczne” podejmowane były niejednokrotnie w polskiej literaturze naukowej³². W zasadzie wszyscy autorzy zajmujący się tym problemem uważają interesujące nas pojęcie za „nieokreślone”, a więc trudne do zdefiniowania³³. Istotny wkład w proces identyfikacji tego pojęcia wnieśli, nic nie ujmując innym, przedstawiciele takich dyscyplin naukowych, jak: nauki prawne, nauki o polityce i administracji oraz nauki o bezpieczeństwie.

„Rozpatrując bezpieczeństwo publiczne jako przedmiot działalności ochronnej organów administracji państwowej, można stwierdzić, że jest nim pewien pozytywny i jednocześnie pożądany stan wewnątrz państwa, gwarantujący jego istnienie i prawidłowy rozwój. Zgodnie z zasadami podziału dychotomicznego, jeżeli uznajemy za pożądany stan określany jako bezpieczeństwo publiczne, musi istnieć również stan przeciwny, który można określić, jako niebezpieczeństwo publiczne. Ponieważ zarówno ochrona bezpieczeństwa publicznego, jak i zwalczanie niebezpieczeństwa należy do organów państwowych, zrozumiałe jest, że również i do nich należy określenie, co jest zgodne z bezpieczeństwem, a co stanowi jego zagrożenie. Z takimi określeniami spotykamy się najczęściej w przepisach różnych aktów prawnych, najczęściej w przepisach prawa karnego i karno-administracyjnego”³⁴.

W badanej literaturze pojęcia bezpieczeństwa publicznego wyjaśnia się, jako takiego stanu, w którym „ogółowi obywateli indywidualnie nieoznaczonych, żyjących w (...) państwie i społeczeństwie, nie grozi żadne niebezpieczeństwo, i to niezależnie od tego, jakie byłoby jego źródło”³⁵. Z powyższego stwierdzenia wynika, że bezpieczeństwo publiczne można przyporządkować do określonego stanu faktycznego³⁶. Zupełnie inaczej interpretuje ten rodzaj bezpieczeństwa E. Pływaczewski³⁷, który stwierdza, że „bezpieczeństwo publiczne jest wyższym stopniem porządku publicznego”³⁸.

Interesujące stanowisko w kwestiach interpretacyjnych prezentuje J. Zaborowski³⁹, który uważa, że bezpieczeństwo publiczne to „taki 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

³² Tamże.

³³ Por. E. Ura, *Prawo administracyjne. Część druga*, Rzeszów 1997, s. 97; M. Wierzbowski i inni (red. nauk.) *Prawo administracyjne*, Warszawa 2000, s. 602.

³⁴ Por. B. Wiśniewski, D. Podleś, *Bezpieczeństwo publiczne*, [w:] B. Wiśniewski, S. Zalewski (red. nauk), *Bezpieczeństwo wewnętrzne...*, s. 20.

³⁵ E. Ura, *Pojęcie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Państwo i Prawo nr 2/1974, s. 76.

³⁶ Por. E. Ura (red.), *Prawo administracyjne. Część II*, Rzeszów 1997, s. 98.

³⁷ Por. J. Widacki, P. Sarnecki, *Ustrój i organizacja Policji w Polsce oraz jej funkcje i zadania w ochronie bezpieczeństwa i porządku (Reforma Policji – część I)*, Warszawa-Kraków 1997.

³⁸ E. Pływaczewski, *Przestępstwo czynnej napaści na funkcjonariusza publicznego*, Toruń 1985, s. 16.

³⁹ Por.: J. Zaborowski, *Prawne środki zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Warszawa 1977; J. Zaborowski, *Administracyjno-prawne ujęcie pojęć „bezpieczeństwo publiczne” i „porządek publiczny”. Niektóre uwagi w świetle unormowań prawnych 1983-1984*, Zeszyty Naukowe ASW nr41/1985.

korzystanie przez te jednostki z praw i swobód zagwarantowanych konstytucją i innymi przepisami prawa⁴⁰. W podobnym duchu definiuje również porządek publiczny jako stan faktyczny wewnątrz państwa, regulowany normami prawnymi i pozaprawnymi (.), których przestrzeganie umożliwi normalne współżycie jednostek w organizacji państwowej⁴¹.

Równie ciekawą interpretację bezpieczeństwa publicznego znaleźć można w pracy Z. Kijaka⁴², który zwraca uwagę na brak tożsamości obu stanów, a także na dynamizm i zewnętrzną ich zależność od całego szeregu czynników zewnętrznych. Podejmując próbę określenia pojęcia, prezentuje pogląd⁴³, że bezpieczeństwo publiczne to „pożądany stan faktyczny wewnątrz państwa, który niezależnie od szkód wywołanych przez ludzi, siły natury i technikę umożliwi funkcjonowanie całokształtu organizacji państwowych, społecznych, (.) prywatnych itd. oraz zachowanie życia, zdrowia i mienia osób, żyjących w tym państwie”⁴⁴.

Intrygujący jest również w tej materii pogląd J. Koniecznego uważającego, że bezpieczeństwo publiczne to „zespół środków prawnych, warunków i instytucji chroniących życie, zdrowie i mienie, środowisko, ustrój, suwerenność państwa przed zjawiskami groźnymi dla ładu prawnego; w znaczeniu węższym – ochrona ustroju i suwerenności przed zamachami na podstawowe instytucje publiczne, społeczne i prywatne”⁴⁵.

Natomiast S. Pieprzny uważa bezpieczeństwo publiczne za „pewien pozytywny stan w państwie. Zakres podmiotowo-przedmiotowy bezpieczeństwa publicznego to państwo wraz ze swoim ustrojem i innymi urządzeniami oraz obywatele”⁴⁶. A. Misiuk określa bezpieczeństwo publiczne jako „stan braku zagrożenia dla funkcjonowania organizacji państwowej i realizacji jej interesów, umożliwiający normalny, swobodny jej rozwój”⁴⁷. Interesujący jest także pogląd M. Lisieckiego dotyczący rozumienia pojęcia „bezpieczeństwa publicznego”. M. Lisiecki krytykuje w sposób zdecydowany nieład pojęciowy istniejący w funkcjonujących przepisach prawnych, czego konsekwencją jest nieostre formułowanie zakresów działania instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo państwa, tworzenie złych, często zbędnych struktur organizacyjnych, powstawania sporów kompetencyjnych, niewłaściwego funkcjonowania tej sfery⁴⁸. Ciekawym w tej materii

⁴⁰ Por. J. Zaborowski, *Administracyjno-prawne ujęcie pojęć...* wyd. cyt., s. 129.

⁴¹ Tamże, s. 130.

⁴² Por. Z. Kijaka, *Pojęcie ochrony porządku publicznego w ujęciu systemowym*, Zeszyty Naukowe ASW nr 47/1987.

⁴³ Por. B. Wiśniewski, D. Podleś, *Bezpieczeństwo publiczne*, [w:] B. Wiśniewski, S. Zalewski (red. nauk), *Bezpieczeństwo wewnętrzne...*, s. 19.

⁴⁴ Por. Z. Kijaka, *Pojęcie ochrony porządku ...*

⁴⁵ J. Konieczny, H. Wawrzynowicz, J. Mydlarska, *Psychologia bezpieczeństwa*, Warszawa 2011, s. 12.

⁴⁶ S. Pieprzny, *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Rzeszów 2014, s. 16-17.

⁴⁷ A. Misiuk, *Instytucjonalny system bezpieczeństwa wewnętrznego*, Warszawa 2013, s. 18.

⁴⁸ Por.: M. Lisiecki, *System bezpieczeństwa publicznego państwa*, „Przegląd Policyjny” nr 4/1995; M. Lisiecki, B. Kwiatkowska-Basałaj, *Pojęcie bezpieczeństwa oraz prognostyczny model jego zapewnienia*, [w:] P. Tyrła (red.), *Zarządzanie bezpieczeństwem*, Międzynarodowa konferencja naukowa, Kraków 11-13 maja 2000; M. Lisiecki, *Bezpieczeństwo publiczne w ujęciu systemowym*, [w:] J. Widacki i J. Czapska (red.), *Bezpieczny*

jest pogląd W. Kitlera uważającego bezpieczeństwo publiczne za dziedzinę lub rodzaj bezpieczeństwa narodowego mającego na celu „ochronę porządku prawnego w państwie przed działaniami zabronionymi, a także takimi, które godzą w życie i zdrowie ludzkie oraz porządek publiczny, obyczaje i normy społeczne, jak również instytucje (w tym w infrastrukturę społeczną) i urzędnicy publiczne (m.in. drogi, szlaki kolejowe, sieci energetyczne, urządzenia przesyłowe wody, gazu)”⁴⁹. Z kolei Z. Ściborek definiuje to pojęcie jako „ogół warunków i instytucji chroniących życie, zdrowie, mienie obywateli, majątek ogólnonarodowy, ustrój i suwerenność państwa przed zjawiskami groźnymi dla ładu prawnego, a także przed zjawiskami mogącymi zakłócić normalne funkcjonowanie obywateli, godzącymi w ogólnie przyjęte normy postępowania”⁵⁰.

Podobny pogląd prezentują T. Serafin i S. Parszowski uznający, że bezpieczeństwo publiczne to „stan gwarantujący niezakłócone i zgodne z wolą obywateli funkcjonowanie instytucji państwowych, samorządowych i społecznych oraz urzędów publicznych, a także bezpieczeństwo życia, zdrowia i mienia ludności w wyniku przestrzegania akceptowanego przez obywateli porządku prawnego”⁵¹.

Wspólną cechą prezentowanych definicji jest to, że bezpieczeństwo publiczne związane jest z ochroną ludzi i to co posiadają przed negatywnym zachowaniem⁵². Z uwagi na powyżej przedstawione stanowiska interpretacyjne uprawnionym wydaje się określenie bezpieczeństwa publicznego jako stanu przejawiającego się ochroną porządku prawnego, życia i zdrowia obywateli oraz majątku narodowego przed bezprawnymi działaniami groźnymi dla ładu prawnego, a także przed niepożądanymi zjawiskami godzącymi w ogólnie przyjęte normy postępowania społecznego.

obywatel – bezpieczne państwo, Lublin 1998; M. Lisiecki, *Bezpieczeństwo publiczne czy też bezpieczeństwo wewnętrzne?* [w:] R. Kulczycki, A. Włodarski, J. Zubek (red.), *System bezpieczeństwa Polski*. Materiały z konferencji naukowej odbytej 4 i 5 listopada 1993 r. w Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 1993, s. 201 i nast.

⁴⁹ W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie, uwarunkowania, system*, Warszawa 2011, s. 56.

⁵⁰ Z. Ściborek, B. Wiśniewski, R.B. Kuc, A. Dawidczyk, *Bezpieczeństwo wewnętrzne. Podręcznik...*, s. 36.

⁵¹ Por. T. Serafin, S. Parszowski, *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych. Programy prewencyjne w systemie bezpieczeństwa*, Warszawa 2011, s. 33.

⁵² Por. tamże, s. 33.

1.5. Przeciwdziałanie zagrożeniom bezpieczeństwa publicznego

Zabiegi o bezpieczeństwo publiczne jest jednym z zadań publicznych⁵³. W powszechnej opinii uważa się, że na stan bezpieczeństwa publicznego państwa wpływają różne czynniki, z których większość ma związek ze stanem gospodarki danego państwa, funkcjonowaniem instytucji publicznych, w tym głównie odpowiedzialnych za walkę z terroryzmem, przestępczością i nie tylko.

Zagrożenia bezpieczeństwa publicznego należy postrzegać jako nagłe lub nieprzewidziane zdarzenia zagrażające życiu i zdrowiu obywateli oraz majątkowi narodowemu, łaadowi prawnemu, a także ogólnie przyjętym normom postępowania społecznego. Przed przystąpieniem do ich mówienia należy wskazać źródła tych zagrożeń.

Klasyfikując zagrożenia bezpieczeństwa publicznego państwa, można przyjąć za punkt odniesienia umiejscowienie źródeł tych zagrożeń. W związku z tym podzielić je można na wewnętrzne i zewnętrzne⁵⁴. Zagrożeniami bezpieczeństwa publicznego, w których dominują czynniki wewnętrzne są:

- zamieszki lub fale strajków o zasięgu regionalnym lub ogólnokrajowym;
- kryzysy ekonomiczne;
- terroryzm, przestępczość zorganizowana itd.⁵⁵

Natomiast zagrożeniami, o których decydują czynniki zewnętrzne, są:

- masowe migracje;
- starcia lub incydenty graniczne;
- wojna domowa lub wojna między państwami sąsiadującymi;
- konflikt zbrojny między państwami z dalszego otoczenia zagrażający wprost lub pośrednio interesom narodu.

⁵³ J. Widacki, *Ustrój i organizacja Policji w Polsce oraz jej funkcje i zadania w ochronie bezpieczeństwa i porządku (Reforma Policji – część I)*, Warszawa-Kraków 1998; E. Ura, *Prawne zagadnienia bezpieczeństwa państwa*, Rzeszów 1988.

⁵⁴ Por. B. Wiśniewski, D. Podleś, *Bezpieczeństwo publiczne*, [w:] B. Wiśniewski, S. Zalewski (red. nauk), *Bezpieczeństwo wewnętrzne...*, s. 21.

⁵⁵ Por. tamże, s. 21.

Najczęściej jednak współcześnie źródeł zagrożeń bezpieczeństwa publicznego dopatrywać się można wśród takich czynników, jak⁵⁶:

- „nie zawsze skuteczny system prawny oraz liberalizację kodeksu karnego;
- zubożenie znacznej części społeczeństwa, powszechność bezrobocia, istotnie zróżnicowanie poziomu dochodów ludności (nie zawsze uzasadnione, np. kwalifikacjami czy wkładem pracy);
- nieskuteczny system wychowawczy, brak wychowania młodzieży w duchu poszanowania wyższych wartości moralnych i cywilizacyjnych, braki w zagospodarowaniu czasu wolnego dzieci i młodzieży po zajęciach szkolnych;
- brak niekwestionowanych autorytetów i kreowania w mediach pozytywnych wzorców zachowań, brak respektowania wartości etycznych w życiu społecznym;
- demoralizujące style zachowań, płynące także ze środków masowego przekazu;
- rozluźnienie więzi rodzinnych i brak więzi społecznych;
- anonimowość w środowisku sąsiedzkim⁵⁷.

Skoro zidentyfikowane są źródła zagrożeń, wskazać należy teraz ich podział. Zagrożenia bezpieczeństwa publicznego można również podzielić, uwzględniając możliwości ich wystąpienia i ewentualnego rozprzestrzeniania. Według tego kryterium można je podzielić na:

- te o ograniczonym zasięgu, czyli występujące na pewnym ograniczonym obszarze lub odnoszące się do wyodrębnionej dziedziny funkcjonowania państwa i niepowodujące powstania sytuacji kryzysowych, poza tym obszarem lub dziedzinami;
- rozprzestrzeniające się, czyli stopniowo przeradzające się z sytuacji kryzysowych o ograniczonym zasięgu w sytuacje ogólnokrajowe;
- o zasięgu ogólnokrajowym, czyli takie, które od samego początku ich zaistnienia obejmują znaczną część kraju lub większą część dziedzin jego funkcjonowania⁵⁸.

Zagrożenia bezpieczeństwa publicznego mogą mieć podłoże zarówno ekonomiczne, jak i społeczne. Brak możliwości znalezienia pracy zmusza do poszukiwania różnorodnych sposobów zdobywania środków na zaspokojenie podstawowych potrzeb życiowych, często niezgodnych z obowiązującym prawem. Działania tego typu polegające początkowo na dokonywaniu drobnych przestępstw, najczęściej przeciwko mieniu, prowadzą w konsekwencji do tworzenia organizacji przestępczych. Wskazana droga jest tylko jedną z wielu możliwych. Znacznie częściej ubóstwo i bieda powodują „jedynie” szersze włączanie się młodych osób w tworzone lub już istniejące struktury organizacji przestępczych. Wydaje

⁵⁶ Por.: M. Zajder, *Przestępczość w okresie transformacji*, [w:] W. Bedanrek, S. Pikulski (red.), *Prawne i administracyjne aspekty bezpieczeństwa osób i porządku publicznego w okresie transformacji ustrojowo-gospodarczej*, Olsztyn 2000, s. 232; J. Jasiński, *Spojrzenie na przestępczość w europejskich państwach postkomunistycznych*, „Państwo i Prawo” nr 8(618)/1997, s. 42.

⁵⁷ S. Mordwa, *Bezpieczeństwo ...*, s. 43.

⁵⁸ Por. B. Wiśniewski, D. Podleś, *Bezpieczeństwo publiczne*, [w:] B. Wiśniewski, S. Zalewski (red. nauk), *Bezpieczeństwo wewnętrzne...*, s. 22.

się, iż główną przyczyną zawiązywania się takich struktur jest afirmacja pieniądza jako podstawowego wyznacznika wartości człowieka⁵⁹.

Kto zatem może być sprawcą zagrożeń bezpieczeństwa publicznego? Z odpowiedzią na to pytanie spieszy nauka. Nauka pozwoliła na wypracowanie dwóch nurtów teorii przestępczości, z czego decydujące znaczenie przypisuje się funkcjonalistycznej teorii przestępczości oraz interakcjonistycznej teorii przestępczości⁶⁰.

W funkcjonalistycznej teorii przestępczości należne miejsce zajmują koncepcje anomii:

- Émile Durkheima (przestępczość, jako skutek braku norm społecznych, np. w czasie niepokojów społecznych – rebelii, rewolucji, wojny⁶¹, na skutek erozji postaw moralnych⁶²);
- Roberta M. Mertona (jednym ze źródeł jest globalizacja, charakteryzująca się tym, że globalne struktury nie są w stanie zapewnić pełnego spektrum regulacji systemowych⁶³, skutkiem tego jest przestępczość innowacyjna, przestępczość „szarej strefy”, jako efekt istnienia norm nieprzystających do rzeczywistości⁶⁴).

Natomiast istotą interakcjonistycznej teorii przestępczości jest:⁶⁵

- kontrola (górowanie motywacji przestępczej jednostki nad poczuciem kontroli społecznej – np. nieskuteczność państwa w zakresie zwalczania przestępczości w okresie przemian ustrojowych w Polsce lat 90. XX w.);
- piętnowanie (jednostka staje się przestępcą, gdy społeczeństwo nada mu taką etykietę z uwagi różne cechy, w tym na: wyznaczenie, przynależność do mniejszości etnicznej, zachowanie, ubiór);
- wykluczenie społeczne (jednostka lub cała grupa nie mogą uczestniczyć w życiu gospodarczym, politycznym czy też kulturalnym społeczeństwa, np. na skutek ubóstwa, bezrobocia, zniewolenia – jednostka czuje się zwolniona z obowiązku przestrzegania norm akceptowanych przez resztę społeczeństwa; poczucie jednostki: zbędności, marginalności, inności, obcości, brak więzi z otoczeniem społecznym, deprywacja⁶⁶).

Uwzględniając powyższe można wskazać środowiska społeczne, z których mogą rekrutować się sprawcy zagrożeń bezpieczeństwa publicznego. Mogą nimi być: bezrobotni, bezdomni, rodziny dewiacyjne, alkoholicy, narkomani, blockersi, gangi nieletnich⁶⁷.

⁵⁹ Por. tamże, s. 22.

⁶⁰ R. Gwardyński, *Możliwości doskonalenia ...*, wyd. cyt., s. 76.

⁶¹ Por. C. Tilly, *Rewolucja i rebelia*, [w:] J. Szczupaczyński (red.), *Władza i społeczeństwo*, Warszawa 1995, s. 236.

⁶² Por. B. Hołyst, *Socjologia kryminalistyczna*, Warszawa 2007, s. 112-116.

⁶³ Por. W. Morawski, *Globalność i globalizacja*, [w:] M. Maroda (red.), *Wymiary życia społecznego. Polska na przełomie XX i XXI wieku*, Warszawa 2007, s. 524.

⁶⁴ Hołyst, *Socjologia kryminalistyczna*, Warszawa 2007, s. 112-116.

⁶⁵ Por. tamże, s. 112-116.

⁶⁶ Por. J. Papież, *Samotność młodzieży jako syndrom wykluczenia społecznego*, [w:] T. Sołtysiak (red.), *Zagrożenia w wychowaniu i socjalizacji młodzieży oraz możliwości ich przezwyciężania*, Bydgoszcz 2005, s. 87.

⁶⁷ B. Hołyst, *Socjologia ...*, s. 117-125.

Zagrożenia bezpieczeństwa publicznego można podzielić na te, które związane są w szczególności z: przestępczością narkotykową, przestępczością kryminalną, przestępczością w obrocie gospodarczym, korupcją, przestępczością zorganizowaną oraz przestępczością graniczną⁶⁸.

Zapobieganie zagrożeniom bezpieczeństwa publicznego jest pojęciem złożonym, obejmującym szeroką problematykę społeczno-polityczną oraz zagadnienia z zakresu polityki karnej, prawa karnego i kryminalistyki⁶⁹. W podejściu do problematyki działań zapobiegających przestępczości i zjawiskom patologii społecznej niezbędne jest uświadomienie sobie faktu, że Policja nie jest w stanie samodzielnie utrzymywać porządku i zapewniać poczucia bezpieczeństwa bez udziału innych instytucji i społeczności lokalnych. Ograniczone możliwości samodzielnego rozwiązywania problemów przez instytucje realizujące zadania na rzecz bezpieczeństwa publicznego są pochodną złożonego charakteru tego zjawiska. Ta złożoność jest związana z występowaniem, co najmniej kilku istotnych czynników, które należy wziąć pod uwagę w działaniach zapobiegawczych. Niekwestionowane znaczenie ma koncentrujący na sobie uwagę policji element – sprawca przestępstwa. Równie doniosłą funkcję – pomijaną w praktyce – pełnią inne elementy: ofiara przestępstwa oraz sytuacja sprzyjająca popełnieniu przestępstwa⁷⁰. Sprawca, ofiara oraz sytuacja – wyznaczając obszar swoistego „trójkąta przestępstwa”⁷¹ stanowiącego podstawę rozwiązywania problemów z zakresu porządku i bezpieczeństwa – muszą być brane pod uwagę w działaniach zapobiegawczych, a prowadzą one do:

- ograniczania przyczyn przestępczości w toku procesu socjalizacji (związane z wyzwalaniem aktywności społeczności lokalnych, np. grupy sąsiedzkiej pomocy);
- rozpoznawania zagrożeń, prognoz i przeciwdziałania popełnieniu przestępstwa oraz wpływu na potencjalnych sprawców i sytuacje kryminogenne (oddziaływania za pomocą mediów, wpływ na rozwiązania architektoniczne, stosowanie technicznych systemów zabezpieczeń, monitoring itp.);
- w sytuacji, gdy przestępstwo zostało już popełnione, niedopuszczenia do powrotu do przestępstwa ujętych już sprawców⁷².

⁶⁸ Por. B. Wiśniewski, D. Podleś, *Bezpieczeństwo publiczne*, [w:] B. Wiśniewski, S. Zalewski (red. nauk), *Bezpieczeństwo wewnętrzne...*, s. 38.

⁶⁹ B. Hołyst, *Kryminologia*, Warszawa 1999, s. 941 i nast.

⁷⁰ Sytuacja popełnienia przestępstwa obejmuje swoim zakresem również ukształtowanie środowiska fizycznego – fizyczne otoczenie człowieka, dostępność do budynków i urzędów lokalnych, możliwość obserwacji i podejmowania interwencji, częstych kontaktów między mieszkańcami umożliwiającymi nieformalną kontrolę społeczną.

⁷¹ *CAPS at 5. A Report on the Progress of Community Policing in Chicago*, Chicago 1998, s. 7.

⁷² Por. J. Fiebig, *Miejsce policji w zapobieganiu przestępczości*, referat wygłoszony na konferencji: *Bezpieczeństwo człowieka w środowisku lokalnym – diagnozy i rozwiązania*, Olsztyn, 24-25.05.1999 r.

1.6. Strategia i zarządzanie strategiczne

Strategia jest koncepcją funkcjonowania danej organizacji w dłuższej perspektywie czasowej – scenariuszem przyszłości, to wizja jest obrazem tej przyszłości, powstałym w umysłach twórców strategii. Może ona powstać przed strategią i być jej myślą przewodnią lub też wyłonić się w wyniku prac nad strategią. Bez względu jednak na moment jej pojawienia się, a właściwie wyartykułowania, jest ona myślą przewodnią całej strategii. Wizja to wymyślony, przyszły stan organizacji, który może być lepiej lub gorzej sprecyzowany. Właściwie wizja w początkowej fazie tworzenia strategii jest niewyraźna, słabo zarysowana. Jej precyzowanie następuje stopniowo w trakcie tworzenia strategii. Osiąganie stanu zarysowanego w wizji może odbywać się po nieskończonej ilości dróg. Aby uniknąć błędzenia w drodze do realizacji wizji i związanych z tym kosztów tworzymy strategię.

Z zarządzaniem strategicznym związane jest również pojęcie *misji*. Wielki słownik wyrazów obcych i trudnych⁷³ podaje, że misja to ważne zadanie, które ma wykonać jakaś osoba lub grupa ludzi albo pewne urządzenie. Przekładając to na język zarządzania strategicznego można stwierdzić, że misja to zadanie urzeczywistnienia wizji. Misja powinna być sformułowana na piśmie, ponieważ strategia odnosi się do całości organizacji, obejmuje wszystkie jej człony organizacyjne i szczeble hierarchii organizacyjnej⁷⁴, musi być realizowana przez wszystkich jej członków. Misja jest sformułowaną na piśmie myślą przewodnią strategii. Jest niejako pierwszym etapem precyzowania wizji. Misja to główne zadanie, jakie dana organizacja powinna realizować. Jest ona pierwszą, przybliżoną próbą sprecyzowania wizji funkcjonowania organizacji w przyszłości.

Jak zauważamy różnica między wizją i misją jest słabo zarysowana. Stąd też często pojęcia te są używane zamiennie. Wizja jest jedynie obrazem przyszłego stanu organizacji często dość niewyraźnym, trudnym do wyartykułowania. Istnieje tylko w umysłach twórców strategii. Wizja nie musi być sformułowana, ukazuje się dopiero po zapoznaniu się z całością strategii. Misja natomiast to zadanie urzeczywistniania wizji stawiane wszystkim członkom organizacji musi być wobec tego sformułowane na piśmie. Zawiera w sobie wizję często w postaci alegorycznej, niejasnej, którą można w różny sposób interpretować.

⁷³ Wielki słownik wyrazów obcych i trudnych, Warszawa 2001, s. 500.

⁷⁴ Por. T. Gołębiowski, *Zarządzanie strategiczne (planowanie i kontrola)*, Warszawa 2001, s. 61.

Jak stwierdziliśmy osiągnięcie stanu zarysowanego w wizji może odbywać się po nieskończonej ilości dróg, podobnie jest z misją, którą można realizować na wiele sposobów. Aby uniknąć różnorodności działań formułujemy cele strategiczne, które w znacznym stopniu precyzują wizję przyszłego funkcjonowania organizacji oraz ukazują, w jaki sposób realizowana będzie misja organizacji. Sformułowanie celów strategicznych precyzuje wizję twórców strategii oraz uszczegóławia misję organizacji nadając jej sformalizowany kształt. Cele strategiczne powinny dotyczyć podstawowych wartości danej organizacji, ukazywać ich kształtowanie się w przyszłości, ewolucję w trakcie realizacji misji oraz stan końcowy. Z filozoficznego punktu widzenia wartością jest wszystko to, co cenne i godne pożądania, co stanowi cel dążeń ludzkich. Jest to podstawowa kategoria w aksjologii. Zatem cele⁷⁵ strategiczne powinny ukazywać nam stan podstawowych dla danej organizacji wartości w chwili urzeczywistnienia wizji.

Aby sprecyzować wizję i misję należy określić podstawowe wartości, które decydują o istocie rozpatrywanego podmiotu. Definiując jakiś podmiot, zazwyczaj określamy cechy wyróżniające go spośród innych podmiotów i nazywamy je wartościami podstawowymi. Utrata tych wartości powoduje, że dany podmiot przestaje istnieć lub staje się czymś innym. Precyzując wizję danego podmiotu w przyszłości musimy określić jak będą wyglądały jego podstawowe wartości. Ich przyszły kształt ukazuje obraz organizacji w przyszłości. Pozwala odpowiedzieć na pytanie, czym dana organizacja będzie w przyszłości, jaki będzie jej kształt. Stąd też wskazanym jest, aby cele strategiczne precyzujące wizję organizacji, ukazywały stan podstawowych wartości. W konsekwencji dla każdego z celów strategicznych możemy zbudować powiązaną z innymi strategię działania. Wtedy ów cel staje się misją, dla której formułujemy cele strategiczne i sposoby ich osiągnięcia.

Hierarchiczna budowa strategii posiada niezmiernie ważną zaletę. Pozwala na dopasowanie celów strategicznych do warunków aktualnie panujących wewnątrz organizacji i w jej otoczeniu. Pozwala na bieżącą korektę przyjętych sposobów realizacji poszczególnych celów w zakresie metod postępowania i terminów, w zależności od rozwoju sytuacji. Aby uzasadnić powyższą tezę należy spojrzeć na proces zarządzania jak na drogę organizacji od jednego stanu do innego zależną od zewnętrznych i wewnętrznych uwarunkowań.

Zarządzanie to jedna z form kierowania, którego istotą jest oddziaływanie kierującego (zarządzającego) na obiekt kierowany zmierzające do realizacji celów kierującego lub osiągnięcia przez obiekt kierowany założonego przez niego stanu. Proces zarządzania polega głównie na zbieraniu informacji o stanie organizacji i jej otoczenia, przetwarzaniu tych informacji w oparciu o wiedzę i umiejętności zarządzającego w decyzje realizowane przez obiekt kierowany. Efekt zarządzania jest funkcją podjętych decyzji, rzeczywistego stanu organizacji oraz rzeczywistego stanu jej otoczenia, a właściwie skutków, jakie wywołują one w rozpatrywanej organizacji. Stąd też możemy wyróżnić zarządzanie bieżące

⁷⁵ Cel – to, do czego się dąży, co się chce osiągnąć: punkt, miejsce, do którego się zmierza. Filozoficzne, gr. *telos*, wg Arystotelesa jedna z przyczyn, czyli to, ze względu na co coś się dokonuje.

(operacyjne) i strategiczne. Pierwsze z nich charakteryzuje się tym, że zmiany zaistniałe w otoczeniu i wewnątrz samej organizacji w czasie pomiędzy podjęciem decyzji a jej efektem są niewielkie i można je pominąć. W takich sytuacjach obserwowalny stan organizacji i otoczenia jest bardzo bliski rzeczywistości. Łatwo przewidzieć skutki podejmowanych decyzji, a tym samym skutecznie zarządzać organizacją.

Przy zarządzaniu strategicznym (długofalowym) pojawia się czynnik czasu powodujący, że podejmowane przez organ zarządzający decyzje realizowane będą w innych warunkach niż te, które panowały w chwili ich podejmowania. Zarządzający określa misję i wynikające z niej cele strategiczne, jakie powinna osiągnąć dana organizacja, co jest równoznaczne z określeniem stanu, w jakim powinna się ona znaleźć po ich realizacji. Aby zmienić stan organizacji należy przejść przez określone w strategii stany pośrednie. Planując sposób osiągnięcia celów, uwzględniamy możliwość wystąpienia potencjalnych zagrożeń, czyli przeszkód, które mogą uniemożliwić osiągnięcie założonych celów lub wydłużyć czas ich osiągnięcia. Ponieważ możemy jedynie częściowo obserwować stan organizacji oraz jej otoczenia, nasze prognozy – co do przyszłych stanów – mogą być mniej lub bardziej prawdopodobne, ale nigdy nie będą pewne. Z tego powodu organizacja i jej otoczenie w każdym momencie swojej działalności mogą się znaleźć w innym stanie niż to przewidywaliśmy. Stany przejściowe organizacji i jej otoczenia możemy podzielić na:

- pożądane (przewidywane) – zgodne z naszymi przewidywaniami;
- korzystniejsze od przewidywanych – stanowiące szansę na szybsze osiągnięcie naszych celów;
- obojętne – nieprzewidywane, ale nie mające zasadniczego wpływu na realizację założonych celów;
- niekorzystne (zagrożenia) – stwarzające zagrożenie w osiągnięciu pożądanego celu;
- bardzo niekorzystne (kryzysowe) – stwarzające zagrożenie nie tylko dla realizacji zadań, ale również dla samej organizacji.

Prawdopodobieństwo wystąpienia poszczególnych stanów jest różne, jednakże żadnego z nich nie możemy wykluczyć. Dlatego też organizacja, musi być przygotowana zarówno do funkcjonowania w każdym z nich, jak również do jego wykorzystania, dla osiągnięcia założonych celów. Jeżeli organizacja posiada misję i cele strategiczne, a dla każdego z nich opracowaną strategię oraz śledzi rozwój sytuacji dokonując korekt w prognozach jej rozwoju to istnieje duże prawdopodobieństwo, że nie postrada pojawiających się szans na wcześniejsze lub mniej kosztowne osiągnięcie celów strategicznych i dostrzeże nieoczekiwane pojawiające się zagrożenia. Wszystko to w znacznej mierze przyczyni się do osiągnięcia zamierzonych celów i zrealizowania misji organizacji.

W ścisłym związku z hierarchiczną konstrukcją strategii pozostaje problem jej precyzji. Rodzi się pytanie: jak bardzo szczegółowa powinna być strategia działania? W przeszłości uważano, że plan jest podstawowym i jedynym narzędziem skutecznego działania. Precyzyjność i zasadność przyjętych rozwiązań miała gwarantować osiągnięcie wyznaczonych celów. Warunkiem skuteczności działania było konsekwentne realizowanie

ustaleń zawartych w wypracowanych planach. Takie podejście do problemu planowania i realizacji przyjętych planów okazywało się w wielu sytuacjach zwodnicze. W latach 80. XX wieku P. Drucker po raz pierwszy wprowadził określenie „turbulentnego otoczenia”, sygnalizując nadejście czasów nieprzewidywalnych i niepoddających się prognozowaniu, a I. Ansoff mówił o konieczności opierania się w planowaniu na „słabych sygnałach”. Lata 90. XX wieku T. Peters nazwał „dekadą pośpiechu”. Od momentu uznania przez planistów, że trudno jest opierać plany na ekstrapolacji trendów, ponieważ zmiany mają charakter nieciągły, nieznan jest moment i kierunek zmian, zmieniono podejście do planowania. Zamiast sztywnych, precyzyjnych planów proponuje się plany otwarte, wielowariantowe, przygotowane do szybkiej zmiany. Podstawą do budowy tych planów są scenariusze przyszłości, czyli prognozy ewolucji zjawisk zakładające, że zjawiska te mogą przyjąć zarówno tendencję korzystną (szansę), jak i niekorzystną (zagrożenia). Twórca scenariusza może tylko próbować oznaczyć prawdopodobieństwo szans i zagrożeń i określić ich potencjalny wpływ na realizację celu. Tak rozumiane planowanie kładzie nacisk na badanie otoczenia, stałe monitorowanie kluczowych zjawisk w celu korekty scenariusza. Samo planowanie to tylko przystosowanie realizowanej wersji planu do aktualnego scenariusza. Tak cenione dawniej walory planu jak precyzja, możliwość operacjonalizacji zostały zastąpione wymogami otwartości, adaptacyjności, maksymalnego wykorzystania wiedzy o przewidywanych zmianach otoczenia. Premiuje się myślenie antycypacyjne, wyprzedzające zmiany, a nie reaktywne polegające na dostosowywaniu się do zmian, które już zaszły⁷⁶.

Reasumując powyższe rozważania należy stwierdzić, że najważniejszą częścią strategii jest misja i cele strategiczne, które chcielibyśmy osiągnąć. Natomiast dalsza część strategii, plany realizacji misji i osiągania celów strategicznych powinny być otwarte, wielowariantowe, przygotowane do szybkich zmian. Pozwoli to na wykorzystanie pojawiających się szans i uniknięcie bądź ograniczenie skutków zagrożeń.

Innym ważnym problemem w procesie formułowania strategii jest pytanie: czy wizja, a w konsekwencji misja, powinny pojawić się przed sformułowaniem strategii? Czy też powinniśmy ją sformułować dopiero po dokonaniu oceny własnych możliwości i uwarunkowań zewnętrznych? Powyższy problem jest analogiczny do problemu podejmowania decyzji, który można sformułować następująco: czy racjonalność metodologiczna decyzji implikuje jej racjonalność rzeczową? Ujmując sprawę bardziej lapidarnie, czy poprawny, z punktu widzenia metodologii sposób podejmowania decyzji gwarantuje uzyskanie zamierzonych efektów? Formułując misję w oparciu o ocenę sytuacji zewnętrznej i wewnętrznej organizacji konstruujemy strategię w sposób racjonalny, ale czy to gwarantuje nam urzeczywistnienie owej misji? Jeżeli takich gwarancji nie ma, to może najpierw należałoby sformułować misję i cele strategiczne, a następnie skonstruować plany ich realizacji uwzględniając ocenę sytuacji wewnętrznej i zewnętrznej. Rozważmy ów dylemat, zgodnie z podaną powyżej sugestią, w oparciu o uznane teorie podejmowania decyzji.

⁷⁶ Por. M. Romanowska (red.), *Podstawy organizacji i zarządzania*, Warszawa 2001, rozdz. 3.2.

Rozwój nauki i lepsze rozumienie zachodzących zjawisk pozwalają w pewnych szczególnych przypadkach na przygotowanie wiarygodnych prognoz rozwoju sytuacji, ugruntowały przekonanie o możliwości racjonalnego podejścia do problemu podejmowania decyzji. Wydawało się, że wystarczy przestrzegać normatywnych zasad postępowania oraz przyjąć właściwe modele do prognozowania rozwoju sytuacji, aby podejmowane decyzje z dużym prawdopodobieństwem prowadziły do przewidzianych skutków.

Potrzebę racjonalności działania (podejmowania decyzji w sposób racjonalny) odnajdujemy w pracach pionierów naukowego zarządzania – H. L. Le Chatellera, J. H. Taylora czy H. Fayola. Wytyczne myślenia racjonalnego można ująć w trzy wytyczne działania:

- cel jest ideą naczelną, która kierunkuje i organizuje nasze działanie. Cel nadaje naszemu działaniu cechy inteligencji, a nasze działanie jest oceniane przez pryzmat osiągnięcia lub nie osiągnięcia sformułowanego celu;
- cechą dobrej organizacji jest zgodność wewnętrzna oraz stan równowagi między organizacją a otoczeniem;
- każdy decydent powinien dążyć do zachowania racjonalności metodologicznej, czyli działać w oparciu o kalkulację, zgodnie ze znanymi procedurami i sztuką podejmowania decyzji⁷⁷.

Przedstawiciele tego podejścia wyróżniają metodologiczną i rzeczową racjonalność decyzji. Racjonalność metodologiczną wyznaczają następujące elementy:

- ilość i jakość informacji;
- znajomość reguł, zasad, procedur i metod rozwiązywania problemów i podejmowania decyzji oraz motywacja do jej podjęcia;
- stan w jakim znajduje się układ podejmujący decyzję (człowiek, organizacja).

Decyzję uznajemy za racjonalną metodologicznie, jeżeli została podjęta w dobrej wierze, zgodnie z zasadami i wykorzystano dostępne informacje nawet, jeżeli wynik tej decyzji nie jest dobry. W rzeczywistości racjonalność metodologiczna jest oceną postępowania decydenta, a nie wyniku procesy decyzyjnego. Zasadę racjonalności metodologicznej stosujemy często w życiu rodzinnym, towarzyskim oraz w sytuacjach ratowania ludzkiego życia lub jego obrony. Przyjmujemy wtedy, iż decydent dołożył wszelkich starań, aby podjęta i zrealizowana decyzja przyniosła właściwe skutki nawet, jeżeli ten skutek był w rzeczywistości przeciwny do zaplanowanego.

Racjonalność rzeczowa decyzji to wybór takiego wariantu postępowania, który doprowadza do osiągnięcia ustalonego celu. Racjonalność rzeczową wyznaczają z jednej strony racjonalność metodologiczna z drugiej zaś skuteczność podjętej decyzji. Ocenę racjonalności rzeczowej stosujemy najczęściej w życiu publicznym.

Na racjonalność rzeczową decyzji wpływają:

- informacyjne podstawy decyzji;
- formy podejmowania decyzji;

⁷⁷ Por. B. Wawrzyniak, *Szkoła zarządzania*, Warszawa 1987, rozdz. XV i XVI.

- charakter sytuacji i problemu decyzyjnego;
- warunki wewnątrz organizacji;
- kompetencje i motywacje uczestników.

Postępowanie racjonalne nie zawsze prowadziło do właściwych rozwiązań i do osiągnięcia postawionego sobie celu. Okazało się, że wypracowane metody postępowania i modele rzeczywistości pozwalają jedynie w pewnych prostych sytuacjach na podejmowanie prawidłowych⁷⁸ decyzji. Rozpoczął się proces tworzenia coraz bardziej skomplikowanych modeli, które w konsekwencji okazały się nieprzydatne dla potrzeb podejmowania decyzji, ze względu na duży stopień komplikacji i brak możliwości dokonania stosownych obliczeń w realnym czasie. Próbą przełamania tego problemu było tworzenie modeli stochastycznych znacznie uproszczonych w stosunku do modeli deterministycznych, ale zwiększających stopień niepewności przy podejmowaniu decyzji. Ze względu na powstałe trudności w stosowaniu zasad racjonalnego myślenia lub innych bliżej nieokreślonych przyczyny, wielu decydentów podejmując decyzje nie przestrzega zasad racjonalnego myślenia, a mimo to osiąga bardzo dobre wyniki.

Pierwszym, który skrytykował zasady racjonalnego myślenia, był przedstawiciel opisanego podejścia do problemu podejmowania decyzji H. Simon, psycholog zajmujący się podejmowaniem decyzji w organizacji i zachowaniem ludzi w tym procesie. W wydanej w 1956 roku książce „Teorie organizacji” przedstawił zasadę „ograniczonej racjonalności” w postępowaniu ludzi. Obserwacje zachowania się ludzi w procesie podejmowania decyzji utwierdziły Simona w przekonaniu, że ludzie wcale nie dążą do poszukiwania najlepszych decyzji i nie zawsze przestrzegają zasad racjonalności. Szukają po prostu rozwiązań zadawalających, które są dalekie od optymalnych. W dodatku w tych poszukiwaniach kierują się często intuicją, a nie kalkulacją. W ślad za Simonem inni badacze, m.in. D.W. Miller, M.R. Starr, J.G. March zajęli się problemem ograniczonej racjonalności decyzji doprowadzając do uznania tej zasady w teorii zarządzania. Najdalej w podważaniu zasady racjonalności posunął się M.G. Starr przeciwstawiając „technologię rozumu”, jak nazwał podejście racjonalistyczne, „technologię głupoty” uzasadniając, że „interesujący ludzie i interesujące organizacje konstruują dla siebie skomplikowane teorie. Dlatego potrzebne jest dodanie do technologii rozumu technologii głupoty. Osobnicy i organizacje potrzebują sposobów, dla których nie znajdują racjonalnego uzasadnienia. Czasami potrzebują działać, zanim zaczną myśleć”⁷⁹. March podaje pięć wytycznych postępowania zgodnie z „sensowną” technologią głupoty:

- cele działania nie powinny być traktowane z przesadnym nabożeństwem – powinno się je uznawać za hipotezy testowane w toku procesu decyzyjnego. Może to prowadzić do odkrycia nowych wartości niebranych wcześniej pod uwagę;

⁷⁸ Pod pojęciem „prawidłowych decyzji” należy rozumieć te decyzje, których skutkiem było osiągnięcie zamierzonego celu.

⁷⁹ M. Romanowska (red.), *Podstawy...*, s. 137.

- intuicja jest ważnym czynnikiem w procesie podejmowania decyzji. Często podejmuje się dobre decyzje kierując się właśnie intuicją;
- hipokryzji i hipokrytów nie należy bezwzględnie potępiać. Złych ludzi trzeba zachęcać do eksperymentów – być może uda się im zrobić coś dobrego;
- pamięć jest wrogiem decydenta. Często zdarza się, że wykształcone i zapamiętane schematy działania prowadzą do błędnych decyzji. Pamięć jest przeszkodą w rozwiązywaniu nowych, nietypowych problemów;
- doświadczenie podobnie jak pamięć może być wrogiem decyzji, Doświadczenie jako wynik procesu uczenia się, czyli ciągłego modyfikowania koncepcji własnego zachowania, uniemożliwia znalezienie oryginalnych sposobów rozwiązywania nowych problemów i przystosowania się do sytuacji zupełnie nam nieznanych.

„Podważanie reguły racjonalności budziło oburzenie i zaciekawienie w latach sześćdziesiątych. Obecnie po wielu latach działania w burzliwym otoczeniu, wielu przełomach politycznych, kryzysach ekonomicznych, przełamywaniu szoku związanego z globalizacją, większość teoretyków i praktyków uważa za uprawnione posługiwanie się w podejmowaniu decyzji intuicją i metodami nie w pełni racjonalnymi. Czy powszechna w firmach po głębokiej restrukturyzacji praktyka zastępowania doświadczonej kadry młodymi absolwentami szkół biznesu nie jest zastępowaniem doświadczenia i znajomości reguł właśnie brakiem pamięci i otwartości na nowe problemy?”⁸⁰ Wśród setek naukowych metod podejmowania decyzji ważne miejsce zajmują metody heurystyczne, oparte na braku doświadczenia i swobodnym kojarzeniu. W zarządzaniu strategicznym współistnieją dwa alternatywne modele budowania strategii: model racjonalny, w którym formułujemy misję i cele organizacji po uprzedniej analizie otoczenia oraz model kreatywny, w którym najpierw formułujemy nasze oczekiwania, marzenia i wizje, a potem dopiero sprawdzamy, czy będą one możliwe do zrealizowania.

Z dotychczasowych rozważań wynika, że sformułowana strategia powinna zawierać misję organizacji, cele strategiczne oraz zadania związane z realizacją poszczególnych celów strategicznych. Misję możemy sformułować po wcześniejszej ocenie sytuacji wewnętrznej i zewnętrznej organizacji (model racjonalny) lub przed taką oceną (model kreatywny). Cele strategiczne formułujemy po ocenie sytuacji, ponieważ cele muszą być możliwe do osiągnięcia. Należy podkreślić, iż cele strategiczne wynikają zarówno z misji jak i oceny sytuacji. Określają one stan podstawowych wartości organizacji w chwili urzeczywistnienia wizji, której osiągnięcie może nastąpić w bliżej nieokreślonej perspektywie czasowej. Natomiast termin osiągnięcia celów jest dość precyzyjnie określony i wynika z przeprowadzonej oceny sytuacji. Może ona prowadzić do korekty celów wynikających z misji, ich doprecyzowaniu, pojawieniu się nowych celów, rozłożeniu niektórych z nich na cele łatwiejsze do realizacji lub oceny bądź też scaleniu kilku z nich w jeden. Cele określone w strategii powinny być zoperacjonalizowane, tzn. musi istnieć możliwość

⁸⁰ Tamże, s. 148.

pomiaru stopnia ich osiągnięcia. Pomiar ten powinien zapewnić obiektywność oceny, czyli należy skonstruować wskaźniki (najlepiej liczbowe) najlepiej oddające stopień osiągnięcia danego celu. Operacjonalizacja może również wymuszać dokonanie pewnych korekt zmierzających do takiego skonstruowania celów strategicznych, aby stopień ich osiągnięcia był mierzalny.

Ważnym etapem formułowania strategii jest ocena sytuacji wewnętrznej i zewnętrznej. Można jej dokonać stosując analizę SWOT (ang. *strong* – silny, *weak* – słaby, *opportunity* – możliwości, *threat* – zagrożenia). Analiza SWOT bywa nazywana analizą słabych i mocnych stron. Analizy tej dokonujemy pod kątem możliwości realizacji misji bądź celu strategicznego. Poszukujemy w niej odpowiedzi na pytania:

- co jest silną stroną organizacji, sprzyjającą osiągnięciu założonych celów?
- co jest słabą stroną organizacji, którą należy poprawić w przyszłości, aby nie utrudniała osiągnięcia założonych celów?
- co w otoczeniu zewnętrznym organizacji może zagrażać realizacji założonych celów?
- co w otoczeniu zewnętrznym sprzyja realizacji celów lub może je przyspieszyć?

Dwa pierwsze pytania dotyczą oceny organizacji tworzącej strategię a odpowiedzi na nie uświadamia nam, co jest naszą słabą, a co mocną stroną (SW). Dwa kolejne pytania dotyczą otoczenia organizacji. Formułowanie odpowiedzi polega na poszukiwaniu zagrożeń i szans w osiągnięciu celów strategicznych (OT).

Analiza SWOT pomimo prostoty metodologicznej, jest w realnych warunkach trudna do rzetelnego wykonania. Ludzie w swoich ocenach mają tendencję do wyolbrzymiania zagrożeń zewnętrznych i pomniejszania znaczenia własnych wad. Dlatego zaleca się, aby jej wykonanie powierzyć ekspertom zewnętrznym lub przynajmniej częściowo korzystać z ich usług. Najrozsądniej byłoby korzystać z kilku niezależnych ekspertyz. Pomoże to w pozbyciu się subiektywności wypracowanych ocen czyniąc je bardziej rzeczywistymi.

Wyniki analizy SWOT pomagają w opracowaniu realnych i skutecznych planów osiągnięcia poszczególnych celów strategicznych. Plany te formułuje się zazwyczaj w postaci zadań określając ponadto: podmioty odpowiedzialne za ich realizację, podmioty współpracujące, terminy realizacji oraz fundusze i źródła ich pochodzenia. Ogólnie zadania te dzielimy na projekty i programy. Projekty to przedsięwzięcia jednorazowe o określony początku i końcu. Programy natomiast to przedsięwzięcia o charakterze ciągłym i raczej długotrwałym.

Ze względu na dynamikę zmian zachodzących wewnątrz organizacji i w jej otoczeniu analizę SWOT należy cyklicznie powtarzać w trakcie realizacji strategii. Kolejne badania słabych i mocnych stron pozwolą nie tylko na ocenę uzyskiwanych efektów, ale również pomogą dostrzec pojawiające się szanse i zagrożenia. Wnioski płynące z oceny sytuacji zewnętrznej i wewnętrznej pozwalają ponadto ocenić możliwość dalszej realizacji

poszczególnych zadań oraz ułatwiają wprowadzenie korekt do opracowanej strategii, jeżeli jej realizacja w obecnym kształcie okaże się niemożliwa lub niecelowa⁸¹.

W dotychczasowych rozważaniach przyjmowaliśmy potrzebę istnienia strategii działania: z misją, celami strategicznymi oraz planami ich realizacji, jako rzecz naturalną, niepodlegającą dyskusji. Obserwując efekty osiągnięte przez organizacje posiadające i nieposiadające sformułowanej strategii rozwoju lub działania, rodzi się jednak wątpliwość – czy naprawdę sformułowanie strategii jest niezbędne do osiągnięcia sukcesu? Czy nie można istnieć organizacja nieposiadająca strategii?

Z obserwacji otaczającej nas rzeczywistości, wynika, że istnieje wiele organizacji, które nie sformułowały własnej misji. Organizacje takie można porównać do statków błędzących po niezmiernym oceanie bez określonej wizji, gdzie znajdują się za kilkanaście lat. Nie oznacza to jednak, że nie mogą odkryć nowych nieznanych lądów (osiągnąć wielkiego sukcesu). Statki, które wyruszyły w daleką podróż, na poszukiwanie nowych lądów, po wcześniejszym przygotowaniu się, są jak organizacje z wyraźnie sformułowaną strategią działania. Czy jednak gwarantuje im to osiągnięcie celu? Czy jest możliwe, że nigdy do niego nie dotrą? A może w trakcie uporczywej realizacji powierzonej misji przepłyną obok nowych nieznanych lądów, które zostaną odkryte przez błędzących.

Czy wytyczenie celu i solidne przygotowanie dają pewność osiągnięcia założonych celów? Czy ci, którzy realizują doraźne cele nie mogą osiągnąć sukcesu w przyszłości? Czy ci, co mają sformułowaną misję i są do niej przygotowani, na pewno ją zrealizują? Pytania te pozostaną bez odpowiedzi. Wydaje się jednak, że sformułowanie strategii (sprecyzowanie wizji) daje większą szansę na sukces niż jej brak. Jednakże realizując strategię nie należy zbyt kurczowo trzymać się wyznaczonych celów, nie wolno uważać ich za niezmiennie, ponieważ po drodze można przeoczyć szansę na sukces i nigdy go nie osiągnąć.

⁸¹ Dotyczy to zazwyczaj realizacji niektórych zadań, przyjętych terminów, funduszy i ich źródeł. Może pojawić się potrzeba realizacji nowych zadań, wcześniej nieprzewidywalnych, itp.

1.7. Współdziałanie, współpraca, wsparcie

Jednymi z najważniejszych wyznaczników bezpieczeństwa państwa jest zdolność do: współdziałania, współpracy i otrzymania lub udzielania wsparcia. Pojęcia te wymagają precyzyjnej definicji, dlatego też warto zastanowić się nad znaczeniem współdziałania, współpracy i wsparcia⁸². Pojęcia te, szczególnie pierwsze dwa w mowie potocznej traktowane są jak synonimy.

Współdziałać znaczy tyle, co „działać, pracować wspólnie z kimś, pomagać komuś w jakiejś działalności”⁸³. Pojęciem bliskoznacznym, prawie synonimem, jest współpraca, czyli „praca wykonywana wspólnie z kimś; wspólna praca, działalność prowadzona wspólnie”⁸⁴. Pomimo dużej bliskoznaczności tych pojęć, występuje między nimi różnica. Zazwyczaj pojęcia współpraca używamy wtedy, gdy chcemy podkreślić długofalowość wspólnych działań. Natomiast współdziałanie odnosi się raczej do działań jednorazowych. Używając pojęć stosowanych w naukach o organizacji i zarządzaniu należy stwierdzić, że pojęcie współpraca związane jest z realizowaniem programu, natomiast współdziałanie z realizacją projektu. Obcojęzycznym synonimem współdziałania jest synergia. Pojęcia tego używamy dla podkreślenia wzrostu skuteczności wspólnego działania określonych elementów w stosunku do sumy działań niezależnych. Należy zwrócić uwagę na fakt, iż współdziałanie oznacza zarówno wspólne działanie jak również pomaganie komuś w jakiejś działalności, czyli wspieranie go. Przy czym wsparcie oznacza raczej udzielenie pomocy materialnej, finansowej lub moralnej.

Wobec powyższego w dalszych rozważaniach należy przyjąć, iż współdziałanie (synergia) oznacza wspólne działanie lub udzielenie pomocy w realizacji projektu, czyli jednorazowego przedsięwzięcia związanego z osiągnięciem precyzyjnie określonego, wymiernego i zazwyczaj ilościowego celu. Współpraca to wspólne działanie nastawione na realizację określonych programów, czyli długofalowych działań zmierzających do osiągnięcia celów jakościowych. Wsparcie natomiast, to udzielenie pomocy materialnej lub moralnej.

⁸² Por. B. Wiśniewskiego (red. nauk.), *Zarządzanie bezpieczeństwem w kontekście zadań administracji publicznej. Projekt badawczy WSA*, Bielsko-Biała 2007, s. 130-133.

⁸³ M. Szymczaka (red.), *Słownik języka polskiego. Tom III*, Warszawa 1981, s. 768.

⁸⁴ Tamże, s. 768.

Powszechność zjawiska współdziałania i współpracy powoduje, iż nie zawsze można zdać sobie sprawę z jego występowania. Zazwyczaj o współdziałaniu mówimy przy okazji działań spektakularnych, pomijając permanentne przenikanie się działalności różnych ludzi i instytucji. W takim też kontekście poprowadzone zostaną dalsze rozważania w niniejszej pracy.

Na początku rozważań nad problematyką współdziałania rodzą się pytania:

- w jakich sytuacjach decydujemy się na współdziałanie lub współpracę?
- czy współdziałanie jest zawsze opłacalne i jakie niesie ze sobą konsekwencje?

Odpowiedź na pierwsze z nich wydaje się oczywista, ponieważ z istoty współdziałania wynika, że efekt wzajemnych działań nie jest prostą sumą działań niezależnych. Każdy człowiek lub instytucja dysponuje innymi możliwościami i umiejętnościami. Ich połączenie we wspólnych działaniach powinno przynieść znacznie lepszy efekt niż mogłaby osiągnąć każda z tych organizacji samodzielnie. Różnice poszczególnych organizacji w umiejętnościach i możliwościach sugerują pewną modyfikację odpowiedzi na pierwsze pytanie. Otóż wydaje się, iż potrzebę współdziałania lub współpracy dostrzegamy dopiero wtedy, gdy zaczynamy zdawać sobie sprawę, że nasze umiejętności lub możliwości nie zapewniają skutecznej i efektywnej realizacji konkretnego zadania lub osiągnięcia wytyczonego celu. Sytuacje takie nazywamy trudnymi, a w skrajnych przypadkach krytycznymi lub kryzysowymi. Trudność w rozwiązaniu zaistniałych sytuacji lub realizacji konkretnych zadań, celów może wynikać z dwóch powodów:

- braku umiejętności i wiedzy w rozwiązywaniu tego typu problemu;
- braku sił i środków zapewniających skuteczną realizację przedsięwzięć zmierzających do realizacji danego zadania lub osiągnięcia wyznaczonego celu.

Uświadomienie sobie powyższych braków skłania do podjęcia próby nawiązania współdziałania z innymi, czyli w pewnym sensie prośby o pomoc innych w rozwiązaniu trudnych problemów. Wynika stąd, iż nawiązywanie współdziałania może być w wielu sytuacjach potraktowane jako prośba o pomoc.

Niezależnie od motywów podejmowania współdziałania, zawsze jest ono związane z dobrowolnym ograniczeniem suwerenności działania każdego z partnerów. Współdziałanie bowiem wymaga podporządkowania się wspólnie przyjętym regułom i postępowania zgodnie z wolą wykreowanego koordynatora działań. Nie zawsze koordynatorem musi być wyznaczona przez partnerów osoba. Rolę koordynatora może pełnić ciało kolegialne złożone z partnerów lub części z nich. Jednakże w takiej sytuacji pojawia się poważny problem czasochłonności podejmowania decyzji i konieczności prowadzenia wspólnych rozmów w celu rozstrzygnięcia nawet błahych sporów kompetencyjnych poszczególnych partnerów.

Dotychczas zaprezentowano problem potrzeby podejmowania współdziałania przez instytucje niezależne. Instytucji takich poza środowiskiem biznesu jest niewiele. Rozważając natomiast instytucje związane z funkcjonowaniem państwa, należy stwierdzić, iż wszystkie one tworzą pewien system instytucji wzajemnie od siebie zależnych. Stopień

zależności określony jest w systemie prawnym danego państwa, który ponadto wskazuje instytucję nadrzędną czuwającą nad prawidłowością realizacji określonych przez prawo zadań. Zatem rozważając instytucje państwowe nie można mówić o ich wzajemnej niezależności, a koordynatorem ich współdziałania jest z reguły instytucja nadrzędna. Wobec tego znika w pewnym sensie problem wykreowania koordynatora wspólnych działań oraz inicjacji współdziałania.

Warto jednak zauważyć, że poszczególne instytucje tworzą jeden wspólny organizm państwa nie usuwa przeszkód w nawiązywaniu współpracy i współdziałania. Z tego też powodu organizacja efektywnego współdziałania różnych instytucji państwowych jest dość trudna. Możemy oczywiście nakazać podległym instytucjom zacieśnienie współpracy, ustalić reguły wspólnych działań i konsekwentnie kontrolować ich przestrzeganie. Ale zdecydowanie lepszym rozwiązaniem byłoby, aby współdziałający byli żywo zainteresowani współdziałaniem. Można to osiągnąć jedynie wtedy, gdy wspólne działanie będzie zaspokajać potrzeby współdziałających. Mówiąc prościej, współdziałanie musi przynosić współdziałającym wzajemne korzyści i żaden z partnerów nie może poczuć się oszukany.

Spełnienie powyższego warunku nie jest proste, ponieważ uczestniczenie we wspólnym przedsięwzięciu wymaga poniesienia przez każdego z partnerów kosztów związanych z eksploatacją sprzętu, wzrostem stopnia jego zużycia, zaangażowaniem czasowym pracowników itp. Stosunek osiągniętych korzyści do wielkości poniesionych kosztów określa zyskowność danego przedsięwzięcia indywidualnie dla każdego z partnerów. To, iż z punktu widzenia instytucji nadrzędnej dane przedsięwzięcie jest zyskowne nie oznacza wcale, iż będzie ono jednakowo zyskowne dla wszystkich współdziałających instytucji. Dla niektórych z nich może okazać się bardzo nieefektywne, ponieważ nakłady mogą przewyższyć osiągnięty indywidualnie efekt. Trudno w takiej sytuacji wymagać, aby kierownik danej instytucji był zainteresowany współdziałaniem. Zatem rolą koordynatora jest zapewnienie równego stopnia zadowolenia współdziałających instytucji, poprzez odpowiednie przydzielenie zadań albo udzielenie stosownej rekompensaty instytucjom, lub ich kierownikom. Poruszony problem indywidualnej zyskowności dotyczy nie tylko najwyższego kierownictwa współpracujących instytucji, ale wszystkich osób zaangażowanych bezpośrednio i pośrednio w realizację wspólnych przedsięwzięć.

Tworzenie sprawnie funkcjonującego i efektywnie współpracującego zespołu jest rzeczą niezmiernie trudną, czasochłonną i wymagającą znacznego wysiłku i zaangażowania wszystkich zainteresowanych osób. Z tego też względu często to, co nazywamy współdziałaniem sprowadza się do sekwencyjnej realizacji ustawowych zadań przez poszczególne instytucje. W takim przypadku rolą koordynatora jest nie tylko zainicjowanie współdziałania zmierzającego do realizacji konkretnego przedsięwzięcia, ale również określenie harmonogramu jego realizacji. Sporządzenie harmonogramu w rozważanym przypadku powinno sprowadzać się do podziału przedsięwzięcia na takie zadania, które w całości należą do kompetencji poszczególnych instytucji. Określeniu czasu realizacji tych zadań w uzgodnieniu z zainteresowanymi instytucjami. Określeniu bezwzględnej

kolejności poszczególnych zadań lub równoległości ich realizacji. Natomiast w fazie realizacji przedsięwzięcia koordynator powinien czuwać nad terminowością i rzetelnością wykonania zadań przez poszczególne instytucje. W miarę potrzeb dokonywać korekt w przyjętym harmonogramie oraz rozstrzygać spory kompetencyjne zaistniałe w trakcie realizacji całego przedsięwzięcia.

Tak zorganizowane współdziałanie jest w rzeczywistości jedynie sprawną realizacją zadań przez instytucje podległe koordynatorowi. I świadczy ono bardziej o sprawności zarządzania koordynatora niż działalności poszczególnych instytucji. Jest w nim niewiele miejsca na inicjatywy współdziałających instytucji. A co za tym idzie trudno jest osiągnąć dodatkowy efekt wykraczający poza sumę możliwości realizujących dane przedsięwzięcie. Ponadto organizacja takiego współdziałania dotyczy złożonych przedsięwzięć, bezwzględnie wymagających zaangażowania wielu różnych instytucji.

Występują, jednakże przedsięwzięcia mniej złożone realizowane przez jedną tylko instytucję, które można wykonać bardziej efektywnie, gdyby zaangażować w ich wykonanie również inne instytucje. Jednakże często informacje o takich przedsięwzięciach nie docierają do wyższych przełożonych. Realizowane są dużym nakładem kosztów, a odpowiedzialni za ich realizację nigdy nie wyjdą z inicjatywą nawiązania współdziałania, ponieważ w ich mniemaniu oznacza to przyznanie się do własnej słabości. Bywa również i tak, że instytucje nawiązują nieefektywną współpracę, której koszty przekraczają korzyści, jedynie dla prestiżu i osobistych korzyści kierownictwa.

Rozpatrując problem współdziałania i współpracy z punktu widzenia efektywności realizowanych zadań i przedsięwzięć należy zastanowić się nad problemem jakości współdziałania. Każde współdziałanie realizowane jest w trzech zasadniczych płaszczyznach: informacyjnej, rzeczowej i fizycznej.

Płaszczyzna informacyjna dotyczy swobody przepływu informacji niezbędnych do realizacji powierzonych zadań, zrozumienia intencji partnerów współdziałania oraz jednakowego rozumienia przez nich celu wspólnych działań. Swoboda przepływu informacji pomiędzy partnerami nie jest związana jedynie z niezawodnością i jakością kanałów informacyjnych w rozumieniu czysto technicznym. Znacznie większe znaczenie dla nieskrępowanego przepływu informacji ma wzajemne zaufanie partnerów. Jeżeli ufamy partnerom, to szczerze będziemy się z nimi dzielić posiadanymi informacjami dotyczącymi zarówno samej sprawy jak i naszych intencji. Partnerzy ufający sobie, śmiało i otwarcie będą wyrażać wobec siebie opinie oraz dzielić się pojawiającymi się wątpliwościami. Brak wzajemnego zaufania powoduje, iż informacje przekazywane partnerom poddawać będziemy autocenzurze, zwracając szczególną uwagę na to, aby nie odkryli naszych prawdziwych intencji oraz nie posiadli informacji pozwalających uzyskać nad nami przewagę.

Praktycznie rzecz biorąc w stosunkach interpersonalnych, a tym bardziej między instytucjami, pełne zaufanie owocujące swobodnym przepływem informacji nie występuje. Z tego też powodu kierownicy poszczególnych instytucji są zazwyczaj wobec siebie bardzo nieufni. Efektem tego jest przekazywanie partnerom jedynie informacji uznanych przez

nas za niezbędne do realizacji danego przedsięwzięcia. Może to powodować poszerzenie luki informacyjnej, a tym samym uczynić ich decyzje bardziej ryzykownymi. Podejmowanie decyzji jest sprawą bardzo indywidualną, zależną od wielu czynników związanych z osobowością i wiedzą osoby podejmującej decyzje. Nikt poza daną osobą nie jest w stanie ocenić, które informacje są jej niezbędne do podjęcia racjonalnej decyzji. Stąd też cenzurowanie przepływu informacji może zwiększyć ryzyko wspólnie realizowanego przedsięwzięcia.

Współdziałanie w płaszczyźnie rzeczowej dotyczy wykorzystania środków rzeczowych i finansowych będących w dyspozycji poszczególnych instytucji do realizacji wspólnego przedsięwzięcia. W tej płaszczyźnie w sposób bardzo namacalny ujawniają się ponoszone przez poszczególne instytucje koszty. Każdy z partnerów chce ponieść jak najmniejsze koszty, a jednocześnie wymaga, aby współdziałający używali środków rzeczowych o najwyższej jakości. Te dwa wymagania pozostają ze sobą w sprzeczności i czasami trudno je pogodzić. Problem jakości wykorzystywanych środków rzeczowych uwidacznia się w sposób szczególny przy niepowodzeniach. Każdy z nas przyczyn sukcesu szuka u siebie, natomiast porażki w otoczeniu. Stąd też, w przypadku niepowodzenia przedsięwzięcia lub trudności w jego realizacji partnerzy zaczynają się nawzajem obwiniać o zbagatelizowanie problemu przejawiające się użyciem środków rzeczowych gorszej jakości, niekompetencjami obsługi lub niezapewnieniu środków zastępczych. W konsekwencji zaczynają tracić do siebie zaufanie, ograniczają swobodę przepływu informacji, dopatrują się złych intencji. Pogłębiająca się utrata wzajemnego zaufania prowadzi w skrajnych przypadkach do zerwania współpracy, a nawet wrogości dotychczasowych partnerów.

Współdziałanie w płaszczyźnie fizycznej dotyczy wzajemnych kontaktów i wspólnych działań osób należących do współpracujących instytucji. Jest to niezmiernie ważna płaszczyzna współdziałania. Na niej kształtują się wzajemne stosunki poszczególnych ludzi i całych instytucji. Ludzie wyznaczani do bezpośredniego współdziałania powinni być pozytywnie do niego nastawieni. Ich zadaniem nie powinno być ocenianie innych i szukanie w ich pracy mankamentów, ale dążenie do osiągnięcia zamierzonych celów. W bezpośrednim kontakcie tych ludzi ujawniają się w sposób bardzo jaskrawy wszystkie poruszone w niniejszym tekście problemy współdziałania związane z osobowością i emocjami.

Efektywność współdziałania zależy od jakości wykonania zadań we wszystkich trzech przedstawionych powyżej płaszczyznach. Aby zapewnić wysoką jakość i efektywność współdziałania należy zredukować do minimum wszystkie mogące wystąpić negatywne zjawiska. Spełnienie tego wymogu prowadzi do sformalizowania procesu współdziałania, czyli wcześniejszego uzgodnienia wszystkich nawet najdrobniejszych kwestii dotyczących wzajemnych kontaktów, przepływu informacji, odpowiedzialności za realizację poszczególnych działań. Ponieważ a priori nie jesteśmy w stanie przewidzieć wszystkich możliwych zdarzeń, należy również precyzyjnie określić zasady rozstrzygnięcia sporów i niejasności na różnych płaszczyznach współdziałania.

Drugim, poza sformalizowaniem procesu warunkiem zapewnienia wysokiej efektywności wspólnych działań jest właściwa motywacja współpracujących osób. Wszyscy uczestniczący we wspólnych działaniach powinni być przekonani o ich potrzebie, rozumieć ich cel i z nim się utożsamiać. Nie mogą czuć się pokrzywdzeni i wykorzystywani. Powinni dostrzegać własne korzyści w realizacji wspólnych przedsięwzięć, a jednocześnie owe osobiste korzyści nie mogą przesłonić właściwego celu działań.

Kolejnym bardzo istotnym warunkiem jest wzajemne zaufanie partnerów, przejawiające się pełną otwartością w wymianie informacji i poglądów. Przy czym owa otwartość, nie może przerodzić się w krytykanctwo, musi być rzeczowa, konstruktywna i niepozbawiona tolerancji.

Wspólne działania powinny być koordynowane przez osobę lub ciało kolegialne, do którego wszyscy mają pełne zaufanie, ponieważ często szczególnie w trakcie realizacji wspólnego przedsięwzięcia pełni on rolę arbitra rozstrzygającego spory oraz autokraty zmuszonego podejmować decyzje jednoosobowo.

Przedstawione rozważania dotyczą uwarunkowań rzutujących na jakość i efektywność współdziałania i współpracy. Upoważniają one do stwierdzenia, że efekty dobrze zorganizowanego współdziałania i współpracy znacznie przewyższają włożony w jego organizację wysiłek.

1.8. Doskonalenie działań zorganizowanych

Organizacja⁸⁵ według T. Kotarbińskiego to „(.) takie współdziałanie części, które przyczynia się do powodzenia całości”⁸⁶. Ograniczając zakres tego pojęcia jedynie do tworu społecznego należy skonstatować, że organizacja to celowa grupa społeczna, funkcjonująca według pewnych reguł i zasad, współpracująca ze sobą – by osiągnąć określony cel. Istotą organizacji jest świadomość zasad, reguł, misji, celów oraz synergia (dopasowanie, wspomaganie działań innych).

Atrybutami każdej organizacji, w tym również działań zorganizowanych, są: kooperacja i struktura organizacyjna. Pierwsza z nich możliwa jest dzięki przepływowi informacji i podziałowi kompetencji (władzy). Druga zaś odzwierciedla podział władzy i system przepływu informacji. Tak więc oba te atrybuty są nierozłączne. Nie możliwa jest kooperacja bez struktury organizacyjnej, a sprawność kooperacji warunkowana jest jakością tej struktury.

Organizacje porównuje się do:

- żywych organizmów;
- gry między jej interesariuszami;
- kultur sterowanych;
- systemów politycznych;
- psychicznego więzienia jej członków;
- itd.⁸⁷

W niniejszym opracowaniu autor pragnie zwrócić uwagę jedynie na jeden, niezmiernie istotny aspekt działań zorganizowanych – ich efektywność. Obszarem analizy efektywności działań zorganizowanych jest ekonomia – nauka społeczna zajmująca się opisem ludzkiej aktywności w sferze gospodarowania. W dziedzinie tej najłatwiej pojmuje się problem efektywności działań zorganizowanych w ramach podmiotów gospodarczych.

Kierujący podmiotami gospodarczymi zmuszeni są do podejmowania różnorodnych decyzji dotyczących działań w różnej perspektywie czasowej. Decyzja jest wynikiem

⁸⁵ Z greckiego „uporządkowanie”.

⁸⁶ T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, Wrocław 1982, s. 52.

⁸⁷ G. Morgan, *Obrazy organizacji*, Warszawa 1997, s. 41.

procesu myślowego zwanego decydowaniem. „Decydowanie to dokonywanie nielosowego wyboru w działaniu”⁸⁸. To co wybieramy, można ująć w dwie grupy:

- cele działania – wybierane na podstawie ocen użytecznych oraz ze względu na cenność (użyteczność) dla podmiotu;
- warianty działań – wybierane w zasadzie na podstawie ocen użytecznych, choć i tu oceny etyczne i estetyczne grają niekiedy dużą rolę⁸⁹.

Ze względu na ograniczoność zasobów pożądanym jest, aby dokonywane w procesie gospodarowania wybory były racjonalne. Ogólnych wskazówek dotyczących dokonywania optymalnych wyborów dostarcza tzw. zasada racjonalnego gospodarowania, zwana również zasadą gospodarności. Można ją ująć w dwojaki sposób jako zasadę:

- największego efektu przy danym nakładzie środków;
- najmniejszego nakładu środków do osiągnięcia danego efektu.

Zasada powyższa dostarcza decydentom czysto ekonomicznego kryterium wyboru. Zgodnie z nią najlepszym działaniem jest działanie o największej efektywności, czyli najwyższym stosunku efektów do nakładów. Porównywanie uzyskiwanych efektów działalności gospodarczej do ponoszonych na nią nakładów nazywamy rachunkiem ekonomicznym. Aby można było go stosować, efekty i nakłady muszą być mierzalne, ich miara musi być wyrażona w tych samych jednostkach oraz musi istnieć możliwość precyzyjnego określenia efektu konkretnych działań.

W działalności gospodarczej za efekt przyjmujemy najczęściej przychód, natomiast nakłady nazywamy kosztami, obie te wielkości wyrażamy w wartościach pieniężnych. Przyjmując powyższe założenia efektywność możemy zapisać jako:

$$E - \frac{P}{K} > 1 \text{ przy czym } E \rightarrow \max$$

Gdzie: E – efektywność w jednostkach względnych; P – przychody w jednostkach pieniężnych; K – koszty w jednostkach pieniężnych.

Częściej stosowaną miarą efektywności jest wielkość zysków, które definiujemy jako różnicę między przychodami i kosztami. Zauważmy, że warunek efektywności większej niż jeden osiągamy, gdy zysk z danego przedsięwzięcia jest większy od zera. Ujemny zysk nazywamy stratą i jest on efektem przedsięwzięć, dla których efektywność jest mniejsza od jedności.

Zasadniczą trudność w stosowaniu rachunku ekonomicznego sprawia fakt, iż wysokość poniesionych kosztów oraz wartość efektu możemy w miarę precyzyjnie określić jedynie *a posteriori*. Natomiast decyzję musimy podjąć *a priori*. Stosując zatem rachunek

⁸⁸ J. Zieleniewski, *Organizacja zespołów ludzkich. Wstęp do teorii organizacji i kierowania*, Warszawa 1976, s. 406.

⁸⁹ Tamże, s. 407.

ekonomiczny do oceny alternatyw przyszłych działań opieramy się jedynie na szacunkach kosztów i efektów.

Jeżeli horyzont czasowy efektów w stosunku do podejmowanej decyzji jest niewielki to można założyć, że warunki realizacji działań nie ulegają zmianie. A zatem również nasze szacunki są dość bliskie rzeczywistym wydatkom i efektom. Wydłużanie się horyzontu czasowego efektów powoduje ryzyko znacznej rozbieżności między szacunkami, a rzeczywistymi wydatkami i korzyściami.

Drugą trudność sprawia problem pomiaru efektów przy niektórych przedsięwzięciach. O ile dość precyzyjnie potrafimy oszacować wydatki np. Na działalność socjalną czy też badania naukowe, o tyle ocena uzyskanych efektów nie jest już tak jednoznaczna, a w wielu sytuacjach wręcz niemożliwa do zmierzenia lub oszacowania.

Zasygnalizowane powyżej problemy powodują, że stosowanie rachunku ekonomicznego w bardzo wielu przypadkach pozwala nam jedynie zorientować się, co do poziomu efektywności. Wobec tego stosowanie go jako podstawowego kryterium wyboru alternatywy może budzić szereg zastrzeżeń. Należy również zwrócić uwagę na fakt, iż oszacowanie kosztów i efektów odbywa się w oparciu o przyjęty dla danej sytuacji model, czyli uproszczony obraz rzeczywistości.

Pomimo przedstawionych powyżej mankamentów efektywnościowego podejścia do problematyki decyzji gospodarczych, rachunek ekonomiczny jest jedynym racjonalnym sposobem rozstrzygnięcia dylematów decyzyjnych w sferze gospodarczej. Aby jednak jego wyniki były adekwatne do efektów, otrzymany na skutek podjętych działań, należy:

- znać, rozumieć i umiejętnie stosować modele ekonomiczne wraz z aksjomatami stanowiącymi integralną ich część;
- prowadzić dogłębną analizę sytuacji wyjściowej do decyzji, w celu dopasowania lub skonstruowania modelu najbardziej adekwatnego do danej sytuacji.

Umiejętne stosowanie rachunku ekonomicznego z uwzględnieniem powyższych postulatów może, niekiedy nawet w znacznym stopniu, poprawić racjonalność podejmowanych decyzji. A tym samym przyczynić się do większej skuteczności naszego działania.

Problem poprawy wydajności pracy – efektywności działań zorganizowanych – stał się inspiracją dla twórców naukowego zarządzania. Za fundament naukowy zarządzania powszechnie przyjmuje się prace: Frederica Winslawa Taylora, Henrego Laurence Gantta, Karola Adamieckiego oraz Henri Fayola. Zasadniczym czynnikiem determinującym ich powstanie było dążenie do poprawy efektywności pracy. Główny nurt ówczesnych badań skupiał się wokół: określenia kompetencji kierowniczych i wykonawczych, ergonomii działań oraz ich synchronizacji. Wówczas to ustalono zasady pomiaru czasu niezbędnego na wykonanie danej pracy (chronometraż Taylora) i jego wykorzystanie do synchronizacji działań (harmonogramy Gantta i Adamieckiego) oraz zasady skutecznego zarządzania (14 zasad Fayola).

Pomimo, iż od ukazania się owych prac minęło niemal 100 lat ich idea jest nadal aktualna i rozwijana z uwzględnieniem rozwoju technologicznego inspirowanego również poprawą

efektywności działania zarówno pojedynczych osób jak i zespołów. W szczególności ten drugi aspekt nabiera istotnego znaczenia ze względu na efekt synergii.

Na kolejną ważną przesłankę do doskonalenia działań zorganizowanych wskazuje prawo malejących przychodów. W ujęciu ogólnym mówi ono o istnieniu optimum efektywności danego systemu. Załóżmy, że:

- opracowano plan osiągnięcia jakiegoś celu;
- dokonano podziału zadań;
- zgromadzono odpowiednie zasoby materialne i opracowano harmonogram ich przydziału do poszczególnych zadań;
- zatrudniono odpowiednią liczbę osób, z odpowiednimi umiejętnościami i dokonano przydziału im zadań;
- zorganizowano system przepływu informacji i dokonano podziału kompetencji;
- opracowano sposób realizacji poszczególnych zadań.

Jednym słowem zorganizowano proces osiągnięcia celu głównego i procesy go wspierające, czyli system. Przyjmujemy również, że funkcjonuje on z optymalną efektywnością. Każde zmniejszenie lub zwiększenie poszczególnych zasobów obniża ową efektywność, jeżeli jednocześnie nie dokonano zmian organizacyjnych. Prawo to można zobrazować krzywą w kształcie litery „S” opisującą proces ewolucji wszelkich zjawisk.

Poruszając się nadal w sferze gospodarczej możemy stwierdzić, że system jaki ona tworzy jest dość stabilny. W danej społeczności funkcjonują różne przedsiębiorstwa na pewnym, stabilnym poziomie, jednakże w niektórych obszarach pojawiają się nowe przedsiębiorstwa, które albo bardzo szybko rosną, albo po pewnym czasie istnienia przestają funkcjonować. Niemniej jednak cały system gospodarczy wydaje się dość stabilny, podlegający powolnej ewolucji. Podobnie jest w całej otaczającej nas przyrodzie. Jednakże jak wykazał Darwin w swojej teorii, u podstaw tej pozornej stabilności zjawisk przyrodniczych leżą procesy o charakterze wykładniczym, które stale zderzają się z ograniczeniami. „Wszystkie gatunki mają wbudowany mechanizm eksplozji populacyjnej – ale w środowisko wbudowany jest też mechanizm jej hamowania. Gdy tego hamulca braknie – np. po skolonizowaniu dziewiczej i ekologicznie „pustej” wyspy (...) krzywa rusza ostro w górę. Żyjemy w świecie gatunków przypominających sprinterów w blokach startowych, gotowych w każdej chwili do skoku, ale przytrzymywanych przez naprężone do granic możliwości liny. W rezultacie tkwią w miejscu, jakby nic się nie działo. Ale gdy lina pęknie – następuje eksplozja”⁹⁰. Tymi linami, hamulcami rozwoju w przypadku roślin i innych organizmów żywych są czynniki ekologiczne niezbędne do ich funkcjonowania. Zgodnie z prawem J. Von Liebiga sformułowanym w 1840 roku, zwanym również prawem minimum lub zasadą czynnika ograniczającego: wzrost i rozwój roślin uzależniony jest od tego składnika pokarmowego, którego względna koncentracja w podłożu (przy uwzględnieniu zapotrzebowania rośliny), w porównaniu z pozostałymi, jest najmniejsza, tj. znajduje

⁹⁰ M. Ryszkiewicz, *Życie wieczne wirtualne*, Wiedza i Życie nr 2/2005, Warszawa 2005, s. 58.

się w minimum. Jeśli roślinie dostarczy się optymalną ilość pierwiastków mineralnych, z wyjątkiem jednego, to ten pierwiastek będzie ograniczał jej wzrost, a jego uzupełnienie spowoduje usunięcie czynnika limitującego. Przy czym obecnie przyjmuje się, iż owym czynnikiem limitującym jest każdy czynnik niezbędny do życia danego organizmu, nie tylko składniki pokarmowe.

Przekładając powyższe prawo na działania zorganizowane możemy stwierdzić, iż w danym systemie możemy otrzymać jedynie taki efekt, na jaki pozwala czynnik ograniczający, bez względu na to czy pozostałe czynniki występują w nadmiarze. Limitującym czynnikiem może być zarówno czynnik wewnętrzny, znajdujący w samym systemie lub też czynnik zewnętrzny związany z jego otoczeniem bliższym lub dalszym. Występowanie czynnika limitującego wyjaśnia występowanie w każdym systemie tzw. luzu organizacyjnego. Obserwując daną organizację z zewnątrz dostrzegamy, iż wiele czynników nie jest w pełni wykorzystywanych. Ten brak wykorzystania sugeruje, że organizacja nie w pełni wykorzystuje posiadane możliwości. Często jednak nie potrafimy dostrzec, co uniemożliwia lepsze ich wykorzystanie. Nie dostrzegamy czynnika limitującego, który decyduje o możliwości wykorzystania posiadanego potencjału. Jeżeli jednak w swoich poszukiwaniach, bardziej wydajnych rozwiązań, dostrzeżemy ów czynnik i zaczniemy go poprawiać, to okaże się, że efektywność działań zorganizowanych zacznie gwałtownie rosnać do momentu, aż napotka na swej drodze nową barierę. Zatem doskonalenie działań zorganizowanych polega na przewyciężaniu kolejnych barier powstrzymujących ich efektywność. Zasadniczy problem polega jednak na tym, iż często barierami okazują się czynniki prawie niezauważalne, jak na przykład system przepływu informacji, procedury podejmowania decyzji, standaryzacja pracy i wiele innych.

Reasumując, swój kształt funkcja efektywności działań zorganizowanych zawdzięcza występowaniu czynnika limitującego uzyskiwany efekt, przy czym w każdym konkretnym przypadku czynnikiem limitującym może być dowolny element systemu lub jego otoczenia.

Działania zorganizowane można traktować jako zbiór procesów realizowanych w ramach danego systemu. Warto w tym miejscu przypomnieć, że systemy sztuczne (organizowane przez człowieka) buduje się pod kątem realizacji procesu zmierzającego do celu określonego przez twórców owego systemu. W każdym systemie możemy wyróżnić cztery rodzaje podsystemów specjalnych:

- podsystem procesowy P, który zapewnia zdolność systemu do funkcjonowania, czyli realizacji osiągnięcia przez cały system swoich celów;
- podsystem sterowania S, który służy do kierowania i koordynacji działalności pozostałych systemów dla realizacji celów całego systemu;
- podsystem informacyjny I, służący do organizacji przetwarzania i dystrybucji strumieni informacji zarówno w obrębie systemu jak i z zewnątrz systemu zgodnie z potrzebami prawidłowego działania pozostałych podsystemów specjalnych;

– system logistyczny L, służący do utrzymania i zaopatrzenia pozostałych systemów specjalnych (i siebie samego), aby działanie całego systemu przebiegało prawidłowo⁹¹.

Przyjmując powyższy podział systemu należy stwierdzić, że jedynie jego część osiąga główny cel (podsystem procesowy). Pozostałe podsystemy są niezbędne do realizacji głównego procesu. Możemy powiedzieć, że stanowią administrację dla podsystemu procesowego. Wspierają go, a jednocześnie nie przynoszą wymiernych efektów. Są niezbędne, a jednocześnie, gdyby można było z nich zrezygnować to efektywność całego systemu byłaby znacznie większa. Podsystemy te obciążają system główny nakładami, nie wnosząc jednocześnie wartości dodanej.

W tej części pracy skupiono uwagę na aspekcie organizacyjnym. Wybór tej grupy przedsięwzięć związany jest z analizą kosztów stałych. Znaczna ich część związana jest z administrowaniem – utrzymaniem personelu i zapewnieniem mu właściwych warunków pracy. Pojęcie to rzadko jest używane w Polsce w odniesieniu do organizacji, ale w dużych organizacjach, to co w Polsce zwykło się nazywać zarządzaniem, jest administrowaniem, czyli wypełnianiem obowiązków wynikających z przepisów wewnętrznych przedsiębiorstwa i przestrzeganiem procedur opracowanych zazwyczaj przez samych wykonawców lub ich przełożonych. Do nich właśnie odnosi się prawo Parkinsona opublikowane po raz pierwszy w czasopiśmie „*The Economist*” w 1955 roku. Jego twórcą jest Cyryl Northcote Parkinson – brytyjski historyk i pisarz. Był między innymi doradcą Margaret Thatcher. Pierwotny tekst był raczej żartobliwym szyderstwem z funkcjonującej w Wielkiej Brytanii biurokracji popartym jednak wnikliwymi badaniami historycznymi nad ewolucją administracji. Trzy lata później C. N. Parkinson opublikował w USA i Wielkiej Brytanii książkę „Prawo Parkinsona, czyli w pogoni za postępem”, która natychmiast stała się bestsellerem. Dziesięć lat później opublikował kolejną książkę na ten temat „Prawo Parkinsona dziesięć lat później”. Odnosi się w niej do poczynionych w poprzedniej książce rozważań, wskazując również, że po opublikowaniu poprzedniej książki liczył na pewne zmiany w ewolucji administracji. Jednakże nowe badania jedynie potwierdziły jego poprzednie tezy.

W oryginale prawo to brzmi: *work expands as to fill the time available for its completion* (praca rozszerza się tak, aby wypełnić czas dostępny na jej ukończenie)⁹². Parkinson opisał je w bardziej literacki sposób. Zasadnicza konkluzja z jego wywodów jest następująca, jeżeli pracownik ma określony czas na wykonanie danego zadania, to wykona je w możliwie najpóźniejszym terminie. Główną implikacją tego prawa jest niekontrolowany rozrost administracji. Co prawda autor zastrzega się, iż jego badania dotyczyły funkcjonowania wybranych działów administracji rządowej Wielkiej Brytanii, jednakże swoje wywody nie odnosi jedynie do tej administracji, ale generalnie do funkcjonowania człowieka.

Według słów Parkinsona nie ma w ogóle żadnej współzależności pomiędzy liczbą urzędników a ilością wykonywanej pracy. Wzrostem liczby urzędników rządzi bowiem

⁹¹ E. Michłowicz, *Logistyka a teoria systemów*, „Automatyka”, Tom 13, Zeszyt 2, 2009, s. 456-457.

⁹² C. N. Parkinson, *Prawo Parkinsona, czyli w pogoni za postępem*, Warszawa 1992, rozdz. 1. s. III.

prawo Parkinsona i wzrost ten będzie dokładnie taki sam bez względu na to, czy pracy będzie więcej, mniej, czy też nie będzie jej w ogóle. Znaczenie prawa Parkinsona polega na tym, że jest to prawo wzrostu, oparte na analizie czynników rządzących tym wzrostem⁹³.

Siłą napędową tego wzrostu są dwa czynniki:

- urzędnik pragnie mnożyć podwładnych nie rywali;
- urzędnicy przysparzają sobie nawzajem pracy, jedni drugim.

Według Parkinsona wzrost administracji publicznej w skali roku waha się w granicach od 5,17% do 6,56%⁹⁴.

Jakie znaczenie ma szkicowo nakreślone prawo Parkinsona dla kosztów działań zorganizowanych? Otóż jak wspomniano powyżej, zasadniczą część kosztów procesów wspomagających proces główny stanowi utrzymanie personelu administrującego procesami logistycznymi i zapewnienie mu właściwych warunków pracy. Personel ten dążąc do prawidłowego wykonania swoich zadań tworzy procedury: przepływu informacji, obiegu dokumentów, uzgodnień, itp. W wielu przypadkach tworzone procedury wymagają wzrostu nakładów pracy (często nieuzasadnionej). Wynika to z faktu, iż tworzący je „urzędnik” stara się zawrzeć w nich wszelkie możliwe przypadki i ustrzec się przed pośądzeniem o niekompetencję, jeżeli jakiś problem zostanie załatwiony zbyt późno lub w sposób powodujący dodatkowe koszty. Stąd też tworzone procedury wymagają znacznego czasu ich realizacji oraz wzrostu nakładów pracy. Problemy rozwiązywane prosto, ale z dużym stopniem ryzyka lub niepewności, w świetle tworzonych i udoskonalanych procedur są obarczone mniejszym ryzykiem i niepewnością, ale wymagają większych nakładów pracy i wydłużenia czasu ich realizacji. Stąd też pojawia się potrzeba wzrostu zatrudnienia.

Klasycznym przykładem jest informatyzacja, która w swoim założeniu ma przyspieszyć proces przetwarzania informacji, a tym samym zmniejszyć zatrudnienie. W rzeczywistości zwiększa ilość dostępnych informacji, których przetworzenie wymaga wydłużenia czasu poświęconego temu zagadnieniu oraz wymaga zatrudnienia dodatkowego personelu, którego zadaniem jest zapewnienie sprawności funkcjonowania systemów informatycznych. Dostępność dużej ilości informacji stanowi pokusę ich wykorzystania np. do controlingu, czyli zatrudnienia dodatkowych osób, które zajmą się tym problemem.

Poczynione powyżej uwagi wskazują na zasadniczy problem: ilość osób administrujących procesami realizowanymi w systemie wzrasta. A zatem wzrastają również nakłady na realizację pewnych działań. Pożytecznym jest, jeżeli nakłady rosną wolniej od efektów, czyli efektywność organizowanych działań wzrasta. Problemem natomiast jest, jeżeli rosnące nakłady nie przekładają się na wzrost efektywności. Co niestety jest częstym zjawiskiem zwłaszcza w długo nierestrukturyzowanych organizacjach.

⁹³ Tamże, rozdz.1, s. IV.

⁹⁴ Tamże, rozdz. 1 s. VIII.

Redukcja nakładów osobowych zwłaszcza w sferze kierowania i logistyki działań zorganizowanych jest bardzo problematyczna ze względu na wdrożone procedury, które przy restrukturyzacji należałoby uprościć. Dokonać tego może jedynie kierownictwo i związana z nim administracja. Musieliby zatem zdecydować o redukcji samych siebie, co wydaje się mało prawdopodobne. Jeżeli działania zorganizowane mają się same finansować to prawa rynku zmuszą kierownictwa do restrukturyzacji lub zaprzestania realizacji tych działań. Jeżeli natomiast są to działania niezbędne do prawidłowego funkcjonowania społeczeństwa to pomimo ich nieefektywności nadal będą one finansowane przez ową społeczność. W myśl konkluzji, że rozrost administracji może stanowić bardzo poważną barierę wzrostu efektywności organizacji i działań zorganizowanych.

Bardzo dobrym miernikiem efektywności działań zorganizowanych są wskaźniki wydajności pracy nazywane często wskaźnikami produktywności zasobów lub też wskaźnikami chłonności procesów (energochłonność, materiałochłonność, itd.). Jak wspomniano powyżej nie zawsze efekty i nakłady procesów dają się zmierzyć w prosty i zrozumiały sposób. Dlatego też w tej części przedstawione zostaną jedynie dwa przykłady wykorzystania tych wskaźników do oceny działań zorganizowanych oraz kierunków ich doskonalenia. Należy również zaznaczyć, że analizie należy poddać dynamikę zmian grupy wskaźników i ewentualnie *benchmarking*.

W doskonaleniu działań zorganizowanych można sięgać do wielu narzędzi służących analizie funkcjonowania przedsiębiorstw i odkrywaniu barier utrudniających ciągłe doskonalenie realizowanych w nich procesów i działań. Jednym z takich elementów jest wskazana powyżej analiza techniczno-ekonomiczna realizowana przez pryzmat dynamiki wskaźników efektywności. Inne to analizy procesów, przepływu informacji jak na przykład: fotoanaliza, analiza wartości dodanej, itp. Najbardziej kompleksową analizą wydaje się *Big Pictures*, czyli przedstawienie wszystkich powiązań informacyjnych, decyzyjnych i procesowych w powiązaniu z otoczeniem działań zorganizowanych.

Alternatywą dla różnego typu analiz, w doskonaleniu działań zorganizowanych może być filozofia Kaizen stosowana nie tylko dla procesów wytwórczych, ale dla wszelkich procesów zachodzących w danym systemie zbudowanym przez człowieka. Podstawowe zasady tej filozofii można ująć w następujących punktach:

- problemy stwarzają możliwości;
- pytaj 5 razy „dlaczego?”;
- bierz pomysły od wszystkich;
- myśl nad rozwiązaniami możliwymi do wdrożenia;
- odrzucaj ustalony stan rzeczy;
- wymówki, że czegoś się nie da zrobić są zbędne;
- wybieraj proste rozwiązania, nie czekając na te idealne;
- użyj sprytu zamiast pieniędzy;
- pomyłki koryguj na bieżąco;
- ulepszanie nie ma końca.

Na filozofii Kaizen oparty jest *Toyota Production System* (TPS), w którym przedsiębiorstwo ujmowane jest jako całość – system. Każdy jego element należący zarówno do podsystemu: podstawowego, zarządzania, informacyjnego i logistycznego wpływa na efektywność jego funkcjonowania. Istota tego systemu doskonalenia działań tkwi w eliminacji zbędnych działań i ich synchronizacji. Jak wskazał Miki Kitano Dyrektor Naczelny *Toyota's North American* (na konferencji w maju 1998 poświęconej koncepcji tego systemu) sekret *Lean Production* tkwi w zdrowym rozsądku⁹⁵. W *Toyota Production System* dostrzega się ogromne znaczenie wszystkich pracowników w procesie jego wdrażania. Ponieważ to oni tworzą przedsiębiorstwo, nadają mu wartość, postulują i wdrażają innowacje.

Począwszy od najmniejszego elementu procesu do najbardziej złożonego działania firmy, wzmacnianie i ulepszanie procesu krok po kroku prowadzi do osiągnięcia szczupłości i doskonałości. Ten sekret może być stosowany do każdej gałęzi przemysłu, do każdego przedsiębiorstwa i każdego procesu w nim zachodzącego.

Lean Production polega na unikaniu trzech rodzajów zjawisk:

- Muri – nieuzasadnionej standaryzacji pracy;
- Mura – niezgodności działań poszczególnych podsystemów,
- Muda – odpadów, do których zalicza się między innymi niewykorzystany czas pracy, zbyt wiele zaangażowanych zasobów, nieproduktywne procesy, itd.

Jak już wspomniano ważnym elementem jest czynnik ludzki, który determinuje sukces lub porażkę całego przedsięwzięcia. To pracownik, nie maszyna, ma zdrowy rozsądek oraz umiejętność (doświadczenie) rozpoznawania zaburzeń i ich naprawy, potrafi myśleć i rozwiązywać problemy, jest reprezentantem produktu mającym wgląd w realizację zadań każdego dnia. Dla większości firm pracownicy są głębokim rezerwuarem nieodkrytej kreatywności, która może przynieść liczne korzyści, gdy tylko będzie miała możliwość otworzenia ust⁹⁶. To jednak wymaga zmiany mentalności pracowników, odejścia od biurokratycznych zachowań i zaangażowania się w pracę, a nie zaspokajanie własnych potrzeb. Dlatego też system ten jedynie w niewielu miejscach poza Japonią znalazł zastosowanie. Wiele przedsiębiorstw otwieranych przez japońskich inwestorów w Europie i Ameryce Północnej przynosi gorsze efekty niż podobne przedsiębiorstwa w Japonii.

Reasumując należy podkreślić, że potrzeba doskonalenia działań zorganizowanych wynika z kilku zasadniczych przesłanek:

- wszystko wokół nas ulega zmianie, a zatem również nasze działania muszą jej ulegać
- najlepiej byłoby, aby zmiany przebiegały w kierunku rozwoju nie regresji;
- każdy system posiada dwie ścierające się cechy: dążność do zachowania struktury (morfostaza) oraz tendencję do zmian (morfogeneza) i jednocześnie, w nawiązaniu do poprzedniego punktu tendencję do utrzymania równowagi funkcjonalnej (homeostaza) – posiadanie tych cech wskazuje na ciągłą zmianę wewnątrz systemu w celu

⁹⁵ Por. J. Prońko, A. Soboń, Z. Zamiar, *Zarządzanie produkcją*, Kielce 2008, s. 245.

⁹⁶ Tamże, s. 248.

zachowania równowagi z otoczeniem przy jednoczesnym działaniu sił wewnętrznych sprzyjających zmianom i je hamujących;

- wszystkie nasze działania nastawione są na wysoką efektywność i skuteczność, dążenie do tych celów zmusza nas do doskonalenia działań zorganizowanych;
- w każdym działaniu zorganizowanym dostrzegamy nadmiar potencjału pewnej części zasobów nad uzyskiwanymi efektami (luz organizacyjny), w dążeniu do wzrostu efektywności staramy się ów nadmiar potencjału wykorzystać, aby jednak było to możliwe musimy dostrzec bariery uniemożliwiające wykorzystanie posiadanej nadwyżki potencjału.

Możliwości doskonalenia działań zorganizowanych tkwią zatem w:

- wskazanej powyżej nadwyżce potencjału niektórych zasobów;
- pojawianiu się nowych rozwiązań technologicznych i organizacyjnych;
- dostępie do tworzonych i udoskonalanych od stu lat narzędzi analizy i oceny efektywności oraz skuteczności działań opracowywanych w ramach nauk o zarządzaniu;
- opracowanych i wdrożonych metodykach doskonalenia działań zorganizowanych takich jak filozofia Keizen i oparta na niej idea Lean Management, Lean Production, itp. oraz bardziej europejskich metodyk doskonalenia – Total Quality Management.

Jak wskazano w niniejszych rozważaniach możliwości spojrzeń na problematykę doskonalenia działań zorganizowanych jest bardzo wiele, a potrzeba ich doskonalenia wynika z ogólnej tendencji rozwojowych człowieka.

Bibliografia

Opracowania zwarte

- Czupryński A., *Aksjologiczne aspekty bezpieczeństwa*, Europejski Przegląd Prawa i Stosunków Międzynarodowych nr 4 (35), wyd. Europejska Wyższa Szkoła Prawa i Administracji, Warszawa 2015.
- Czupryński A., *Obszar oraz obiekt i przedmiot badań w naukach o bezpieczeństwie*, [w:] Czupryński A., Wiśniewski B., Zboina J. (red. nauk.), *Nauki o bezpieczeństwie. Wybrane problemy badań*, Józefów 2017.
- Fehler W., *Lokalny wymiar wewnętrznego bezpieczeństwa państwa*, [w:] Fehler W. (red. nauk.), *Bezpieczeństwo w środowisku lokalnym*, Warszawa 2009.
- Fiebig J., *Miejsce policji w zapobieganiu przestępczości, referat wygłoszony na konferencji: Bezpieczeństwo człowieka w środowisku lokalnym – diagnozy i rozwiązania*, Olsztyn, 24-25.05.1999.
- Gwardyński R., *Możliwości doskonalenia działań prewencyjnych Policji*, Wrocław 2019.
- Hołyst B., *Kryminologia*, Warszawa 1999.
- Hołyst B., *Socjologia kryminalistyczna*, Warszawa 2007.
- Jasiński J., *Spojrzenie na przestępczość w europejskich państwach postkomunistycznych*, „Państwo i Prawo” nr 8 (618), 1997.

- Kijaka Z., *Pojęcie ochrony porządku publicznego w ujęciu systemowym*, Zeszyty Naukowe ASW nr 47/1987.
- Kitler W., *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie, uwarunkowania, system*, Warszawa 2011.
- Konieczny J., Wawrzynowicz H., Mydlarska J., *Psychologia bezpieczeństwa*, Warszawa 2011.
- Kotarbiński T., *Elementy teorii poznania, logiki formalnej i metodologii nauk*, Warszawa 2003.
- Kotarbiński T., *Traktat o dobrej robocie*, Wrocław 1982.
- Lisiecki M., *Bezpieczeństwo publiczne czy też bezpieczeństwo wewnętrzne?*, [w:] Kulczycki R., Włodarski A., Zubek J. (red.), *System bezpieczeństwa Polski. Materiały z konferencji naukowej odbytej 4 i 5 listopada 1993 r. w Akademii Obrony Narodowej*, Warszawa 1993.
- Lisiecki M., *Bezpieczeństwo publiczne w ujęciu systemowym*, [w:] Widacki J., Czapska J. (red.), *Bezpieczny obywatel – bezpieczne państwo*, Lublin 1998.
- Lisiecki M., Kwiatkowska-Basała B., *Pojęcie bezpieczeństwa oraz prognostyczny model jego zapewnienia*, [w:] Tyrała P. (red.), *Zarządzanie bezpieczeństwem*, Międzynarodowa konferencja naukowa, Kraków 11-13 maja 2000.
- Lisiecki M., *System bezpieczeństwa publicznego państwa*, „Przegląd Policyjny” nr 4/1995.
- Majer A., *Lokalność w cieniu globalizacji*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin-Polonia Vol. XXXVI, 2, Lublin 2011.
- Michłowicz E., *Logistyka a teoria systemów*, „Automatyka”, Tom 13 Zeszyt 2, 2009.
- Misiuk A., *Instytucjonalny system bezpieczeństwa wewnętrznego*, Warszawa 2013.
- Mordwa S., *Bezpieczeństwo publiczne*, [w:] Dzieciuchowicz J. (red.), *Usługi nierynkowe w przestrzeni miejskiej Łodzi*, Łódź 2006.
- Morgan G., *Obrazy organizacji*, Warszawa 1997.
- Papięż J., *Samotność młodzieży jako syndrom wykluczenia społecznego*, [w:] Sołtysiak T. (red.), *Zagrożenia w wychowaniu i socjalizacji młodzieży oraz możliwości ich przezwyciężania*, Bydgoszcz 2005.
- Parkinson C. N., *Prawo Parkinsona, czyli w pogoni za postępem*, Warszawa 1992.
- Pieprzny S., *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Rzeszów 2014.
- Pikulski S., *Podstawowe zagadnienia bezpieczeństwa publicznego*, [w:] Fiebiga J., Roga M., Tyburska A. (red.), *Bezpieczeństwo to wspólna sprawa. Ochrona bezpieczeństwa publicznego – rozwiązania systemowe w skali kraju i regionu*, Szczytno 2002.
- Pikulski S., *Podstawowe zagadnienia bezpieczeństwa publicznego*, [w:] Bednarek W., Pikulski S. (red.), *Prawne i administracyjne aspekty bezpieczeństwa osób i porządku publicznego w okresie transformacji ustrojowo-gospodarczej. Materiały z konferencji naukowej – Mierki 26-27.10.2000 r.*, Olsztyn 2000.
- Pływaczewski E., *Przestępstwo czynnej napaści na funkcjonariusza publicznego*, Toruń 1985.
- Prońko J. Soboń A. Zamiar Z., *Zarządzanie produkcją*, Kielce 2008.

- Prońko J., *Analiza ekonomiczna działalności PKP Intercity w latach 2004-2013*, „Studia Ekonomiczne i Regionalne”, rocznik 2019, tom 9, nr 2. Wyd. Państwowa Szkoła Wyższa im. Papieża Jana Pawła II w Białej Podlaskiej.
- Prońko J., *Zagrożenia przestępczością graniczną*, [w:] Wiśniewski B., Piątek Z. (red.), *Współczesny wymiar funkcjonowania Straży Granicznej*, Warszawa 2006.
- Pyka R., *Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia jako innowacja w samorządzie terytorialnym. Szanse i wyzwania pierwszego w Polsce związku metropolitalnego*, wyd. Studia Lokalne i Regionalne nr 1(71)2018, UW Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych (EUROREG), Warszawa 2018.
- Ryszkiewicz M., *Życie wieczne wirtualne*, Wiedza i Życie nr 2/2005.
- Serafin T., Parszowski S., *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych. Programy prewencyjne w systemie bezpieczeństwa*, Warszawa 2011.
- Ścibiorek Z., Wiśniewski B., Kuc R.B., Dawidczyk A., *Bezpieczeństwo wewnętrzne. Podręcznik akademicki*, Toruń 2017.
- Tilly C., *Rewolucja i rebelia*, [w:] J. Szczupaczyński (red.) *Władza i społeczeństwo*, Warszawa 1995.
- Ura E. (red.), *Prawo administracyjne. Część II*, Rzeszów 1997.
- Ura E., *Pojęcie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Państwo i Prawo nr 2/1974.
- Ura E., *Prawne zagadnienia bezpieczeństwa państwa*, Rzeszów 1988.
- Urban A., *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych*, Warszawa 2009.
- W. Morawski, *Globalność i globalizacja*, [w:] Maroda M (red.), *Wymiary życia społecznego. Polska na przełomie XX i XXI wieku*, Warszawa 2007.
- Widacki J., Sarnecki P., *Ustrój i organizacja Policji w Polsce oraz jej funkcje i zadania w ochronie bezpieczeństwa i porządku (Reforma Policji – część I)*, Instytut Spraw Publicznych, Program Reformy Administracji Publicznej, Warszawa-Kraków 1997.
- Widacki J., *Ustrój i organizacja Policji w Polsce oraz jej funkcje i zadania w ochronie bezpieczeństwa i porządku (Reforma Policji – część I)*, Warszawa-Kraków 1998.
- Wierzbowski M (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2000.
- Wiśniewski B., Podleś D., *Bezpieczeństwo publiczne*, [w:] Wiśniewski B., Zalewski S. (red. nauk.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne w ujęciu systemowym i zadań administracji publicznej*, Bielsko-Biała 2006.
- Zaborowski J., *Administracyjno-prawne ujęcie pojęć „bezpieczeństwo publiczne” i „porządek publiczny”. Niektóre uwagi w świetle unormowań prawnych 1983-1984*, Zeszyty Naukowe ASW nr 41/1985.
- Zaborowski J., *Prawne środki zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Warszawa 1977.
- Zajder M., *Przestępczość w okresie transformacji*, [w:] Bedanrek W., Pikulski S. (red.), *Prawne i administracyjne aspekty bezpieczeństwa osób i porządku publicznego w okresie transformacji ustrojowo-gospodarczej*, Olsztyn 2000.

- Zieleniewski J., *Organizacja zespołów ludzkich. Wstęp do teorii organizacji i kierowania*, Warszawa 1976.

Przepisy prawa

- *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483 ze zm.
- *Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych*, Dz.U. 2016 poz. 904 ze zm.
- *Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz.U. 1967 nr 44 poz. 220 ze zm.
- *Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. Prawo o zgromadzeniach*, Dz.U. 2015 poz. 1485 ze zm.
- *Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej*, Dz.U. 1997 nr 141 poz. 943 ze zm.
- *Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym*, Dz.U. 1998 Nr 91 poz. 578 ze zm.
- *Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa*, Dz.U. 1998 nr 91 poz. 576 ze zm.
- *Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny*, Dz.U. 1997 nr 89 poz. 553, ze zm.
- *Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji*, Dz.U. 1990 nr 30 poz. 179 ze zm.
- *Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim*, Dz.U. 2017 poz. 730.
- *Rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 20 września 2018 r. w sprawie dziedzin nauki i dyscyplin naukowych oraz dyscyplin artystycznych*, Dz.U. 2018 poz. 1818.
- *Rozporządzenie Komisji (UE) 2016/2066 z dnia 21 listopada 2016 r. zmieniające załącznik do rozporządzenia (WE) nr 105/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustalenia wspólnej klasyfikacji Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NUTS)*, Dz. Urz. UE 2016 L 322 z dnia 29.11.2016.
- *Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 8 sierpnia 2011 r. w sprawie obszarów wiedzy, dziedzin nauki i sztuki oraz dyscyplin naukowych i artystycznych*, Dz.U. nr 179 poz. 1065.
- *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 czerwca 2017 r. w sprawie utworzenia w województwie śląskim związku metropolitalnego pod nazwą „Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia”*, Dz.U. 2017 poz. 1290.

Inne

- *CAPS at 5. A Report on the Progress of Community Policing in Chicago*, Chicago 1998.
- *Raport o stanie bezpieczeństwa państwa*, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Warszawa 2000.

Netografia

- <https://sjp.pwn.pl/szukaj/publiczny.html>
- File:Locator_map_GZM_in_Silesian_Voivodeship.svg; https://pl.wikipedia.org/wiki/Województwo_Śląskie
- <http://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/klasyfikacja-nuts/klasyfikacja-nuts-w-polsce>
- https://pl.wikipedia.org/wiki/Górnośląsko-Zagłębiowska_Metropolia#/media/
- Informacja o stanie bezpieczeństwa i porządku publicznego za styczeń – grudzień 2017 r. Województwo śląskie, Gabinet KWP, styczeń 2018 r. <http://slaska.policja.gov.pl/kat/policja-slaska/stan-bezpieczenstwa/83086,Stan-bezpieczenstwa.html>
- *Przestępstwa ogółem wg jednostek podziału administracyjnego kraju – przestępstwa stwierdzone, przestępstwa wykryte, % wykrycia*, <http://statystyka.policja.pl/przestepstwa-ogolem/121940,Przestepstwa-ogolem.html>

Część II

Charakterystyka geograficzno-przestrzenna województwa śląskiego

2.1. Dane ogólne

Ogólna charakterystyka obszaru badań, zarówno pod względem walorów geograficznych, wysokiego poziomu zurbanizowania, industrializacji, zagęszczenia ludności oraz sieci komunikacyjnych i położenia względem granic państwowych i administracyjnych sprawia, że pozyskiwane i poddawane ocenie i analizie wyniki badań mają szansę stać się istotnym punktem odniesienia do dyskusji na temat zagadnień bezpieczeństwa publicznego i powszechnego innych obszarów administracyjnych kraju. Warto zauważyć, że mieszkańcy, a co za tym idzie powołane do działania rozliczne służby, straże, inspekcje oraz inne organy i organizacje znajdujące się na terenie tego województwa posiadają szczególne doświadczenie w podejmowaniu najbardziej wymagających interwencji, z jednej strony jest to wynikiem obecności licznych zakładów górniczych i powstających na skutek ich działalności wydobywczej wypadków oraz katastrof zarówno pod jak i na powierzchni ziemi. Na terytorium województwa, oprócz wypadków i katastrof górniczych, miały miejsce liczne zdarzenia, do których zalicza się:

- największą do tej pory (mierzona liczbą ofiar śmiertelnych) katastrofę budowlaną 28 stycznia 2006 r., w której zginęło 65 osób, ponad 140 zostało rannych, a za pokrzywdzonych uznano grupę 1300 osób¹;
- jedną z największych katastrof kolejowych w Polsce 2 marca 2012 roku w okolicach miejscowości Szczekociny, w której śmierć poniosło 16 osób (w tym 11 pasażerów i 5 pracowników obu przewoźników), a ciężko rannych zostało 61 osób².

Warto zauważyć, że scentralizowanie służb ratowniczych w aglomeracji śląskiej sprawia, że w działania ratownicze traktowane jako wypadki masowe, mnogie, katastrofy czy zdarzenia nadzwyczajne w stosunkowo krótkim czasie zdolne są zaangażować się liczne i różnorodne grupy i podmioty. Doskonale obrazuje to podsumowanie działań prowadzonych na obiekcie hali targowej zlokalizowanej na granicy Chorzowa i Katowic, a wynika

¹ Por. A. Baryłka, *Katastrofy budowlane istotnym problemem budownictwa w Polsce*, Inżynieria Bezpieczeństwa Obiektów Antropogenicznych nr 4/2016, s. 38-47.

² Raport powołanej w Ministerstwie Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej Państwowej Komisji Badania Wypadków Kolejowych sygn. PKBWK/1/2013 z badania poważnego wypadku kolejowego kat. A 01 zaistniałego w dniu 3 marca 2012 r. na szlaku Sprowa – Starzyny w torze nr 1 w km. 21,250 linii kolejowej nr 64, Kozłów – Konięcpol obszar zarządcy infrastruktury PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. Zakład Linii Kolejowych w Kielcach, Raport zatwierdzony Uchwałą Państwowej Komisji Badania Wypadków Kolejowych Nr 2/PKBWK/2013, s. 37.

z nich, że zaangażowanych było 719 strażaków stanowiących obsadę 103 samochodów będących w dyspozycji Państwowej Straży Pożarnej, przy minimalnym zaangażowaniu ochotniczych podmiotów ochrony przeciwpożarowej – zaledwie 3 zastępów ochotniczej straży pożarnej w sile 18 ratowników.

W działaniach ratowniczych wykorzystano potencjał Górskiego Ochotniczego Pogotowia Ratunkowego (25 ratowników GOPR, w tym 5 lekarzy) oraz 97 ratowników górniczych z Centralnej i Okręgowej Stacji Ratownictwa Górniczego oraz Katowickiego Holdingu Węglowego. Skalę zdarzenia uświadamiają również dane dotyczące udziału innych służb, podmiotów i jednostek systemowych – w akcji uczestniczyło także 67 zespołów ratownictwa medycznego (197 osób), 445 policjantów, 57 żołnierzy z jednostek operacyjnych oraz 80 żołnierzy Żandarmerii Wojskowej³.

Województwo śląskie jako jednostka samorządu terytorialnego i jednostka podziału administracyjnego Polski, utworzone zostało, podobnie jak pozostałych 15 województw, na mocy ustawy o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa⁴. Od wejście w życie 1 stycznia 1999 roku reformy administracyjnej kraju, do chwili obecnej, siedzibą wojewody i sejmiku województwa są Katowice. Na mocy ustawy w skład województwa śląskiego wchodzi (rys. 2.1) 167 gmin. Gminy wchodzi w skład 36 powiatów: będzińskiego, bielskiego, bieruńsko-lędzińskiego, cieszyńskiego, częstochowskiego, gliwickiego, kłobuckiego, lublinieckiego, mikołowskiego, myszkowskiego, pszczyńskiego, raciborskiego, rybnickiego, tarnogórskiego, wodzisławskiego, zawierciańskiego, żywieckiego oraz 19 miast na prawach powiatu, do których należą: Bielsko-Biała, Bytom, Chorzów, Częstochowa, Dąbrowa Górnicza, Gliwice, Jastrzębie-Zdrój, Jaworzno, Katowice, Mysłowice, Piekary Śląskie, Ruda Śląska, Rybnik, Siemianowice Śląskie, Sosnowiec, Świętochłowice, Tychy, Zabrze i Żory⁵. Na terytorium województwa śląskiego znajduje się 71 miast, 1293 miejscowości wiejskie i 1072 sołectwa⁶.

Na koniec 2016 roku całkowita powierzchnia województwa śląskiego wynosiła 12 333 km² co stanowiło 3,9% całkowitej powierzchni kraju (312 679 km²), a łączna długość granic wynosiła 1029 km i dotyczyła styku z czterema województwami i dwoma państwami – odpowiednio: 144 km z woj. łódzkim, 291 km z woj. małopolskim, 240 z woj. opolskim, 117 km z woj. świętokrzyskim oraz 150 km z Republiką Czeską i 87 km z Republiką Słowacką⁷.

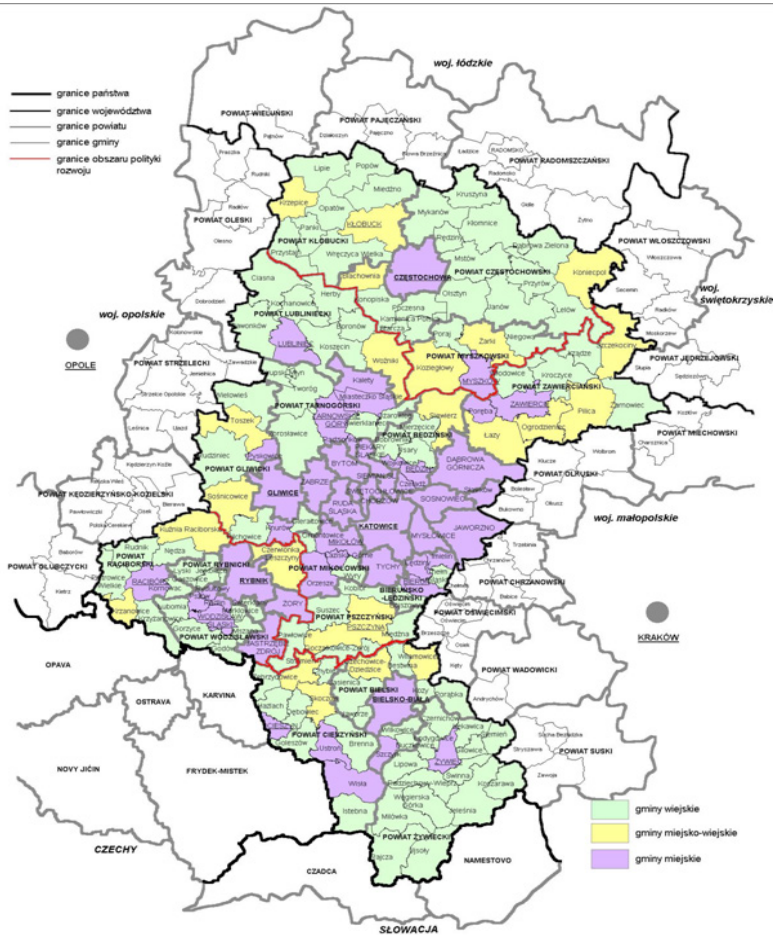
³ Por. J. Linder, *W potrzasku*, [w:] M. Schroeder (red.) *Była taka akcja...*, Warszawa 2012, s. 222-223.

⁴ *Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa*, Dz. U. 1998 nr 96 poz. 603 ze zm., art. 2.

⁵ *Obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 sierpnia 2017 r. w sprawie wykazu gmin i powiatów wchodzących w skład województw*, M. P. 2017 poz. 853.

⁶ *Rocznik Statystyczny Województwa Śląskiego 2017*, Urząd Statystyczny w Katowicach, s. 32.

⁷ Tamże, s. 56.



Rys. 2.1. Podział administracyjny województwa śląskiego

Źródło: http://www.silesia-region.pl/przest_plan/mapy/01_podzial_administracyjny.gif [dostęp: 05.07.2018].

W związku z wejściem Polski do strefy Schengen w dniu 21 grudnia 2007 roku zlikwidowane zostały⁸, (pod względem kontroli, a nie pod względem podziału administracyjnego), morskie i lądowe granice państwa, a od końca marca 2008 roku także te dotyczące portów lotniczych. Jednak w określonych sytuacjach na mocy aktów prawnych, wydawanych

⁸ Por. T. Hoffman, *Straż Graniczna a ochrona polskiej granicy państwowej i granicy Unii Europejskiej*, Przegląd Naukowo-Metodyczny. Edukacja dla Bezpieczeństwa nr 2/2011, s. 64.

przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych⁹, tymczasowo może zostać przywrócona kontrola graniczna osób przekraczających granicę państwową stanowiącą granicę wewnętrzną. Taka sytuacja na terytorium województwa śląskiego, (zarówno na granicy z Republiką Czeską, jak i Republiką Słowacką) miała miejsce od 4 lipca do 2 sierpnia 2016 roku w związku z organizacją wizyty Jego Świątobliwości Papieża Franciszka w Rzeczypospolitej Polskiej oraz Światowych Dni Młodzieży – Kraków 2016¹⁰, a wcześniej w roku 2012 w związku z przeprowadzeniem na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012¹¹ oraz w związku z przeprowadzeniem na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej 19. Sesji Konferencji Stron Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (UNFCCC COP 19), 9. Sesji Konferencji Stron służącej jako spotkanie Stron Protokołu z Kioto (CMP 9) oraz 39. Sesji Organów Pomocniczych¹².

Współrzędne geograficzne punktów krańcowych województwa śląskiego:

- na północy: $\lambda=18^{\circ} 55'E$, $\varphi=51^{\circ} 06'N$;
- na wschodzie: $\lambda=19^{\circ} 58'E$, $\varphi=50^{\circ} 28'N$;
- na południu: $\lambda=18^{\circ} 59'E$, $\varphi=49^{\circ} 24'N$
- na zachodzie: $\lambda=18^{\circ} 21'E$, $\varphi=50^{\circ} 40'N$.

Analizując zagadnienia dotyczące charakterystyki przestrzennej województwa śląskiego pamiętać należy o tym, że na mocy ustawy z dnia 9 marca 2017 roku na jego obszarze funkcjonuje związek metropolitalny (rys. 2.2)¹³, który wykonuje zadania publiczne między innymi w zakresie kształtowania ładu przestrzennego, rozwoju społecznego i gospodarczego, planowania, koordynacji, integracji oraz rozwoju publicznego transportu zbiorowego, w tym transportu drogowego, kolejowego oraz innego transportu szynowego, a także zrównoważonej mobilności miejskiej oraz przewozów pasażerskich, współdziałania w ustalaniu przebiegu dróg krajowych i wojewódzkich na obszarze związku metropolitalnego. Obszar i granice związku metropolitalnego „Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia” obejmują gminy – miasta na prawach powiatu: Bytom, Chorzów, Dąbrowa Górnicza, Gliwice, Katowice, Mysłowice, Piekary Śląskie, Ruda Śląska, Siemianowice Śląskie, Sosnowiec,

⁹ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 9 listopada 2011 r. w sprawie określenia wzoru wykazu przejść granicznych planowanych do tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej, Dz. U. 2011 nr 240 poz. 1434.

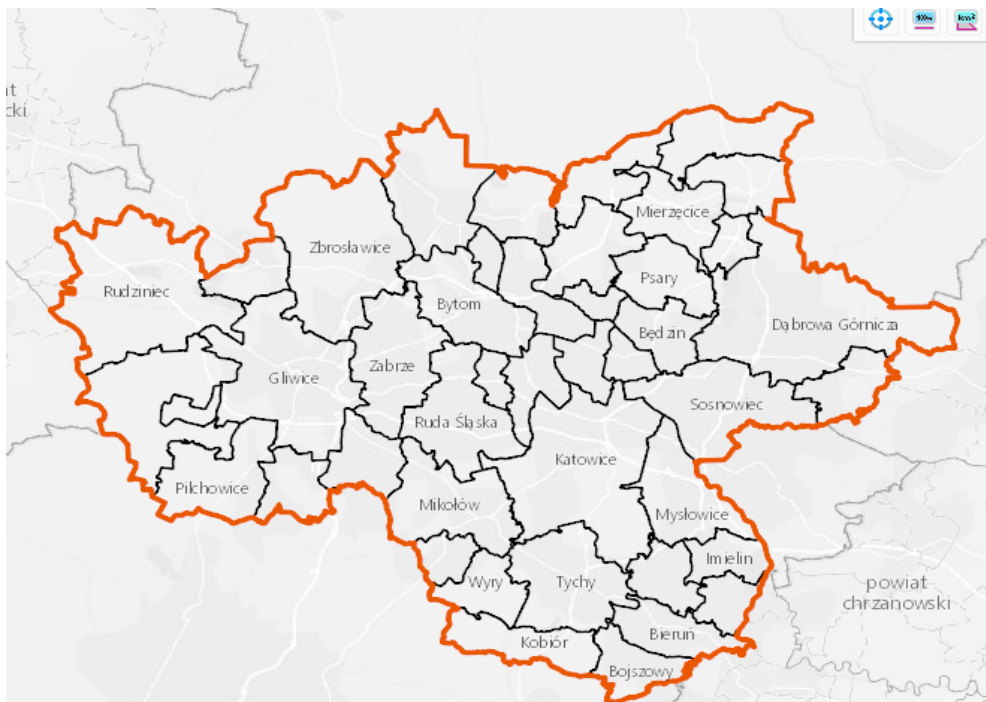
¹⁰ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 1 czerwca 2016 r w sprawie przywrócenia tymczasowo kontroli granicznej osób przekraczających granicę państwową stanowiącą granicę wewnętrzną, Dz. U. 2016 poz. 840.

¹¹ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 maja 2012 r. w sprawie przywrócenia tymczasowo kontroli granicznej osób przekraczających granicę państwową stanowiącą granicę wewnętrzną, Dz. U. 2012 poz. 566.

¹² Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 23 października 2013 w sprawie przywrócenia tymczasowo kontroli granicznej osób przekraczających granicę państwową stanowiącą granicę wewnętrzną, Dz. U. 2013 poz.1246.

¹³ Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim, Dz. U. 2017 poz. 730.

Świętochłowice, Tychy i Zabrze, gminy o statusie miasta: Będzin, Bieruń, Czeladź, Imielin, Knurów, Łęczyny, Łaziska Górne, Mikołów, Pyskowice, Radzionków, Sławków, Tarnowskie Góry i Wojkowice oraz gminy: Bobrowniki, Bojszowy, Chełm Śląski, Gierałtówice, Kobiór, Mierzęcice, Ożarówice, Pilchowice, Psary, Rudziniec, Siewierz, Sośnicowice, Świerklaniec, Wiry i Zbrosławice¹⁴.



Rys. 2.2. Granice Górnos Śląsko-Zagłębiowskiej Metropolii

Źródło: na podstawie <http://mapy.orsip.pl> [dostęp: 11.07.2018].

Na terenie województwa śląskiego znajdują się 1964 km eksploatowanych normalnotorowych linii kolejowych, które właściwie w całości są zelektryfikowane oraz 21 763 km dróg publicznych o twardej nawierzchni, z czego: 1221 km stanowią drogi krajowe, 1531 drogi wojewódzkie, 6067 powiatowe i 12944 drogi gminne¹⁵. Do najważniejszych odcinków dróg zaliczyć należy stanowiącą część najdłuższej trasy europejskiej E40 autostradę A4 (ok. 94 km na terenie woj.) oraz krzyżującą się z nią autostradę A1 (ok. 92,2 km na terenie woj.) oraz sieć dróg szybkiego ruchu, które stanowią drogi ekspresowe

¹⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 czerwca 2017 r. w sprawie utworzenia w województwie śląskim związku metropolitalnego pod nazwą „Górnos Śląsko-Zagłębiowska Metropolia”, Dz. U. 2017 poz. 1290.

¹⁵ Rocznik Statystyczny Województwa Śląskiego 2017, Urząd Statystyczny w Katowicach, s. 364-366.

S1, S69, i S86. Przez obszar województwa śląskiego przebiegają także liczne odcinki dróg krajowych, wśród nich (rosnąco pod względem numeracji) wymienić można DK nr: 1, 11, 40, 42, 43, 44, 45, 46, 52, 69, 78, 79, 81, 86, 88, 91, a także liczne drogi wojewódzkie, z których najważniejsze dla funkcjonowania ruchu kołowego są DW nr: 408, 416, 483, 494, 780, 781, 786, 791, 794, 901, 902, 933 i 946¹⁶.

Pomimo powszechnego postrzegania terenów województwa śląskiego przez pryzmat przemysłu górniczego, zwartej zabudowy i dużego zagęszczenia ludności, w rzeczywistości na jego terenie znajduje się szereg atrakcyjnych turystycznie i krajobrazowo obszarów. Wśród nich wyróżnić należy pasma górskie (Beskid Żywiecki, Beskid Śląski, Beskid Makowski, Beskid Mały), znajdujące się na ich obszarze liczne jaskinie (np. Wierna, Wierchowska Górna, Szachownica, Brzozowa, Niedźwiedzia Górna, Twardowskiego, pod Skipierzą, Józefa, Piętrowa Szczelina i Koralowa), liczne trasy narciarskie i turystyczne oraz rzeki (Odra będąca zlewnią dla rzek Mała Panew i Warty oraz Wisła, w której ujście znajdują Przemsza i Pilica) oraz zbiorniki wodne – zarówno naturalne, jak i tworzone na potrzeby przemysłu – jak ma to miejsce w przypadku elektrowni w Rybniku.

Województwo śląskie, niezależnie od swoich walorów przyrodniczych, a jednocześnie najwyższego w Polsce poziomu – typowego dla rejonów o dużym stopniu uprzemysłowienia – wskaźnika powierzchni wymagających rekultywacji i zagospodarowania gruntów zdewastowanych i zdegradowanych sięgającego – 0,4% powierzchni gruntów województwa, nie plasuje się w ścisłej czołówce najchętniej odwiedzanych turystycznie przez Polaków regionów kraju. Jako miejsce swojego wypoczynku w latach 2013-2016 wybierane było na 6 miejscu¹⁷. Zdecydowana większość podróży na obszar województwa śląskiego (63,8%) w 2015 roku zaliczała się do podróży krótkookresowych, co oznacza, że turyści spędzali na jego terenie średnio 2-4 dni, podróże długookresowe stanowiły pozostałe 36,2%. Wśród głównych powodów odwiedzania regionu turyści wskazują kontakt z przyrodą i poznanie dziedzictwa regionu, a także poznanie walorów lokalnej kuchni oraz przemierzanie szlaków turystycznych, a w przypadku mieszkańców województwa śląskiego dodatkowym i częstym motywem podróży był udział w wydarzeniach regionalnych i rozrywce¹⁸. Zgodnie z ogólnopolskim trendem, także województwo śląskie jest coraz chętniej odwiedzane przez zagranicznych turystów, których w 2016 roku było ok. 1,2 mln¹⁹.

Zdecydowana większość z prawie 4,56 mln mieszkańców województwa śląskiego, bo aż 77% (ponad 3,5 mln) zamieszkuje w miastach, a pozostałe 23% ogółu ludności (ok. 1,05 mln) na terenach wiejskich. Na podstawie danych statystycznych z okresu ostatnich

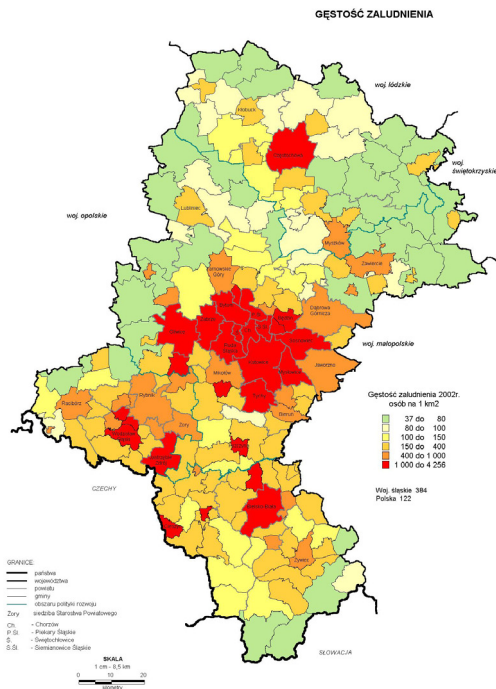
¹⁶ <https://conadrogach.pl/informacje/drogi-w-województwie-slaskim.html> [dostęp: 15.07.2018].

¹⁷ *Komunikat z badań nr 24/2017 „Wycieczki wypoczynkowe Polaków w 2016 roku i plany na rok 2017”*, CEBOS, Warszawa 2017, s. 12.

¹⁸ *Raport końcowy. Badanie sfery wizerunkowej i turystycznej województwa śląskiego*, Rybnik 2016-2017, s. 9-12.

¹⁹ *Charakterystyka przyjazdów nierezydentów do Polski w 2016 roku*, Ministerstwo Sportu i Turystyki, Warszawa 2017, s. 2.

16 lat zaobserwować można migrację ludności z terenów miejskich, na co pośrednio wskazuje między innymi różnica nieco ponad 1,5% wzrostu liczby osób zamieszkujących tereny wiejskie. Warto także zauważyć, że w latach 2005-2016 zagęszczenie ludności na 1 km² wynosiło od 380 do 370 osób (rys. 2.3), a w ujęciu statystycznym na 100 mężczyzn przypadła 107,3 kobiety²⁰.



Rys. 2.3. Gęstość zaludnienia województwa śląskiego

Źródło http://www.silesia-region.pl/przest_plan/mapy/03_gestosc_zaludnienia.gif [dostęp: 05.07.2018].

Tak wysoki poziom gęstości zaludnienia sprawia, że jest to najbardziej zaludniony region kraju, znajduje się także w czołówce regionów europejskich²¹. Dla porównania warto wskazać, że drugi pod względem gęstości region w Polsce ma wskaźnik na poziomie blisko o połowę mniejszym, gdyż wynosi on dla małopolski 222 osoby na 1 km² przy średniej krajowej 123 osób na 1 km². Stąd najwyższą gęstość zaludnienia wśród miast na prawach powiatu w Polsce mają należące do woj. śląskiego: Świętochłowice (3829 osób na 1 km²) i Chorzów (3302 osób na 1 km²). Należy zauważyć, że miasto stołeczne

²⁰ Rocznik Statystyczny Województwa Śląskiego 2017, Urząd Statystyczny w Katowicach, s. 106.

²¹ Por. G. Gorzelak, M. Kozak, A. Płoszaj, M. Smętkowski, *Charakterystyka polskich województw 1999-2004*, Warszawa 2006, s. 63.

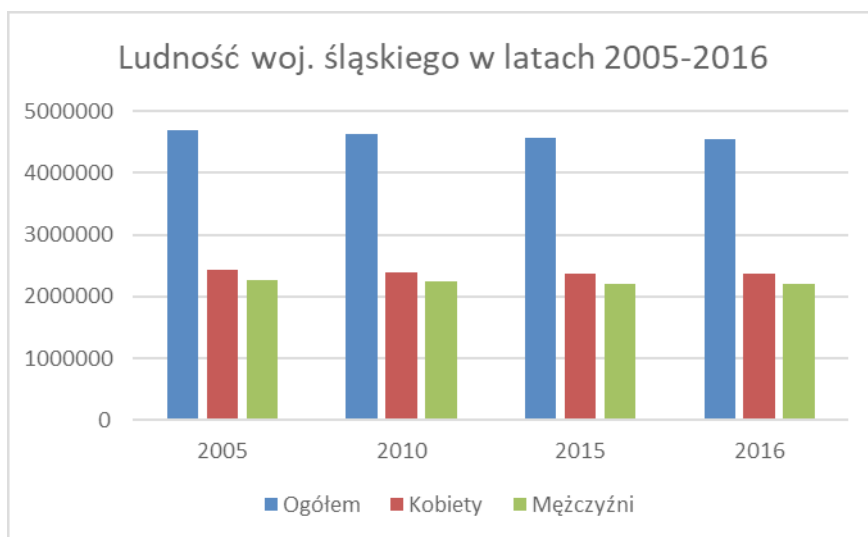
Warszawa cechuje się podobnym wskaźnikiem zaludnienia (3372 osób na 1 km²)²². Zmiany w zakresie liczby mieszkańców województwa w odniesieniu do jednostki czasu zawarto w tab. 2.1 i zobrazowano za pomocą wyk. 2.1.

	2005	2010	2015	2016
Ogółem	4685775	4634935	4570849	4559164
Kobiety	2421969	2396344	2365877	2360308
Mężczyźni	2263806	2238591	2204972	2198856

Tab. 2.1. Liczba mieszkańców województwa śląskiego w latach 2005-2016 ogółem i z rozbiem na płeć

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Jak wynika z danych zawartych w tab. 2.1 liczba ludności województwa śląskiego do kilkunastu lat ma tendencję malejącą, jest to między innymi wynikiem przewagi liczby zgonów nad liczbą urodzeń oraz ujemnym saldem migracji wewnętrznych i zagranicznych na pobyt stały²³.



Wyk. 2.1. Liczba mieszkańców województwa śląskiego w latach 2005-2016 ogółem i z rozbiem na płeć

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

²² Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2016 r., Główny Urząd Statystyczny, Departament Metodologii, Standardów i Rejestrów, Warszawa 2016, s. 12.

²³ Por. J. Fryc, H. Zatońska, *Ludność, ruch naturalny i migracje w województwie śląskim w 2017 r.*, Informacje statystyczne Urzędu Statystycznego w Katowicach oraz Śląskiego Ośrodka Badań Regionalnych, Katowice 2018, s. 10.

Obecna struktura wiekowa ludności wskazuje na to, że najliczniejszą grupę stanowią osoby w wieku produkcyjnym, tj. w wieku zdolności do wykonywania pracy, dla celów badawczych dla mężczyzn przyjęto wiek 18-64 lata, a dla kobiet 18-59 lat. Wyraźną większość stanowią osoby urodzone w czasie tzw. wyżów demograficznych, które obecnie mają 30-34 oraz 55-59 lat²⁴.

Dane pozyskane na koniec grudnia 2017 roku wykazują, że większość mieszkańców powyżej 15. roku życia była aktywna zawodowo, a ogólna stopa bezrobocia uległa zmniejszeniu o blisko połowę w ciągu 6 lat²⁵.

Wśród formułowanych zarówno lokalnie jak i centralnie wyzwań rozwojowych dla województwa śląskiego na pierwszym miejscu pojawiają się zagadnienia dotyczące innowacyjnej gospodarki z wykorzystaniem sektorów przemysłowych, inteligentny przemysł, inwestycje w ludzi i rynek pracy oraz zrównoważona gospodarka nowego typu pozwalająca jednocześnie przeciwdziałać degradacji środowiska naturalnego i tworzenie podstaw do budowy szeroko postrzeganej infrastruktury umożliwiającej zapewnienie stabilnych dostaw energii dla kraju. Istotna rola regionu śląskiego w zapewnieniu bezpieczeństwa energetycznego i zachowania niezależności w tym zakresie wymaga szczególnej troski o stan i bezpieczeństwo infrastruktury krytycznej, a co za tym idzie – rozwój wysokospecjalistycznych systemów, urządzeń i oprogramowania. Część z ogółu tak sformułowanych zadań możliwa jest do osiągnięcia między innymi poprzez stworzenie warunków do rozwoju transportu towarów i osób poprzez rozbudowę sieci lokalnych i krajowych połączeń kolejowych oraz dróg i organizację bezemisyjnego transportu publicznego²⁶.

Szczególnie istotnymi dla grupy osób zatrudnionych w górnictwie i pozostałych gałęziach przemysłu energetycznego wydaje się być poprawa warunków higieny i bezpieczeństwa pracy, co osiągnięte może zostać między innymi poprzez realizację postulatów dążących do eliminacji pracowników z miejsc, gdzie warunki środowiskowe oraz zagrożenia uniemożliwiają ich bezpieczną pracę. W efekcie takich przedsięwzięć, poprzez wprowadzanie zaawansowanego monitoringu, telemechaniki i automatycznych obiektów wykonawczych, wyposażonych w sztuczną inteligencję, nastąpić ma również zwiększenie stopnia wykorzystania potencjału technicznego infrastruktury produkcyjnej²⁷.

Troska o rozwój województwa śląskiego jest oczywiście także udziałem władz samorządowych²⁸. Jak wynika z dokumentów wskazujących obszary priorytetowe i cele strategiczne, w najbliższych latach podjętych ma być szereg przedsięwzięć wykorzystujących

²⁴ *Charakterystyka województwa śląskiego w ujęciu demograficznym*, Regionalnym Centrum Analiz i Planowania Strategicznego, Katowice 2017, s. 12.

²⁵ *Rocznik Statystyczny Województwa Śląskiego 2017*, Urząd Statystyczny w Katowicach, s. 145 i 157.

²⁶ *Program dla Śląska. Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju*, Ministerstwo rozwoju, Warszawa 2017, s. 7-9.

²⁷ Tamże, s. 7-9.

²⁸ *Strategia Rozwoju Województwa Śląskiego „Śląskie 2020+”*, Uchwała Sejmiku Województwa Śląskiego Nr IV/38/2/2013 z dnia 1 lipca 2013 r.

obecne walory i atuty regionu, jak i zmierzające do powstania i rozwoju: nowoczesnej gospodarki rozwijającej się w oparciu o innowacyjność i kreatywność, zwiększanie atrakcyjności przestrzeni, otwartość i partnerstwo z innymi ośrodkami przemysłowymi, w tym znajdującymi się poza granicami kraju oraz podniesienie jakości życia mieszkańców w oparciu o powszechną dostępność do usług publicznych o wysokim standardzie²⁹.

²⁹ Por. M. Góralczyk, E. Panasiuk, M. Przybyła, *Województwo śląskie statystycznie, historia i teraźniejszość*, Katowice 2018, s. 32.

2.2. Diagnoza rozwiązań stosowanych na rzecz bezpieczeństwa

Efektywność kroków zmierzających do zapewnienia bezpieczeństwa publicznego zależy od wielu zmiennych, na czele z: właściwą identyfikacją zagrożeń, możliwych przyczyn ich zaistnienia, a w dalszej kolejności minimalizowania i utrzymywania w stanie kontrolowanym. W gronie podstawowych zagrożeń bezpieczeństwa publicznego najczęściej wskazywane są: czyny karalne, zachowania społeczne i zagrożenia o charakterze kryzysowym. Składają się na nie zarówno zachowania obejmujące przekroczenie norm ustawowych, jak i nieformalnych zasad obowiązujących w danej społeczności, a także zagrożenia cywilizacyjne³⁰.

Tworząc plany zarządzania i reagowania kryzysowego, a także podwaliny programów profilaktycznych i poradników dla obywateli opisujących to, jak powinni się oni zachować w obliczu wystąpienia zdarzeń niepożądanych, dla województwa śląskiego zidentyfikowano szereg sytuacji mogących wpłynąć na stan bezpieczeństwa publicznego i powszechnego. Do powyższego zbioru zaliczono między innymi zagrożenia: komunikacyjne, budowlane, wywołane infrastrukturą komunalną, pożarowe, chemiczne, radiologiczne, górnicze, epidemiologiczne, związane z terroryzmem i wywołane materiałami wybuchowymi, a także wynikające z warunków atmosferycznych (burz, huraganów i wichur, gradobić, suszy i upałów, śnieżyc i gołoledzi, powodzi i wezbrań) oraz ukształtowania terenu (zagrożenia w górach i na akwenach), a także z udziałem dzikich zwierząt³¹.

Jak wynika z prezentowanych w opracowaniu wyników badań i analiz oraz przytoczonego powyżej katalogu, jednym z najczęściej identyfikowanych zagrożeń dla realnego bezpieczeństwa i jego subiektywnego postrzegania przez ludność są zagrożenia komunikacyjne. Wśród nich wyróżnić można te związane z ruchem: drogowym, kolejowym i lotniczym, a w grupie najczęściej identyfikowanych powodów ich pojawiania się systematycznie wzmagający się ruch wszelkiego typu pojazdów oraz statków powietrznych, pogarszający

³⁰ Por. K. Sienkiewicz-Małyjurek, *Zarządzanie bezpieczeństwem publicznym w samorządzie lokalnym – istota i inicjatywy*, Organizacja i Zarządzanie, tom 1/ 2011, s. 136.

³¹ *Zagrożenia w województwie śląskim. Zarządzanie ryzykiem / skutkami katastrof i zapobieganie zagrożeniom naturalnym na obszarach górskich i / lub leśnych*, „Publikacja opracowana jako działanie projektu RIMADIMA (5D102) współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Inicjatywy Wspólnotowej INTERREG IIIB CADSES”, Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Śląski Urząd Wojewódzki w Katowicach, Katowice 2018.

się stan infrastruktury drogowej i kolejowej, typowe dla aglomeracji śląskiej szkody górnicze, transport materiałów niebezpiecznych, który z powodu braku dostatecznej liczby obwodnic miast w znacznej części prowadzony jest przez ich centra i obszary gęsto zamieszkałe oraz nieprzestrzeganie przepisów ruchu drogowego. Dodatkowymi czynnikami wpływającymi na rozwój zagrożeń w ruchu szynowym jest problem kradzieży urządzeń technicznych, w tym sygnalizatorów, elementów sieci trakcyjnych i automatyki kolejowej oraz błędy ludzkie związane z utrzymaniem ruchu, przetaczania oraz ekspediowania składów ze szczególnym uwzględnieniem narażonych na rozszczelnienie cystern z materiałami niebezpiecznymi. Także wśród zagrożeń budowlanych na pierwszym miejscu identyfikowane są te, które wynikają z działalności człowieka, na pierwszym miejscu: błędy i wady konstrukcyjne, technologiczne oraz materiałowe, szkody górnicze, wybuchy gazu oraz destrukcyjne intencjonalne działanie będące skutkiem działań zbrojnych lub terrorystycznych.

W grupie identyfikowanych jako zagrożenia komunalne, występujące głównie na obszarach zurbanizowanych, wskazać można: awarie i uszkodzenia urządzeń i instalacji wchodzących w skład instalacji gazowych, ciepłowniczych, energetycznych, wodociągowych oraz komunikacyjnych, ze względu na ich technologiczne umiejscowienie pod powierzchnią ciągów komunikacyjnych, oddziałujące także na pozostałe obszary bezpieczeństwa.

Służby i organizacje ratownicze biorące udział w działaniach prowadzonych na obszarach górskich dzielą typowe dla takiego ukształtowania terenu niebezpieczeństwa na dwie grupy: obiektywne, wynikające ze specyfiki terenu i warunków pogodowo-klimatycznych (silny wiatr, wysokie i niskie temperatury, promieniowanie słoneczne, gwałtowne załamanie pogody, burze, powodzie błyskawiczne i podtopienia, spadające kamienie, pola firnowe, lawiny jak i problemy zdrowotne wynikające z braku aklimatyzacji) oraz niebezpieczeństwa subiektywne – zawinione przez człowieka (nieznajomość zasad poruszania się i przebywania w górach, niewłaściwy ubiór, bagatelizowanie wskazówek oraz zakazów, a także przecenianie swoich możliwości fizycznych, awarie urządzeń technicznych takich, jak: wyciągi krzeselkowe, narciarskie i koleje linowe).

Funkcjonujące w systemie bezpieczeństwa powszechnego siły i środki krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego spotykają się z zagrożeniami pożarowymi i ich skutkami wynikającymi ze specyfiki zabudowy i uprzemysłowienia województwa śląskiego oraz ukształtowania terenu (głównie części południowej i północnej województwa). Należą do nich: nagromadzenie dużej ilości materiałów łatwopalnych w zakładach pracy i na składowiskach, w tym hałdach węgla zlokalizowanych w obrębie usytuowanych na obrzeżach miast kopalni, transportu toksycznych (i łatwopalnych) środków przemysłowych, wysoki poziom zurbanizowania przestrzeni miejskiej zwartej zabudowy występującej zarówno na obszarach miejskich, jak i wiejskich oraz wysokie nasycenie różnego rodzaju sieci i instalacji, w tym gazowych. Natomiast przyczyny pojawiania się zagrożeń nie odbiegają od tych, które wskazywane są poza obszarem województwa śląskiego, należą do nich w szczególności:

- nieostrożność osób dorosłych i nieletnich przy: posługiwaniu się ogniem otwartym (w tym papierosami i zapałkami), przy wypalaniu pozostałości roślinnych na polach, posługiwanie się substancjami łatwopalnymi i materiałami pirotechnicznymi, prowadzenie prac pożarowo niebezpiecznych;
- wady urządzeń i instalacji elektrycznych, w szczególności: przewodów, osprzętu oświetlenia, nieprawidłową eksploatację urządzeń i instalacji elektrycznych, urządzeń mechanicznych i grzewczych zasilanych różnym rodzajem paliw, grzałek i kuchni;
- nieprzestrzeganie reżimów technologicznych, zasad magazynowania substancji niebezpiecznych, wady i nieprawidłowa eksploatacja środków transportu, samozapalenie biologiczne i chemiczne, wyładowania atmosferyczne, elektryczność statyczna, wady i niewłaściwe użytkowanie konstrukcji budowlanych, a także działania intencjonalne, do których należą podpalenia i akty terroru³².

Podmioty ratownicze dysponowane mogą być również do przeciwdziałania powstaniu lub usuwania skutków zagrożeń chemicznych, których pojawienie się może stwarzać zagrożenie dla życia, zdrowia, ludzi i zwierząt, oraz destrukcyjnie wpływać na środowisko naturalne.

Szczególnym rodzajem zagrożeń dla bezpieczeństwa zdrowotnego mieszkańców województwa śląskiego, także w kontekście jego sąsiedztwa z dwoma państwami UE i usytuowanie na jego terytorium ważnych ciągów komunikacyjnych zarówno z zachodu na wschód jak i z północy na południe Europy jest zagrożenie epidemiologiczne. Składają się na nie sygnalizowane przez Światową Organizację Zdrowia gwałtowne wzrosty zapadalności na choroby zakaźne – między innymi wirusowe zapalenie wątroby typu A oraz odra, jak i zaburzenia równowagi biologicznej powstające na skutek niewłaściwego funkcjonowania lub wystąpienia zdarzeń niepożądanych w obrębie: składowisk śmieci, oczyszczalni ścieków, sieci kanalizacyjnych, cmentarzy. Nie bez znaczenia dla bezpieczeństwa ludności pozostają także choroby egzotyczne i odzwierzęce (choroba wściekłych krów, wścieklizna, borelioza, kleszczowe zapalenie opon mózgowych, robaczyca, bąblowica, toksokaroza, toksoplazmoza, grzybice, bruceloza, choroba papuzia, grypy ptaków – np. H5N1.)

Bezpośrednie sąsiedztwo Republiki Czeskiej i Republiki Słowackiej, ze względu na usytuowanie w odległości 120 do 200 km od granicy państwowej elektrowni jądrowych wiązać się może także z powstaniem zagrożenia radiologicznego. Może być ono nie mniej poważne jak skutki awarii elektrowni zlokalizowanej na terenie wschodnich Niemiec, zachodniej Ukrainy czy terytorium Węgier. Uwzględniając praktyczne wykorzystywanie materiałów radiologicznych także w różnych gałęziach przemysłu, medycyny i nauki, należy wziąć pod uwagę, że zagrożenia tego typu mogą mieć także wewnętrzne pochodzenie.

Pojawianie się zorganizowanych grup przestępczych oraz działalność polityczna organizacji lub osób skutkować może pojawianiem się na terenie województwa śląskiego

³² *Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 lipca 2017 r. w sprawie szczegółowej organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego*, Dz. U. 2017 poz. 1319.

zagrożeń o charakterze terrorystycznym lub wybuchowym. Towarzyszyć mogą one zarówno zjawiskom o podłożu kryminalnym, na czele z walką środowisk przestępczych o wpływy, wewnętrznymi porachunkami lub chęcią zastraszania osób lub grup społecznych (w tym urzędników publicznych), jak i działaniom politycznym – wymierzonym w organy władzy publicznej, a zmierzające do osiągnięcia postulowanych przez jednostki lub grupy celów. Ten rodzaj zagrożenia wnikać może z funkcjonowania legalnie działających organizacji próbujących walczyć o swoje postulaty np. poprzez: blokady szlaków i węzłów komunikacyjnych, budynków administracji rządowej i samorządowej, manifestacje i wiece formowane bez stosownych zezwoleń, niszczenie mienia.

Rozpatrując działania terrorystyczne należy zauważyć, że mogą być one skierowane zarówno przeciwko pojedynczej osobie, jaki zbiorowości – w tego typu motywowanych politycznie atakach ucierpieć mogą również osoby postronne. Natomiast zagrożenia wybuchowe (choć wpisujące się także w działalność przestępczą, w tym terrorystyczną) wywołane mogą być również z innych powodów, gdyż tego typu materiały znajdują zastosowanie w wielu gałęziach gospodarki, między innymi w: budownictwie, górnictwie, hutnictwie, leśnictwie, gospodarce wodnej, a wynikać z błędów ludzkich dotyczących ich formy przechowywania i użytkowania, a także niewłaściwej obsługi – w tym rozbrajania materiałów militarnych znajdujących jako pozostałości po II wojnie światowej i niewłaściwe posługiwanie się materiałami pirotechnicznymi kojarzonymi z tzw. fajerwerkami³³.

Prowadząc rozważania na temat zarządzania przez organy samorządu lokalnego bezpieczeństwem publicznym (będącym z założenia zagadnieniem niezwykle złożonym ze względu na jego znaczenie, charakter i dynamikę zmian), na pierwszym miejscu identyfikuje się inicjatywy i przedsięwzięcia mające charakter działań profilaktycznych, wyprzedzających – mających na celu niedopuszczanie do występowania zagrożeń³⁴. Swym zakresem nawiązują one także do zadań określonych w „Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej”, których trzonem jest utrzymanie odpowiedniej do zaistniałej sytuacji zdolności do reagowania w obliczu wystąpienia zagrożeń bezpieczeństwa publicznego oraz powszechnego, związanych z ochroną porządku prawnego, życia i zdrowia obywateli oraz majątku narodowego przed bezprawnymi działaniami oraz skutkami klęsk żywiołowych, katastrof naturalnych i awarii technicznych³⁵. Dokument ten zakłada również konieczność nieustannego podnoszenia efektywności działań administracji publicznej oraz poziomu profesjonalizmu funkcjonariuszy i pracowników instytucji

³³ *Zagrożenia w województwie śląskim. Zarządzanie ryzykiem / skutkami katastrof i zapobieganie zagrożeniom naturalnym na obszarach górskich i / lub leśnych*, „Publikacja opracowana jako działanie projektu RIMADIMA (5D102) współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Inicjatywy Wspólnotowej INTERREG III B CADSES”, Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Śląski Urząd Wojewódzki w Katowicach, Katowice 2018.

³⁴ Por. K. Sienkiewicz-Małyjurek, *Zarządzanie bezpieczeństwem publicznym w samorządzie lokalnym – istota i inicjatywy*, Organizacja i Zarządzanie, tom 1/ 2011, s. 136-139.

³⁵ *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 5 listopada 2014 r.*, Warszawa 2014, pkt. 2.3.

państwowych realizujących zadania w tej sferze funkcjonowania państwa między innymi poprzez tworzenie spójnych przepisów prawnych, kształtowanie postaw społecznych, doskonalenie działalności wszystkich podmiotów państwowych i społecznych, których aktywność związana jest z bezpieczeństwem wewnętrznym państwa.

Z punktu widzenia niniejszego opracowania, wśród działań na rzecz profilaktyki kryminalistycznej podejmowanych w ramach prewencji społecznej należy zwrócić uwagę na zagadnienia dotyczące projektowania przestrzeni danego obszaru w taki sposób, by wpoić mieszkańcom współodpowiedzialność za bezpieczeństwo i porządek publiczny³⁶.

Jak wynika z opracowań statystycznych szeroko postrzegane bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa nie stanowią źródła dochodu dla budżetu województwa, są natomiast jego beneficjentami. W latach 2014 i 2015 przeznaczono na nie po 0,1% natomiast w roku 2016 pochłonęły 0,3% ogółu środków³⁷.

Wyniki ogólnopolskich badań i analiz prowadzonych od początku XXI wieku wykazują systematyczny spadek wartości wskaźników mierzących i opisujących zjawiska związane z przestępczością. Wynika z nich między innymi, że w 2006 roku Policja stwierdziła 1 287 918 zakończonych postępowaniem przygotowawczym przestępstw, a pod koniec 2015 wynosiła ona 799 779 przypadków, co oznacza spadek o blisko 38%³⁸. Utrzymująca się tendencja spadkowa w zakresie przestępczości uznawanej za najbardziej dokuczliwą społecznie, tj.: uszczerbek na zdrowiu, bójka i pobicie, kradzież samochodu, przestępstwa rozbójnicze, kradzież cudzej rzeczy, kradzież z włamaniem oraz uszkodzenie rzeczy, z jednoczesnym wzrostem wykrywalności (w pierwszym półroczu 2018 roku była o 3% wyższa, niż w roku 2017, a w przypadkach rozbójów, kradzieży i wymuszeń wyniosła 88,5%), sprawia, że wg ogólnopolskich danych statystycznych Policji 86% Polaków ma wysokie poczucie bezpieczeństwa, a 93% badanej populacji deklaruje, że czuje się bezpiecznie w okolicy, gdzie mieszka³⁹.

Cyklicznie realizowane od 10 lat (przeprowadzane każdorazowo na grupie 17 tys. losowo wybranych respondentów, którzy ukończyli 15. rok życia), badania opinii społecznej dotyczące oceny pracy policjantów i skuteczności Policji w walce z przestępczością oraz lęku przed przestępczością wskazują na to, że blisko 69% badanych uważa Policję za skuteczną. Na uwagę zasługuje także to, jakich zagrożeń w pobliżu swojego miejsca zamieszkania obawiają się ankietowani. W kolejności malejącej (od 29,5 do 8,4% odpowiedzi) wskazywali oni na: brawurowo jeżdżących kierowców, włamania (np. do mieszkań, piwnic lub

³⁶ Por. B. Bonisławska, *Zadania administracji samorządowej w zakresie bezpieczeństwa lokalnego*, Zeszyty Naukowe WSEI seria: Administracja, 2(1/2012), s. 247.

³⁷ *Statystyczne Vademecum Samorządowca 2017*, Urząd Statystyczny w Katowicach 2017, s. 2.

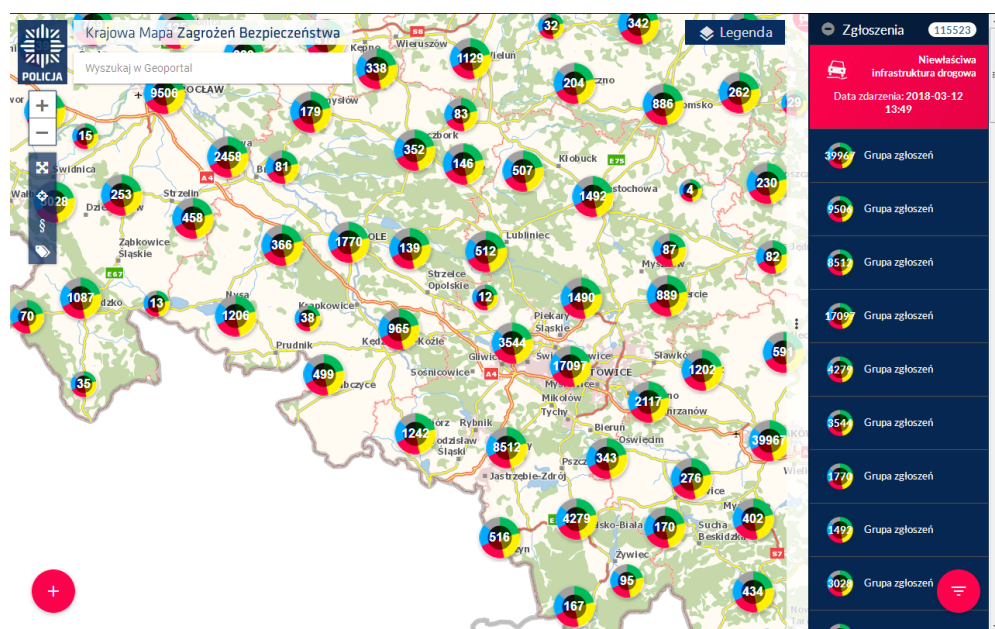
³⁸ Por. M. Leszczyńska, M. Szostakowska, J. Piekutowski, *Raport końcowy. Badanie ewaluacyjne programu ograniczania przestępczości i społecznych zachowań „Razem bezpieczniej” za okres 2007-2015*, Warszawa 2016, s. 15.

³⁹ <http://statystyka.policja.pl/st/informacje/161093,Mniej-przestepstw-wysokie-poczucie-bezpieczenstwa-Polakow-podsumowanie-I-polrocz.html> [dostęp: 17.07.2018].

samochodów), napady, rozboje, niszczenia mienia przez wandalów, agresję ze strony osób pijanych lub narkomanów, bójkę i pobicia, zaczepianie przez grupy agresywnie zachowującej się młodzieży, kradzieże (np. kieszonkowe), wymuszenia, okupy, handel narkotykami, hałaśliwych, niekulturalnie zachowujących się sąsiadów. Natomiast grupa 14,8% osób udzielających odpowiedzi nie wskazała żadnych zagrożeń, gdyż nie obawia się niczego⁴⁰.

Niezwykle pomocne w pozyskiwaniu danych dotyczących postrzegania i identyfikowania zagrożeń (szczególnie na poziomie lokalnym) są skatalogowane w trzech płaszczyznach informacje tworzące rdzeń map wskazujących zarówno istnienie problemu, jak i jego skali. Tworząc mapy zagrożeń bezpieczeństwa opiera się na: danych gromadzonych w systemach policyjnych, informacjach pozyskiwanych od społeczeństwa w czasie bezpośrednich kontaktów (między innymi debat społecznych poświęconych tematyce bezpieczeństwa) oraz w sposób pośredni – za pomocą narzędzi internetowych – dedykowanych platform informatycznych służących wymianie informacji.

Najpopularniejszym i posiadającym zarazem najwięcej możliwości w tym zakresie jest Krajowa Mapa Zagrożeń Bezpieczeństwa (rys. 2.4).



Rys. 2.4. Przykład działania Krajowej Mapy Zagrożeń Bezpieczeństwa

Źródło: <https://mapy.geoportal.gov.pl/IMAPLITE/KMZBPUBLIC.HTML> [dostęp: 08.09.2018].

⁴⁰ <http://www.policja.pl/pol/aktualnosci/75698,Polskie-Badanie-Przestepczosci-Polacy-czuja-sie-bezpieczniej-dobrze-oceniaja-pr.html> [dostęp: 17.07.2018].

Przez pierwszy rok funkcjonowania „mapy”, tj. od lipca 2016 do sierpnia 2017, odnotowano łącznie 51 312 zgłoszeń z czego 213 zakończyło się potwierdzeniem wyeliminowania zgłoszonego problemu. Należy jednak zauważyć, że 57% ogólnej liczby zgłoszeń (29038) nie zostało ostatecznie potwierdzonych. Z udostępnionego katalogu zagrożeń, wśród których znajdują się: nieprawidłowe parkowanie, przekraczanie dozwolonej prędkości, spożywanie alkoholu w miejscach niedozwolonych, niewłaściwa infrastruktura i zła organizacja ruchu drogowego, używanie środków odurzających, grupowanie się małoletnich zagrożonych demoralizacją, dzikie wysypiska śmieci, żebractwo, akty wandalizmu, nielegalne rajdy samochodowe, niszczenie zieleni, bezdomność, poruszanie się quadami po terenach leśnych, znęcanie się nad zwierzętami, zdarzenia drogowe z udziałem zwierząt leśnych, kłusownictwo, nielegalna wycinka drzew, niestrzeżone przejście przez tory, wypalanie traw, niestrzeżony przejazd kolejowy, dzikie kąpieliska, utonięcia, miejsca niebezpieczne na terenach wodnych, wałęsające się bezpańskie psy – najczęściej zgłoszeń na terenie kraju, (pow. 100 tys. z 452 989 ogółu zgłoszeń) dotyczyło nieprawidłowego parkowania, przekraczania dozwolonej prędkości oraz spożywania alkoholu w miejscach niedozwolonych⁴¹.

Ze względu na różne postrzeganie zagadnień statystycznych, a także zmieniający się sposób pozyskiwania, kategoryzowania i analizowania danych prezentowane przez różnych autorów i w różnych miejscach wyniki ich prac nieznacznie się od siebie różnią, większość z nich jednak wskazuje na te same trendy badanych zjawisk.

Ogólnopolskie policyjne dane statystyczne dotyczące przestępczości dowodzą, że od kilkunastu lat w Polsce wyraźnie jest widoczny trend spadkowy liczby stwierdzonych przestępstw. Jak wynika z informacji Komendy Głównej Policji udostępnionych w 2017 roku ogólna liczba stwierdzonych przestępstw w roku 2016 wyniosła 776 911 (spadek o 6,2% w stosunku do 2015 r.), z czego 517 910 przestępstw zakwalifikowanych zostało jako kryminalne, tu także zauważalna jest tendencja malejąca, gdyż w roku 2015 było ich 549 729, czyli o 5,8% więcej. Jednocześnie ze spadkiem stwierdzonych przestępstw w rozpatrywanym okresie zaobserwowano wzrost z 65,94% do 67,75% wskaźnika wykrywalności przestępstw i spadek o 2% liczby osób podejrzanych⁴².

Wskaźnik wykrywalności sprawców przestępstw stwierdzonych przez Policję w 2016 roku w województwie śląskim wyniósł 70,6%, a dla Polski równy był 66,5% (dane nie obejmują czynów karalnych popełnionych przez nieletnich)⁴³. W tabeli 2.2 zaprezentowane zostały liczbowe zestawienia dotyczące przestępstw stwierdzonych przez Policję w zakończonych postępowaniach przygotowawczych, a popełnionych na terenie województwa śląskiego w latach 2016-2017 wg Głównego Urzędu Statystycznego.

⁴¹ D. Minkiewicz, *Funkcje Krajowej Mapy Zagrożeń Bezpieczeństwa w kształtowaniu bezpieczeństwa społeczności lokalnej*, Kwartalnik Policyjny nr 3/2017, s. 70-71.

⁴² *Program ograniczania przestępczości i aspołecznych zachowań. Razem bezpieczniej im. Władysława Stasiaka na lata 2018–2020*, s. 5.

⁴³ *Statystyczne Vademecum Samorządowca 2017*, Urząd Statystyczny w Katowicach 2017, s. 6.

Lp.	Rodzaj przestępstw	Rok 2016	Rok 2017
1	O G Ó Ł E M	105799	111679
2	O charakterze kryminalnym	65357	63443
w tym:			
4	Zabójstwo	69	51
5	Udział w bójkę lub pobiciu	687	643
6	Zgwałcenie	181	149
7	Rozbój, kradzież rozbójnicza, wymuszenie rozbójnicze	1165	981
8	Kradzież rzeczy	15945	12977
9	Kradzież samochodu	1626	1426
10	O charakterze gospodarczym	27812	36639
11	Drogowe	8412	7267

Tab. 1.2. Przestępstwa stwierdzone przez policję w zakończonych postępowaniach przygotowawczych w latach 2016 i 2017
 Źródło: opracowanie własne na podstawie K. Borkowska, M. Grotkowska, I. Pudo, H. Zatońska, *Województwo Śląskie w liczbach 2018*, Urząd Statystyczny w Katowicach, Śląski Ośrodek Badań Regionalnych, Katowice 2018, s. 26.

Dla pełnego zobrazowania trendów i kierunków zmian w zakresie ilościowych danych opisujących przestępczość przedstawiono wybrane zestawienia Komendy Głównej Policji w zamieszczonych zestawieniach tabelarycznych 2.3 i 2.4 oraz wykresach 2.2 do 2.6.

Lp.	Rok	Przestępstwa stwierdzone	Przestępstwa wykryte	% wykrycia
1	1999	1 121 545	507 987	45,0
2	2000	1 266 910	609 884	47,8
3	2001	1 390 089	753 940	53,8
4	2002	1 404 229	777 326	54,9
5	2003	1 466 643	815 824	55,2
6	2004	1 461 217	829 079	56,2
7	2005	1 379 962	816 861	58,6
8	2006	1 287 918	812 347	62,4
9	2007	1 152 993	752 698	64,6
10	2008	1 082 057	721 925	65,9
11	2009	1 129 577	766 075	67,1
12	2010	1 138 523	783 428	67,9
13	2011	1 159 554	807 064	68,7
14	2012	1 119 803	769 604	67,8
15	2013	1 061 239	720 510	67,0
16	2014	867 855	573 824	65,2
17	2015	799 779	524 380	64,7
18	2016	748 459	501 877	66,5
19	2017	753 963	545 008	71,7

Tab. 2.2. Liczba przestępstw popełnionych w Polsce w latach 1999-2017 z rozbiem na: stwierdzone, przestępstwa wykryte oraz % ich wykrycia

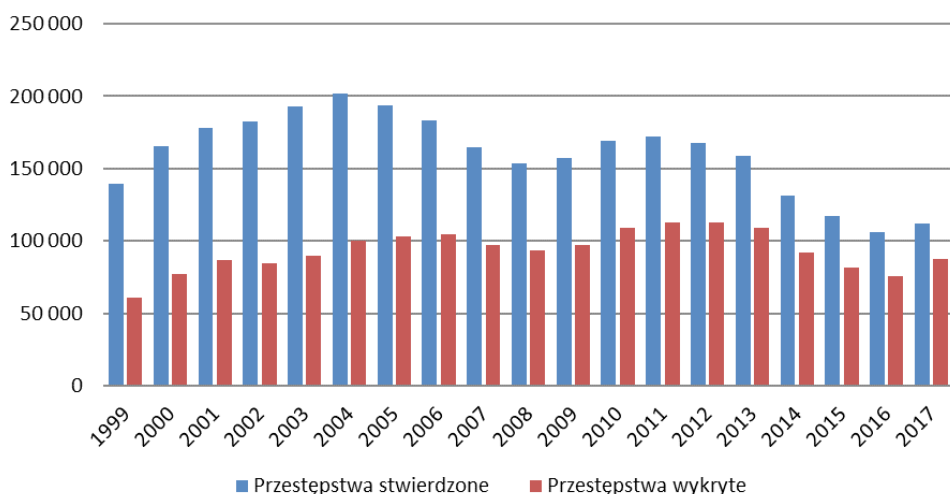
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych statystycznych Komendy Głównej Policji.

Dla właściwego rozumienia i analizowania prezentowanych treści za autorami zestawień, przyjęć należy, że:

- wszczęte postępowanie przygotowawcze jest to postępowanie wszczęte przez jednostkę organizacyjną Policji w związku ze zdarzeniem, co do którego zachodzi podejrzenie, że jest przestępstwem, albo wszczęte przez prokuraturę i przekazane Policji do dalszego bezpośredniego prowadzenia. Do postępowań wszczętych doliczane są również dochodzenia wszczęte faktycznie, a następnie zakończone wydaniem postanowienia o umorzeniu i wpisaniu sprawy do rejestru przestępstw. Nie wlicza się postępowań wyłączonych względem czynu i współsprawcy. Istotnym jest to, że omawianie postępowań wszczętych prowadzone jest w kontekście uprawnionych do jego prowadzenia (w Policji – jednostek organizacyjnych), a nie jednostek podziału administracyjnego kraju;
- przestępstwem stwierdzonym jest przestępstwo będące zbrodnią lub występkiem ściganym z oskarżenia publicznego, w tym także przestępstwem skarbowym, objęte postępowaniem przygotowawczym zakończonym, w którego wyniku potwierdzono zaistnienie czynu zabronionego⁴⁴;
- przestępstwo wykryte jest to przestępstwo stwierdzone, w którym ustalono przynajmniej jednego podejrzanego w zakończonym postępowaniu przygotowawczym lub ustalono nieletniego, który według decyzji sądu rodzinnego popełnił czyn karalny w 2013 roku. Wykryte czyny karalne nieletniego w latach 1999-2012 prezentowano w chwili zakończenia postępowania przygotowawczego i przekazania materiałów do sądu rodzinnego bez względu rozstrzygnięcie w sprawie;
- wskaźnik wykrywalności jest to iloraz liczby przestępstw wykrytych (łącznie z wykrytymi po podjęciu z umorzenia) przez ogólną liczbę przestępstw stwierdzonych powiększoną o liczbę przestępstw wykrytych po podjęciu postępowań umorzonych w roku ubiegłym lub latach poprzednich – wyrażony w procentach⁴⁵.

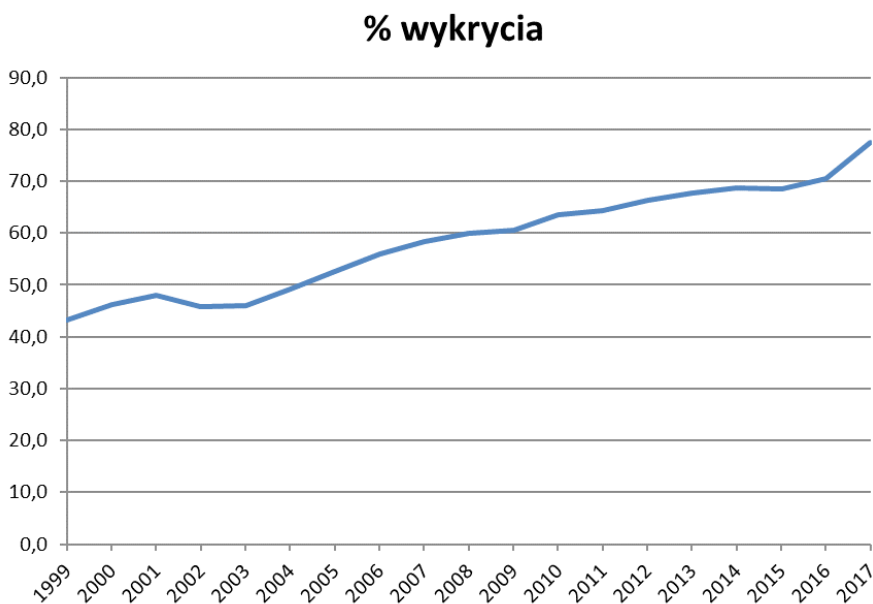
⁴⁴ Od 2014 r. Policja nie prezentuje informacji o czynach karalnych nieletnich.

⁴⁵ Uwagi i definicje do danych statystycznych, <http://www.statystyka.policja.pl/st/przestepstwa-ogolem/121940,Przestepstwa-ogolem.html> [dostęp: 25.08.2018].



Wyk. 2.2. Liczba przestępstw popełnionych w Polsce w latach 1999-2017 z rozbiem na: stwierdzone oraz przestępstwa wykryte

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych statystycznych Komendy Głównej Policji.



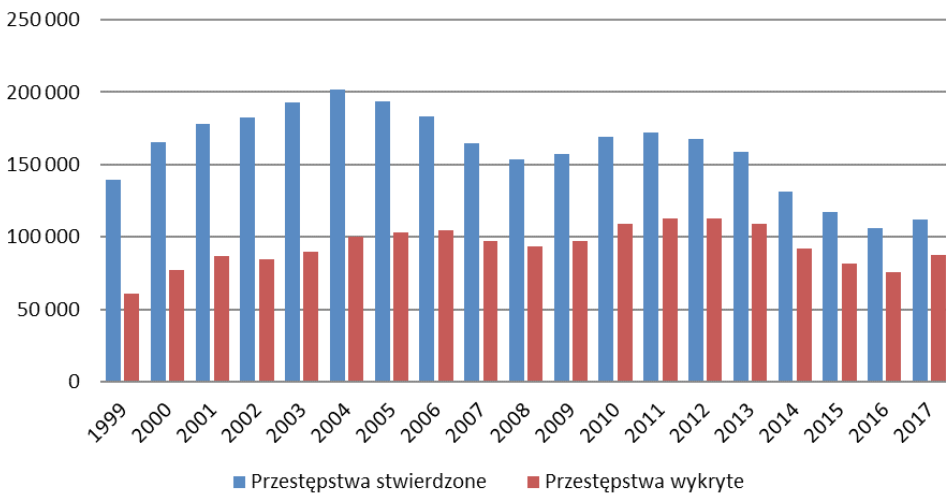
Wyk. 2.3. Procent wykrycia sprawców przestępstw w Polsce w latach 1999-2017

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych statystycznych Komendy Głównej Policji.

Lp.	Rok	Przestępstwa stwierdzone	Przestępstwa wykryte	% wykrycia
1	1999	139 334	60 764	43,3
2	2000	165 766	77 372	46,2
3	2001	178 189	86 649	48,1
4	2002	182 623	84 453	45,9
5	2003	192 702	89 473	46,0
6	2004	202 189	100 436	49,1
7	2005	193 415	103 415	52,6
8	2006	183 620	104 297	56,0
9	2007	164 685	97 436	58,4
10	2008	153 214	93 484	60,0
11	2009	157 522	97 047	60,6
12	2010	169 024	109 397	63,6
13	2011	172 073	112 852	64,4
14	2012	167 573	113 050	66,3
15	2013	158 520	109 195	67,7
16	2014	131 368	92 038	68,7
17	2015	117 163	81 556	68,4
18	2016	105 799	75 445	70,6
19	2017	111 679	87 587	77,6

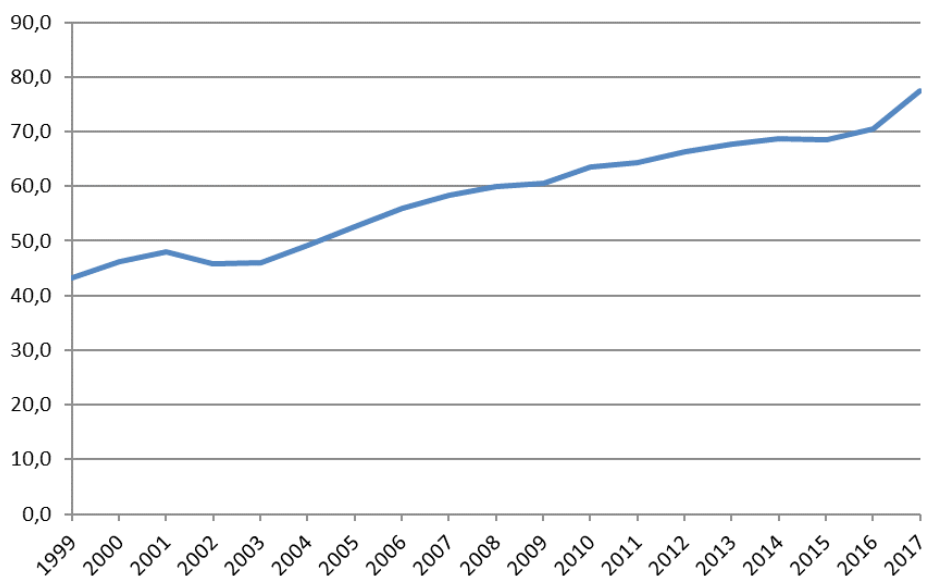
Tab. 2.4. Liczba przestępstw popełnionych w województwie śląskim w latach 1999–2017 z rozbiem na: stwierdzone, przestępstwa wykryte oraz % wykrycia

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych statystycznych Komendy Głównej Policji.



Wyk. 2.4. Liczba przestępstw popełnionych w woj. śląskim w latach 1999–2017 z rozbiem na: stwierdzone oraz przestępstwa wykryte

% wykrycia

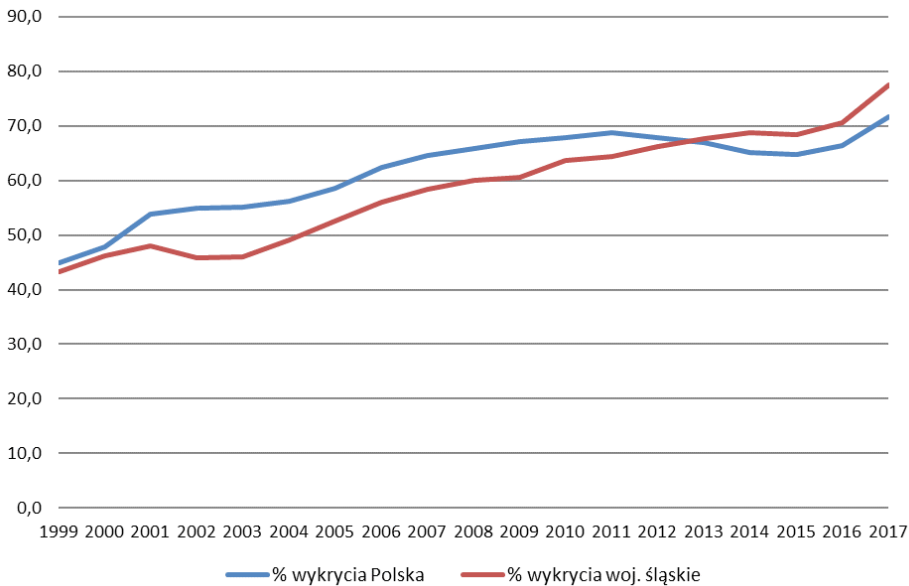


Wyk. 2.5. Procent wykrycia sprawców przestępstw w woj. śląskim w latach 1999-2017

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych statystycznych Komendy Głównej Policji.

W opracowaniach dotyczących problematyki źródeł i skali zagrożeń bezpieczeństwa publicznego dla województwa śląskiego, jako miejsce o największym natężeniu przestępstw ogółem na 1 000 ludności najczęściej wskazywany jest podregion katowicki, dla którego współczynnik ten wynosi ok. 55. Z kolei podregionem o najniższym natężeniu przestępstw ogółem na 1 000 ludności jawi się podregion bielski o współczynniku ok. 25. Powiatami o największej liczbie przestępstw stwierdzonych ogółem najczęściej są: powiat m. Katowice, m. Chorzów, m. Sosnowiec, a z kolei o najmniejszej liczbie stwierdzonych przestępstw powiaty bieruńsko-lędziński, rybnicki i kłobucki⁴⁶.

⁴⁶ *Strategia polityki społecznej województwa śląskiego na lata 2006-2020. Aktualizacja 2015*, Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej Województwa Śląskiego, dokument przyjęty przez Sejmik Województwa Śląskiego uchwałą nr V/11/6/2015 w dniu 31 sierpnia 2015 roku, Katowice 2015, s. 150.



Wyk. 2.6. Porównanie w procenta wykrycia sprawców przestępstw w kraju i w województwie śląskim w latach 1999-2017

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych statystycznych Komendy Głównej Policji.

Jednym z narzędzi, będących punktem odniesienia i formułowania ocen w zakresie bezpieczeństwa publicznego są wskaźniki zagrożenia przestępstwami w przeliczeniu na 100 tys. mieszkańców. W ujęciu ogólnym, w okresie czterech lat – od 2013 do 2016 wynosił on dla kraju: 2 754 w 2013 roku, 2 361 w roku 2014, 2 151 w roku 2015 i 2 022 w roku 2016. Dla województwa śląskiego wynosił on odpowiednio: 3 431; 2 989; 2 666 i 2 426. Wśród wielu danych uszczegóławiających charakter zdarzenia na uwagę zasługuje średnie zagrożenie przestępstwem spowodowania uszczerbku na zdrowiu, które w rozpatrywanym czasookresie również było zmienne i wynosiło w kolejnych latach: 37; 35; 29 i 32. W tym samym czasie dla województwa śląskiego średnia ta wynosiła: 47; 47; 41 i 46 – była więc wyraźnie wyższa od średniej krajowej, dla porównania warto zauważyć, że w roku 2016 prawie dwukrotnie przekroczyła wartości obliczone dla sąsiadującej z województwem śląskim małopolski dla której wskaźnik średniej przestępstw wynosił 25⁴⁷.

Mając na uwadze potrzebę dbania o akceptowany społecznie poziom bezpieczeństwa publicznego, a także potrzebę ograniczania zjawisk i zdarzeń niepożądanych do minimum, na terenie województwa śląskiego funkcjonują programy profilaktyczne (np. w zakresie zapobiegania uzależnieniom i innym niepożądanym zjawiskom społecznym), do których zalicza się także „Program ograniczania przestępczości i aspołecznych zachowań. Razem

⁴⁷ Raport o stanie bezpieczeństwa w Polsce w 2016 roku, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa 2017, s. 11 i 38.

bezpieczniej im. Władysława Stasiaka”, którego trzecia edycja realizowana jest w latach 2018-2020. Od początku trwającego nieprzerwanie od 2007 roku przedsięwzięcia, jego głównym celem jest budowa zintegrowanej wspólnoty społecznej i jej bezpieczeństwa, a także wspierania i rozwoju działań tej wspólnoty na rzecz bezpieczeństwa i porządku publicznego. Wśród postanowień organizacyjnych szczególny nacisk położono na interdyscyplinarny charakter przedsięwzięcia, czego przejawem jest zapraszanie i angażowanie do współpracy organów administracji rządowej, samorządowej oraz różnego rodzaju organizacji pozarządowych. U podstaw takiego stanowiska leży, poparte badaniami i analizami, przekonanie pomysłodawców programu, że działania podejmowane na rzecz szeroko rozumianej poprawy bezpieczeństwa publicznego przynieść mogą pozytywne efekty tylko i wyłącznie wówczas, gdy będą one oprócz organów administracji rządowej i samorządowej angażowały organizacje społeczne, a nade wszystko członków danej społeczności. Pomimo tego, że organizacja bezpieczeństwa obywateli, głównie w zakresie wykrywania przestępstw i wykroczeń oraz ścigania sprawców jest domeną państwa, to jej skuteczność w znacznym stopniu zależy od zaangażowania społeczności lokalnych i poszczególnych osób. Nie do przecenienia jest więc tu rola edukacji i działań wyprzedzających polegających między innymi na ochronie przed czynnikami patologicznymi i przemocą możliwie szerokich grup dzieci i młodzieży. Niestety pomimo atrakcyjnych celów programu zmierzającego do wspierania działań na rzecz bezpieczeństwa społeczności lokalnych w województwie śląskim w 2016 roku zrealizowano jedynie jeden z możliwych projektów lokalnych, a dotyczył on edukacji dla bezpieczeństwa, mimo wskazywanych do realizacji celów szczegółowych, wśród których znalazły się: bezpieczeństwo w miejscach publicznych ze szczególnym uwzględnieniem tworzenia lokalnych systemów bezpieczeństwa, bezpieczne przejścia dla pieszych, przeciwdziałanie zjawiskom patologii oraz ochrony dzieci i młodzieży oraz edukacja dla bezpieczeństwa⁴⁸.

Badania naukowe na temat zagrożeń, źródeł informacji i działań podejmowanych na rzecz bezpieczeństwa publicznego w województwie śląskim wskazują, że samorządy lokalne swoją wiedzę w tym zakresie czerpią z danych udostępnianych przez Policję, dla której źródłem wiedzy są: w zakresie naruszeń prawa: poszkodowani, mieszkańcy, ujawnienia, a także inne jednostki systemu bezpieczeństwa publicznego oraz w zakresie zachowań aspołecznych: własna analiza zachowań aspołecznych. Zarówno samorządy lokalne jak i jednostki terenowe Policji w województwie śląskim uważają, że aktualnie największy

⁴⁸ Załącznik do uchwały nr 6 Rady Ministrów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie „Programu ograniczania przestępczości i aspołecznych zachowań Razem bezpieczniej im. Władysława Stasiaka na lata 2018–2020”, M. P. 2018 poz. 167, s. 12; Roczny raport z badania efektywności projektów lokalnych dofinansowanych i realizowanych we wszystkich celach szczegółowych wsparcia Programu w 2016 roku, przygotowany w ramach „Programu ograniczania przestępczości i aspołecznych zachowań Razem bezpieczniej im. Władysława Stasiaka na lata 2016 i 2017”, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, s. 17.

problem w bezpieczeństwie publicznym są zagrożenia: mienia, ruchu drogowego, życia i zdrowia oraz porządku publicznego⁴⁹.

Jednym z zadań wojewody jako przedstawiciela Rady Ministrów jest zapewnienie współdziałania wszystkich organów administracji rządowej i samorządowej działających w województwie i kierowanie ich działalnością w zakresie zapobiegania zagrożeniom życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego, a także zapobieganie klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczanie i usuwanie ich skutków, na zasadach określonych w odrębnych ustawach⁵⁰.

W zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego stosowne zadania w Śląskim Urzędzie Wojewódzkim realizuje Oddział do Spraw Bezpieczeństwa Publicznego Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego.

Zgodnie z obowiązującym „Zarządzeniem Nr 110 Dyrektora Generalnego Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach z dnia 25 lipca 2015 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Organizacyjnego Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego w Śląskim Urzędzie Wojewódzkim w Katowicach”, do zadań Oddziału do Spraw Bezpieczeństwa Publicznego należy w szczególności:

- realizacja zadań wynikających z przepisów ustawy o ochronie osób i mienia, w tym:
 - prowadzenie postępowań administracyjnych i wydawanie decyzji w sprawach umieszczenia obszarów, obiektów i urzędzeń podległych, podporządkowanych lub nadzorowanych jednostek organizacyjnych w wykazie obszarów, obiektów i urzędzeń podlegających obowiązkowej ochronie,
 - prowadzenie postępowań administracyjnych i wydawanie decyzji w sprawach umieszczenia w ewidencji obszarów, obiektów i urzędzeń podlegających obowiązkowej ochronie,
 - prowadzenie ewidencji obszarów, obiektów i urzędzeń podlegających obowiązkowej ochronie;
- realizacja zadań wynikających z przepisów ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych, w tym:
 - prowadzenie postępowań administracyjnych i wydawanie decyzji w sprawie umieszczenia określonego stadionu, obiektu lub terenu w wykazie stadionów, obiektów lub terenów, na których utrwalanie przebiegu imprezy masowej za pomocą urzędzeń rejestrujących obraz i dźwięk jest obowiązkowe,
 - prowadzenie i aktualizacja wykazu stadionów, obiektów lub terenów, na których utrwalanie przebiegu imprezy masowej za pomocą urzędzeń rejestrujących obraz i dźwięk jest obowiązkowe,

⁴⁹ K. Sienkiewicz-Małyjurek, *Zarządzanie bezpieczeństwem publicznym w samorządzie...*, s. 143.

⁵⁰ *Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie*, Dz. U. 2009 nr 31 poz. 206 ze zm., art. 22.

- prowadzenie postępowań administracyjnych i wydawanie decyzji w sprawie nałożenia na organizatora imprezy masowej organizowanej w miejscu nieobjętym wykazem, obowiązku jej utrwalania za pomocą urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk,
- prowadzenie kontroli zgodności parametrów technicznych urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk zainstalowanych na stadionach, w obiektach lub na terenach, na których przeprowadzane są imprezy masowe z minimalnymi wymogami technicznymi określonymi w przepisach,
- prowadzenie postępowań administracyjnych i wydawanie decyzji w sprawie wydania zakazu przeprowadzenia imprezy masowej z udziałem publiczności,
- prowadzenie postępowań administracyjnych i wydawanie decyzji w sprawie wprowadzenia, na czas określony albo nieokreślony, zakazu przeprowadzania przez organizatora imprez masowych na terenie województwa lub jego części;
- realizacja zadań wynikających z przepisów ustawy o materiałach wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego, w tym:
 - prowadzenie postępowań administracyjnych w sprawie wydawania i cofania pozwoleń na nabywanie, przechowywanie i używanie materiałów wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego,
 - wyznaczanie zespołów kontrolnych oraz prowadzenie kontroli przestrzegania obowiązków związanych z nabywaniem, przechowywaniem i używaniem materiałów wybuchowych do użytku cywilnego,
 - prowadzenie spraw związanych z wyznaczeniem przez wojewodę psychologa rozpatrującego odwołania od orzeczeń psychologicznych wydanych osobom ubiegającym się lub posiadającym pozwolenie na nabywanie, przechowywanie i używanie materiałów wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego;
- realizacja zadań zapewniających bezpieczeństwo tuneli położonych w transeuropejskiej sieci drogowej poprzez:
 - współpracę z właściwą komórką Wydziału Infrastruktury:
 - przeprowadzania regularnych badań i kontroli tuneli oraz opracowanie odnośnych wymagań bezpieczeństwa,
 - określanie procedury natychmiastowego zamknięcia tuneli w razie wypadku, w którym są ranni lub zabici albo naruszona została konstrukcja tuneli, katastrofy budowlanej lub awarii technicznej,
 - przeprowadzenie analizy ryzyka dla tunelu w przypadku, gdy tunel nie spełnia wymagań bezpieczeństwa, a podjęte środki zaradcze obejmują zasadniczą zmianę konstrukcji tunelu lub sposobu jego użytkowania,
 - uzgodnienie z zarządzającym tunelem powołanie urzędnika zabezpieczenia tunelu,
 - powiadamianie uczestników ćwiczeń o ich terminie, miejscu przeprowadzenia oraz obowiązku wzięcia w nich udziału;

- realizacja zadań wynikających z przepisów ustawy o broni i amunicji, w tym:
 - prowadzenie spraw związanych z wyznaczaniem przez wojewodę psychologa upoważnionego do rozpatrywania odwołań od orzeczeń psychologicznych wydawanych osobom ubiegającym się lub posiadającym pozwolenie na broń,
 - prowadzenie spraw związanych z wyznaczaniem przez Wojewodę lekarza oraz psychologa upoważnionego do przeprowadzania kontroli wykonywania i dokumentowania badań lekarskich i psychologicznych i wydanych orzeczeń lekarskich i psychologicznych osobom ubiegającym się lub posiadającym pozwolenie na broń,
 - przygotowywanie umów cywilno-prawnych z upoważnionym lekarzem oraz psychologiem dotyczących przeprowadzania kontroli wykonywania i dokumentowania badań lekarskich i psychologicznych i wydanych orzeczeń lekarskich i psychologicznych osobom ubiegającym się lub posiadającym pozwolenie na broń oraz sprawowanie nadzoru nad lekarzem i psychologiem przeprowadzającym kontrolę;
- realizacja zadań wynikających z przepisów ustawy o usługach detektywistycznych, w tym:
 - prowadzenie spraw związanych z wyznaczaniem przez wojewodę psychologa upoważnionego do rozpatrywania odwołań od orzeczeń psychologicznych wydawanych osobom ubiegającym się lub posiadającym licencję detektywa,
 - prowadzenie spraw związanych z wyznaczaniem przez wojewodę lekarza oraz psychologa upoważnionego do przeprowadzania kontroli wykonywania i dokumentowania badań lekarskich i psychologicznych i wydanych orzeczeń lekarskich i psychologicznych osobom ubiegającym się lub posiadającym licencję detektywa,
 - przygotowywanie umów cywilno-prawnych z upoważnionym lekarzem oraz psychologiem dotyczących przeprowadzania kontroli wykonywania i dokumentowania badań lekarskich i psychologicznych i wydanych orzeczeń lekarskich i psychologicznych osobom ubiegającym się lub posiadającym licencję detektywa oraz sprawowanie nadzoru nad lekarzem i psychologiem przeprowadzającym kontrolę;
- realizacja zadań wynikających z przepisów ustawy o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym, w tym:
- gromadzenie i analiza danych dotyczących działań prowadzonych przez patrole saper-skie na obszarze województwa śląskiego,
 - typowanie miejsc niszczenia niewypałów, niewybuchów i innych materiałów niebezpiecznych oraz uzgadnianie wykorzystania miejsc z właścicielami i/lub zarządcami terenów, bądź organami samorządu terytorialnego celem opracowania i wydania zarządzeń Wojewody w sprawie wyznaczenia lub uchylania wyznaczenia miejsc przeznaczonych do niszczenia materiałów wybuchowych i niebezpiecznych,
 - dokonywanie uzgodnień z Szefem Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych w sprawach wyznaczania doraźnych miejsc niszczenia materiałów wybuchowych i niebezpiecznych,

- prowadzenie spraw związanych z wyznaczaniem przez wojewodę psychologa rozpatrującego odwołania od orzeczeń wydanych przez psychologów osobom ubiegającym się lub posiadającym prawo do wykonywania lub kierowania działalnością gospodarczą albo bezpośrednio zatrudnionych przy wytwarzaniu i obrocie materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym;
- realizacja przedsięwzięć związanych z nadzorem nad działalnością straży gminnych województwie, a w szczególności:
 - uzgadnianie i opracowywanie rocznych planów kontroli,
 - koordynowanie okresowych lub doraźnych kontroli obejmujących całościowo lub część spraw podlegających nadzorowi,
 - wydawanie zaleceń pokontrolnych oraz kontrola prawidłowości ich realizacji,
 - podejmowanie czynności zmierzających do usunięcia stwierdzonych uchybień i zapobieżenia ich powstawaniu,
 - sporządzanie sprawozdawczości;
- realizacja zadań wynikających z przepisów ustawy o stanie wyjątkowym, w tym przygotowanie i opracowanie dokumentacji w przypadku wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze lub części obszaru województwa oraz rozporządzeń porządkowych i obwieszczenia wojewody;
- realizacja zadań w ramach rządowych programów poprawy bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym:
 - obsługa administracyjna zespołów zadaniowych powołanych do realizacji programów,
 - prowadzenie spraw związanych z procedurą kwalifikowania projektów do dofinansowania ze środków będących w dyspozycji administracji rządowej oraz przekazywaniem tych środków beneficjentom,
 - prowadzenie kontroli poprawności wykorzystania środków przyznanych w ramach dofinansowania;
- koordynowanie i promocja realizacji zadań w ramach współpracy międzynarodowej, w tym projektów finansowanych i współfinansowanych ze środków unijnych – w zakresie problematyki realizowanej przez Wydział – na zasadach wskazanych w odrębnych uregulowaniach;
- gromadzenie danych niezbędnych do opracowywania analiz i ocen stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego na obszarze województwa śląskiego;
- bieżąca współpraca z organami administracji zespolonej i niezespolonej szczebla wojewódzkiego, w szczególności z Komendantem Wojewódzkim Policji, Śląskim Komendantem Wojewódzkim Państwowej Straży Pożarnej, Śląskim Kuratorem Oświaty, Śląskim Wojewódzkim Inspektorem Nadzoru Budowlanego, Śląskim Wojewódzkim Inspektorem Ochrony Środowiska, oraz innymi organami administracji, Prokuraturą Apelacyjną w Katowicach oraz Prokuraturami Okręgowymi, Samorządowymi Kolegiami

Odwoławczymi, a także organami samorządu terytorialnego, strażami gminnymi (miejskimi) i innymi podmiotami w zakresie realizacji zadań będących we właściwości oddziały;

- podejmowanie działań własnych zmierzających do poprawy stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego na obszarze województwa, w szczególności:
 - planowanie, opracowywanie i koordynowanie realizacji zadań w ramach ogólnokrajowych akcji poprawy bezpieczeństwa,
 - reprezentowanie wojewody i współdziałanie w realizacji programów i projektach poprawy bezpieczeństwa w województwie zmierzających do poprawy stanu bezpieczeństwa prowadzonych przez zespolone i niezespolone organy administracji rządowej,
 - organizacja i prowadzenie szkoleń, propagowanie działań Wojewody w zakresie poprawy bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym również prowadzenie serwisu internetowego w zakresie właściwości oddziały;
- prowadzenie bieżących spraw związanych z działaniami wojewody w zakresie poprawy stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego na obszarze województwa, w tym opracowywanie projektów rozporządzeń porządkowych wojewody niezbędnych do zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego na obszarze województwa;
- obsługa administracyjna i merytoryczna Zespołu Doradczego Wojewody Śląskiego ds. Bezpieczeństwa imprez Masowych⁵¹.

Zakresy kompetencji w sprawach zarządzania kryzysowego organów szczebla wojewódzkiego podzielone zostały według prezentowanego poniżej klucza:

- wojewoda – kierowanie monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie województwa; realizacja zadań z zakresu planowania cywilnego; zarządzanie, organizowanie i prowadzenie szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego; wnioskowanie o użycie pododdziałów lub oddziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej; wykonywanie przedsięwzięć wynikających z dokumentów planistycznych wykonywanych w ramach planowania operacyjnego realizowanego w województwie; zapobieganie, przeciwdziałanie i usuwanie skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym; współdziałanie z Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w zakresie zapobiegania, przeciwdziałania i usuwania skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym; organizacja wykonania zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej;
- wojewódzkie centra zarządzania kryzysowego – pełnienie całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego; współdziałanie z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej; nadzór nad funkcjonowaniem systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego

⁵¹ http://bip.katowice.uw.gov.pl/bezpieczenstwo/Wojewodzki_Plan_Zarzadzania_Kryzysowego.html [dostęp: 05.09.2018].

- ostrzegania ludności; współpraca z podmiotami realizującymi monitoring środowiska; współdziałanie z podmiotami prowadzącymi akcje ratownicze, poszukiwawcze i humanitarne; dokumentowanie działań podejmowanych przez centrum; realizacja zadań stałego dyżuru na potrzeby podwyższania gotowości obronnej państwa;
- wojewódzki zespół zarządzania kryzysowego – ocena występujących i potencjalnych zagrożeń mogących mieć wpływ na bezpieczeństwo publiczne i prognozowanie tych zagrożeń; przygotowywanie propozycji działań i przedstawianie wojewodzie wniosków dotyczących wykonania, zmiany lub zaniechania działań ujętych w wojewódzkim planie zarządzania kryzysowego; przekazywanie do wiadomości publicznej informacji związanych z zagrożeniami; opiniowanie wojewódzkiego planu zarządzania kryzysowego⁵².

Bibliografia

Opracowania zwarte:

- Arak P., *Bezpieczne i otwarte miasta. Raport Polskiej Fundacji im. Roberta Schumana i Fundacji Konrada Adenauera w Polsce*, Warszawa 2017.
- Baryłka A., *Katastrofy budowlane istotnym problemem budownictwa w Polsce*, Inżynieria Bezpieczeństwa Obiektów Antropogenicznych nr 4/2016.
- Bonisławska B., *Zadania administracji samorządowej w zakresie bezpieczeństwa lokalnego*, Zeszyty Naukowe WSEI seria: Administracja, 2(1/2012).
- Borkowska K., Grotkowska M., Pudo I., Zatońska H., *Województwo Śląskie w liczbach 2018*, Katowice 2018.
- *Charakterystyka przyjazdów nierezydentów do Polski w 2016 roku*, Warszawa 2017.
- *Charakterystyka województwa śląskiego w ujęciu demograficznym*, Regionalnym Centrum Analiz i Planowania Strategicznego, Katowice 2017.
- Fryc J., Zatońska H., *Ludność, ruch naturalny i migracje w województwie śląskim w 2017 r.*, Informacje statystyczne Urzędu Statystycznego w Katowicach oraz Śląskiego Ośrodka Badań Regionalnych, Katowice 2018.
- Gorzelak G., Kozak M., Płoszaj A., Smętkowski M., *Charakterystyka polskich województw 1999-2004*, Warszawa 2006.
- Góralczyk M., Panasiuk E., Przybyła M., *Województwo śląskie statystycznie, historia i teraźniejszość*, Katowice 2018.
- Hoffman T., *Straż Graniczna a ochrona polskiej granicy państwowej i granicy Unii Europejskiej*, Przegląd Naukowo-Metodyczny. Edukacja dla Bezpieczeństwa nr 2/2011.
- Leszczyńska M., Szostakowska M., Piekutowski J., *Raport końcowy. Badanie ewaluacyjne programu ograniczania przestępczości i społecznych zachowań „Razem bezpieczniej” za okres 2007-2015*, Warszawa 2016.

⁵² *Strategia polityki społecznej województwa śląskiego na lata 2006-2020. Aktualizacja 2015*, Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej Województwa Śląskiego, dokument przyjęty przez Sejmik Województwa Śląskiego uchwałą nr V/11/6/2015 w dniu 31 sierpnia 2015 roku, Katowice 2015, s. 162.

- Linder J., *W potrzasku*, [w:] M. Schroeder (red.) *Była taka akcja...*, Warszawa 2012.
- Minkiewicz D., *Funkcje Krajowej Mapy Zagrożeń Bezpieczeństwa w kształtowaniu bezpieczeństwa społeczności lokalnej*, Kwartalnik Policyjny nr 3/2017.
- Sienkiewicz-Małyjurek K., *Zarządzanie bezpieczeństwem publicznym w samorządzie lokalnym – istota i inicjatywy*, Organizacja i Zarządzanie tom 1/2011.

Przepisy prawa:

- *Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie*, Dz.U. 2017 nr 31 poz. 206 ze zm.
- *Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa*, Dz.U. 1998 nr 96 poz. 603 ze zm.
- *Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim*, Dz.U. 2017 poz.730 ze zm.
- *Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 9 listopada 2011 r. w sprawie określenia wzoru wykazu przejść granicznych planowanych do tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej*, Dz.U. 2011 nr 240 poz.1434.
- *Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 1 czerwca 2016 r. w sprawie przywrócenia tymczasowo kontroli granicznej osób przekraczających granicę państwową stanowiącą granicę wewnętrzną*, Dz.U. 2016 poz.840.
- *Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 maja 2012 r. w sprawie przywrócenia tymczasowo kontroli granicznej osób przekraczających granicę państwową stanowiącą granicę wewnętrzną*, Dz.U. 2012 poz. 566.
- *Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 23 października 2013 w sprawie przywrócenia tymczasowo kontroli granicznej osób przekraczających granicę państwową stanowiącą granicę wewnętrzną*, Dz.U. 2013 poz. 1246.
- *Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 lipca 2017 r. w sprawie szczegółowej organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego*, Dz.U. 2017 poz. 1319.
- *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 czerwca 2017 r. w sprawie utworzenia w województwie śląskim związku metropolitalnego pod nazwą „Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia”*, Dz.U. 2017 poz. 1290.
- *Obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 sierpnia 2017 r. w sprawie wykazu gmin i powiatów wchodzących w skład województw*, M. P. 2017 poz. 853.

Inne:

- *Informacja o stanie bezpieczeństwa i porządku publicznego za styczeń – grudzień 2017 r. Województwo Śląskie*, Gabinet KWP, Styczeń 2018 r.
- *Komunikat z badań nr 24/2017 „Wyjazdy wypoczynkowe Polaków w 2016 roku i plany na rok 2017”*, CEBOS, Warszawa 2017.
- *Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2016 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Departament Metodologii, Standardów i Rejestrów, Warszawa 2016.

- *Program dla Śląska. Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju. Ministerstwo rozwoju, Warszawa 2017.*
- *Program dla Śląska. Szczegółowy wykaz przedsięwzięć Programu dla Śląska, Ministerstwo rozwoju, Warszawa 2017.*
- *Program ograniczania przestępczości i aspołecznych zachowań Razem bezpieczniej im. Władysława Stasiaka na lata 2018–2020.*
- *Raport końcowy, Badanie sfery wizerunkowej i turystycznej województwa śląskiego, Rybnik 2016-2017.*
- *Raport o stanie bezpieczeństwa w Polsce w 2016 roku, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa 2017.*
- *Raport powołanej w Ministerstwie Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej Państwowej Komisji Badania Wypadków Kolejowych sygn. PKBWK/1/2013 z badania poważnego wypadku kolejowego kat. A 01 zaistniałego w dniu 3 marca 2012 r. na szlaku Sprawa – Starzyny w torze nr 1 w km. 21,250 linii kolejowej nr 64, Kozłów – Koniecpol obszar zarządcy infrastruktury PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. Zakład Linii Kolejowych w Kielcach, Raport zatwierdzony Uchwałą Państwowej Komisji Badania Wypadków Kolejowych Nr 2/PKBWK/2013.*
- *Rocznik Statystyczny Województwa Śląskiego 2017, Urząd Statystyczny w Katowicach.*
- *Roczny raport z badania efektywności projektów lokalnych dofinansowanych i realizowanych we wszystkich celach szczegółowych wsparcia Programu w 2016 roku, przygotowany w ramach „Programu ograniczania przestępczości i aspołecznych zachowań Razem bezpieczniej im. Władysława Stasiaka na lata 2016 i 2017”, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji.*
- *Statystyczne Vademecum Samorządowca 2017, Urząd Statystyczny w Katowicach 2017.*
- *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 5 listopada 2015 roku. Warszawa 2014.*
- *Strategia polityki społecznej województwa śląskiego na lata 2006-2020. Aktualizacja 2015, Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej Województwa Śląskiego, dokument przyjęty przez Sejmik Województwa Śląskiego uchwałą nr V/11/6/2015 w dniu 31 sierpnia 2015 roku, Katowice 2015.*
- *Strategia Rozwoju Województwa Śląskiego „Śląskie 2020+”, uchwalona przez Sejmik Województwa Śląskiego. Uchwała Sejmiku Województwa Śląskiego Nr IV/38/2/2013 z dnia 1 lipca 2013 r.*
- *Zagrożenia w województwie śląskim. Zarządzanie ryzykiem / skutkami katastrof i zapobieganie zagrożeniom naturalnym na obszarach górskich i / lub leśnych, „Publikacja opracowana jako działanie projektu RIMADIMA (5D102) współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Inicjatywy Wspólnotowej INTERREG IIIB CADSES”, Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Śląski Urząd Wojewódzki w Katowicach, Katowice 2018.*

- *Załącznik do uchwały nr 6 Rady Ministrów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie „Programu ograniczania przestępczości i aspołecznych zachowań Razem bezpieczniej im. Władysława Stasiaka na lata 2018–2020”, M. P. 2018 poz. 167.*

Netografia:

- http://bip.katowice.uw.gov.pl/bezpieczenstwo/Wojewodzki_Plan_Zarzadzania_Kryzowego.html
- <http://statystyka.policja.pl/st/informacje/161093,Mniej-przestepstw-wysokie-poczucie-bezpieczenstwa-Polakow-podsumowanie-I-polrocz.html>
- <http://www.policja.pl/pol/aktualnosci/75698,Polskie-Badanie-Przestepczosci-Polacy-czuja-sie-bezpiecznie-i-dobrze-oceniaja-pr.html>
- <https://conadrogach.pl/informacje/drogi-w-województwie-slaskim.html>
- Uwagi i definicje do danych statystycznych, <http://www.statystyka.policja.pl/st/przestepstwa-ogolem/121940,Przestepstwa-ogolem.html>

Część III

Garnizon śląski a przeznaczenie, zadania, struktura i organizacja działań Policji

3.1. Przeznaczenie i zadania Policji

Z definicją bezpieczeństwa publicznego korespondują zapisy Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP, który to dokument za podstawę utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego na właściwym poziomie, uważa „skuteczne zapobieganie ich naruszeniom, a także wykrywanie przestępstw i wykroczeń godzących w życie, zdrowie i mienie obywateli, jak również interesy państwa. Zadania realizowane w tym zakresie dotyczą różnego rodzaju czynów zabronionych, w tym zarówno przestępczości pospolitej, jak i zorganizowanej o charakterze ekonomicznym, narkotykowym i kryminalnym”¹.

Należy jednak zwrócić uwagę, iż Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP odnosi się bardzo wąsko do zadań Policji, wskazując jej właściwość sprowadzającą się jedynie do jednego z ustawowych zadań², podczas gdy na przestrzeni niemal 30 lat zakres zadań Policji systematycznie ewoluował. Pierwotnie ustawodawca wprowadził dla Policji siedem zadań, a obecnie jest ich 11, przy czym 2 zadania z trzynastu zostały uchylone³.

Podstawowy katalog obejmuje zadania związane z:

- ochroną wartości konstytucyjnych, zarówno o cięższym, obejmującym również działania kontrterrorystyczne jak i lżejszym ciężarze gatunkowym, a także porządku publicznego oraz wykrywaniem i ściganiem sprawców naruszających te wartości, z zachowaniem reguł postępowania określonych w przepisach proceduralnych;
- zapobieganiem popełnianiu czynów zabronionych oraz profilaktyką antywiktyimizacyjną, w tym kontrolą przestrzegania przepisów porządkowych i administracyjnych związanych z działalnością publiczną lub obowiązujących w miejscach publicznych;
- ochroną obiektów strategicznych dla funkcjonowania państwa.

W celu realizacji ww. zadań, Policja ponadto podejmuje działania polegające na:

- prowadzeniem zbiorów danych zawierających informacje gromadzone przez uprawnione organy o odciskach linii papilarnych osób, niezidentyfikowanych śladach linii papilarnych z miejsc przestępstw oraz o wynikach analizy kwasu deoksyrybonukleinowego (DNA);

¹ *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 listopada 2014 roku*, Warszawa 2014, s. 36.

² *Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji*, Dz. U. 1990 nr 30 poz. 179 ze zm., art. 1 ust. 2 pkt 1.

³ Por. art. 1 ust. 2 pierwotnego tekstu ustawy *o Policji* (Dz. U. 1990 nr 30) z tym samym przepisem tejże ustawy po ostatniej nowelizacji (Dz. U. 2019 poz. 15).

- gromadzeniem, przetwarzaniu i przekazywaniu informacji kryminalnych;
- współdziałaniem z policjami innych państw oraz ich organizacjami międzynarodowymi, a także z organami i instytucjami Unii Europejskiej na podstawie umów i porozumień międzynarodowych oraz odrębnych przepisów.

Ponadto, Policja realizuje zadania o charakterze administracyjnym, w oparciu o Kodeks Postępowania Administracyjnego oraz inne ustawy szczególne (np. *Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej*) w kontekście wydawanych decyzji, zaświadczeń, opinii i innych rozstrzygnięć.

Zagregowane powyżej, podstawowe zadania Policji są uszczegóławiane przez szereg aktów normatywnych – ustaw, rozporządzeń, zarządzeń Komendanta Głównego Policji, czy też decyzji komendantów wojewódzkich Policji, poprzez nadanie funkcjonariuszom uprawnień bądź obowiązków, przy czym na pierwszy plan wysuwa się każdorazowo służebny charakter tej formacji. Większość przepisów reguluje procedury postępowania przy wystąpieniu określonej okoliczności. Faktyczne zadania Policji mają zatem dużo szerszy charakter, aniżeli ten, opisany w ustawie o Policji.

Ochrona wartości konstytucyjnych, a także ścigania sprawców naruszających te wartości ma wysoce sformalizowany charakter. Zakres ochrony został wskazany w części Kodeksu karnego, Kodeksu wykroczeń, a także ustawach szczególnych⁴, poprzez opisanie działań bądź ich zaniechania, których następstwem jest utrata bądź narażenie tychże wartości. Z kolei Kodeks postępowania karnego oraz Kodeks w sprawach o wykroczenia, a także akty wykonawcze do ustaw, bądź wytyczne Komendanta Głównego Policji określają działania podejmowane w wyniku zmaterializowania się czynów zabronionych w postaci przestępstwa lub wykroczenia. Szczegółowe zadania Policji w tym zakresie obejmują:

- analizowanie zjawisk kryminogennych oraz rozpoznanych zagrożeń przestępczością, ze szczególnym uwzględnieniem zjawisk patologicznych dotyczących dzieci i młodzieży;
- wykonywanie czynności operacyjno-rozpoznawczych i dochodzeniowo-śledczych;
- identyfikowanie, ujawnianie, zabezpieczanie i odzyskiwanie mienia pochodzącego z przestępstwa;
- prowadzenie poszukiwań osób i rzeczy, a także identyfikacja osób i zwłok;
- zabezpieczanie śladów i dowodów przestępstw i wykroczeń na miejscach zdarzeń;
- planowanie, organizowanie i koordynowanie prowadzonych operacji policyjnych podczas zgromadzeń publicznych, protestów społecznych oraz imprez masowych;
- prowadzenie negocjacji policyjnych;

⁴ *Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 roku – Prawo o ruchu drogowym*, Dz. U. 1997 nr 98 poz. 602 ze zm.; *Ustawa z dnia 5 lipca 1990 r. Prawo o zgromadzeniach*, Dz. U. 1990 nr 51 poz. 297 ze zm.; *Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 roku o ochronie osób i mienia*, Dz. U. 1997 nr 114 poz. 740 ze zm.; *Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 roku o cudzoziemcach*, Dz. U. 2003 nr 128 poz. 1175 ze zm.; *Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 roku o bezpieczeństwie imprez masowych*, Dz. U. 1997 nr 106 poz. 680 ze zm.; *Ustawa z dnia 21 maja 1999 roku o broni i amunicji*, Dz. U. 1999 nr 53 poz. 549 ze zm.; *Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii*, Dz. U. 2005 nr 179 poz. 1485 ze zm.; *Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi*, Dz. U. 1982 nr 35 poz. 230 ze zm.

- realizowanie doprowadzenia osób;
- zapewnienie bezpieczeństwa w komunikacji publicznej oraz na wodach i terenach przywodnych;
- kontrola pojazdów oraz ruchu drogowego z wykorzystaniem urządzeń rejestrujących;
- kierowanie ruchem pojazdów;
- organizowanie i wykonywanie konwojów;
- zapewnienie właściwych warunków opieki nad nieletnimi umieszczonymi w policyjnych izbach dziecka oraz osobami umieszczonymi w pomieszczeniach dla zatrzymanych;
- organizowanie i przeprowadzenie techniczno-kryminalistycznego zabezpieczenia miejsca zdarzenia;
- wykonywanie badań kryminalistycznych;
- kontrola legalności pobytu cudzoziemców;
- planowanie, organizowanie i realizowanie działań w warunkach katastrof naturalnych;
- uzgadnianie ochrony obszarów i obiektów podlegających obowiązkowej ochronie, a także lotnisk;
- ochrona obiektów i personelu sądów;
- prowadzenie działań minersko-pirotechnicznych;
- udział w działaniach pościgowo-blokadowych;
- przywracanie naruszeń porządku publicznego w przypadkach zbiorowego naruszenia prawa;
- przygotowanie i prowadzenie działań kontrterrorystycznych;
- przygotowanie i prowadzenie, bądź wspieranie działań ratunkowych⁵.

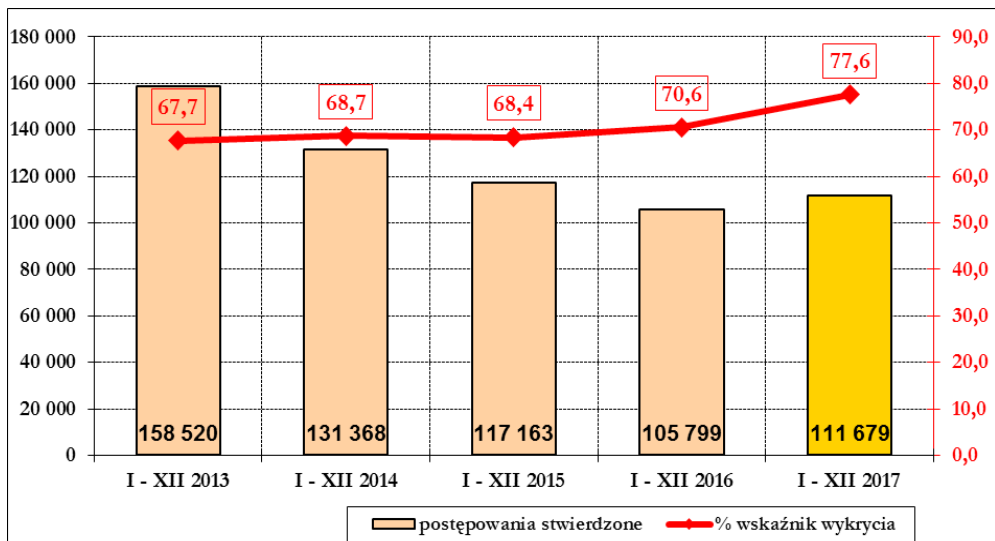
Niemal wszystkie zadania (z wyjątkiem działań o charakterze kontrterrorystycznym oraz specjalistycznego zabezpieczenia i analizy dowodów) realizowane są na szczeblu komend miejskich i powiatowych Policji, co nie oznacza, iż komendy wojewódzkie Policji nie są w nie angażowane. Tam, gdzie lokalne siły i środki nie są wystarczające, bądź gdy prowadzone postępowanie jest szczególnie zawiłe uruchamiane są siły na szczeblu wojewódzkim. Ponadto, komendy wojewódzkie Policji realizują funkcje nadzorcze oraz koordynacyjne nad większością tych zadań.

Wskazane hasłowo działania są uszczegóławiane poprzez określenie algorytmów postępowania, często mających enumeratywny charakter, w aktach niższego rzędu. Opracowane punkt po punkcie procedury dają gwarancję powtarzalności działań, a także minimalizują ryzyko błędu. Oczywiście dotyczy to działań o charakterze operacyjnym, a nie taktycznym (działania kontrterrorystyczne), gdzie dużo większe znaczenie odgrywa doświadczenie w podejmowaniu wielowariantowych decyzji, w zależności od rozwoju stanu faktycznego.

⁵ *Obwieszczenie Komendanta Głównego Policji z dnia 25 czerwca 2013 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu zarządzenia Komendanta Głównego Policji w sprawie szczegółowych zasad organizacji i zakresu działania komend, komisariatów i innych jednostek organizacyjnych Policji*, Dz. U. KGP 2013 nr 50, §29 i §30.

Skutki działań prewencyjnych, zapobiegających naruszaniu dóbr i wartości są praktycznie niemierzalne, ponieważ trudno oszacować jak wiele czynów zabronionych nie zostało popełnionych ze względu na obecność umundurowanych patroli policyjnych, działających odstraszająco na potencjalnych sprawców, dlatego prowadzona przez Policję analiza stanu bezpieczeństwa pozwala jedynie na określenie rejonów zagrożonych przestępczością, a jedynym wyznacznikiem skuteczności jest w tym przypadku spadek dynamiki czynów zabronionych bądź społecznie uciążliwych w danym rejonie. Z tego powodu, skalę porównawczą efektywności działań stanowi dynamika przestępczości, a więc zdarzeń już zaistniałych, opracowywana w różnych wariantach. Jedną z analizowanych zmiennych jest ilość przestępstw stwierdzonych, czyli zdarzeń, co do których w zakończonym postępowaniu przygotowawczym potwierdzono, że są przestępstwami. W przypadku, gdy w zakończonym postępowaniu stwierdzono, że zdarzenie nie miało znamion przestępstwa, nie podlega ono rejestracji statystycznej. Niezależnie od wyniku postępowania (stwierdzenia lub niestwierdzenia zaistnienia przestępstwa, wykrycia lub niewykrycia sprawcy) zmienna ta najlepiej oddaje poziom zaangażowania Policji, ponieważ każdorazowo funkcjonariusze muszą podjąć czynności zmierzające do ustalenia stanu faktycznego, a w przypadku potwierdzenia zaistnienia czynu zabronionego, prowadzić dalsze działania zmierzające do ustalenia sprawcy. Najczęściej zmienna ta korelowana jest ze wskaźnikiem wykrywalności sprawców przestępstw oznaczającym stosunek procentowy liczby przestępstw wykrytych (łącznie z wykrytymi po podjęciu z umorzenia) do ogólnej liczby przestępstw stwierdzonych, powiększoną o liczbę przestępstw wykrytych po podjęciu postępowań umorzonych w latach ubiegłych. Dla województwa śląskiego, w perspektywie ostatnich pięciu lat, opisaną korelację przedstawia wyk. 3.1. Dla porównania w 2017 roku w kraju stwierdzono 753 963 przestępstw przy 71,7% wskaźniku wykrycia, zatem średnia liczona dla 17 garnizonów Policji w Polsce wynosiła 44 351 przestępstw stwierdzonych⁶.

⁶ Źródło: dane statystyczne dotyczące przestępczości Komendy Głównej Policji <http://statystyka.policja.pl/st/przestepstwa-ogolem/121940,Przestepstwa-ogolem.html> [dostęp: 22.08.2018].



Wyk. 3.1. Przepięstwa stwierdzone oraz wskaźnik wykrycia przestępstw w województwie Śląskim w okresie ostatnich pięciu lat

Powyższe dane, w korelacji ze średnią krajową pokazują, iż śląscy policjanci są niemal trzy razy częściej zaangażowani w proces zwalczania przestępczości, osiągając przy tym prawie 6% wyższy wskaźnik wykrycia, co świadczy również o dużej efektywności ich pracy.

Niezależnie od zdarzeń kryminalnych, duże zagrożenie dla bezpieczeństwa osobistego, a także mienia, odgrywają zdarzenia drogowe. W 2017 roku na śląskich drogach śmierć poniosło 240 osób, 4 284 osób uległo obrażeniu, a funkcjonariusze ruchu drogowego obsługiwali 54 060 kolizji drogowych oraz 3 486 wypadków. Ponadto ujawniono 12 861 kierujących pod wpływem alkoholu⁷.

Malejąca na przestrzeni pięciu lat ilość postępowań stwierdzonych (spadek wartościach granicznych o 30%) to efekt właściwego kierunku działań prewencyjnych, zarówno w kontekście widocznych umundurowanych patroli policyjnych, jak i szeroko prowadzonych akcji profilaktycznych, właściwie dopasowanych do potencjalnych ofiar przestępstw i wykroczeń, co stanowi odpowiedź na kolejne podstawowe zadanie Policji związane z zapobieganiem popełniania czynów zabronionych. Zadanie to polega głównie na realizacji programów prewencyjnych poprzez ich inspirowanie, przeprowadzanie i koordynowanie (na poziomie regionalnym), ze szczególnym uwzględnieniem problemów zagrożenia demoralizacją i przestępczością nieletnich, współdziałając z organami samorządów oraz innymi podmiotami publicznymi, szczególnie w zakresie:

⁷ Komenda Wojewódzka Policji w Katowicach, *Informacja o stanie bezpieczeństwa i porządku publicznego za styczeń-grudzień 2017 r. Województwo Śląskie*, Katowice 2018, s. 15.

- zapewnienia bezpieczeństwa i porządku w miejscach publicznych oraz zwalczania przestępczości, a także umożliwienia mieszkańcom sygnalizowania i zgłaszania Policji zjawisk niepokojących;
- ujawniania, zapobiegania i zwalczania zjawisk patologii społecznej, zwłaszcza wśród dzieci i młodzieży;
- organizowania, koordynowania (na poziomie regionalnym) i wykonywania czynności patrolowych, interwencyjnych oraz ochronnych;
- edukacji mieszkańców w zakresie uwarunkowań dotyczących utrzymywania porządku i bezpieczeństwa publicznego oraz aktywnego udziału w przedsięwzięciach profilaktycznych, a także kreowania pozytywnego wizerunku Policji⁸.

Działania profilaktyczne realizowane przez śląską Policję obejmują szeroki zakres rodzajów przestępczości i ukierunkowane są przede wszystkim na przestępstwa o dużym ciężarze gatunkowym, bądź takie, których nasilenie w danym okresie czasu narasta. Szczególnie dotyczy to przestępstw narkotykowych, gdzie działania koncentrują się nie tylko na przedstawianiu lokalnej społeczności następstw popełniania tychże przestępstw, ale również negatywnych skutków zażywania narkotyków (społecznych, zdrowotnych, itd.), przedstawieniu symptomów zewnętrznych i behawioralnych zażywania wszelkiego rodzaju substancji psychotropowych, jak również przekazaniu informacji o placówkach pomocy. Kolejnym obszarem działań profilaktycznych są zagrożenia płynące z cyberprzestrzeni. Wraz z rozwojem i dostępnością cyberprzestrzeni nasilają się zjawiska kryminalne. Spośród najbardziej uciążliwych i niebezpiecznych dla życia, zdrowia oraz mienia należy wskazać zjawisko seksualnego wykorzystania dzieci w Internecie, oszustwa internetowe na osobach dokonujących transakcji online, kradzieże lub podszywanie się pod konta (internetowe, bankowe), nielegalne uzyskiwanie danych zabezpieczających transakcje płatnicze (hasło, PIN, itp.) i wiele innych cyberprzestępstw. Dlatego niezwykle ważnym jest prowadzenie właściwej edukacji społecznej w tym zakresie, ukierunkowanej na ograniczanie zachowań i sytuacji wiktymologicznych.

Z uwagi na różny poziom percepcji i rozwoju emocjonalnego potencjalnych ofiar przestępstw, jak również różnej charakterystyki samych przestępstw, policjanci realizujący działania profilaktyczne docierają ze swoim przekazem do osób w różnym wieku, bądź reprezentujących określone środowiska społeczne lub zawodowe. Inne działania i formy przekazu stosowane są dla dzieci, młodzieży czy osób dorosłych (rodziców, osób starszych, nauczycieli, czy przedstawicieli innych zawodów). Dla przykładu, dzieciom w wieku szkolnym zwraca się uwagę na sygnały i symptomy zachowań sprawców, których zamiarem jest wykorzystanie seksualne, unika się natomiast przekazywania informacji o działaniu substancji narkotykowych i ich pochodnych czy też symptomach zachowań

⁸ *Obwieszczenie Komendanta Głównego Policji z dnia 25 czerwca 2013 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu zarządzenia Komendanta Głównego Policji w sprawie szczegółowych zasad organizacji i zakresu działania komend, komisariatów i innych jednostek organizacyjnych Policji*, Dz. U. KGP 2013 nr 50, §29 ust. 1 pkt 1 i §30 ust. 1 pkt 1.

po ich użyciu, gdyż z jednej strony mogłoby to prowadzić do wzbudzenia ciekawości i chęci przetestowania na sobie działania takich substancji, a z drugiej strony, po ich zażyciu mogłoby stanowić instruktaż czego unikać, aby nie wzbudzić podejrzeń rodziców. Tego typu informacje są natomiast przekazywane rodzicom oraz nauczycielom. Niektóre programy profilaktyczne dedykowane są dla osób starszych, które szczególnie narażone są na stanie się ofiarami oszustw finansowych „na wnuczka” i pokrewnych. Wszystkie informacje dotyczące realizowanych programów umieszczane są na stronach internetowych poszczególnych jednostek.

Poza ogólnokrajowymi programami prewencyjnymi i akcjami społecznymi realizowanymi przez jednostki Policji w całym kraju, na Śląsku wdrożono kilkanaście autorskich rozwiązań profilaktycznych, wśród których na szczególną uwagę zasługują dwie z nich, o charakterze międzynarodowym. Pierwsza jest inicjatywą Komendy Powiatowej Policji w Raciborzu i nosi nazwę „Twoje bezpieczeństwo – nasza sprawa. Praca w Holandii”. Akcja dedykowana jest dla młodzieży ponadgimnazjalnej oraz nauczycieli gimnazjów, prowadzona przez doświadczonych policjantów holenderskich w zakresie profilaktyki pracy niewolniczej, jako elementu handlu ludźmi. Pomysł zainicjowany w 2014 roku został przejęty przez Komendę Główną Policji i obecnie ma charakter ogólnokrajowy. Corocznie, holenderscy partnerzy odwiedzają kilkanaście miast i powiatów w Polsce, z czego na przestrzeni ostatnich czterech lat wizytowali 11 jednostek śląskiego garnizonu. Druga inicjatywa pn. „Drugstop – transgraniczna współpraca jednostek Policji w zakresie walki z przestępczością narkotykową” zostanie szerzej omówiona w rozdziale poświęconym współpracy międzynarodowej. W tym miejscu należy wskazać, iż uczestniczą w niej komendy wojewódzkie Policji (Katowice, Opole, Wrocław, Hradec-Kralowe, Liberec, Ołomuniec, Ostrawa, Pardubice) wraz z terenowymi jednostkami polsko-czeskiego pogranicza. Przedsięwzięcie ma status projektu flagowego, realizowanego w ramach programu operacyjnego *Interreg V-A Republika Czeska-Polska na lata 2014-2020*. Część zadań projektu dotyczyła wypracowania jednolitych dla Polski i Czech programów profilaktyki antynarkotykowej przez ekspertów z wszystkich komend partnerskich. Zakupiono również walizki demonstracyjne z imitacją narkotyków, wspomagających działania profilaktyczne z dorosłymi. W ramach projektu opracowano także aplikację na urządzenia mobilne o tej samej nazwie – „Drugstop ...”, zawierającą w przystępnej formie informacje dotyczące narkotyków. Wspomniana aplikacja nie jest jedyną, wspomagającą kontakt Policji ze społeczeństwem. Należy również wskazać aplikacje „Moja komenda” oraz „Krajowa mapa zagrożeń”. Pierwsza zawiera najbardziej istotne informacje dotyczące funkcjonowania jednostek Policji, ich lokalizację (włącznie z funkcją nawigacji do najbliższej jednostki), a druga umożliwia wchodzenie Policji w interakcje ze społeczeństwem, poprzez możliwość zgłaszania rejonów i obszarów, w których występują zjawiska niepożądane. Weryfikacja zgłoszeń następuje w ciągu 5 dni (w wyjątkowych sytuacjach do 7 dni), a w przypadku potwierdzenia podejmowane są działania zaradcze. Rozwiązanie takie pozwala na systematyczne ograniczanie „ciemnej liczby przestępstw”, wcześniej nie zgłaszanych w tradycyjny sposób (w siedzibie Policji).

Należy również pamiętać o pracy dzielnicowego, który często nazywany jest policjantem pierwszego kontaktu. Do jego głównych zadań należy rozpoznawanie zagrożeń w przydzielonych rejonach służbowych oraz realizacja działań o charakterze profilaktycznym⁹.

Liczba przeprowadzonych w ostatnich latach działań profilaktycznych, na terenie województwa śląskiego przedstawia się następująco: 6 905 w 2013 r., 6 556 w 2014 r., 7 319 w 2015 r., 7 391 w 2016 r., 12 602 w 2017 r. Należy podkreślić, że w 2017 roku w jednostkach terenowych śląskiego garnizonu Policji zrealizowano 449 328 ośmiogodzinnych służb o charakterze patrolowym oraz 153 452 ośmiogodzinne służby o charakterze obchodowym¹⁰.

Odrębną kategorię działań prewencyjnych stanowią zabezpieczenia imprez masowych¹¹ (artystyczno-rozrywkowych, sportowych), imprez nie mających takiego charakteru, a także co raz liczniejszych zgromadzeń¹² (legalnych i nielegalnych), podczas których dochodzi lub potencjalnie może dojść do zakłóceń ładu i porządku publicznego (Policja musi działać niezależnie od zmaterializowania się zagrożeń). Istotnym jest, iż działania Policji prowadzone są przed rozpoczęciem i po zakończeniu tego typu przedsięwzięć, a czasami wiążą się z wyjazdami poza granice województwa, a nawet kraju. Zestawienie zabezpieczonych w województwie śląskim imprez zawiera tab. 3.1¹³.

Rok	Liczba imprez masowych	Liczba imprez niemasowych
2013	501	30
2014	605	63
2015	660	122
2016	702	102
2017	750	147

Tab. 3.1. Liczba zabezpieczonych w województwie śląskim imprez

Zadania Policji w zakresie spraw administracyjnych obejmują zarówno działania dla klientów wewnętrznych jak i zewnętrznych. W obydwu przypadkach zastosowanie mają przepisy Kodeksu Postępowania Administracyjnego, przy czym należy zaznaczyć, że przepisy te nie dotyczą bezpośrednio działalności Policji, a tylko jej towarzyszą, chociaż rozstrzygnięcia zewnętrzne mogą mieć wpływ na bezpieczeństwo i porządek publiczny. Policja działa w tej sferze jak każdy inny podmiot administracji publicznej. Przykładami

⁹ Zarządzenie nr 5 Komendanta Głównego Policji z dnia 20 czerwca 2016 r. w sprawie metod i form wykonywania zadań przez dzielnicowego i kierownika dzielnicowych, Dz. Urz. KGP 2016 poz. 26 ze zm., § 29 ust. 2.

¹⁰ Dane z Wydziału Prewencji Komendy Wojewódzkiej Policji w Katowicach, opracowane na podstawie SESPOL. Ilość służb o charakterze patrolowym jest sumą służb zrealizowanych przez policjantów patrolowych, patrolowo interwencyjnych i interwencyjnych – 342538, dzielnicowych – 5721, Oddział Prewencji Policji w Katowicach oraz samodzielne pododdziały prewencji Policji w Bielsku-Białej oraz Częstochowie – 89876, służby ponadnormatywne – 11193. Służby obchodowe realizowane były wyłącznie przez dzielnicowych.

¹¹ Ustawa z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych, Dz. U. 2009 nr 62 poz. 504 ze zm., art. 2 i 3.

¹² Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. Prawo o zgromadzeniach, Dz. U. 2015 poz. 1485 ze zm., art. 2 i 3.

¹³ Dane z Komendy Wojewódzkiej Policji w Katowicach.

aktywności wewnątrzorganizacyjnej w tym zakresie jest opracowywanie i wydawanie rozkazów personalnych, decyzji administracyjnych np. równoważnika za brak lokalu mieszkalnego, równoważnika za remont mieszkania, itp., natomiast w przypadku klientów zewnętrznych, w formie decyzji administracyjnej wydaje się na przykład pozwolenia na broń (na podstawie przepisów ustawy o broni i amunicji), zezwolenia na utworzenie wewnętrznej służby ochrony bądź licencji pracownika ochrony osób i mienia. Takie decyzje (bo pozostają one decyzjami, choć przybierają różne nazwy) wydaje się po przeprowadzeniu odpowiedniego postępowania administracyjnego.

Policja opracowuje i wydaje również inne dokumenty określone w przepisach prawa administracyjnego. Przykładem mogą być wydawane przez Wydział Ruchu Drogowego zaświadczenia o ilości posiadanych punktów karnych, czy też opinie w sprawie zmian organizacji ruchu. Istnieje ponadto pewna kategoria quasi administracyjnych rozstrzygnięć, nie regulowana przepisami Kodeksu Postępowania Administracyjnego, w których Policja również wykazuje aktywność. Należą do nich udzielane odpowiedzi na zapytania publiczne, na podstawie ustawy z dnia 6 września 2001 roku *o dostępie do informacji publicznej*, która określa specjalny tryb postępowania, a przepisy Kodeksu Postępowania Administracyjnego dotyczące decyzji administracyjnej stosowane są jedynie w przypadku odmowy udzielenia informacji publicznej. Należy zwrócić uwagę, iż w ostatnich latach, liczba wniosków o udzielenie informacji publicznej stale rośnie, a poziom złożoności odpowiedzi nasila się. Inną kategorią rozstrzygnięć, dokonywanych na podstawie Procedur Komendanta Głównego Policji, są wnioski o możliwość realizacji badań społecznych w środowisku policyjnym. Wymagają one specjalistycznej analizy formalnej i merytorycznej przedstawianych narzędzi badawczych. W 2017 roku dokonano 36 tego typu rozstrzygnięć, natomiast dane w tab. 3.2 wskazują ilość wydanych w województwie śląskim, w ostatnich latach rozstrzygnięć.

Rok	Pozwolenia na broń	Lista kwalifikowanych pracowników i dopuszczenia do posiadania broni	Detektywi	Zaświadczenia o posiadanych punktach karnych	Wnioski o udostępnienie inf. publicznej
2013	2583	2039	23	38	58
2014	3242	2891	92	38	92
2015	3598	2375	71	44	131
2016	2003	2092	36	286	162
2017	2205	2342	63	301	153

Tab. 3.2. Ilościowe zestawienie wydanych decyzji administracyjnych, zaświadczeń oraz rozpatrzonych wniosków o udostępnienie informacji publicznej w województwie śląskim

Źródło: Komenda Wojewódzka Policji w Katowicach.

Śląska Policja, podobnie jak pozostałe jednostki Policji w kraju szczebla regionalnego, realizuje zadania związane z prowadzeniem bazy danych DNA¹⁴. Administratorem bazy jest Zakład Biologii Centralnego Laboratorium Kryminalistycznego Policji, jednak dane do bazy wprowadzane są przez laboratoria kryminalistyczne komend wojewódzkich Policji. W bazie na użytek organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości gromadzi się i przetwarza profile genetyczne oraz pozostałe dane osobowe. Informacje zgromadzone w bazie pozwalają na łącznie profili sprawców przestępstw z profilami śladów zabezpieczonych podczas oględzin miejsc zdarzeń lub na powiązanie śladów z różnych miejsc zdarzeń. Wykorzystywane są również w sprawach związanych z poszukiwaniem osób zaginionych oraz w ustalaniu tożsamości zwłok oraz nieznanymi osobami. Ponadto, podobne zadania realizowane są w laboratoriach kryminalistycznych przy prowadzeniu bazy AFIS¹⁵ (ang. *Automated Fingerprint Identification System* – Elektroniczny System Identyfikacji Daktyloskopijnej).

Dobrze wyposażone laboratorium kryminalistyczne, z odpowiednio wykształconymi przeszkolonym personelem jest nieodzownym elementem wspomagania procesu wykrywczego. Oprócz prowadzenia baz danych pracownicy tej komórki organizacyjnej zabezpieczają i odpowiednio dokumentują ślady na miejscu zdarzenia, dokonują oględzin, ekspertyz, przeprowadzają eksperymenty procesowe. Pracownicy śląskiego Laboratorium Kryminalistycznego w 2017 roku wykonali łącznie 7 623 ekspertyz w postaci opinii i sprawozdań dla potrzeb organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości, w tym: badania alkoholu w płynach ustrojowych – 920, badania daktyloskopijne – 925, badania chemiczne – 1 196, badania materiałów i urządzeń wybuchowych – 46, badania mechanoskopijne – 445, badania traseologiczne – 386, klasyczne i techniczne badania dokumentów – 331, badania genetyczne – 1 913, badania zapisów wizyjnych – 356, medycyna kryminalistyczna – 230, badania broni i balistyki – 250, badania antroposkopijne – 288, badania poligraficzne – 104, badania informatyczne – 181, badania fonoskopijne – 52¹⁶.

Pisząc o bieżących zadaniach Policji, nie sposób nie wspomnieć o działaniach realizowanych przez pion logistyczny, stanowiący element wspomagający pozostałe piony, a także kierownictwo instytucji. Od sprawności funkcjonowania tego pionu w dużej mierze zależy efektywność prowadzonych działań, chociaż same działania bardzo często są niemierzalne. Wybranymi przykładami są: zapewnienie pomocy prawnej, prowadzenie spraw osobowych, obsługa kancelaryjna, rekrutacja, obsługa psychologiczna, monitorowanie

¹⁴ Baza funkcjonuje od 2007 roku. *Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji*, Dz. U. 1990 nr 30 poz. 179 ze zm., art. 21a.

¹⁵ Istotą działania AFIS jest możliwość gromadzenia i automatycznego przeszukiwania obrazów linii papilarnych palców rąk i dłoni pobranych od osób podejrzanych oraz niezidentyfikowanych śladów linii papilarnych zabezpieczonych na miejscach przestępstw w celu szybkiej identyfikacji osób. Ślady linii papilarnych pozostawione na miejscu przestępstw przez nieznanymi sprawców oraz odblaski linii papilarnych sporządzone na kartach daktyloskopijnych pobrane od osób podejrzanych o popełnienie przestępstw są na bieżąco przeszukiwane z zasobami bazodanowymi AFIS oraz gromadzone w bazach tego systemu.

¹⁶ Dane z Laboratorium Kryminalistycznego Komendy Wojewódzkiej Policji w Katowicach.

funkcjonowania jednostki, obsługa finansowo-księgowa, zaopatrzenie w dostawy i usługi, transport, działalność inwestycyjna i remontowa, obsługa systemów łączności i teleinformatyki, obsługa archiwum, ochrona informacji niejawnych, działania promujące Policję i obsługa prasowa, pozyskiwanie i rozliczanie funduszy pomocowych, prowadzenie polityki ochrony i higieny pracy, obsługa skargo-wnioskowa¹⁷.

Opisane zadania Policji nie wyczerpują pełnego katalogu. Z uwagi na ograniczoną obszerność niniejszego opracowania wybrano najbardziej charakterystyczne oraz te, które bardzo często pomijane są w literaturze problemu (większość opracowań koncentruje się na zadaniach związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa i ściganiem sprawców czynów zabronionych). Z uwagi na niejawny charakter, nie opisano również zadań funkcjonariuszy operacyjnych (metody i formy pracy operacyjnej). Niemniej jednak, wskazane przykłady pokazują poziom zaangażowania funkcjonariuszy i pracowników Policji w realizację bieżących zadań tej instytucji.

¹⁷ *Obwieszczenie Komendanta Głównego Policji z dnia 25 czerwca 2013 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu zarządzenia Komendanta Głównego Policji w sprawie szczegółowych zasad organizacji i zakresu działania komend, komisariatów i innych...*, §29 ust. 1 pkt 32 i §30 ust. 1 pkt 25.

3.2. Struktura organizacyjna

Sprawne wykonywanie zadań wymaga racjonalnego i przejrzystego podziału organizacyjno-kompetencyjnego (w przypadku Policji ma on bardzo sformalizowany charakter), a także wprowadzenia rozwiązań nadzorczo-kontrolnych nad prawidłowością realizacji działań. Struktura Policji została wyodrębniona na dwóch poziomach: instytucjonalnym oraz personalno-kompetencyjnym. Komenda Główna Policji zakresem działania obejmuje obszar całego kraju, a na jej czele stoi Komendant Główny Policji jako centralny organ administracji rządowej. Jednostkami niższego szczebla są komendy wojewódzkie Policji (ustanowione dla każdego województwa) oraz Komenda Stołeczna Policji, którymi zarządzają komendanci wojewódzcy Policji. Podlegają im komendy miejskie/powiatowe/rejonowe Policji, a tym z kolei komisariaty i posterunki Policji. Komendom wojewódzkim Policji podlegają również, o ile są ustanowione: oddział prewencji Policji, samodzielne pododdziały prewencji Policji oraz samodzielny pododdział kontrterrorystyczny. Podobnie jak KGP, ogólnokrajowy zakres kompetencji w sprawach śledczych posiada Centralne Biuro Śledcze Policji, jednak jego Komendant podlega służbowo bezpośrednio Komendantowi Głównemu Policji. W każdej komendzie wojewódzkiej Policji znajduje się regionalna delegatura CBŚP. Ogólnokrajowy charakter ma również Biuro Spraw Wewnętrznych Policji, które jest jednostką organizacyjną Policji służby spraw wewnętrznych realizującą na obszarze całego kraju zadania w zakresie rozpoznawania, zapobiegania i zwalczania przestępczości popełnianej przez policjantów i pracowników Policji oraz przestępstw przeciwko obrotowi gospodarczemu popełnianych na szkodę Policji. Podobnie i w tym przypadku, Komendant BSWP podlega bezpośrednio Komendantowi Głównemu Policji.

Ustawa o Policji wprowadza podział na służby: kryminalną, śledczą, spraw wewnętrznych, prewencji oraz wspomagającą działalność Policji w zakresie organizacyjnym, logistycznym i technicznym. W skład Policji wchodzi: Policja sądowa, Wyższa Szkoła Policji, ośrodki szkolenia i szkoły policyjne, wyodrębnione oddziały prewencji i pododdziały kontrterrorystyczne, a także instytuty badawcze¹⁸. Struktura etatowa funkcjonariuszy Policji powinna co do zasady, zachować następujące proporcje: 20% generałów oraz oficerów starszych i młodszych, 80% aspirantów, podoficerów i szeregowych. Jednostki Policji wszystkich szczebli i pełniących funkcji składają się z wyspecjalizowanych komórek organizacyjnych,

¹⁸ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji..., art. 4-6.

których nazwa i złożoność zależy od poziomu w hierarchii jednostek, a także ściśle określonego minimalnego normatywu etatowego. Na szczeblu regionalnym są to: wydziały, w tym laboratorium, sztab (10 etatów), sekcje (6 etatów), policyjne izby dziecka (nie określono), referaty (8 etatów), ogniwa (6 etatów), orkiestra (nie określono), kancelarie (nie określono), oddziały kancelarii (nie określono), zespoły (2 etaty), podzespoły (nie określono) oraz jednoosobowe stanowiska. Ponadto określono minimalne normatywy dla komisariatu i komisariatu specjalistycznego Policji (15 etatów), oddziału prewencji Policji (240 etatów), samodzielnego pododdziału prewencji Policji (115 etatów), samodzielnego pododdziału antyterrorystycznego Policji (21 etatów)¹⁹.

Każdą jednostką Policji kieruje komendant lub dowódca. Na poziomie centralnym oraz regionalnym, działalność kierownika jednostki wspomagana jest przez trzech jego zastępców, po jednym dla każdego z rodzaju służby: kryminalnej, prewencji, wspomagającej. Nadzorują oni pracę podległych kierowników komórek organizacyjnych, według podziału zadań i kompetencji określonych w decyzji komendanta danej jednostki. W jednostkach niższego szczebla praca kierownika jednostki wspomagana jest przez jego zastępców, których liczba zależy od normatywu etatowego jednostki. Trzech zastępców kierownika mogą posiadać jednostki w których: dla komend miejskich/powiatowych Policji jest powyżej 500 stanowisk etatowych, a dla oddziału prewencji Policji powyżej 800 stanowisk etatowych. Dwóch zastępców analogicznie w komendach miejskich/powiatowych, w których liczba stanowisk etatowych nie przekracza 500, a w przypadku oddziału prewencji Policji w których liczba stanowisk etatowych nie przekracza 800. Ponadto ustanowienie dwóch zastępców kierownika jednostki możliwe jest w komisariatach i komisariatach specjalistycznych Policji, w których liczba stanowisk etatowych przekracza 60. Jeden zastępca może wspomagać pracę kierownika jednostki w samodzielnym pododdziale prewencji Policji oraz samodzielnym pododdziale antyterrorystycznym Policji, w obydwu przypadkach niezależnie od normatywu etatowego, a także komisariacie i komisariacie specjalistycznym Policji, w którym liczba stanowisk etatowych nie przekracza 60²⁰.

Pracami poszczególnych komórek organizacyjnych tworzących jednostki Policji zarządzają kierownicy tychże komórek organizacyjnych. Podobnie jak to ma miejsce w przypadku kierowników jednostek, również zarządzający komórkami organizacyjnymi mogą mieć swoich zastępców, a podział ich zadań określany jest w decyzjach kierownika danej komórki organizacyjnej. Stanowisko zastępcy naczelnika wydziału można tworzyć, jeżeli normatyw etatowy wynosi co najmniej: 20 – jedno stanowisko, 40 – dwa stanowiska, 80 – trzy stanowiska, natomiast stanowisko zastępcy dowódcy kompani można tworzyć przy minimalnym normatywie etatowym kompani wynoszącym 50²¹.

¹⁹ *Obwieszczenie Komendanta Głównego Policji z dnia 25 czerwca 2013 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu zarządzenia Komendanta Głównego Policji w sprawie szczegółowych zasad organizacji i zakresu działania komend, komisariatów i innych...*, §13-15.

²⁰ Tamże, §16.

²¹ Tamże.

Niezwykle istotnym elementem w kontekście funkcjonowania każdej jednostki Policji, szczególnie niższych szczebli, jest służba dyżurna, w której skład wchodzi dyżurny, zastępca dyżurnego i/lub pomocnik dyżurnego. Opisywana dotychczas struktura organizacyjna koncentrowała się przede wszystkim na wskazaniu rozwiązań zarządczych. Zarządzanie to możliwość podejmowania decyzji, czasami spośród wielowariantowych rozwiązań, a także efektywne wykorzystanie posiadanych sił i środków. Z uwagi na szeroki zakres obowiązków kierownika jednostki, decyzyjność w kwestiach realizacji bieżących zadań Policji została delegowana na dyżurnego jednostki w zakresie zapewnienia natychmiastowej reakcji Policji na zgłoszone wydarzenie, poprzez skierowanie dostępnych sił i środków oraz kierowanie nimi do czasu wyznaczenia policjanta odpowiedzialnego za prawidłową realizację zadań w związku z zaistniałym zdarzeniem. Odpowiada również za właściwy obieg informacji²².

Niezależnie od rozwiązań organizacyjnych, należy pamiętać, iż Policję podobnie jak każdą inną instytucję tworzą ludzie. Policja zatrudnia trzy kategorie pracowników: funkcjonariuszy, stanowiących najbardziej liczną grupę, pracowników korpusu służby cywilnej oraz pracowników spoza korpusu służby cywilnej (wykonujących najczęściej zadania o charakterze techniczno-konserwatorskim). Wykwalifikowana kadra to podstawa funkcjonowania każdej instytucji, dlatego szczególnie w kontekście wielozadaniowości i specyfiki zadań Policji, niezwykle istotnym jest dobór odpowiednich kandydatów, a także systematyczne i cykliczne szkolenia, wyspecjalizowane ze względu na określone zadania wykonywane na stanowisku pracy.

Zarówno pracownicy korpusu służby cywilnej, jak i funkcjonariusze zatrudniani są na określonych stanowiskach służbowych, do których przypisane są określone wymogi formalne, odnoszące się do wykształcenia, kwalifikacji oraz stażu służby, które powinien spełnić kandydat na określonym stanowisku²³.

Zadania poszczególnych komórek organizacyjnych i jednoosobowych stanowisk określone są w regulaminach jednostek Policji wszystkich szczebli. Poszczególne, najczęściej korelujące ze sobą działania, wykonywane są przez osoby zatrudnione na określonym stanowisku, do którego przypisana jest karta opisu stanowiska pracy (w przypadku funkcjonariuszy i pracowników spoza korpusu służby cywilnej) bądź opis zakresu czynności (w przypadku pracowników cywilnych), zawierające enumeratywnie wskazane zadania oraz niezbędny i pożądany zakres kompetencji i umiejętności na danym stanowisku.

²² *Obwieszczenie Komendanta Głównego Policji z dnia 22 sierpnia 2013 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu zarządzenia Komendanta Głównego Policji w sprawie organizacji służby dyżurnej w jednostkach organizacyjnych Policji*, Dz. Urz. KGP 2013 poz. 73, § 5-9.

²³ *Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 stycznia 2018 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wymagań w zakresie wykształcenia, kwalifikacji zawodowych i stażu służby, jakim powinni odpowiadać policjanci na stanowiskach komendantów Policji i innych stanowiskach służbowych oraz warunków ich mianowania na wyższe stanowiska służbowe*, Dz. U. 2018 poz. 120.

Dyspozycje sposobu realizacji określonych spraw dekreteowane są na piśmie, przez bezpośredniego przełożonego bądź uszczegóławiane w rozmowie z referentem sprawy.

Odnosząc się do regionalnych struktur organizacyjnych, śląski garnizon Policji oprócz Komendy Wojewódzkiej Policji w Katowicach tworzą: Oddział Prewencji Policji w Katowicach, Samodzielny Pododdział Prewencji Policji w Bielsku Białej oraz Częstochowie, Samodzielny Pododdział Kontrterrorystyczny Policji, 32 komendy miejskie/powiatowe Policji, a także 95 komisariatów, w tym Specjalistyczny Komisariat Policji Autostradowej w Gliwicach.

Struktura zatrudnienia w województwie przedstawia się następująco:

- policjanci – 11 954 oraz 516 wakatów;
- pracownicy korpusu służby cywilnej – 1 212 oraz 39 wakatów;
- pracownicy Policji – 884 oraz 35 wakatów²⁴.

Śląscy policjanci systematycznie podnoszą kompetencje uczestnicząc w kursach specjalistycznych oraz doskonaleniu zawodowym (tab. 3.3)²⁵.

Rok	Kursy specjalistyczne			Doskonalenie zawodowe
	Liczba kursów	SASW ²⁶	inne	
2015	116	57	771	14.084
2016	118	47	1334	14.407
2017	136	46	2457	10.819

Tab. 3.3. Zestawienie kursów specjalistycznych i doskonalenia zawodowego policjantów śląskiego garnizonu Policji

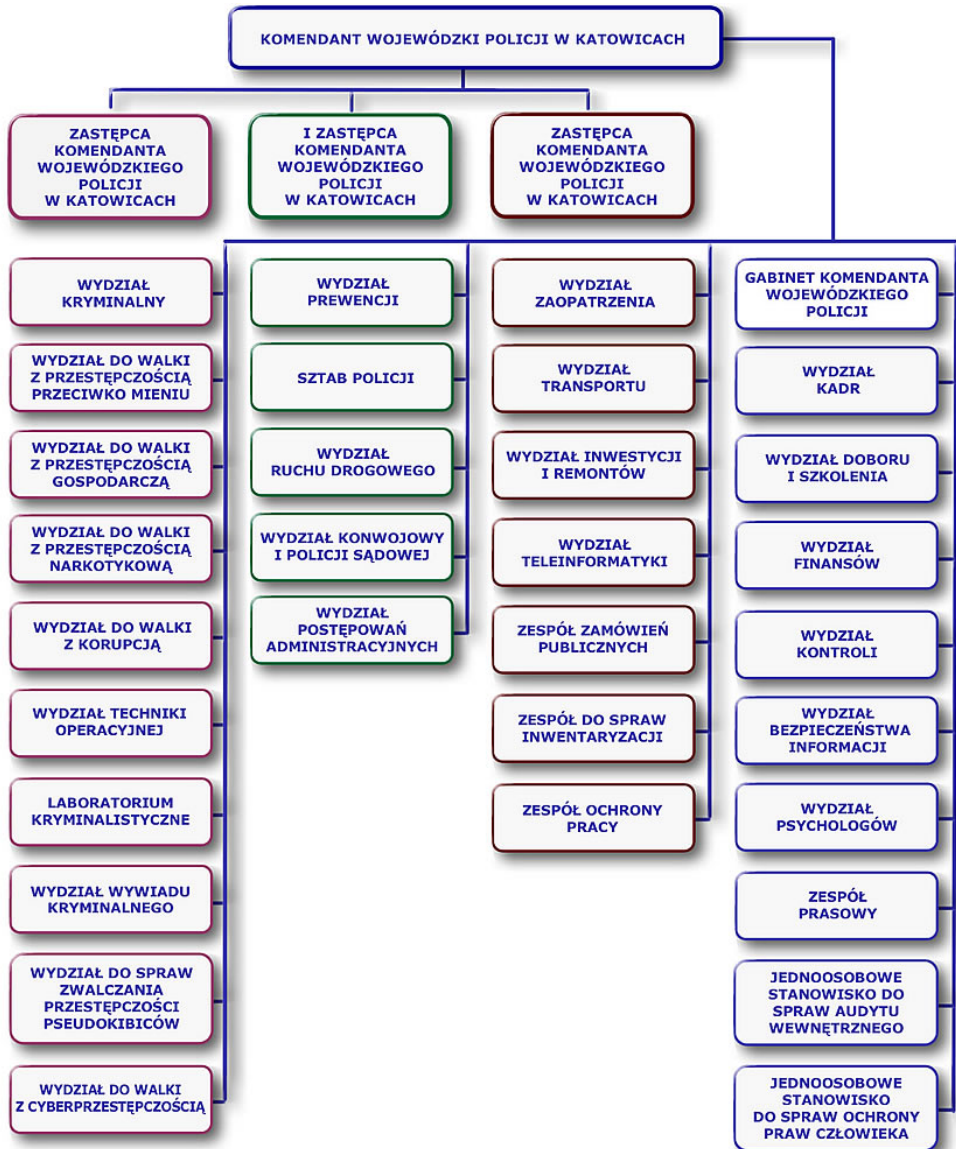
Strukturę organizacyjną oraz podział kompetencji nadzorczych nad komórkami organizacyjnymi pomiędzy ścisłym kierownictwem na poziomie KWP przedstawia rys. 3.1²⁷.

²⁴ Dane z Wydziału Kadr Komendy Wojewódzkiej Policji w Katowicach, stan na dzień 01.08.2018 r.

²⁵ Dane z Wydziału Doboru i Szkolenia Komendy Wojewódzkiej Policji w Katowicach.

²⁶ Szkolenie zawodowe dla absolwentów szkół wyższych realizowane przez Wyższą Szkołę Policji w Szczytnie.

²⁷ Źródło: <http://bip.katowice.kwp.policja.gov.pl/KWK/struktura-organizacyjn/195,Struktura-organizacyjna.html> [dostęp: 01.08.2018].



Rys. 3.1. Struktura organizacyjna Komendy Wojewódzkiej Policji w Katowicach

3.3. Reguły działań Policji

Jest to wieloaspektowe zagadnienie, które rozpatrywane sensu largo może mieć u podstaw różnorakie aspekty, na przykład organizacyjne, prawne, etyczne i inne, w zależności od kontekstu analizy. Na potrzeby niniejszego opracowania, wybrano trzy zasady obowiązujące w służbie każdego policjanta. W aspekcie organizacyjnym będzie to zasada hierarchiczności, w aspekcie etycznym będą to zasady etyki zawodowej, natomiast aspekt prawny zostanie opisany na przykładzie zasad użycia środków przymusu bezpośredniego.

Hierarchiczny charakter Policji ma na celu zapewnienie jednolitości, sprawności, szybkości, ekonomiczności i efektywności wykonywania czynności służbowych, zdolności Policji do działań uporządkowanych, a także ustalenia odpowiedzialności indywidualnej w przypadku naruszeń prawa, bezczynności pomimo obowiązku działania albo wykonania zadań służbowych w sposób niedbały. Cele te będą osiągnięte poprzez przestrzeganie określonej ustawami i przepisami wykonawczymi właściwości terytorialnej i rzeczowej Policji, przestrzeganiu określonych przepisami prawa zasad podejmowania decyzji i wydawania rozkazów lub poleceń służbowych, stosowaniu drogi służbowej, a także zasad wynikających ze starszeństwa stopni służbowych.

Stosowanie drogi służbowej polega na informowaniu pisemnie lub ustnie bezpośredniego przełożonego, nawet w przypadku, gdy zakres danej sprawy wykracza poza kompetencje tegoż przełożonego. Od zasady tej można odstąpić jedynie w wyjątkowych sytuacjach, np. w wypadkach niecierpiących zwłoki bądź w przypadku naruszenia przez bezpośredniego przełożonego dyscypliny służbowej, dyscypliny finansowej albo nieprzestrzeganiu przez niego zasad etyki zawodowej.

Działania wynikające z zasady hierarchiczności określają istotę stosunku służbowego, który powstaje z chwilą przydziału do komórki organizacyjnej, którego istotą są wynikające z przepisów prawa relacje na linii przełożony-podwładny, z dominującą jedną stroną (w kontekście władczego charakteru) i wynikających obustronnych praw i obowiązków²⁸.

Zasady użycia środków przymusu bezpośredniego nie zostały wprost nazwane w akcie normatywnym, jednak zostały wypracowane na jego podstawie. Niezwykle istotnym jest, aby użycie lub wykorzystanie środków przymusu bezpośredniego miało charakter

²⁸ Zarządzenie Nr 7 Komendanta Głównego Policji z dnia 23 stycznia 2018 r. zmieniające zarządzenie w sprawie funkcjonowania organizacji hierarchicznej w Policji, Dz. Urz. KGP 2018 poz. 9.

prewencyjny, porządkowy lub wspomagający czynności policjantów, a nie represyjny. Podstawowym celem takiego użycia lub wykorzystania nie jest ukaranie osoby, lecz wymuszenie jej zachowania zgodnego z prawem, a w ostateczności, gdy jest to konieczne, jej obezwładnienie, a nie okaleczenie czy pozbawienie życia²⁹. Z zapisów ustawy o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej można wyprowadzić niżej wskazane zasady:

- zasadę legalizmu – zgodnie z którą uprawniony ma prawo użyć lub wykorzystać środki przymusu bezpośredniego wyłącznie realizując swoje zadania ustawowej jednocześnie zmierzając do osiągnięcia celów określonych w ustawie³⁰;
- zasadę ostrzeżenia – uprawniony przystępując do użycia środków przymusu bezpośredniego powinien uprzedzić osobę o zamiarze ich użycia, jeżeli wezwanie do zachowania zgodnego z prawem okazało się bezskuteczne (zasada ta nie obowiązuje przy wykorzystaniu środków przymusu bezpośredniego)³¹;
- zasadę celowości – nakazującą odstępnie od użycia lub wykorzystania środków przymusu bezpośredniego, gdy cel ich użycia lub wykorzystania został osiągnięty lub nie jest możliwy do osiągnięcia³²;
- zasadę niezbędności – nakazującą uprawnionemu używania lub wykorzystania środków przymusu bezpośredniego w sposób niezbędny do osiągnięcia celów tego użycia lub wykorzystania, proporcjonalnie do stopnia zagrożenia, wybierając środek o możliwie jak najmniejszej dolegliwości³³;
- zasadę szczególnej ostrożności – nakazuje zachowanie szczególnej ostrożności przy używaniu lub wykorzystaniu środków przymusu bezpośredniego, uwzględniając ich właściwości, które mogą stanowić zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego (policjanta lub innej osoby)³⁴.

Ustawowe uprawnienia policjantów do działań władczych, mogących naruszać określonych okolicznościach konstytucyjne wartości, takie jak naruszenie nietykalności cielesnej, ograniczenie wolności, władczy stosunek służbowy na linii przełożony-podwładny, a także wykonywanie zawodu dużego zaufania społecznego, w dużo większym stopniu niż w przypadku innych zawodów, implikują konieczność przestrzegania zasad etyki zawodowej, która w przypadku tej formacji przybrała sformalizowany charakter. Katalog właściwych zachowań został określony w wewnętrznym akcie normatywnym

²⁹ Por. L. Dyduch. *Środki przymusu bezpośredniego. Ich posiadanie, użycie i wykorzystanie przez policjantów*, CSP Legionowo, Legionowo 2016, s. 57.

³⁰ *Ustawa z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej*, Dz. U. 2013 poz. 628 ze zm., art. 5.

³¹ Tamże, art. 34 ust. 1.

³² Tamże, art. 7 ust. 2.

³³ Tamże, art. 6 ust. 1.

³⁴ Tamże, art. 7 ust. 2-3.

Komendanta Głównego Policji³⁵, gdzie enumeratywnie wymienione zostały zachowania policjantów względem obywateli, a także względem innych policjantów, ze szczególnym uwzględnieniem stosunku służbowego. Naruszenie zasad etyki zawodowej skutkuje karą dyscyplinarną, jednak w przypadku tych zasad, w kontekście interakcji ludzkich, dużo większe znaczenie mają kwestie moralności, bowiem tylko wewnętrzne przeświadczenie o słuszności bądź niesłuszności danego zachowania, daje gwarancje rzetelnego i prawidłowego wykonywania zadań.

³⁵ Zarządzenie Nr 805 Komendanta Głównego Policji z dnia 31 grudnia 2003 r. w sprawie „Zasad etyki zawodowej policjanta”, Dz. Urz. KGP 2004 nr 1 poz. 3.

3.4. Działalność Policji na poziomie lokalnym

Działalność Policji, zarówno w wymiarze szerokim (ogólnopolskim) jak i wąskim (na poziomie lokalnym) może być rozumiana jako specyficzny zespół czynności, działań podejmowanych w ramach realizacji misji przyświecającej tej instytucji, związanej z ochroną bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymywaniem bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Każde działanie, aby było skuteczne musi dotyczyć możliwości jego przeprowadzenia zarówno w obszarze sytuacyjnym jak i dyspozycjonalnym³⁶. Wszelka organizacja działalności musi prowadzić w sposób świadomy i zaplanowany do jednoczesnego zaistnienia obu powyższych możliwości, jako warunków koniecznych.

Możliwości dyspozycjonalne sprowadzają się do tego, że dany podmiot (człowiek, instytucja) ma w danej chwili zdolność uczynienia tego co chce zrobić. W odniesieniu do policjanta wynika to z faktu, że posiada on stosowną wiedzę, umiejętności, sprawność działania, motywację oraz wytrwałość. W odniesieniu do Policji – będącej instytucją, tu w ujęciu prakseologicznym rozumianą jako rzecz złożona z zespołu ludzi i aparatury (na którą z kolei składają się narzędzia i pomieszczenia)³⁷ oraz organizacją formalną, tu w ujęciu socjologicznym, jako grupa wtórna utworzona z myślą osiągnięcia konkretnych celów³⁸ – jej możliwości dyspozycyjne są efektem możliwości poszczególnych jednostek wchodzących w jej skład, kooperujących ze sobą w ramach zespołów i odpowiednio wykorzystujących dostępną im aparaturę. Działania prowadzone w ramach instytucji policyjnej przyjmują formę działań zbiorowych (wielopodmiotowych)³⁹, a ich sprawność (skuteczność, ekonomiczność, korzystność itd.) polepsza się poprzez uzyskanie dodatniego efektu synergii, gdy przyjmują kształt skoordynowanych prac zbiorowych, wykonywanych przez wyspecjalizowane zespoły robocze⁴⁰.

³⁶ T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, Wrocław-Warszawa-Kraków 1965.

³⁷ Tamże, s. 57 i 107.

³⁸ N. Goodman, *Wstęp do socjologii*, Poznań 2009, s. 75.

³⁹ T. Kotarbiński, *Traktat ...*, s. 92.

⁴⁰ S.P. Robbins, *Zachowania w organizacji*, Warszawa 1998, s. 195.

Możliwości sytuacyjne, dotyczą okoliczności, w jakich działanie przebiega, a szczególnie ich ważnego komponentu jakim jest sytuacja tu jest rozumiana jako „ogół stanów rzeczy lub ich zmian w czasie odbywania się działania”⁴¹.

Na poziomie lokalnym Policja funkcjonuje w specyficznym otoczeniu społecznych stworzonym przez wspólnotę lokalną mieszkańców. Wspólnoty lokalne, to „zbiorowości zamieszkałe na wspólnym terenie, w ramach których ludzie na ogół znający się nawzajem realizują większość swej życiowej aktywności, obdarzając ją silną identyfikacją i czyniąc uczestnictwo elementem własnej, indywidualnej tożsamości”⁴². Społeczności lokalne są źródłem sytuacji pomagających lub przeszkadzających w działalności policyjnej zmierzającej do osiągnięcia założonych ustawowo celów.

Działalność policyjna na gruncie lokalnym może obejmować działania o charakterze konstrukcyjnym, destrukcyjnym, zapobiegawczym i zachowawczym. Szczególne znaczenie przypisuje się działaniom zapobiegawczym, których istotą jest utrzymanie braku czynnika niepożądanego (brak zachowań nieakceptowanych społecznie) oraz zachowawczym, w ramach którego utrzymuje się czynnik pożądaný społecznie (utrzymanie chęci niesienia pomocy innym, współgospodarzenia, wspierania Policji). Działania, których istotą jest zapobieganie i konserwacja przyjęty w Policji miano prewencji. Szczególna wartość prewencji wynika z tego, że jest to forma ekonomizacji działań, których istotą jest wstępne nadanie kierunku biegu rzeczy, a następnie doglądaniu jego przebiegu⁴³.

Działalność prewencyjna Policji prowadzona wśród społeczności lokalnej powinna w głównej mierze wspierać się na autorytecie tej instytucji, perswazji – jako formy wpływu na innych bez użycia zewnętrznych środków przymusu⁴⁴ – w mniejszym na użyciu przymusu lub groźby jego użycia⁴⁵.

O autorytecie mówimy wówczas, gdy jednostka ludzka traktuje drugi podmiot (człowieka-funkcjonariusza, instytucję-Policję) jako wyższą od siebie⁴⁶. Perswazja to nic innego, jak przekonywanie do swych racji na bazie wypowiedzianych argumentów⁴⁷. Różnica pomiędzy autorytetem i perswazją polega na tym, że gdy pierwsze opiera się na hierarchicznej strukturze społecznej i posłuszeństwie wobec kogoś, czegoś znaczniejszego, to drugie zakłada równość stron i przemawianiu do rozsądku odbiorcy⁴⁸.

⁴¹ T. Kotarbiński, *Abecadło praktyczności*, Warszawa 1972, s. 16.

⁴² P. Sztompka, *Socjologia. Analiza społeczeństwa*, Kraków 2012, s. 284.

⁴³ T. Kotarbiński, *Traktat ...*, s. 152.

⁴⁴ P. Mazurkiewicz, *Przemoc w polityce*, Wrocław 2006, s. 26.

⁴⁵ B. Wiśniewski, R. Gwardyński, *Rzecz o sprawności interwencyjnej policjantów*, [w:] B. Wiśniewski, A. Babiński, A. Osierda, P. Kobes (red.), *Administracja bezpieczeństwa. Wybrane problemy. Tom III*, Bielsko-Biała 2017, s. 94.

⁴⁶ E. Fromm, *Ucieczka od wolności*, Warszawa 2005, s. 161.

⁴⁷ R. Gwardyński, *Determinanty zachowań ludzi w sytuacjach kryzysowych*, [w:] P. Bogdalski, B. Kaczmarczyk, B. Kogut (red.), *Racjonalizacja systemu zarządzania kryzysowego. Aspekty krajowe i międzynarodowe. Tom II*, Kraków 2015, s. 18.

⁴⁸ H. Arendt, *Między czasem minionym a przyszłym. Osem ćwiczeń z myśli politycznej*, Aletheia, Warszawa 1994, s. 115.

Przymus jako legalna forma przemocy zewnętrznej wykorzystywana przez Policję musi być wykorzystywany umiarem, gdyż nadmierność jego stosowania wobec członków wspólnoty lokalnej może obrócić całą wspólnotę przeciwko Policji. Przymus winien być zatem nie tylko legalny, ale i akceptowany przez mieszkańców, zwłaszcza wówczas, gdy wspólnota mieszkańców jest traktowana jako partner współdziałający z Policją w zapewnieniu bezpieczeństwa ludzi oraz bezpieczeństwa i porządku publicznego⁴⁹. Przymus nieakceptowany jest traktowany przez ogół jako krzywda nie tylko wyrządzona poszczególnym członkom grupy, ale i samej grupie. Utrata zaufania do Policji skutkuje brakiem chęci podporządkowania się tej instytucji, co skutkuje eskalacją przymusu mogącego przemienić się w niekontrolowaną przemoc stosowaną przez obie strony konfliktu.

Budowanie zaufania do Policji, co prowadzi do kształtowania jej autorytetu, opiera się na pozytywnych efektach jej pracy (ludzie czują się bezpieczniejsi, bardziej zadowoleni), na przekonywaniu do swej racji (dobry nadawca przekazu perswazyjnego zyskuje szacunek), na udziale w wychowaniu członków wspólnoty lokalnej, na wdrażaniu mieszkańców we współdziałanie z Policją na rzecz bezpieczeństwa.

Policja jest instytucją wpływającą na wychowanie członków społeczności. Tu działalność wychowawcza może w sposób bezpośredni lub pośredni, świadomy lub nieświadomy zmierzać do urabiania jednostek ludzkich tak by nie tylko umiały, ale i chciały uczestniczyć w czynnościach zbiorowych uważanych za istotne i pożądane⁵⁰. Policja poprzez działalność wychowawczą realizuje działania o charakterze prewencyjnym, a ściślej w ich obszarze profilaktyki społecznej.

Społeczność lokalna jest również wdrażana do działalności na rzecz bezpieczeństwa w ramach współdziałania z Policją i innymi instytucjami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi. Platformą dla tak widzianej kooperacji pozytywnej jest Rządowy „Program ograniczania przestępczości i aspołecznych zachowań Razem bezpieczniej im. Władysława Stasiaka”⁵¹. Obecnie uznaje się, że „Program ma wpływ na poprawę bezpieczeństwa i porządku publicznego, a także przyczynia się do wzrostu poziomu wiedzy [...] aktywizuje społeczności lokalne, które czują się coraz bardziej odpowiedzialne za poprawę bezpieczeństwa i zapobieganie przestępczości i aspołecznych zachowań w swojej miejscowości. Dzięki funkcjonowaniu Programu, samorządy mają realne możliwości wpływu na to co dzieje się na ich terenie i wraz z instytucjami a także, a może przede wszystkim, ze wszystkimi mieszkańcami mogą najskuteczniej zadbać o swoje bezpieczeństwo”⁵².

⁴⁹ R. Gwardyński, A. Sosnowska, *Społeczność lokalna jako partner policji w ochronie bezpieczeństwa*, Policyjne Forum Szkoleniowe 1/2013, Szkoła Policji w Katowicach.

⁵⁰ F. Znaniecki, *Socjologia wychowania. Tom I, Wychowujące społeczeństwo*, PWN, Warszawa 2001, s. 6.

⁵¹ <https://razembezpieczniej.mswia.gov.pl/rb/procedura/procedury-wnioski-i-ins/3825,Procedury-wnioski-i-instrukcje-na-lata-2018-2020.html> [dostęp: 25.09.2018].

⁵² A. Rodek, T. Deptuła, *O rządowym „Programie ograniczania przestępczości i aspołecznych zachowań Razem bezpieczniej im. Władysława Stasiaka na lata 2016 i 2017”*, <https://razembezpieczniej.mswia.gov.pl/rb/o->

Współczesna organizacja działalności bieżącej Policji winna uwzględniać kształtowanie otoczenia społecznego Policji, w ramach przemyślanego, planowego, konsekwentnego działania preparacyjnego, pomocnego (ułatwiającego, umożliwiającego) w realizacji zadań ustawowych na poziomie lokalnym.

Bibliografia

Opracowania zwarte:

- Arendt H., *Między czasem minionym a przyszłym. Osiem ćwiczeń z myśli politycznej*, Aletheia, Warszawa 1994.
- Dyduch L., *Środki przymusu bezpośredniego. Ich posiadanie, użycie i wykorzystanie przez policjantów*, CSP Legionowo, Legionowo 2016.
- Fromm E., *Ucieczka od wolności*, Czytelnik, Warszawa 2005.
- Goodman N., *Wstęp do socjologii*, Zysk i S-ka Wydawnictwo, Poznań 2009.
- Gwardyński R., *Determinanty zachowań ludzi w sytuacjach kryzysowych*, [w:] P. Bogdański, B. Kaczmarczyk, B. Kogut (red.), *Racjonalizacja systemu zarządzania kryzysowego. Aspekty krajowe i międzynarodowe. Tom II*, Kraków 2015.
- Gwardyński R., Sosnowska S., *Społeczność lokalna jako partner policji w ochronie bezpieczeństwa*, Policyjne Forum Szkoleniowe 1/2013, Szkoła Policji w Katowicach.
- Kotarbiński T., *Abecadło praktyczności*, WP, Warszawa 1972.
- Kotarbiński T., *Traktat o dobrej robocie*, Zakład Narodowy Imienia Ossolińskich, PAN, Wrocław-Warszawa-Kraków 1965.
- Mazurkiewicz P., *Przemoc w polityce*, Zakład Narodowy Imienia Ossolińskich, Wrocław 2006.
- Robbins S.P., *Zachowania w organizacji*, PWE, Warszawa 1998.
- Sztompka P., *Socjologia. Analiza społeczeństwa*, Znak, Kraków 2012.
- Wiśniewski B., Gwardyński R., *Rzecz o sprawności interwencyjnej policjantów*, [w:] Wiśniewski B., Babiński A., Osierda A., Kobes P. (red.), *Administracja bezpieczeństwa. Wybrane problemy. Tom III*, WSA, Bielsko-Biała 2017.
- Znaniecki F., *Socjologia wychowania. Tom I, Wychowujące społeczeństwo*, PWN, Warszawa 2001.

Przepisy prawa:

- *Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 roku o cudzoziemcach*, Dz.U. 2003 nr 128 poz. 1175 ze zm.

programie-1/4081,Program-ograniczania-przestepczosci-i-aspolecznych-zachowan-Razem-bezpieczniej.html [dostęp: 25.09.2018].

- *Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 roku – Prawo o ruchu drogowym*, Dz.U. 1997 nr 98 poz. 602 ze zm.
- *Ustawa z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych*, Dz.U. 2009 nr 62 poz. 504 ze zm.
- *Ustawa z dnia 21 maja 1999 roku o broni i amunicji*, Dz.U. 1999 nr 53 poz. 549 ze zm.
- *Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 roku o bezpieczeństwie imprez masowych*, Dz.U. 1997 nr 106 poz. 680 ze zm.
- *Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. Prawo o zgromadzeniach*, Dz.U. 2015 poz. 1485 ze zm.
- *Ustawa z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej*, Dz.U. 2013 poz. 628 ze zm.
- *Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi*, Dz.U. 1982 nr 35 poz. 230 ze zm.
- *Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii*, Dz.U. 2005 nr 179 poz. 1485 ze zm.
- *Ustawa z dnia 5 lipca 1990 r. Prawo o zgromadzeniach*, Dz.U. 1990 nr 51 poz. 297 ze zm.
Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 roku o ochronie osób i mienia, Dz.U. 1997 nr 114 poz. 740 ze zm.
- *Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji*, Dz.U. 1990 nr 30 poz. 179 ze zm.
- *Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 stycznia 2018 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wymagań w zakresie wykształcenia, kwalifikacji zawodowych i stażu służby, jakim powinni odpowiadać policjanci na stanowiskach komendantów Policji i innych stanowiskach służbowych oraz warunków ich mianowania na wyższe stanowiska służbowe*, Dz.U. 2018 poz. 120.
- *Obwieszczenie Komendanta Głównego Policji z dnia 22 sierpnia 2013 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu zarządzenia Komendanta Głównego Policji w sprawie organizacji służby dyżurnej w jednostkach organizacyjnych Policji*, Dz. Urz. KGP 2013 poz. 73.
- *Obwieszczenie Komendanta Głównego Policji z dnia 25 czerwca 2013 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu zarządzenia Komendanta Głównego Policji w sprawie szczegółowych zasad organizacji i zakresu działania komend, komisariatów i innych jednostek organizacyjnych Policji*, Dz.U. KGP 2013 nr 50.
- *Zarządzenie Nr 5 Komendanta Głównego Policji z dnia 20 czerwca 2016 r. w sprawie metod i form wykonywania zadań przez dzielnicowego i kierownika dzielnicowych*, Dz. Urz. KGP 2016 poz. 26 ze zm.
- *Zarządzenie Nr 7 Komendanta Głównego Policji z dnia 23 stycznia 2018 r. zmieniające zarządzenie w sprawie funkcjonowania organizacji hierarchicznej w Policji*, Dz. Urz. KGP 2018 poz. 9.
- *Zarządzenie Nr 805 Komendanta Głównego Policji z dnia 31 grudnia 2003 r. w sprawie „Zasad etyki zawodowej policjanta”*, Dz. Urz. KGP 2004 nr 1 poz. 3.

Inne:

- *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 listopada 2014 roku*, Warszawa 2014.

Netografia:

- <http://bip.katowice.kwp.policja.gov.pl/KWK/struktura-organizacyjn/195,Struktura-organizacyjna.html>
- <http://statystyka.policja.pl/st/przestepstwa-ogolem/121940,Przestepstwa-ogolem.html>
- <https://razembezpieczniej.mswia.gov.pl/rb/procedura/procedury-wnioski-i-in-s/3825,Procedury-wnioski-i-instrukcje-na-lata-2018-2020.html>
- Informacja o stanie bezpieczeństwa i porządku publicznego za styczeń – grudzień 2017 r. Województwo śląskie, Gabinet KWP, styczeń 2018 r. <http://slaska.policja.gov.pl/kat/policja-slaska/stan-bezpieczenstwa/83086,Stan-bezpieczenstwa.html>
- Przestępstwa ogółem wg jednostek podziału administracyjnego kraju – przestępstwa stwierdzone, przestępstwa wykryte, % wykrycia, <http://statystyka.policja.pl/przestepstwa-ogolem/121940,Przestepstwa-ogolem.html>
- Rodek A., Deptuła T., „O rządowym „Programie ograniczania przestępczości i aspołecznych zachowań Razem bezpieczniej im. Władysława Stasiaka na lata 2016 i 2017”, <https://razembezpieczniej.mswia.gov.pl/rb/o-programie-1/4081,Program-ograniczania-przestepczosci-i-aspoecznych-zachowan-Razem-bezpieczniej.html>

Część IV

Policyjne rozwiązania edukacyjne w zakresie bezpieczeństwa publicznego

4.1. Rozwiązania funkcjonujące w Rzeczypospolitej Polskiej

Zgodnie z ustawą służbę w Policji „(...) może pełnić obywatel polski o nieposzlakowanej opinii, który nie był skazany prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, korzystający z pełni praw publicznych, posiadający co najmniej wykształcenie średnie lub średnie branżowe oraz zdolność fizyczną i psychiczną do służby w formacjach uzbrojonych, podległych szczególnej dyscyplinie służbowej, której gotów jest się podporządkować, a także dający rękojmię zachowania tajemnicy stosownie do wymogów określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych”¹.

Przyjęcie kandydata do służby w Policji następuje po przeprowadzeniu postępowania kwalifikacyjnego. Na postępowanie kwalifikacyjne składa się:

- złożenie podania o przyjęcie do służby, kwestionariusza osobowego, a także dokumentów stwierdzających wymagane wykształcenie i kwalifikacje zawodowe oraz zawierających dane o uprzednim zatrudnieniu;
- test wiedzy;
- test sprawności fizycznej;
- test psychologiczny;
- przeprowadzenie rozmowy kwalifikacyjnej;
- ustalenie predyspozycji fizycznej i psychicznej do służby w Policji;
- sprawdzenie w ewidencjach, rejestrach i kartotekach prawdziwości danych zawartych w kwestionariuszu osobowym kandydata;
- przeprowadzenie postępowania sprawdzającego, określonego w przepisach o ochronie informacji niejawnych².

Postępowanie kwalifikacyjne zarządza i prowadzi Komendant Główny Policji lub komendant wojewódzki (Stołeczny) Policji. Komendant Główny Policji albo komendant wojewódzki (Stołeczny) Policji odmawia poddania kandydata postępowaniu kwalifikacyjnemu, albo odstępuje od jego prowadzenia w przypadku:

- niezłożenia kompletu dokumentów;
- niespełnienia wymagań co do nieposzlakowanej opinii;
- uzyskania negatywnego wyniku z jednego z etapów postępowania kwalifikacyjnego;

¹ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, Dz. U. 1990 nr 30 poz. 179 ze zm., art. 25 ust. 1.

² Tamże, art. 25 ust. 2.

- zatajenia lub podania nieprawdziwych danych w kwestionariuszu osobowym;
- niepoddania się przez kandydata przewidzianym w postępowaniu kwalifikacyjnym czynnościom tego postępowania;
- przystąpienie ponownie do postępowania kwalifikacyjnego po uprzednim uzyskaniu negatywnego wyniku, gdy z informacji posiadanych przez prowadzącego postępowanie wynika, że nie uległy zmianie okoliczności stanowiące podstawę poprzedniego negatywnego wyniku;
- gdy nie znajduje to uzasadnienia w potrzebach kadrowych Policji³.

Należy podkreślić, że informacje o wyniku postępowania kwalifikacyjnego stanowią informację publiczną.

Osobę przyjętą do służby w Policji mianuje się policjantem w służbie przygotowawczej na okres trzech lat, a po upływie tego okresu policjant zostaje mianowany na stałe. W uzasadnionych przypadkach przełożony, z wyłączeniem komendanta powiatowego (miejskiego) Policji, może skrócić okres służby przygotowawczej policjanta lub zwolnić go od jego odbywania. W przypadku przerwy w wykonywaniu przez policjanta obowiązków służbowych w okresie przygotowawczym dłużej niż 3 miesiące przełożony może przedłużyć okres jego służby przygotowawczej⁴.

Szkolnictwo policyjne to system kształcenia i doskonalenia zawodowego w Policji, nad którego funkcjonowaniem nadzór sprawuje Biuro Kadry, Szkolenia i Obsługi Prawnej Komendy Głównej Policji. Policyjne szkolenie zawodowe ma zapewnić właściwe przygotowanie policjantów do wykonywania obowiązków na poszczególnych stanowiskach służbowych. Daje możliwość stałej aktualizacji wiedzy, umiejętności i kształtowania postaw policjantów, a poprzez system ocen – warunki optymalnego doboru najlepszych policjantów na poszczególne stanowiska służbowe. Szkolenie prowadzi się z zachowaniem zasad efektywności, w sposób umożliwiający osiągnięcie celów dydaktycznych, określonych w programie szkolenia. Na system szkolnictwa policyjnego składają się: policyjne ośrodki szkolenia (Ośrodek Szkolenia Policji w Łodzi z s. w Sieradzu), szkoły policji (Katowice, Słupsk, Piła), Centrum Szkolenia Policji (Legionowo), Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie⁵.

Szkoła Policji w Katowicach jest jednostką organizacyjną Policji powołaną do prowadzenia szkoleń i doskonalenia zawodowego policjantów oraz pracowników jednostek organizacyjnych Policji. Została utworzona na mocy Zarządzenia nr 1 Komendanta Głównego Policji z dnia 6 stycznia 1999 roku, a jej uroczyste otwarcie miało miejsce 8 lutego 1999 roku. Szkoła powstała w wyniku starań środowiska policyjnego, które miały na celu ograniczenie wzrostu liczby przestępstw pospolicitych, a także w związku z wyraźną potrzebą utworzenia policyjnej placówki dydaktycznej na południu Polski,

³ Tamże art. 25 ust. 4.

⁴ Tamże art. 29.

⁵ L. J. Świniarski, *Szkolnictwo policyjne*, [w:] W. Pływaczewski, G. Kędzierska (red.) *Leksykon Policyjny*, Szczytno 2001, s. 315.

gdzie służbę pełni 1/3 z ogólnej liczby policjantów. Decyzja o umiejscowieniu Szkoły w Katowicach zapadła dzięki staraniom władz administracyjnych oraz samorządowych, poparciom kierownictwa służbowego Policji województwa śląskiego oraz przychylności Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, a także Komendy Głównej Policji. Głównym kierunkiem działalności Szkoły jest kształcenie policjantów pionu prewencji, pełniących służbę w specyficznych warunkach dużych aglomeracji miejskich. Szkolenie oparte jest na nowoczesnych i systematycznie modyfikowanych programach, uwzględniających istniejące, pozytywne wzorce i modele nauczania stosowane przez policje innych krajów. Oprócz szkoleń nowo przyjętych policjantów, Szkoła Policji w Katowicach prowadzi różnego rodzaju kursy specjalistyczne. Szkołą Policji w Katowicach kieruje komendant posiadający dwóch zastępców: ds. dydaktycznych i ds. logistycznych oraz kierowników komórek organizacyjnych. W 2017 roku w szkole kształciło się dziennie około 700 słuchaczy. Zadania dydaktyczne, realizowane przy współudziale komórek logistycznych zapewniających prawidłowe funkcjonowanie szkoły, prowadzą komórki: Zakład Prewencji i Ruchu Drogowego, Zakład Służby Kryminalnej, Zakład Wyszkożenia Specjalnego, Zakład Ogólnozawodowy, Wydział Metodyki i Organizacji Szkolenia⁶.

Szkoła Policji w Pile funkcjonuje od 1954 r. Formalno-prawne podstawy tej placówki stworzył rozkaz Komendanta Głównego MO z 24 listopada 1954 r. powołujący Szkołę Podoficerską Milicji Obywatelskiej⁷. Szkoła Policji w Pile, będąca jedyną w kraju placówką kształcąca policjantów służby kryminalnej, ma w swojej ofercie dydaktycznej szereg szkoleń z zakresu doskonalenia zawodowego tej grupy policjantów. Począwszy od kursów specjalistycznych dla policjantów służby kryminalnej wykonujących czynności operacyjno-rozpoznawcze i wykonujących czynności dochodzeniowo-śledcze, poprzez kursy dla techników kryminalistyki, dla policjantów kierujących zespołami oględzinowymi, na kursach specjalistycznych z zakresu taktyk i technik przesłuchań metodą FBI kończąc⁸. Szkoła Policji w Pile dysponuje bazą umożliwiającą zakwaterowanie 632 słuchaczy, którzy podzieleni są organizacyjnie na 6 kompanii szkolnych⁹.

Szkoła Policji w Słupsku to najstarsza policyjna szkoła w Polsce, powołana przez Komendanta Głównego MO dnia 1 czerwca 1945 roku jako Centrum Wyszkożenia Milicji Obywatelskiej, w skład którego wchodziły trzy szkoły: Oficerska, Szeregowych (przemianowana później na Podoficerską) oraz Przewodników i Tresury Psów Służbowych. W połowie 1954 r. decyzją Ministra Bezpieczeństwa Publicznego Centrum rozwiązano, Szkołę Oficerską przeniesiono do Szczytna, a Szkołę Podoficerską do Piły (Szkoła Przewodników i Tresury Psów Służbowych już w 1950 ze względów klimatycznych została przeniesiona

⁶ <http://katowice.szkolapolicji.gov.pl/spk/informacje-o-szkole> [dostęp: 15.05.2018].

⁷ Z. Sznabel, *Szkoła Policji w Pile* [w:] W. Pływaczewski, G. Kędzierska (red.) *Leksykon Policyjny...*, s. 316.

⁸ <http://pila.szkolapolicji.gov.pl/spp/o-szkole/szkolenie-policjantow/304,Zakres-szkolenia.html> [dostęp: 15.05.2018].

⁹ <http://pila.szkolapolicji.gov.pl/spp/o-szkole/baza-kwaterunkowa/306,Baza-kwaterunkowa.html> [dostęp: 15.05.2018].

do Sułkowic). Dnia 13 grudnia 1954 r. rozpoczął działalność Ośrodek Szkolenia Szeregowych MO, który istniał do połowy 1957 r., kiedy to powołano Szkołę Podoficerską MO, przemianowaną następnie, w związku z poszerzeniem profilu szkolenia, na szkołę MO. Od sierpnia 1990 roku szkoła Policji funkcjonuje jako jednostka organizacyjna prowadząca szkolenia specjalistyczne oraz doskonalenia policjantów służby prewencji, a także realizująca inne zadania zlecone przez Komendanta Głównego Policji¹⁰. Szkoła Policji w Słupsku specjalizuje się w szkoleniu policjantów prewencji, których służba ma bezpośredni wpływ na stan porządku publicznego oraz poczucie bezpieczeństwa mieszkańców. W szkole prowadzone są szkolenia zawodowe podstawowe oraz kursy specjalistyczne. Szkoła Policji w Słupsku jako jedyna w Polsce przygotowuje policjantów do pełnienia służby w ramach kontyngentów policyjnych. W trakcie przygotowań policjanci doskonalą swoje umiejętności m.in. w zakresie przywracania naruszonego porządku publicznego, działań antyterrorystycznych, ochrony i konwojowania osób, ochrony obiektów narażonych na zamachy oraz zatrzymywania zbrodniarzy wojennych. Policjanci zapoznają się z rejonem działania misji, uczą się sposobów łagodzenia i rozwiązywania sytuacji konfliktowych oraz poruszania się w terenie zagrożonym detonacją ładunków wybuchowych¹¹.

Centrum Szkolenia Policji w Legionowie powstało 27 sierpnia 1990 r. na mocy zarządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych, przekazując kadre i majątek kilku rozwiązanych szkół resortu spraw wewnętrznych, m.in. Ośrodka Doskonalenia Kadr Kierowniczych w Łodzi, Akademii Spraw Wewnętrznych w Warszawie i Szkoły Ruchu Drogowego w Piaszynie. Obecnie CSP prowadzi działalność dydaktyczną w trzech – oddalonych od siebie o prawie 300 km – ośrodkach:

- Legionowie – siedziba władz szkoły i miejsce większości szkoleń,
- Sułkowicach – miejsce szkolenia przewodników i tresury psów,
- Kalu – miejsce szkolenia dla Policji wodnej¹².

Ośrodki te łącznie zajmują ponad 100 ha powierzchni, obejmują wiele budynków i obiektów, w których szkoli się codziennie około 1000 policjantów na kilkunastu – prowadzonych jednocześnie – kursach. Za ciekawostkę można uznać fakt, że ośrodek w Legionowie został zbudowany w 1936 r. jako jednostka szkoleniowa służb państwowych. Z tego okresu pochodzi też część użytkowanych do dziś budynków. Jednak większość obiektów Centrum to nowoczesne budynki usytuowane na terenach pokrytych parkami i zielenią¹³.

¹⁰ M. Żurawski, *Szkoła Policji w Słupsku*, [w:] W. Pływaczewski, G. Kędzierska (red.) *Leksykon Policyjny...*, s. 318.

¹¹ <http://slupsk.szkolapolicji.gov.pl/sps/o-szkole/szkolenie-policjantow/zakres-szkolenia/71952,Zakres-szkolenia.html> [dostęp: 15.05.2018].

¹² S. Stefanowicz, *Centrum Szkolenia Policji*, [w:] W. Pływaczewski, G. Kędzierska (red.) *Leksykon Policyjny...*, s. 52-53.

¹³ <http://www.csp.edu.pl/csp/o-szkole/historia/93,Historia-CSP.html> [dostęp: 14.05.2018].

Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie (WSPol) działała na podstawie ustawy o wyższym szkolnictwie wojskowym¹⁴ oraz przepisów wykonawczych, a także ustawy o szkolnictwie wyższym¹⁵ i przepisów ustawy o Policji¹⁶, a obecnie funkcjonuje na podstawie ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym¹⁷. Z jej podwójnym statutem wiąże się działalność szkoleniowa jednostki organizacyjnej Policji, której celem jest przygotowanie funkcjonariuszy Policji do wykonywania zadań służbowych, a także uczelni prowadzącej studia wyższe¹⁸. Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie ma wieloletnie doświadczenia w kształceniu funkcjonariuszy służb mundurowych w Polsce. To jedyna tego typu placówka w kraju, która kształci oficerów oraz kadre kierowniczą Policji. W swojej ofercie uczelnia ma blisko 100 różnego rodzaju kursów¹⁹. Posiada ona duże tradycje edukacyjne, ma ugruntowaną pozycję akademicką, o czym może świadczyć posiadanie przez nią uprawnień do doktoryzowania i nadawania stopnia naukowego doktora habilitowanego w dziedzinie nauk społecznych i dyscyplinie naukowej nauk o bezpieczeństwie²⁰.

Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie jest częścią systemu edukacyjnego policjantów w Polsce. Na czele uczelni stoi Komendant-Rektor, który reprezentuje ją na zewnątrz, a także bezpośrednio nadzoruje pracę komórek administracyjnych, takich jak m.in.: Rektorat, Dział Kadr, Dział Ochrony Informacji Niejawnych i Kontroli, Zespół do spraw Prawnych. Zastępca Komendanta-Prorektor sprawuje bezpośredni nadzór nad Działem Organizacji Szkolenia i Doskonalenia Zawodowego, a także Działem Dowodzenia. Natomiast sprawami finansowymi uczelni zajmuje się Kanclerz. Po reformie szkolnictwa wyższego Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie w strukturach organizacyjnych posiada Wydział Bezpieczeństwa i Nauk Prawnych.

Kwestie związanej z edukacją i podnoszeniem kwalifikacji przez policję uregulowane są w rozporządzeniu ministra spraw wewnętrznych i administracji w sprawie szczególnych warunków odbywania szkoleń zawodowych oraz doskonalenia zawodowego w policji z dnia 19 czerwca 2007 roku²¹. Wszyscy Policjanci objęci są szkoleniem obejmującym kilka

¹⁴ Ustawa z dnia 31 marca 1965 r. o wyższym szkolnictwie wojskowym, Dz. U. 1965 nr 14 poz. 102 ze zm. (uchylona 1.09.2005).

¹⁵ Ustawa z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym, Dz. U. 1990 nr 65 poz. 385 ze zm. (uchylona 1.09.2005).

¹⁶ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, Dz. U. 1990 nr 30 poz. 179 ze zm.

¹⁷ Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, Dz. U. 2018 poz. 1668 ze zm.

¹⁸ B. Bogdalski, P. Gawroński, B. Gołota, Z. Gontarzewski, *Ocena możliwości wdrożenia obszarów procesu bolońskiego w Wyższej Szkole Policji w Szczytnie na podstawie analizy doświadczeń wybranych zagranicznych uczelni policyjnych. Raport z badań*, Szczytno 2010, s. 34.

¹⁹ www.wspol.edu.pl/g/uczelnia/o-szkole [dostęp: 16.05.2018].

²⁰ P. Gawroński, D. Hryszkiewicz, J.R. Truchan, *System szkolenia Policji i Straży Granicznej. Funkcja złożona i rzeczywista*, Szczytno 2015, s. 11.

²¹ *Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 czerwca 2007 r. w sprawie szczególnych warunków odbywania szkoleń zawodowych oraz doskonalenia zawodowego w Policji*, Dz. U. 2007 nr 126 poz. 877 ze zm.

form. Jedną z nich jest szkolenie podstawowe, które prowadzi się dla policjantów według jednolitego programu szkolenia zawodowego policjantów, właściwego dla tego szkolenia, przygotowującego policjantów do wykonywania podstawowych zadań służbowych na stanowiskach, na których są wymagane kwalifikacje zawodowe podstawowe.

Dla policjantów – absolwentów studiów wyższych o kierunku prawo, administracja, bezpieczeństwo narodowe lub bezpieczeństwo wewnętrzne, podczas których zrealizowano na podstawie porozumienia z Komendantem Głównym Policji określony przez niego minimalny zakres treści kształcenia, można prowadzić szkolenie zawodowe podstawowe w zakresie uzupełniającym różnice programowe między zrealizowanym minimalnym zakresem treści kształcenia a szkoleniem zawodowym podstawowym. Szkolenie zawodowe dla absolwentów szkół wyższych prowadzi się dla policjantów w służbie stałej według jednolitego programu szkolenia zawodowego policjantów właściwego dla tego szkolenia, przygotowującego policjantów do wykonywania zadań służbowych na stanowiskach, na których są wymagane kwalifikacje zawodowe wyższe.

Szkolenia zawodowe dla policjantów prowadzi się w systemie stacjonarnym. W szczególnie uzasadnionych przypadkach Komendant Główny Policji może zezwolić na odbycie przez policjanta szkolenia w systemie samokształcenia kierowanego polegającego na: indywidualnym toku nauczania, udziale w obowiązkowych instruktażach oraz konsultacjach, uzyskiwaniu zaliczeń oraz składaniu egzaminów określonych w programie szkolenia zawodowego policjantów, przystąpieniu do egzaminu końcowego w terminie wyznaczonym dla policjantów odbywających to samo szkolenie w systemie stacjonarnym.

Szkolenia prowadzi się na podstawie rocznego planu szkoleń jednostki szkoleniowej, zwanego dalej „planem szkoleń”. Plan szkoleń, w uzgodnieniu z kierownikiem komórki organizacyjnej właściwej w sprawach szkolenia Komendy Głównej Policji, sporządza: Komendant-Rektor Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie, komendanci szkół policyjnych oraz komendant wojewódzki (Stołeczny) Policji właściwy dla ośrodka szkolenia Policji. Przy sporządzaniu planu szkoleń uwzględnia się przekazane przez kierownika komórki organizacyjnej właściwej w sprawach szkolenia Komendy Głównej Policji, zsumowane potrzeby szkoleniowe oraz możliwości jednostki szkoleniowej w zakresie organizowania i prowadzenia szkoleń.

Potrzeby szkoleniowe podległych jednostek lub komórek organizacyjnych określa Komendant Centralnego Biura Śledczego Policji, zwanego dalej „CBŚP”, Komendant Biura Spraw Wewnętrznych Policji, zwanego dalej „BSWP”, lub komendant wojewódzki (Stołeczny) Policji, a w Komendzie Głównej Policji – dyrektor biura lub równorzędnej komórki organizacyjnej, na podstawie otrzymanych od kierowników tych jednostek lub komórek informacji dotyczących rodzajów szkoleń, liczby osób oczekujących oraz liczby osób przewidzianych do ich odbycia. Na szkolenie policjanta kieruje przełożony za pośrednictwem komórki organizacyjnej właściwej w sprawach szkolenia Komendy Głównej Policji, CBŚP, BSWP, komendy wojewódzkiej (Stołecznej) Policji, WSPol, szkoły policyjnej albo instytutu badawczego.

Na szkolenie dla absolwentów szkół wyższych policjanta można skierować, jeżeli spełnia łącznie następujące warunki: posiada wykształcenie wyższe z tytułem zawodowym magistra lub innym równorzędnym tytułem, złożył pisemny raport w tej sprawie, ma zapewnione, bezpośrednio po ukończeniu szkolenia, stanowisko służbowe, na którym są wymagane kwalifikacje zawodowe wyższe lub pełni służbę na stanowisku służbowym, dla którego określono policyjny stopień etatowy w korpusie oficerów Policji, najpóźniej w dniu ukończenia szkolenia spełni wymóg w zakresie stażu służby, od którego uzależnione jest mianowanie lub powołanie na stanowisko służbowe, uzyskał pozytywną opinię służbową, o której mowa w przepisach w sprawie opiniowania służbowego policjantów. Przyjęcie policjanta na szkolenie dla absolwentów szkół wyższych następuje po zaliczeniu postępowania kwalifikacyjnego.

Podczas odbywania szkolenia słuchaczy kwateruje się w danej jednostce szkoleniowej. Słuchacza mieszkającego w miejscowości, w której znajduje się siedziba jednostki szkoleniowej albo w miejscowości pobliskiej, kierownik jednostki szkoleniowej może, na pisemny raport słuchacza i za zgodą jego przełożonego, zwolnić z obowiązku zakwaterowania w tej jednostce, jeżeli nie zakłóci to przebiegu szkolenia i realizacji procesu dydaktycznego oraz nie ograniczy jego udziału we wszystkich zajęciach przewidzianych programem szkolenia zawodowego policjantów. Słuchacza obowiązuje rozkład dnia oraz regulamin pobytu w jednostce szkoleniowej ustalony przez kierownika jednostki szkoleniowej. Słuchacza wyznaczonego do pełnienia służby wewnętrznej, ochronnej lub do pełnienia innej służby obowiązuje rozkład dnia uwzględniający czas pełnienia służby.

Szkolenia organizują i prowadzą:

- szkoły policyjne oraz ośrodki szkolenia Policji – w zakresie szkolenia podstawowego, z wyjątkiem szkolenia podstawowego dla policjantów w służbie kandydackiej;
 - oddziały oraz samodzielne pododdziały prewencji Policji przyjmujące do służby poborowych – w zakresie szkolenia podstawowego dla policjantów w służbie kandydackiej²²;
 - WSPol – w zakresie szkolenia dla absolwentów szkół wyższych oraz szkolenia podstawowego, z wyjątkiem szkolenia podstawowego dla policjantów w służbie kandydackiej.
- Szkolenie odbywa się zgodnie z:
- programem szkolenia zawodowego policjantów właściwym dla danego szkolenia;
 - planem zajęć ustalonym przez kierownika jednostki szkoleniowej lub osobę przez niego upoważnioną na okres co najmniej tygodnia.

Doskonalenie zawodowe jest kolejną płaszczyzną edukacyjną. Jego istota obejmuje w szczególności nabywanie, aktualizowanie, rozszerzanie oraz pogłębianie wiedzy i umiejętności zawodowych policjanta, wymaganych przy wykonywaniu przez niego zadań i czynności służbowych, a także uzyskanie przez niego dodatkowych uprawnień, w tym uprawnień instruktorskich. Doskonalenie zawodowe policjantów organizowane jest jako:

²² Aktualnie tego typu szkolenia nie są realizowane.

- doskonalenie centralne – przez szkoły policyjne i WSPol;
- doskonalenie lokalne – przez jednostki organizacyjne Policji lub komórki organizacyjne tych jednostek;
- doskonalenie zewnętrzne – przez podmioty poza policyjne.

Doskonalenie centralne prowadzone jest przez szkoły policyjne i WSPol w formie:

- kursów specjalistycznych;
- innych niż kursy specjalistyczne przedsięwzięć, zapewniających realizację celów, zwanych dalej „innymi przedsięwzięciami”.

Doskonalenie lokalne prowadzone jest przez jednostki organizacyjne Policji lub komórki organizacyjne tych jednostek w formie innych przedsięwzięć. Za zgodą kierownika komórki organizacyjnej właściwej w sprawach szkolenia Komendy Głównej Policji komórki organizacyjne Komendy Głównej Policji, CBŚP, BSWP, komendy wojewódzkie (Stołeczna) Policji oraz instytut badawczy mogą prowadzić kursy specjalistyczne jako doskonalenie lokalne.

Doskonalenie centralne prowadzi się według rocznego planu doskonalenia się w systemie:

- stacjonarnym;
- elektronicznego kształcenia na odległość.

Kurs specjalistyczny prowadzi się na podstawie programu nauczania określonego przez Komendanta Głównego Policji. Inne przedsięwzięcie prowadzi się na podstawie programu ustalonego przez komendanta szkoły policyjnej lub Komendanta-Rektora WSPol.

Absolwent kursu specjalistycznego otrzymuje świadectwo ukończenia kursu z wpisanym ogólnym wynikiem nauki oraz oceną z egzaminu końcowego.

Doskonalenie lokalne prowadzi się zgodnie z ustalonymi przez kierownika jednostki organizacyjnej Policji albo jej komórki organizacyjnej potrzebami w tym zakresie.

Doskonalenie lokalne prowadzi się w szczególności jako:

- zajęcia prowadzone w celu utrzymania, a gdy jest to niezbędne – również podnoszenia sprawności fizycznej oraz umiejętności strzeleckich policjantów;
- instruktaż prowadzony w zakresie niezbędnym do prawidłowego wykonywania zadań i czynności służbowych.

Doskonalenie lokalne organizuje się i prowadzi w siedzibie jednostki organizacyjnej Policji lub poza jej siedzibą.

Nadzór nad realizacją doskonalenia lokalnego sprawuje w:

- CBŚP – Komendant CBŚP;
- BSWP – Komendant BSWP;
- komendzie wojewódzkiej (Stołecznej) Policji oraz w podległych jednostkach organizacyjnych – komendant wojewódzki (Stołeczny) Policji;
- WSPol – Komendant-Rektor WSPol.;
- szkole policyjnej – komendant szkoły policyjnej;
- instytucie badawczym – dyrektor instytutu badawczego;
- Komendzie Głównej Policji – dyrektorzy biur lub równorzędnych komórek organizacyjnych.

4.2. Rozwiązania stosowane w Republice Czeskiej

Czeska policja podporządkowana jest Ministerstwu Spraw Wewnętrznych Republiki Czeskiej. Struktura obejmuje Prezydium Policji, 14 komend regionalnych, których obszar działania pokrywa się z okręgami administracyjnymi Republiki Czeskiej.

Do głównych zadań czeskiej Policji między innymi należy ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego, ochrona praw i wolności osób, zapobieganie i wykrywanie czynów zabronionych jak i też innych zjawisk kryminogennych, a także dążenie do utrzymywania wsparcia i zaufania społecznego.

System naboru i edukacji policyjnej w Czechach jest uregulowany prawnie²³. Obywatel Republiki Czeskiej może zostać przyjęty do służby w Policji, jeżeli:

- złoży pisemną aplikację;
- ma ukończone 18 lat;
- nie był karany;
- posiada wymagane wykształcenie;
- jest zdrowotnie, psychicznie i fizycznie zdolny do pełnienia służby;
- jest całkowicie zdolny do podejmowania czynności prawnych, posiada poświadczenie bezpieczeństwa do pracy z poufnymi informacjami, jeśli wymaga tego stanowisko służbowe;
- nie jest członkiem partii ani ruchu politycznego, a jeżeli aplikuje na stanowisko w służbach specjalnych nie może być członkiem związku zawodowego;
- nie podejmuje działalności handlowej ani innej działalności gospodarczej i nie jest członkiem wykonawczym lub nadzorczym w podmiocie zaangażowanym w aktywność biznesową.

Wymagania policji są w większości przekazywane przez Regionalne Zarządy Policji (ang. *Regional Police Directorates*) oraz narodowe jednostki takie jak *Služba cizinecké police* (ang. *Alien Police Service* – Służba Policji Zagranicznej). Aplikanci muszą przejść:

- rozmowę kwalifikacyjną;
- badania lekarskie;

²³ Informacje w języku angielskim uzyskano dzięki współpracy z Vrchní rada plk. Ing. Jan Dvořák – Ředitela Vyšší Policejní Škola a Střední Policejní Škola Ministerstva Vnitřní v Holešově. Tłumaczenie własne z udziałem podinsp. Adama Wareckiego Radcy ds. Funduszy Pomocowych Szkoły Policji w Katowicach w zakresie słownictwa specjalistycznego.

- test psychologiczny;
 - testy fizyczne.
- Elementy systemu edukacji policyjnej zawierają:
- podstawowe szkolenie zawodowe do służby w określonej jednostce policji;
 - przygotowanie do egzaminu zawodowego, który jest niezbędny do przedłużenia 3 letniej podstawowej służby na czas nieokreślony;
 - dalsze szkolenie zawodowe;
 - kształcenie jest realizowane przez ciągłą edukację i rozwój kariery zawodowej, co powiązane jest z wymaganiami dotyczącymi zajmowanego stanowiska.

Edukacyjne instytucje policyjne podlegające Ministrowi Spraw Wewnętrznych:

- Akademia Policyjna Republiki Czeskiej znajdująca się w Pradze. Jest to narodowa uczelnia wyższa podobna do uniwersytetu. Akademia oferuje zdobycie tytułu licencjata, magistra i doktora stacjonarnie oraz zaocznie. Jest podzielona na Wydziały: *Security Management Faculty* (Zarządzania Bezpieczeństwem) i *Faculty of Security and Law* (Obronności i Prawa). Akademia Policyjna przyjmuje nie tylko oficerów policji, ale także pracowników Ministerstwa Spraw Wewnętrznych oraz innych ministerstw odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i prawo. Akademia jest otwarta dla osób cywilnych zainteresowanych studiowaniem na uczelni zorientowanej na obronność i prawo;
- Szkoła Policji i Szkoła Średnia Policji i MSW w Pradze i Holesovie (ang. *Police College and Secondary Police School of the Ministry of the Interior in Prague and Police College and Secondary Police School of the Ministry of the Interior in Holesov*) zapewniają podstawową edukację, edukację językową i edukację zawodową w zakresie pedagogiki, zagranicznych realiów ustrojowych, ochrony tajnych informacji i technologii informacyjnych.

Z dniem 1 lipca 2015 roku została utworzona Jednostka Edukacji i Szkolenia Policyjnego Policji Republiki Czeskiej (ang. *Police Education and Service Training Unit of the Police of the Czech Republic*). Jednostka ta składa się z:

- Praski Instytut Edukacyjny z oddziałami w Jihlavie (ang. *Educational Institute Prague including facilities in Jihlava*);
- Brneński Instytut Edukacyjny z oddziałami w Holesovie (ang. *Educational Institute Brno including facilities in Holesov*);
- Pardubicki Instytut Edukacyjny z oddziałami w Pradze-Ruzyne (ang. *Educational Institute Pardubice including facilities in Prague-Ruzyně*).

Instytuty w Pradze i Brnie specjalizują się w edukacji członków oddziałów prewencji policji, z kolei Instytut w Pardubicach szkoli członków wydziałów kryminalnych i śledczych. Oddziały w Jihlavie koncentrują się na szkoleniu oficerów ruchu drogowego.

Programy nauczania są pojmowane jako system krótkich i długich okresów nauki i są ciągle unowocześniane w oparciu o zmieniające się potrzeby społeczeństwa, aktualne i długofalowe zagrożenia oraz wymagania UE dla oficerów policji i pracowników MSW.

Jednostka Edukacji i Szkolenia Policyjnego Policji Republiki Czeskiej jest odpowiedzialna za:

- wskazywanie założeń edukacji policyjnej, szkoleń zawodowych i sportowych;

- tworzenie i wdrażanie systemu szkolenia zawodowego oficerów policji i pracowników;
- prezentowanie analitycznych, strategicznych, metodycznych, kontrolnych i koordynacyjnych czynności związanych z edukacją policyjną i szkoleniami;
- nadzór i kontrolę jednostek edukacji policyjnej i regionalnych oddziałów szkoleniowych z zakresu edukacji i szkoleń policyjnych;
- organizację i koordynację wydarzeń sportowych, mistrzostw policyjnych i międzynarodowych konkursów;
- tworzenie, zatwierdzanie i realizację programów i projektów edukacyjnych;
- szkolenia zawierające testy i egzaminy;
- współpraca z MSW i ww. szkołami oraz innymi organizacjami utworzonymi przez MSW w celu zapewnienia kompleksowej edukacji policyjnej w tych placówkach;
- zapewnia międzynarodową edukację policyjną w imieniu Policji i we współpracy z MSW w celu ochrony interesów tych podmiotów w międzynarodowym systemie edukacji;
- przygotowywanie projektów współfinansowanych z dodatkowych środków na polu edukacji policyjnej, szkoleń zawodowych i sportowych.

Obecnie realizowany program szkolenia dla nowoprzyjętych funkcjonariuszy obejmuje:

- 1 miesiąc – szkolenie podstawowe w policyjnym centrum edukacyjnym,
- 6 miesięcy – pierwszy okres w szkole Policji,
- 3 miesiące – praktyki w policyjnym centrum edukacyjnym,
- 2 miesiące – drugi okres w szkole Policji.

Program nauczania jest zwieńczony egzaminem końcowym z częścią praktyczną i ustną.

Dalsze kursy oparte są na aktualnych potrzebach Policji. Oddelegowanie funkcjonariuszy policji do uczestnictwa w tych kursach powiązane jest z poziomem rozwoju ich kariery (niektóre stanowiska wymagają określonych kursów). Kursy realizowane są w zakresie prewencji, ruchu drogowego, wydziałów kryminalnych i śledczych, informacji i systemu komputerowego. Dodatkowo są również dostępne kursy językowe i zarządzania. Długość trwania kursu waha się od trzech dni do kilku tygodni.

Prawo wskazuje minimalny poziom wykształcenia i długości służby dla każdego stopnia. Komendant Główny Policji uprawniony jest do zwiększania minimalnych wymagań edukacyjnych, jeżeli jest to konieczne do właściwego wykonywania służby na poszczególnych stanowiskach. Przykładowo dodatkowym wymaganiem zawodowym na stanowisko wykładowcy jest wykształcenie pedagogiczne (ukończenie studiów lub kursu z zakresu pedagogiki i psychologii). Stanowiska pedagogiczne są obsadzane w procesie selekcji na podstawie wymagań określonych przez dyrektora danej jednostki edukacyjnej.

4.3. Rozwiązania stosowane w Republice Słowackiej

Republika Słowacka to państwo, które zaczęło funkcjonować z dniem 1 stycznia 1993 r. po podziale Czeskiej i Słowackiej Republiki Federacyjnej na dwa państwa Republikę Czeską i Republikę Słowacji. Kraj ten od 19 stycznia 1993 jest członkiem Organizacji Narodów Zjednoczonych. W dniu 29 marca 2004 r. państwo to weszło w struktury Paktu Północnoatlantyckiego NATO. Od dnia 1 maja 2004 r. zostało włączone w poczet członków państw Unii Europejskiej.

Bezpieczeństwo wewnętrzne Republiki Słowackiej zapewniane jest przez formacje policyjne:

- Korpus Policji (słow. *Policajný zbor*);
- Żandarmeria Wojskowa (słow. *Vojenská polícia*);
- Służba Celna (słow. *Colná správa*);
- Straż Więzienna i Ochrony Sądów (słow. *Zbor väzenskej a justičnej stráže*)²⁴.

Z racji niniejszego opracowania główna uwaga skupiona w dalszej części będzie na Korpusie Policji Republiki Słowackiej.

Struktura tej formacji przedstawia się następująco:

- Prezydium Korpusu Policji w Bratysławie;
- 8 komend wojewódzkich (słow. *Krajské riaditeľstvá*);
- 53 komendy powiatowe (słow. *Okresné riaditeľstvá*);
- 228 komisariatów (słow. *Obvodné oddelenia*);
- 4 posterunki (słow. *Policajná stanica*)²⁵.

Do głównych zadań Korpusu Policji między innymi należą:

- podejmowanie działań w zakresie ochrony podstawowych praw i wolności, w szczególności w zakresie ochrony życia, zdrowia, wolności osobistej i bezpieczeństwa osób oraz ochrony własności;
- ujawnianie przestępstw i wykrywanie ich sprawców;
- działanie w zakresie wykrywania przestępstw podatkowych, nielegalnych operacji finansowych i legalizacji zysków pochodzących z przestępstwa;

²⁴ J. Dworzecki, *Korpus policji w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego Republiki Słowackiej*, [w:] A. Urbanek (red.), *Wybrane problemy bezpieczeństwa. Aspekty społeczno-ideologiczne*, Słupsk 2013, s. 133-170.

²⁵ Tamże, s. 149.

- walka z terroryzmem i zorganizowaną przestępczością;
- realizacja zadań związane z ochroną Prezydenta Republiki Słowacji, Przewodniczącego, Przewodniczącego Rady Narodowej Republiki Słowackiej, Premiera Republiki Słowackiej, Przewodniczącego Trybunału Konstytucyjnego Republiki Słowackiej, Ministra Spraw Wewnętrznych Republiki Słowackiej oraz innych osób, którym tego typu ochrona została przydzielona;
- zapewnienie ochrony placówek dyplomatycznych oraz innych obiektów rządowych, a także współpraca w zakresie ochrony fizycznej elektrowni jądrowych;
- zapewnienie ochrony granicy państwowej;
- realizacja działań mających na celu zapewnienie porządku publicznego, a w przypadku jego naruszenia podejmowanie działań, aby go przywrócić;
- podejmowanie działań w zakresie nadzoru na bezpieczeństwem w ruchu drogowym;
- realizacja czynności związanych z poszukiwaniem osób i rzeczy;
- zapewnienie ochrony i pomocy osobom zagrożonym i świadkom objętych programem ochrony;
- sporządzanie ekspertyz sądowych oraz prowadzenie działalności w zakresie eksperckiej z zakresu kryminalistyki;
- współdziałanie w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego;
- prowadzenie działań z zakresu szerokiej pojętej profilaktyki²⁶.

W strukturze Ministerstwa Spraw Wewnętrznych funkcjonuje Departament Szkolenia Policji, który jest odpowiedzialny za odpowiednie przygotowanie funkcjonariuszy do pełnienia służby. Do zadań tego departamentu między innymi należy:

- określanie głównych kierunków rozwoju szkoleń w Korpusie Policji;
- zapewnienie ciągłości szkoleń na poziomie szkół policealnych;
- realizacja obsługi w zakresie szkolenia na poziomie urzędów okręgowych i regionalnych jednostek policji oraz na szczeblu Prezydium Korpusu Policji;
- zapewnienie teoretycznej i praktycznej działalności w zakresie strzelania, specjalnego taktycznego i fizycznego przygotowania policjantów na podstawie wiedzy naukowej, postępowych metod i form pracy w tworzeniu koncepcji szkolenia policji;
- organizowanie spotkań eksperckich kadry kierowniczej, szkoleń oraz wydawanie certyfikatów kompetencji zawodowych;
- uczestniczenie w pracach nad wdrażaniem nowych technologii, sprzętu i wyposażenia, materiałów chemicznych, badań broni i suplementów;
- dokonywanie przeglądu sprawności fizycznej i kontroli czynności związanych z działalnością funkcjonariuszy Korpusu Policji;
- uczestniczenie w opracowaniu i publikacji wewnętrznych aktów normatywnych i instrukcji metodycznych związanych ze szkoleniem policjantów;

²⁶ Opracowano na podstawie *Ustawy Rady Narodowej Republiki Słowackiej nr 171 z dn. 6 czerwca 1993 r. o Korpusie Policji*, tłum. własne – RK.

- przygotowanie rocznych planów szkoleń dla funkcjonariuszy policji²⁷.

Zarządzanie specjalistycznego kształcenia i przygotowania funkcjonariuszy Policji należy do kompetencji sekcji personalnych i socjalnych czynności oraz kadr Ministerstwa Spraw Wewnętrznych Republiki Słowackiej (SPSČaOÚ MV SR), która jest odpowiedzialna za opracowanie celów i zadań kształcenia funkcjonariuszy Policji zgodnie z polityką oświaty państwa, zapewnia zarządzanie i kontrolę średnich specjalistycznych szkół zawodowych Policji oraz wypełnia zadania ministerstwa w zakresie edukacji publicznej²⁸.

Zadania w zakresie kształcenia i przygotowania policjantów wykonuje SPSČaOÚ MV SR poprzez centrum kształcenia i psychologii, które pełni zadania:

- specjalnej jednostki koncepcyjnej, normatywnej, zarządzającej, kontrolnej i metodycznej w zakresie kształcenia w średnich szkołach zawodowych Policji i dalszego kształcenia policjantów;
- przygotowujące i publikuje programy edukacyjne dla średnich specjalistycznych szkół zawodowych Policji;
- metodycznie kieruje nauczaniem w tych szkołach;
- zarządzające przebiegiem egzaminów końcowych;
- zabezpieczające nabór na w średnich specjalistycznych szkołach zawodowych Policji;
- weryfikujące potrzeby stażu w Policji w zakresie policyjnego kształcenia;
- przygotowujące materiały koncepcyjne.

Wypełnianie zadań w zakresie kształcenia policjantów zabezpiecza unia kształcenia Policji, którą tworzą:

- Średnia Zawodowa Szkoła Policji w Bratysławie (Devínska Nová Ves),
- Średnia Zawodowa Szkoła Policji w Koszycach,
- Średnia Zawodowa Szkoła Policji Pezinok,
- Akademia Policji w Bratysławie (resortowa szkoła wyższa).

W zakresie dalszego kształcenia policjanci uzupełniają wykształcenie specjalistyczne wybierając np. Wydział Kynologii i Hypologii Korpusu Policji, które przygotowują ich do wysoko specjalistycznych działań. Założycielem średnich zawodowych szkół policji (SOŠ PZ) jest Ministerstwo Spraw Wewnętrznych Republiki Słowackiej. SOŠ PZ są w ramach struktury organizacyjnej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych Republiki Słowackiej włączone do sekcji kadr Ministerstwa Spraw Wewnętrznych Republiki Słowackiej (SPSČaOÚ MV SR).

Wszystkie trzy SOŠ PZ (Bratysława, Pezinok, Koszyce) są w stanie przeprowadzić wszystkie rodzaje i formy kształcenia i przygotowania policjantów (podstawowe szkolenie policji, specjalistyczne szkolenie policji i podyplomowe wykształcenie). Średnie

²⁷ Opracowano na podstawie informacji zamieszczonej na stronie <https://www.minv.sk/?policia> [dostęp: 15.06.2018], tłum. własne RK.

²⁸ Informacje uzyskano w języku słowackim dzięki współpracy z Riaditeľ plk. Mgr. Ladislav Dovičovič Stredná odborná škola Policajného zboru Pezinok. Materiały przetłumaczył podisnp. Robert Rejek – ekspert Wydziału Wywiadu Kryminalnego KWP w Katowicach.

zawodowe szkoły Policji (SOŠ PZ) przygotowują do wykonywania służby państwowej funkcjonariuszy Policji w pomaturalnym studium o specjalizacji bezpieczeństwo. Studium na SOŠ PZ jest organizowane jako studium pomaturalne kwalifikacyjne (podstawowe przygotowanie policyjne):

- zapewnia podstawowe policyjne kształcenie;
 - studium trwa 8 miesięcy.
- Natomiast studium pomaturalne doskonalące:
- zapewnia specjalizacyjne policyjne kształcenie;
 - studium trwa 3 miesiące.

Kształcenie w SOŠ PZ jest realizowane na podstawie dwupoziomowego programu kształcenia, który od 2007 roku jest kompatybilny z cywilnym zawodowym kształceniem:

- Państwowy Program Kształcenia (zawiera podstawowe wymagania Ministerstwa w zakresie wykształcenia policjantów);
- Szkolny Program Kształcenia (sporządza go każda SOŠ PZ, jest tworzony na podstawie programu kształcenia państwa i dostosowywany do warunków i specyfiki każdego SOŠ PZ).

Wszystkie programy kształcenia policjantów na Słowacji muszą być akredytowane. Akredytację wykonuje komisja akredytacyjna Ministerstwa Spraw Wewnętrznych dla policyjnego kształcenia. W komisji zasiada 20 członków z różnych dziedzin.

Kształcenie na poziomie wyższym realizowane jest w Akademii Policji w Bratysławie. Jest to państwowa uczelnia o charakterze uniwersyteckim, która w swojej ofercie posiada możliwość kształcenia na studiach wyższych na kierunkach „Ochrona osób i majątku” oraz „Bezpieczeństwo publiczne – administracja”. Uczelnia ta zapewnia kształcenie i szkolenie członków korpusu policji i innych służb bezpieczeństwa. Działalność Akademii Policji w Bratysławie rozpoczęła się w roku akademickim 1992/93 w dniu 1 października 1992 r.

Policjant, który uzyskał zezwolenie na zdobycie lub podwyższenie kwalifikacji (w APZ lub SOŠ PZ), ma obowiązek po zakończeniu studiów pozostać przez określony czas w służbie. Jeśli warunek ten nie zostanie spełniony, jest zobowiązany do zwrotu całości lub części kosztów związanych z edukacją.

Nowi policjanci są rekrutowani przez komendy wojewódzkie policji (jest ich osiem), za pośrednictwem wydziałów kadr. W każdej komendzie wojewódzkiej policji funkcjonuje komisja odpowiedzialna za nabór nowych kandydatów. Procedura przyjmowania rozpoczyna się od złożenia pisemnego wniosku przez kandydata wykazującego zainteresowanie pracą w policji. Podczas weryfikacji wniosku ważne jest na jakie stanowisko kandydat będzie przyjęty po spełnieniu warunków i jaki stopień wykształcenia spełnia:

- pełne wykształcenie średnie (wymagane jest egzamin maturalny),
 - wykształcenie wyższe.
- W związku z tym policjant otrzymuje odpowiednią grupę uposażenia:
- pełne wykształcenie średnie: 1-4 grupa uposażenia,
 - wykształcenie wyższe 5-9 grupa uposażenia.

Policjantem może być obywatelem Republiki Słowackiej, który ma ukończone 21 lat (do 31.12.2015 r. było to 18 lat) i złoży pisemną prośbę oraz:

- nie jest karany;
- posiada nieposzlakowaną opinię;
- spełnia warunki wykształcenia do pełnienia stanowiska, na które ma zostać mianowany;
- jest zdrowy psychicznie i sprawny fizycznie do pełnienia służby;
- sprawnie posługuje się językiem państwowym;
- ma stałe miejsce zamieszkania na terytorium Republiki Słowackiej;
- nie jest członkiem partii politycznej ani ruchu politycznego;
- jest zdolny do podejmowania czynności prawnych;
- w dniu przyjęcia do służby w policji musi zakończyć prowadzoną działalność, której wykonanie jest zabronione (nie może pełnić żadnej innej opłacanej funkcji, nie może rozpocząć działalności gospodarczej).

Kandydat po spełnieniu warunków i przedłożeniu niezbędnych dokumentów (aktu urodzenia, świadectw edukacyjnych), musi przejść następujące testy:

- posługiwania się językiem państwowym;
- kondycji fizycznej (bieg na 100 m, podciąganie się na drążku, skok z miejsca, brzuszki, dwunastominutowy bieg, pływanie na 100 m);
- badanie psychodiagnostyczne (wykonywane przez psychologa);
- badanie lekarskie.

Z pośród kandydatów spełniających warunki wybiera się tych, którzy osiągnęli najlepsze wyniki. Kursanci po przyjęciu do służby niezwłocznie powołani są na studia w celu uzyskania wykształcenia policyjnego. System dalszego kształcenia ma na celu zabezpieczenie systematycznego specjalistycznego nauczania policjantów podczas całego okresu służby. Dalsze kształcenie policjantów reguluje stosowne rozporządzenie na poziomie Ministra Spraw Wewnętrznych. Dalsze kształcenie umożliwia się policjantowi podczas trwania służby. Realizuje się je zgodnie z:

- potrzebami policji;
- zasadami przebiegu kariery policjantów;
- osiągniętą wiedzą policjanta;
- przydzielonym etatem.

Dalsze kształcenie realizowane jest za pośrednictwem różnych innowacyjnych, specjalizacyjnych kursów i seminariów oraz za pomocą e-learningu. Czas trwania kursów jest zróżnicowany, od trzydniowych do kilkutygodniowych. Każdy kurs musi być akredytowany przez komisję Ministra Spraw Wewnętrznych powołaną dla kształcenia policyjnego.

W dodatkowym szkoleniu policjant bierze udział w przypadku:

- przeniesienia na inne stanowisko (wymagające innych kwalifikacji);
- przy zmianie wymagań określonych dla konkretnej posady;
- przy przydzieleniu nowej funkcji (wymagającej odbycia kursu zawodowego);
- jednokrotnie w okresie 5 lat, jeżeli policjant pełni tą samą funkcję;

- indywidualnie, jeżeli policjant w ramach swojej kariery zawodowej chce uzyskać nowe wiadomości i umiejętności;
- przy zmianie zasadniczych przepisów i ustaw.
Dalsze kształcenie realizuje się w następujących etapach:
- na podstawie dokonanej identyfikacji potrzeb kształcenia policyjnego każda jednostka przedkłada do centrum kształcenia i psychologii Ministerstwa Spraw Wewnętrznych SR najpóźniej do 15 listopada każdego roku potrzebę kształcenia policjanta w roku następnym;
- centrum kształcenia i psychologii komunikuje się z jednostkami policyjnymi za pośrednictwem koordynatorów policyjnego kształcenia (wskazany policjant bądź pracownik cywilny, który w jednostce odpowiedzialny jest za projekty kształcenia, jest w kontakcie z policyjnymi szkołami, posiada wiedzę, który policjant potrzebuje odbycia policyjnego kursu zawodowego);
- centrum kształcenia i psychologii opracowuje analizę potrzeb kształcenia w kolejnym roku, na podstawie, której współpracując z policyjnymi szkołami, tworzy plan kształcenia na kolejny rok. Bierze się pod uwagę ilość miejsc w szkołach policyjnych i priorytetowe potrzeby kształcenia, o które zwracały się policyjne jednostki;
- jeżeli konkretna policyjna szkoła ma akredytowany projekt kształcenia na kurs, który jest potrzebny do realizacji policyjnego stażu zawodowego, po komunikacji z policyjnymi jednostkami planuje termin i organizacyjne szczegóły kursu. O terminie wykonania konkretnego kursu kształcenia informuje centrum kształcenia i psychologii.
Policjanci przyjęci na kurs mają w szkole policyjnej zapewnione bezpłatne zakwaterowanie i posiłki.

4.4. Kształcenie zawodowe policjantów a poziom bezpieczeństwa publicznego

Współczesność charakteryzuje się szybkimi zmianami społecznymi, kulturowymi, technologicznymi itp. Taka sytuacja wymusza dostosowanie kadr policyjnych do otaczającej rzeczywistości między innymi za sprawą właściwej edukacji zawodowej. Właściwie opracowane treści programów szkolenia skierowana do funkcjonariuszy, których celem jest zaspokojenie jednej z podstawowych potrzeb²⁹ człowieka jaka jest bezpieczeństwo. Analiza potrzeb A. Maslowa wskazuje, że jest to pewnego rodzaju system potrzeb i wartości, które postrzegane w całości zaświadcza o bezpieczeństwie człowieka³⁰.

Analiza wybranych danych statystycznych dotyczących przestępczości pozwala na sformułowanie trywialnego wniosku, że system kształcenie zawodowego policjantów ma znaczny wpływ na poziom bezpieczeństwa i porządku publicznego. Należy podkreślić, że taka ocena jest niemierzalna, a tylko intencjonalna, wynikająca z przeświadczenia, że tak jest.

Wnioski z porównania systemów kształcenia i doskonalenia zawodowego policjantów w Polsce, Czechach, Słowacji nie są w pełni porównanie, co wynika z narodowych podstaw prawa stanowionego oraz uwarunkowań kulturowych i cywilizacyjnych podobnych, ale odrębnych w porównywanych państwach. Nie mniej na podstawie zaprezentowanych danych (tab. 4.1) można określić występujące trendy.

Liczba policjantów	2014	2015	2016
Polska	98 775	98 829	99 924
Czechy	39 384	39 768	39 785
Słowacja	22 454	22 401	22 412

Tab. 4.1. Informacje dotyczące liczby policjantów

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Główny Urząd Statystyczny, <http://stat.gov.pl/>; Urząd Statystyczny Republiki Czeskiej, <https://www.czso.cz/>; Urząd Statystyczny Republiki Słowacji, <https://slovak.statistics.sk> [dostęp: 19.01.2018].

²⁹ W systemie potrzeb Maslowa, sformułowanym w 1954 roku, wskazywano na: potrzeby organiczne, potrzeby bezpieczeństwa, potrzeby miłości i przynależności, potrzeby uznania i szacunku, potrzeby poznawcze, potrzeby estetyczne, potrzeby samorealizacji. W powszechnie analizowanym systemie (po zmodyfikowaniu) wyszczególnia się pięć podstawowych potrzeb: fizjologiczne, bezpieczeństwa, przynależności, uznania i samorealizacji. Por. A. Wadeley, A. Birch, T. Malim, *Wprowadzenie do psychologii*, Warszawa 2000, s. 52-53.

³⁰ A. Czupryński, *Aksjologiczne aspekty bezpieczeństwa*, Europejski Przegląd Prawa i Stosunków Międzynarodowych nr 4 (35)/2015, Warszawa 2015, s. 71-85.

W powyższej tabeli zaprezentowano liczbę policjantów pełniących służbę w analizowanych państwach. Na podstawie przedstawionych liczb można stwierdzić, że sytuacja związana z zatrudnieniem w analizowanym okresie jest stabilna. Największa liczba funkcjonariuszy zatrudniona jest w Polsce, kolejne miejsce zajmują Czechy, a Słowacja zamyka stawkę. Liczba policjantów związana jest liczbą ludności (tab. 4.2) w danym państwie, jego przestrzenią terytorialną oraz zagrożeniami bezpieczeństwa wewnętrznego.

Liczba mieszkańców	2014	2015	2016
Polska	38 017 000	38 005 000	37 967 000
Czechy	10 512 000	10 538 000	10 553 000
Słowacja	5 415 000	5 421 000	5 426 000

Tab. 4.2. Informacje dotyczące liczby mieszkańców w poszczególnych krajach

Z danych zawartych w tabeli dotyczącej liczby mieszkańców wynika, że trend wzrostowy występuje zarówno w Czechach jak i na Słowacji. W Polsce zauważalny jest spadek liczby mieszkańców, co nie musi korelować z liczbą policjantów, ponieważ jest to stan przejściowy.

Istotnym wskaźnikiem jest liczba odnotowanych przestępstw w danym kraju (tab. 4.3) oraz wskaźnik przestępczości na 100 tys. mieszkańców (tab. 4.3 i 4.4). Największą liczbę przestępstw odnotowuje się w Polsce.

Liczba przestępstw	2014	Wskaźnik przestępstw na 100 tys. mieszkańców	2015	Wskaźnik przestępstw na 100 tys. mieszkańców	2016	Wskaźnik przestępstw na 100 tys. mieszkańców
Polska	915 081	2,40	833 829	2,19	717 141	1,89
Czechy	288 660	2,74	247 628	2,34	218 438	2,06
Słowacja	81 245	1,50	73 163	1,34	69 635	1,28

Tab. 4.3. Liczba odnotowanych przestępstw oraz wskaźnik przestępczości na 100 tys. mieszkańców w poszczególnych krajach

Źródło: jak wyżej.

Należy podkreślić tendencję spadkową, jaka się utrzymuje od 2014 roku. W przeciągu trzech lat liczba przestępstw w Polsce spadła o prawie 200 tys. Najniższy wskaźniki zagrożenia przestępczością na 100 tys. mieszkańców odnotowywany jest na terenie Republiki Słowackiej.

Kraj	2012	2013	2014	2015	2016
Polska	60 622	55 735	44 342	38 212	33 29
Czechy	113 624	11 941	9 865	8 046	6 811
Słowacja	64 262	38 271	34 284	44 437	29 247

Tab. 4.4. Liczba kradzieży na 100 tys. mieszkańców

Źródło: Opracowanie własne na podstawie <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?> [dostęp: 15.06.2018].

Kradzież to jedna z tych rodzajów przestępstw, które może dotknąć każdego człowieka. We wszystkich omawianych krajach widać tendencję spadkową w omawianej kategorii. W tym przypadku nie można oceniać pod kątem masowości zjawiska, gdyż zarówno w Polsce jak i Czechach dane dotyczące tego rodzaju przestępstwa zbierane są w różny sposób³¹.

Z pewnością liczba policjantów pełniących służbę na rzecz obywateli (tab. 4.5) ma istotny wpływ na poczucie bezpieczeństwa.

Kraj	2012	2013	2014	2015	2016
Polska	253,05	256,85	260,04	260,20	263,35
Czechy	365,17	368,52	374,64	377,37	383,25
Słowacja	402,14	414,06	414,59	413,20	409,99

Tab. 4.5. Liczba funkcjonariuszy policji w przeliczeniu na 100 tys. mieszkańców

Źródło: Opracowanie własne na podstawie <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?> [dostęp: 15.06.2018].

Dokonane zestawienie wyraźnie wskazuje, że największa liczba policjantów na 100 tys. mieszkańców występuje na Słowacji, następnie w Czechach, a na końcu w Polsce. Należy podkreślić, że w Polsce w porównaniu do Słowacji do służby kierowanych jest o 40% mniej policjantów na 100 tys. mieszkańców, co z pewnością ma znaczny wpływ na poziom bezpieczeństwa.

Z analizy danych statystycznych wynika, że wskaźnik zagrożeń napadami (tab. 4.6) w przeliczeniu na 100 tys. mieszkańców zarówno w Czechach, jak też na Słowacji ma tendencję spadkową. Można przyjąć, że w Polsce w prezentowanych latach zagrożenie stania się ofiarą napadu ma stałą tendencję i oscyluje pomiędzy 20-25 przypadków na przyjętą wartość. Jedynie w 2015 roku odnotowano mniejszą liczbę tego typu zdarzeń. Wnioski z analizy danych wskazują, że przy najmniejszej liczbie policjantów w Polsce wobec porównywanych państw tego typu zagrożenie posiada bardzo niski wskaźnik. Pomimo tendencji spadkowej ten rodzaj zagrożenia na Słowacji posiada wysokie wskaźniki.

Kraj	2012	2013	2014	2015	2016
Polska	25,54	23,96	21,70	18,31	20,77
Czechy	174,75	177,72	161,23	148,69	134,86
Słowacja	40,39	37,28	36,13	35,05	30,08

Tab. 4.6. Liczba napadów na 100 tys. mieszkańców

Źródło: Opracowanie własne na podstawie <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?> [dostęp: 15.06.2018].

³¹ W Polsce rozróżniamy kradzież jako wykroczenie art. 119 kodeksu wykroczeń oraz przestępstwo określone w art. 279 kodeksu karnego. Różnica między jednym czynem a drugim uzależniona jest od wartości przedmiotu kradzieży.

Wnioski z analizy danych wskazują, że pomimo to, że Polska posiada relatywnie najmniej policjantów na 100 tys. mieszkańców to jednak posiada najwięcej miejsc szkoleniowych (tab. 4.7). Największą liczbą miejsc szkoleniowych dysponuje polska Policji, a najmniej policja słowacka, pomimo to, że posiada największy wskaźnik policjantów na 100 tys. mieszkańców.

Kraj	Liczba policjantów	Liczba miejsc szkoleniowych
Polska	98737 ¹	5458 ²
Czechy³	40106	3930
Słowacja⁴	21700	1440

Tab. 4.7. Liczba miejsc szkoleniowych w szkołach policyjnych w 2018 roku

Źródło: Opracowanie własne podstawie: (1) Dane na dzień 01.01.2018 r., Komenda Główna Policji, www.policja.pl [dostęp: 19.01.2018]; (2) Dane z „Sprawozdania ze szkolenia zawodowego oraz doskonalenia zorganizowanego i przeprowadzonego w Policji w 2017 roku”, przygotowanego przez Biuro Kadr, Szkolenia i Obsługi Prawne Komendy Głównej Policji, luty 2018 r. L. Dz. Krz-2058/18; (3) Dane na podstawie informacji uzyskanej od ppłk. Ewy Vichlendovej wykładowczyni Szkoły Policyjnej w Holeszovi [12.07.2018]; (4) Dane na podstawie informacji uzyskanej od płk. R. Hajko, zastępcy dyrektora szkoły w Pezinok [06.07.2018].

Jednym z istotnych wskaźników bezpieczeństwa jest poziom bezpieczeństwa w ruchu drogowym określany ilością wypadków drogowych, a także osób, które w takich zdarzeniach poniosły śmierć lub odniosły rany (tab. 4.8). Największą ilość zdarzeń w ruchu drogowym odnotowano w Republice Czeskiej. Nie oznacza to jednak, że poruszanie się drogami w tym kraju jest bardzo niebezpieczne. Wynika to z systemu zbierania danych statystycznych³². Najmniej wypadków drogowych oraz ofiar śmiertelnych i rannych odnotowano na Słowacji.

Kraj	Liczba wypadków	Liczba ofiar śmiertelnych	Liczba osób rannych
Polska¹	32 705	2810	39 394
Czechy²	1038 21	502	27 079
Słowacja³	13 522	250	6 884

Tab. 4.8. Bezpieczeństwo w ruchu drogowym w poszczególnych krajach w 2017 roku

Źródło: opracowanie własne na podstawie: (1) <http://statystyka.policja.pl/st/ruch-drogowy> [dostęp: 10.06.2018]; (2) [http:// Informace_o_nehodovosti_-_prosinec_2017.pdf](http://Informace_o_nehodovosti_-_prosinec_2017.pdf) [dostęp: 10.06.2018]; (3) https://www.minv.sk/swift_data/source/policia/dopravna_policia/dn/prezentacie_dbs_2014_2015_a_2016/2017 [dostęp: 10.06.2018].

³² Na przykład w Polsce zdarzenia w ruchu drogowym dzielimy na dwie kategorii wypadek drogowy (to zdarzenie zniszczenie mienia i śmierć jednego z jego uczestników lub obrażenia ciała, które powodują naruszenie czynności narządu ciała lub rozstrój zdrowia trwający dłużej niż 7) oraz kolizję drogową (zdarzenie spowodowane nieumyślnie poprzez naruszenie zasad bezpieczeństwa, czego skutkiem są straty materialne lub gdy jeden z jego uczestników doznał obrażeń powodujących naruszenie czynności narządu ciała lub rozstrój zdrowia trwające poniżej 7 dni). W roku 2017 na polskich drogach doszło do 434688 kolizji – <http://statystyka.policja.pl/st/ruch-drogowy> [dostęp: 10.06.2018].

Polskie społeczeństwo od lat wysoko ocenia działalność Policji (tab. 4.9). Wnioski z zamieszczonych danych przez ostatnie 3 lata to jest od 2015 do 2018 roku wskazują, że ponad 60% obywateli wystawia pozytywną ocenę funkcjonariuszom, którzy zapewniają bezpieczeństwo i porządek publiczny. Największa wartość ocen pozytywnych miała miejsce we wrześniu 2016 i 2017 roku. Należy podkreślić, że wnioski z badań statystycznych oceny działalności Policji w Polsce posiadają wartość subiektywną, poprzez którą społeczeństwo ocenia swój stan bezpieczeństwa. Należy jednak podkreślić, że w naukach społecznych postrzeganie rzeczywistości, nawet jeżeli posiada duży aspekt subiektywizmu opisuje rzeczywistość społeczną tak jak ją postrzega społeczeństwo, a zatem określony poziom postrzegania bezpieczeństwa staje się faktem.

Data	wrzesień 2015	wrzesień 2016	czerwiec 2017	wrzesień 2017	marzec 2018
% ocen pozytywnych	69	72	62	72	68

Tab. 4.9. Oceny działalności Policji polskiej

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zwartych w komunikacie z badań CBOS nr 40/2018, <https://www.cbos.pl>. [dostęp: 10.06.2018].

Analizując dane dotyczące czeskiej policji należy wskazać, że zaufanie czeskiego społeczeństwa do policji jest stabilne z tendencją wzrostową (tab. 4.10), która rozpoczęła się w styczniu 2016 roku. Najwyższa ocena zaufania została odnotowana w czerwcu 2017 roku, a najmniejsza we wrześniu 2015 r.

Data	Styczeń 2015	Wrzesień 2015	Styczeń 2016	Styczeń 2017	Czerwiec 2017
% ocen pozytywnych	60	57	58	61	65

Tab. 4.10. Poziom zaufania do policji czeskiej

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z badań sondażowych zrealizowanych przez instytut STEM, który od 2007 monitoruje między innymi zaufanie obywateli do czeskiej Policji, <https://www.stem.cz/duvera-verejnosti-v-ceskou-policii-trvale-rose> [dostęp: 10.06.2018].

Poziom zaufania słowackiej policji odbiega od porównywanych dwóch krajów (tab. 4.11). Jak wskazują dane wartość badanej relacji nie przekroczyła w zaprezentowanym okresie 50%. Najwyższe oceny policjanci ze Słowacji odnotowali w maju 2016 r. Od maja 2017 wyraźnie widać tendencje malejące w zakresie zaufania społeczeństwa do słowackiej policji.

Data	Maj 2016	Listopad 2016	Maj 2017	Listopad 2017	Marzec 2018
% ocen pozytywnych	47	46	43	43	38

Tab. 4.11. Poziom zaufania do policji słowackiej

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zebranych przez Infografika NČ, <https://www.cas.sk/clanok/716125/dovera-slovakov-v-policiu> [dostęp: 10.06.2018].

Wnioski z badań wskazują, że porównanie funkcjonowania policji w różnych państwach jest trudne, ze względu na różne uwarunkowania ich funkcjonowania, jednakże pomimo to przybliży ich określoną specyfikę i tendencje rozwojowe.

Bibliografia

Opracowania zwarte:

- Bogdalski B., Gawroński P., Gołota B., Gontarzewski Z., *Ocena możliwości wdrożenia obszarów procesu bolońskiego w Wyższej Szkole Policji w Szczytnie na podstawie analizy doświadczeń wybranych zagranicznych uczelni policyjnych. Raport z badań*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie, Szczytno 2010.
- Czupryński A., *Aksjologiczne aspekty bezpieczeństwa*, Europejski Przegląd Prawa i Stosunków Międzynarodowych nr 4(35)/2015, Warszawa 2015.
- Dworzecki J., *Korpus policji w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego Republiki Słowackiej*, [w:] A. Urbanek (red.), *Wybrane problemy bezpieczeństwa. Aspekty społeczno-ideologiczne*, Słupsk 2013.
- Gawroński P., Hryszkiewicz D., Truchan J.R., *System szkolenia Policji i Straży Granicznej. Funkcja złożona i rzeczywista*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie, Szczytno 2015.
- Stefanowicz S., *Centrum Szkolenia Policji*, [w:] Pływaczewski W., Kędzierska G. (red.), *Leksykon Policyjny*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie, Szczytno 2001.
- Sznabel Z., *Szkoła Policji w Pile* [w:] Pływaczewski W., Kędzierska G. (red.), *Leksykon Policyjny*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie, Szczytno 2001.
- Świniarski L.J., *Szkolnictwo policyjne*, [w:] Pływaczewski W., Kędzierska G. (red.), *Leksykon Policyjny*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie, Szczytno 2001.
- Wadeley A., Birch A., Malim T., *Wprowadzenie do psychologii*, PWN, Warszawa 2000.
- Żurawski M., *Szkoła Policji w Słupsku*, [w:] Pływaczewski W., Kędzierska G. (red.), *Leksykon Policyjny*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie, Szczytno 2001.

- Przepisy prawa:
- *Ustawa Rady Narodowej Republiki Słowackiej nr 171 z dn. 6 czerwca 1993 r. o Korpusie Policji*, č. 350/1996.
- *Ustawa z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym*, Dz.U. 1990 nr 65 poz. 385 ze zm.
- *Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce*, Dz.U. 2018 poz. 1668 ze zm.
- *Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych*, Dz.U. 2010 nr 96 poz. 618 ze zm.
- *Ustawa z dnia 31 marca 1965 r. o wyższym szkolnictwie wojskowym*, Dz.U. 1965 nr 14 poz. 102 ze zm.

- *Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji*, Dz.U. 1990 nr 30 poz. 179 ze zm.
- *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. 2007 nr 126 poz. 877 ze zm.

Inne

- Konkluzja Rady Europy EUCO 79/14 z 27.06.2014, Rezolucja Parlamentu Europejskiego 2014/2918 z 17.12.2014, Konkluzja Rady z 04.12.2014 w sprawie opracowania strategii bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej.
- Komunikat z badań CBOS nr 40/2018.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Starsburg 28.04.2015 r., Com(2015) 185, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52015DC0185>.
- Informacje pochodząca od Vrchní rada plk. Ing. Jan Dvořák – Řiditel Vyšší Policejní Škola a Strřední Policejní Škola Ministerstva Vnitra v Holešově. Tłumaczenie własne z udziałem podinsp. Adama Wareckiego Radcy ds. Funduszy Pomocowych Szkoły Policji w Katowicach w zakresie słownictwa specjalistycznego.
- Informacje uzyskane w języku słowackim dzięki uprzejmości Riaditel' plk. Mgr. Ladislav Dovičovič Stredná odborná škola Policajného zboru Pezinok. Materiały przetłumaczył podinsp. Robert Rejek – ekspert Wydziału Wywiadu Kryminalnego KWP w Katowicach.
- Informacji uzyskane od płk. R. Hajko, zastępcy dyrektora szkoły w Pezinok.
- Informacje uzyskane od ppłk. Evy Vichlendovej wykładowczyni Szkoły Policyjnej w Holeszovie.

Netografia:

- <http://stat.gov.pl/>
- <https://www.czso.cz>
- <https://slovak.statistics.sk>
- <http://www.csp.edu.pl/csp/o-szkole/historia/93,Historia-CSP.html>
- <http://katowice.szkolapolicji.gov.pl/spk/informacje-o-szkole>
- <http://pila.szkolapolicji.gov.pl/spp/o-szkole/szkolenie-policjantow/304,Zakres-szkolenia.html>
- <http://pila.szkolapolicji.gov.pl/spp/o-szkole/baza-kwaterunkowa/306,Baza-kwaterunkowa.html>
- <http://slupsk.szkolapolicji.gov.pl/sps/o-szkole/szkolenie-policjantow/zakres-szkolenia/71952,Zakres-szkolenia.html>
- <tps://www.minv.sk/?policia>
- <http://www.wspol.edu.pl/g/uczelnia/o-szkole> <http://www.wspol.edu.pl/g/uczelnia/o-szkole>
- <http://www.wspol.edu.pl/g/uczelnia/o-szkole>

- <http://statystyka.policja.pl/st/ruch-drogowy>
- [http:// Informace_o_nehodovosti_-_prosinec_2017.pdf](http://Informace_o_nehodovosti_-_prosinec_2017.pdf)
- <https://www.stem.cz/duvera-verejnosti-v-ceskou-policii-trvale-rose>
- <https://www.cas.sk/clanok/716125/dovera-slovakov-v-policiu>
- <https://www.wspol.edu.pl/g/>
- https://www.polac.cz/g2/view.php?anglicky/study_pr.html
- <https://www.akademiapz.sk/en/node/1095>
- <http://www.policie.cz/clanek/reditelstvi-pro-rizeni-lidskych-zdroju-odbor-rizeni-lidskych-zdroju.aspx>
- <https://www.minv.sk/&prev=search>
- https://www.minv.sk/swift_data/source/policia/dopravna_policia/dn/prezentacie_db-s_2014_2015_a_2016/2017
- <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?>

Część V

**Analiza i ocena rozwiązań
prawno-organizacyjnych
stosowanych przez Policję
w sytuacjach kryzysowych**

5.1. Ogólne reguły organizowania zarządzania kryzysowego

Zgodnie z właściwością Policja uczestniczy w zarządzaniu kryzysowym, rozumianym jako „(...) działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej”¹.

W ramach zarządzania kryzysowego Komendant Główny Policji ma obowiązek utworzenia centrum zarządzania kryzysowego (CZK) „(...) w kompleksie wyodrębnionych pomieszczeń, dostępnych wyłącznie dla osób upoważnionych, w tym pomieszczeń operatorsko-dyspozytorskich, których wyposażenie umożliwi gromadzenie, przetwarzanie i wymianę niezbędnych informacji w zakresie zarządzania kryzysowego, prowadzenie analiz i ocen sytuacji kryzysowych oraz przekazywanie decyzji właściwych organów zarządzania kryzysowego”². Obowiązek utworzenia centrum zarządzania kryzysowego jest spełniony poprzez utworzenie i funkcjonowanie Głównego Sztabu Policji Komendy Głównej Policji odpowiedzialnego za pełnienie całodobowych dyżurów i stwarzającego gwarancję realizacji zadań ustawowych CZK, w postaci:

- pełnienia całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego;
- współdziałania z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej;
- nadzoru nad funkcjonowaniem systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania ludności;
- współpracy z podmiotami realizującymi monitoring środowiska;
- współdziałania z podmiotami prowadzącymi akcje ratownicze, poszukiwawcze i humanitarne;
- dokumentowania działań podejmowanych przez centrum;
- realizacji zadań stałego dyżuru na potrzeby podwyższania gotowości obronnej państwa;

¹ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz. U. 2007 nr 89 poz. 590 ze zm., art. 2.

² Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 2009 r. w sprawie określenia organów administracji rządowej, które utworzą centra zarządzania kryzysowego, oraz sposobu ich funkcjonowania, Dz. U. 2009 nr 226 poz. 1810, § 2. ust. 1 pkt 8 oraz § 3.

- współdziałania na wszystkich szczeblach administracji rządowej w zakresie informowania i przekazywania poleceń do wykonania w systemie całodobowym dla jednostek ochrony zdrowia w przypadkach awaryjnych, losowych, jak również zaburzeń funkcjonowania systemu³.

Do zadań Głównego Sztabu Policji KGP związanych z zarządzaniem bieżącymi informacjami o stanie bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz podejmowaniem działań w razie wystąpienia poważnych zagrożeń bezpieczeństwa i porządku publicznego należy między innymi:

- gromadzenie i przetwarzanie informacji o bieżących zdarzeniach i zagrożeniach na terytorium kraju;
- podejmowanie działań służących zapobieganiu i eliminowaniu poważnych zagrożeń bezpieczeństwa i porządku publicznego na terenie kraju;
- zarządzanie i koordynowanie działaniami Policji o zasięgu ogólnokrajowym, w tym organizowanymi w ramach Systemu Powiadamiania Ratunkowego;
- opracowywanie procedur i planów reagowania w sytuacjach kryzysowych oraz dotyczących ratownictwa i ochrony ludności;
- inicjowanie, koordynowanie, planowanie i nadzorowanie w jednostkach organizacyjnych Policji przygotowań obronnych na czas zagrożenia bezpieczeństwa państwa oraz wojny;
- opracowywanie nowych metod i form działania oraz standaryzowanie funkcjonowania: lotnictwa Policji, oddziałów i samodzielnych pododdziałów prewencji Policji, komórek organizacyjnych właściwych do spraw sztabowych i dyżurnych w jednostkach organizacyjnych Policji;
- zapewnianie funkcjonowania: Stanowiska Kierowania KGP, Centrum Operacyjnego Komendanta Głównego Policji, Centrum Zarządzania Kryzysowego Komendanta Głównego Policji, Stacji Szyfrów KGP oraz – w czasie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny – Zespołu Kierowania Militaryzacją KGP⁴.

W ramach czynności związanych z zarządzaniem kryzysowym Komendant Główny Policji uczestniczy w zależności od potrzeb w posiedzeniach utworzonego przy Radzie Ministrów Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego⁵, do którego zadań należy:

- przygotowywanie propozycji użycia sił i środków niezbędnych do opanowania sytuacji kryzysowych;
- doradzanie w zakresie koordynacji działań organów administracji rządowej, instytucji państwowych i służb w sytuacjach kryzysowych;

³ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym ..., art. 13 ust. 2 i art. 13 ust. 2a.

⁴ Zarządzenie nr 2 Komendanta Głównego Policji z dnia 1 kwietnia 2016 r. w sprawie regulaminu Komendy Głównej Policji, Dz. Urz. KGP 2016 poz. 13, § 21.

⁵ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym ..., art. 8 ust. 3 pkt 1-5 i 7.

- opiniowanie sprawozdań końcowych z działań podejmowanych w związku z zarządzaniem kryzysowym;
- opiniowanie potrzeb w zakresie odtwarzania infrastruktury lub przywrócenia jej pierwotnego charakteru;
- opiniowanie i przedkładanie Radzie Ministrów Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego;
- opiniowanie projektu zarządzenia Prezesa Rady Ministrów, będącego wykazem przedsięwzięć i procedur systemu zarządzania kryzysowego z uwzględnieniem zobowiązań wynikających z członkostwa w Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego oraz organów odpowiedzialnych za ich uruchamianie⁶.

Do zakresu działania Komendy Głównej Policji – będącej aparatem pomocniczym (jako jednostka organizacyjna Policji wykonująca zadania z zakresu działalności Komendanta Głównego Policji⁷) oraz jego urzędem (jako zorganizowany zespół przydatny organowi administracyjnemu do pomocy w wykonywaniu jego funkcji⁸) – związanego z zarządzaniem kryzysowym należy między innymi „(.) planowanie, organizowanie i koordynowanie działań jednostek Policji w warunkach konstytucyjnie określonych stanów nadzwyczajnych oraz w przypadku nadzwyczajnego zagrożenia ludzi lub środowiska, a także współdziałanie w tych zakresach z innymi podmiotami systemu bezpieczeństwa państwa”⁹.

Komendant wojewódzki Policji wchodzi w skład wojewódzkiego zespołu zarządzania kryzysowego, będącego organem pomocniczym wojewody (organu administracji rządowej na obszarze województwa właściwym w sprawach ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymania bezpieczeństwa¹⁰) w zapewnieniu wykonywania zadań zarządzania kryzysowe na terenie województwa¹¹. Do zadań zespołu wojewódzkiego należy:

- ocena występujących i potencjalnych zagrożeń mogących mieć wpływ na bezpieczeństwo publiczne i prognozowanie tych zagrożeń;
- przygotowywanie propozycji działań i przedstawianie wojewodzie wniosków dotyczących wykonania, zmiany lub zaniechania działań ujętych w wojewódzkim planie zarządzania kryzysowego;
- przekazywanie do wiadomości publicznej informacji związanych z zagrożeniami;
- opiniowanie wojewódzkiego planu zarządzania kryzysowego¹².

⁶ Tamże, art. 9 ust. 1.

⁷ Zarządzenie nr 2 Komendanta Głównego Policji z dnia 1 kwietnia 2016 r. w sprawie regulaminu Komendy Głównej Policji ..., § 2 ust. 1.

⁸ J. Boć, *Prawo administracyjne*, Wrocław 1997, s. 124.

⁹ *Obwieszczenie Komendanta Głównego Policji z dnia 25 czerwca 2013 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu zarządzenia Komendanta Głównego Policji w sprawie szczegółowych zasad organizacji i zakresu działania komend, komisariatów i innych jednostek organizacyjnych Policji*, Dz. Urz. KGP 2014 poz. 50, § 28 pkt 21.

¹⁰ *Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji*, Dz. U. 1990 nr 30 poz. 179 ze zm., art. 6 ust. 1.

¹¹ *Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym* ..., art. 14 ust. 9 pkt 1.

¹² Tamże, art. 14 ust. 8.

W zakresie działania komendy wojewódzkiej Policji – będącej aparatem pomocniczym i urzędem Komendanta Stołecznego Policji – związanego z zarządzaniem kryzysowym jest między innymi „(.) planowanie, organizowanie, koordynowanie działań w warunkach katastrof naturalnych i awarii technicznych, przygotowanie jednostek Policji nadzorowanych przez komendanta wojewódzkiego Policji do wykonywania zadań w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego, konstytucyjnie określonych stanów nadzwyczajnych oraz bieżące współdziałanie z innymi podmiotami systemu bezpieczeństwa państwa”¹³. Zakres działania komendy wojewódzkiej Policji rozszerza się również o zakres działania utworzonego przez Komendanta Głównego Policji na terenie jej funkcjonowania oddziału (OPP) lub samodzielnego pododdziału (SPPP) prewencji Policji, w tym:

- wykonywanie zadań związanych z prowadzeniem operacji policyjnych w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego;
- ochrona porządku publicznego w czasie konstytucyjnie określonych stanów nadzwyczajnych, katastrof naturalnych i awarii technicznych;
- ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w czasie protestów społecznych;
- przywracanie porządku publicznego w przypadkach zbiorowego naruszenia prawa¹⁴.

Do zakresu działania komendy powiatowej (miejskiej) Policji, będącej urzędem i aparatem pomocniczym komendanta powiatowego (miejskiego) Policji, związanego z zarządzaniem kryzysowym należy między innymi „(.) planowanie i organizacja działań własnych oraz koordynacja działań jednostek Policji nadzorowanych przez komendanta powiatowego Policji w warunkach katastrof naturalnych i awarii technicznych, a także przygotowania do wykonywania zadań w warunkach konstytucyjnie określonych stanów nadzwyczajnych oraz bieżące współdziałanie”¹⁵.

Przedstawiciel Policji wchodzi w skład powiatowego zespołu zarządzania kryzysowego, przy którego pomocy starosta (będący organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na obszarze powiatu¹⁶ oraz sprawujący władzę administracji ogólnej¹⁷) wykonuje zadania zapewniające zarządzanie kryzysowe w powiecie¹⁸. Do zadań zespołu powiatowego należy:

- ocena występujących i potencjalnych zagrożeń mogących mieć wpływ na bezpieczeństwo publiczne i prognozowanie tych zagrożeń;

¹³ *Obwieszczenie Komendanta Głównego Policji z dnia 25 czerwca 2013 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu zarządzenia Komendanta Głównego Policji w sprawie szczegółowych zasad organizacji i zakresu działania komend, komisariatów i innych jednostek organizacyjnych Policji ...*, § 29 pkt 26.

¹⁴ Tamże, § 35, ust. 1 pkt 1, 3, 5, 6.

¹⁵ Tamże, § 30 pkt 22.

¹⁶ *Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji ...*, art. 3.

¹⁷ *Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym ...*, art. 17 ust. 1.

¹⁸ Tamże, art. 17 ust. 6 pkt 1.

- przygotowywanie propozycji działań i przedstawianie staroście wniosków dotyczących wykonania, zmiany lub zaniechania działań ujętych w powiatowym planie zarządzania kryzysowego;
- przekazywanie do wiadomości publicznej informacji związanych z zagrożeniami;
- opiniowanie powiatowego planu zarządzania kryzysowego¹⁹.

Przedstawiciel Policji wchodzi w skład gminnego zespołu zarządzania kryzysowego, przy pomocy którego wójt (burmistrz, prezydent miasta) wykonuje zadania zapewniające zarządzania kryzysowego na terenie gminy²⁰. Do zadań zespołu gminnego należy:

- ocena występujących i potencjalnych zagrożeń mogących mieć wpływ na bezpieczeństwo publiczne i prognozowanie tych zagrożeń;
- przygotowywanie propozycji działań i przedstawianie wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) wniosków dotyczących wykonania, zmiany lub zaniechania działań ujętych w gminnym planie zarządzania kryzysowego;
- przekazywanie do wiadomości publicznej informacji związanych z zagrożeniami;
- opiniowanie gminnego planu zarządzania kryzysowego²¹.

¹⁹ Tamże, art. 17 ust. 5.

²⁰ Tamże, art. 17 ust. 6 pkt 1.

²¹ Tamże, art. 19 ust. 5.

5.2. Działania Policji w sytuacjach kryzysowych

Sytuacja kryzysowa – rozumiana jako sytuacja wpływająca negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołującą znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków²² – może zostać wywołana między innymi: klęską naturalną, będącą zdarzeniem związanym z działaniem sił natury, poważnym zagrożeniem związanym z rozwojem cywilizacyjnym, których skutki zagrażają życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, mieniu w wielkich rozmiarach albo środowisku na znacznych obszarach²³.

Przyjmując, że katastrofy naturalne występujące w Polsce są realnie związane z takim zdarzeniami jak „(...) w szczególności wyładowania atmosferyczne, wstrząsy sejsmiczne, silne wiatry, intensywne opady atmosferyczne, długotrwałe występowanie ekstremalnych temperatur, osuwiska ziemi, pożary, susze, powodzie, zjawiska lodowe na rzekach i morzu oraz jeziorach i zbiornikach wodnych, masowe występowanie szkodników, chorób roślin lub zwierząt albo chorób zakaźnych ludzi albo też działanie innego żywiołu”²⁴, to klęski („wielkie nieszczęście, wielkie zniszczenie”²⁵) naturalne dotyczą z pewnością takich niebezpiecznych zjawisk jak powodzie, silne wiatry, silne mrozy i zamiecie, pożary lasów oraz epidemie chorób zakaźnych²⁶. Z analiz przeprowadzonych przez Rządowego Centrum Bezpieczeństwa wynika, że wystąpieniu klęsk naturalnych może towarzyszyć wzrost przestępczości o charakterze kryminalnym oraz zwiększona liczba przestępstw i wykroczeń pospolitych (kradzieże z włamaniem, rozboje, niszczenie mienia)²⁷. Przy okazji wystąpienia klęsk naturalnych mogą występować również niepokoje społeczne przyjmujące formy gwałtownych starć ludności z Policją²⁸. Formacja ta musi być na to przygotowana.

²² Tamże, art. 3 pkt 1.

²³ *Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej*, Dz. U. 2002 nr 62 poz. 558 ze zm., art. 3 ust. 1 pkt.1-3.

²⁴ Tamże, art. art. 3 ust. 1 pkt. 2.

²⁵ M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego. Tom 1*, Warszawa 1982, s. 931.

²⁶ *Zagrożenia okresowe występujące w Polsce. Aktualizacja*, Warszawa 2013, s. 3.

²⁷ Tamże, s. 5.

²⁸ <http://wroclaw.wyborcza.pl/wroclaw/7,142076,22056103,powodz-1997-dramatyczne-starcie-mieszkancow-z-saperami-i-policja.html?disableRedirects=true>, [dostęp: 1.09.2018].

Poważne zagrożenia związane z rozwojem cywilizacyjnym mogą być związane ze sferą techniczną i społeczną tego zagadnienia, z racji tego, że pojęcie „cywilizacja” jest stanem rozwoju społeczeństwa w danym okresie historycznym, uwarunkowanym stopniem opanowania przyrody przez człowieka; ogółem dóbr materialnych, środków i umiejętności produkcyjnych, oraz instytucji społecznych²⁹. Zagrożenia cywilizacyjne mogą być zatem skutkiem awarii technicznych – gwałtownych, nieprzewidywanych uszkodzeń lub zniszczeń obiektu budowlanego, urządzenia technicznego lub systemu urządzeń technicznych powodujących przerwę w ich używaniu lub utratę ich właściwości³⁰ – jak również anomii objawiającej się zdarzeniami spowodowanymi bezprawnymi zamachami na życie, zdrowie ludzkie oraz mienie w skali mogącej spowodować utratę 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 zorganizowanych sił policyjnych³¹.

Działania Policji w odniesieniu do zdarzeń spowodowanych klęskami żywiołowymi i awariami technicznymi mogą przyjąć formę akcji lub operacji policyjnej, natomiast wobec innych poważnych zagrożeń związanych z rozwojem cywilizacyjnym, a odnoszących się do czynów zabronionych przez ustawę (przestępstwa³² i wykroczenia³³) lub karalnych (których dopuścili się nieletni³⁴) mogą przyjąć dodatkowo formę interwencji i zabezpieczenia prewencyjnego³⁵.

Dla działań Policji w sytuacji zagrożenia istotne znaczenie ma pojęcie „zdarzenie kryzysowe”, mogące być częścią sytuacji kryzysowej lub do niej prowadzić. Jest to bowiem zarówno „(...) 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 zwarte³⁶”, jak również „...sytuacje mogące spowodować zagrożenie życia i zdrowia ludzi lub mienia, a także dla bezpieczeństwa i porządku publicznego,

²⁹ M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego. Tom 1*, Warszawa 1982, s. 325.

³⁰ *Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej ...*, art. 3 ust. 1 pkt. 3.

³¹ J. Borkowski, *Człowiek zagrożony i niebezpieczny. Socjologia i psychologia zagrożeń*, Warszawa 2011, s. 21.

³² *Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny*, Dz. U. 1997 nr 88 poz. 553 ze zm., art. 1. § 1.

³³ *Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń*, Dz. U. 1971 nr 12 poz. 114 ze zm., art. 1 § 1.

³⁴ *Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich*, Dz. U. 1982 nr 35 poz. 228 ze zm., art. 1. § 1 pkt 2 i § 2.

³⁵ Zob.: *Zarządzenia nr 23 Komendanta Głównego Policji z dnia 24 września 2014 r. w sprawie metod i form przygotowania i realizacji działań Policji w związku ze zdarzeniami kryzysowymi*, Dz. Urz. KGP 2014, poz. 65, § 4. w zw. z § 2 ust 1 pkt. 12-15 i § 2 ust 3; *Zarządzenia nr 53 Komendanta Głównego Policji z dnia 25 maja 2019 r. zmieniające zarządzenie w sprawie metod i form przygotowania i realizacji działań Policji w związku ze zdarzeniami kryzysowymi*, Dz. Urz. KGP 2019 poz. 85.

³⁶ Tamże, § 2 ust 1 pkt. 11.

charakteryzujące się możliwością utraty kontroli nad przebiegiem wydarzeń albo eskalacji zagrożenia, do przeciwdziałania lub likwidacji których niezbędne jest skierowanie zwiększonej liczby policjantów, w tym zorganizowanych w oddziały lub pododdziały zwarte Policji albo jednostki lub komórki antyterrorystyczne³⁷. Pododdziały zwarte tworzone są z funkcjonariuszy OPP lub SPPP, a także funkcjonariuszy pełniących służbę w komórkach organizacyjnych Policji noszących nazwę: prewencji, patrolowa, interwencyjna, patrolowo-interwencyjna, konwojowa, ochronna, dzielnicowych, policji sądowej; a także w innych komórkach organizacyjnych które wykonują zadania odpowiadające zadaniom wyżej wymienionych komórek organizacyjnych³⁸. Działania Policji będąc świadomym i celowym przejawem zachowania podmiotu przyjmują według Zarządzenia nr 23 Komendanta Głównego Policji z 2014 r. formy organizacyjne:

- interwencji, zdefiniowanej jako „(.) niezwłoczne włączenie się policjanta lub policjantów w tok zdarzenia będącego przestępstwem, wykroczeniem, zagrożeniem lub innym faktem istotnym dla stanu porządku i bezpieczeństwa publicznego, zmierzające do ustalenia charakteru, rodzaju i okoliczności powstałego zdarzenia oraz przedsięwzięć ukierunkowanych na przywrócenie naruszonego porządku i bezpieczeństwa publicznego”³⁹. Tak pojmowana interwencja jest w ujęciu prakseologicznym dziełem permutacyjnym, destrukcyjnym (usuwającym cechę niepożądaną istniejącą na początku chwili dzieła⁴⁰);
- zabezpieczenia prewencyjnego zdefiniowanego jako „(.) zespół przedsięwzięć organizacyjnych na poziomie interwencyjnym podejmowanych w celu niedopuszczenia do wystąpienia zdarzeń naruszających normy prawne w sytuacji, kiedy z analizy zagrożeń wynika, że ich wystąpienie jest możliwe bądź istnieje duże prawdopodobieństwo wystąpienia zdarzenia kryzysowego”⁴¹. Zabezpieczenie prewencyjne jest z nazwy („zabezpieczenie” to tyle co „osłona, ochrona⁴²” przed czymś) i z definicji („niedopuszczenia” do zdarzenia) dziełem perseweracyjnym, zapobiegawczym statycznym (utrzymanie na końcu chwili dzieła braku cechy niepożądaney, której nie było na początku tej chwili⁴³). Interwencję podejmuje się w przypadku zaistnienia zdarzenia kryzysowego lub w sytuacji istnienia prawdopodobieństwa wystąpienia takiego zdarzenia, bezpośrednio w rejonie takiego zdarzenia przy użyciu lub wykorzystaniu sił i środków znajdujących się aktualnie w dyspozycji dyżurnego właściwej terytorialnie jednostki Policji⁴⁴;

³⁷ Tamże, § 3 pkt. 7.

³⁸ *Obwieszczenie Komendanta Głównego Policji z dnia 17 września 2018 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu zarządzenia Komendanta Głównego Policji w sprawie szczegółowych zasad organizacji i zakresu działania nietatowych pododdziałów i oddziałów prewencji Policji*, Dz. Urz. KGP 2018 poz. 96, § 3.

³⁹ *Zarządzenia nr 23 Komendanta Głównego Policji z dnia 24 września 2014 r. w sprawie metod ...*, § 2 ust. 1 pkt 12.

⁴⁰ T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Łódź 1982, s. 36.

⁴¹ *Zarządzenia nr 23 Komendanta Głównego Policji z dnia 24 września 2014 r. w sprawie metod ...*, § 2 ust. 1 pkt 13.

⁴² M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego. Tom 3*, Warszawa 1983, s. 884.

⁴³ T. Kotarbiński, *Traktat...*, s. 40.

⁴⁴ *Zarządzenia nr 23 Komendanta Głównego Policji z dnia 24 września 2014 r. w sprawie metod ...*, § 5 ust. 1

- akcji policyjnej, zdefiniowanej jako „(.) zespół przedsięwzięć organizacyjnych, taktycznych i materiałowo-technicznych podejmowanych w celu zapobieżenia lub likwidacji zdarzenia kryzysowego, a z jego rodzaju i towarzyszących okoliczności wynika, że nie jest możliwe podjęcie skutecznych działań przy użyciu lub wykorzystaniu sił i środków pozostających aktualnie w dyspozycji jednostki Policji właściwej terytorialnie dla miejsca zdarzenia kryzysowego”⁴⁵. Akcją policyjną podejmuje się w przypadku zaistnienia zdarzenia kryzysowego, gdy z jego rodzaju i towarzyszących okoliczności wynika, że nie jest możliwe podjęcie skutecznej interwencji przy użyciu lub wykorzystaniu dostępnych sił i środków znajdujących się aktualnie w dyspozycji dyżurnego właściwej terytorialnie jednostki Policji⁴⁶;
- operacji, zdefiniowanej jako „(.) zespół przedsięwzięć organizacyjnych, taktycznych i materiałowo-technicznych podejmowanych w celu zapobieżenia lub likwidacji zdarzenia kryzysowego, w przypadku gdy obejmuje ono swoim zasięgiem obszar więcej niż jednej komendy powiatowej lub wojewódzkiej Policji albo w sytuacji prowadzenia działań przedłużających się w czasie lub do prowadzenia których niezbędne jest wsparcie siłami oddziałów, pododdziałów prewencji Policji lub jednostek lub komórek antyterrorystycznych Policji spoza potencjału jednostki Policji właściwej terytorialnie dla miejsca zdarzenia kryzysowego komendy wojewódzkiej Policji”⁴⁷. Operację policyjną podejmuje się, gdy zdarzenie kryzysowe obejmuje swoim zasięgiem obszar więcej niż jednej komendy wojewódzkiej Policji lub istnieje duże prawdopodobieństwo wystąpienia zdarzenia kryzysowego w takiej skali, a także w przypadku działań prowadzonych na terenie jednego województwa lecz przedłużających się w czasie lub do prowadzenia, których niezbędne jest wsparcie siłami oddziałów, pododdziałów prewencji Policji lub jednostek lub komórek antyterrorystycznych spoza potencjału właściwej komendy wojewódzkiej Policji oraz w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny⁴⁸.

Zarówno akcje jak i operacje policyjne są działaniami zbiorowymi (wielopodmiotowymi), opartymi na kooperacji pozytywnej zwanej współdziałaniem. Takie współdziałanie polega na udzieleniu świadomej, wzajemnej pomocy przez podmioty dążące do wspólnego celu⁴⁹. Efektem współdziałania podmiotów tworzących zespół jest efekt synergii⁵⁰.

Każdy czyn złożony, a takimi są bez wątpienia akcje i operacje policyjne, będąc pasmem, akordem czy splotem poszczególnych działań opiera się na zgodności czynności składowych, odpowiednio rozmieszczonych w czasie i przestrzeni, w tym także odpowiednio

⁴⁵ Tamże, § 2 ust. 1 pkt 14.

⁴⁶ Tamże, § 2 ust. 6 pkt 1.

⁴⁷ Tamże, § 2 ust. 1 pkt 15.

⁴⁸ Tamże, § 7 ust. 1.

⁴⁹ T. Kotarbiński, *Abecadło praktyczności*, Warszawa 1972, s. 29.

⁵⁰ S.P. Robbins, *Zachowania organizacji*, Warszawa 1998, s. 194-195.

zsynchronizowanych co do współczesności i kolejności ich następstw⁵¹. Tym bardziej dotyczy to współdziałania, gdzie spłot działań jest dziełem wielu podmiotów. W takim przypadku nieodzowne jest uzgodnienie poszczególnych czynów i porozumienia podmiotów działających. Temu ma służyć koordynacja. „O koordynacji, na gruncie teorii organizacji, można mówić jako o uzgodnieniu wzajemnego działania różnych czynników składających się na zorganizowane współdziałanie [...] Koordynacja to harmonia między wszystkimi czynnościami powodująca łatwość funkcjonowania i powodzenia organizacji, a w szczególności służąca do tego, by:

- nadawać elementom materialnym i społecznym takie rozmiary w zakresie każdej funkcji, aby organizacja mogła sprawnie i oszczędnie spełniać swoje zadania;
- liczyć się ze zobowiązaniami i konsekwencjami przy każdej czynności;
- dostosować wydatki i rozmiary do zasobów;
- przystosować środki do celu; podporządkować rzeczy drugorzędne głównym”⁵².

We wszelkich formach organizacyjnych działań policyjnych podejmowanych w związku ze zdarzeniami kryzysowymi można wyróżnić dowodzenie. Jest ono definiowane jako „(.) ukierunkowana działalność dowódcy, realizowana w ramach działań policyjnych, zapewniająca wysoką zdolność sił i środków Policji do osiągnięcia celu tych działań oraz charakteryzująca się szczególnie sprawnym, jednoosobowym podejmowaniem decyzji i ponoszeniem odpowiedzialności za jej skutki, precyzyjnym rozdziałem i kontrolą przebiegu czynności”⁵³.

Uprawnieni do dowodzenia w wyszczególnionych formach organizacyjnych działań Policji są:

– w interwencji:

- policjant, który przybył na miejsce zdarzenia jako pierwszy;
- dowódca patrolu;
- policjant wyznaczony przez dyżurnego lub kierownika jednostki Policji właściwej terytorialnie dla miejsca zdarzenia kryzysowego⁵⁴;

– w zabezpieczeniu prewencyjnym:

- kierownik jednostki Policji właściwej terytorialnie dla miejsca zdarzenia kryzysowego;
- funkcjonariusz wyznaczony przez kierownika jednostki⁵⁵;
w akcji policyjnej;
- komendant wojewódzki Policji właściwy terytorialnie dla miejsca zdarzenia kryzysowego lub jego zastępca;

⁵¹ T. Kotarbiński, *Traktat ...*, s. 91.

⁵² B. Wiśniewski, *System...*, s. 303-304.

⁵³ *Zarządzenia nr 23 Komendanta Głównego Policji z dnia 24 września 2014 r. w sprawie metod ...*, § 2 ust. 1 pkt 1.

⁵⁴ Tamże, § 5 ust. 2.

⁵⁵ Tamże, § 5 ust. 3.

- komendant powiatowy Policji właściwy terytorialnie dla miejsca zdarzenia kryzysowego lub jego zastępca;
- wyznaczony przez komendanta wojewódzkiego lub powiatowego Policji oficer Policji posiadający przeszkolenie, predyspozycje i doświadczenie w zakresie dowodzenia⁵⁶;

– w operacji policyjnej:

- Komendant Główny Policji lub komendant wojewódzki Policji;
- zastępcy odpowiednio Komendanta Głównego Policji lub komendanta wojewódzkiego Policji⁵⁷.

Dla koordynacji działań związanych z realizacją zadań podczas akcji i operacji policyjnych na terenie województwa, decyzją komendanta wojewódzkiego Policji tworzy się fakultatywnie Centrum Operacyjne Komendanta Wojewódzkiego Policji, do zadań którego należy m.in. przekazywanie właściwym adresatom do wykonania decyzji podjętych przez komendanta wojewódzkiego Policji bądź jego zastępców⁵⁸.

W celu koordynacji działań dotyczących preparacji i realizacji zadań związanych z zagrożeniem życia i zdrowia ludzi lub mienia albo bezpieczeństwa i porządku publicznego Komenda Główna Policji będąca aparatem pomocniczym Komendanta Głównego Policji oraz właściwe terytorialnie komendy wojewódzkie Policji, będące aparatem pomocniczym odpowiednich komendantów wojewódzkich Policji mogą opracowywać plany przedsięwzięć⁵⁹.

⁵⁶ Tamże, § 6 ust. 3.

⁵⁷ Tamże, § 2 ust. 1 pkt 4.

⁵⁸ Tamże, § 12 ust. 1 i ust. 2. pkt 6.

⁵⁹ Tamże, § 13.

5.3. Lokalne rozwiązania stosowane w Policji w sytuacjach kryzysowych

Policja działa na mocy prawa i w granicach prawa. Wszelkie zaś rozwiązania przez nią stosowane mają swe źródło w jego zapisach. Dotyczy to również specyficznych rozwiązań lokalnych stosowanych w sytuacjach kryzysowych. Warunkiem wykonalności wszelkiego ludzkiego działania rozumianego jako rozmyślne i celowe zmienianie rzeczywistości podług potrzeb i oczekiwań działającego podmiotu⁶⁰, jest zgodność czasowa, współczesność możliwości wewnętrznych i zewnętrznych pomagających (to znaczy ułatwiających lub umożliwiających) w wywołaniu oczekiwanego skutku i osiągnięciu zamierzonego celu⁶¹. Możliwość wewnętrzna, zwana dyspozycjonalną jest tą właściwością podmiotu, która wynika z jego wiedzy i sprawności (a w nią wpisują się predyspozycje i umiejętności⁶²), motywacji i wytrwałości, niezbędnych do inicjacji impulsu dowolnego, jak i podtrzymania go w niezbędnym trwaniu. Możliwość zewnętrzna, zwana sytuacyjną, dotyczy sprzyjających warunków otoczenia, w którym podmiot działa. Dotyczy ona okoliczności, zatem zarówno tego co dzieje się obiektywnie z rzeczami względem danego osobnika [lub innego podmiotu] i w jakim znajdują się one stanie w jego impulsu dowolnego⁶³, jak i tego w jaki sposób układ tych rzeczy względem danego osobnika jest przez niego postrzegany (co wpływa na motywację do działania i wytrwałość w podtrzymywaniu go)⁶⁴.

Biorąc pod uwagę, że przepisy prawa wyznaczają ramy podejmowanych działań należą one do możliwości zewnętrznych, sytuacyjnych niezależnych w chwili impulsu dowolnego od jego sprawcy (każdy element sytuacyjny może podlegać pewnej sprzyjającej przyszłemu działaniu modyfikacji, jednak odbywa się to nie w czasie realizacji działania – rozciągającego się od impulsu dowolnego sprawcy do wywołanego nim skutku – lecz w fazie jego preparacji, w drodze stosownych przygotowań).

Nie mogąc przekraczać warunków zewnętrznych wykonalności działania można zmieniać jego przebieg w granicach przez te warunki nakreślonych. Raz będzie odbywało się to w sytuacji normalnej (nie wymagającej zmiany dotychczasowej struktury czynu dla

⁶⁰ L. von Mises, *Ludzkie działanie. Traktat o ekonomii*, Wrocław 2005, s. 12.

⁶¹ T. Kotarbiński, *Traktat...*, s. 58.

⁶² J. Drabik, *Sprawność fizyczna i jej testowanie u młodzieży szkolnej*, Gdańsk, 1992, s. 13.

⁶³ T. Kotarbiński, *Traktat...*, s. 57.

⁶⁴ B. Karolczak-Biernacka, *Studia nad zachowaniem się sportowca w sytuacji trudnej*, Warszawa 1986, s. 14.

realizacji celu ze względu na brak trudności), innym razem trudnej (wymagającej zmiany dotychczasowej struktury czynu dla realizacji celu ze względu na zaistniałe trudności w postaci: deprivacji, przeciążeń, utrudnień, zagrożeń, wobec których podmiot działający nie został przygotowany).

Lokalne rozwiązania dotyczące działania Policji w normalnej sytuacji kryzysowej mogą polegać na:

- wdrażaniu wypracowanych dopuszczalnych prawem rozwiązań, specyficznych dla działania danego podmiotu wobec zagrożeń powszechnie występujących (np. powódzie, susze, epidemie);
- wdrażaniu wypracowanych dopuszczalnych prawem rozwiązań, specyficznych dla działania danego podmiotu wobec zagrożeń charakteryzujących się pewną specyfiką (położenie geograficzne, urbanizacja, uprzemysłowienie, specyficzna działalność ludzka itd.).

Wdrażania dopuszczalnych prawem rozwiązań, wymuszonych koniecznością działania w sytuacji trudnej. Rozwiązanie te są efektem procesu rozwiązania sytuacji problemowej, a ściślej fazy wytwarzania poprzez myślenie produktywne⁶⁵.

Stadium preparacji w cyklu organizacji działania zawiera w sobie elementy planowania antycypowanych zdarzeń, jak również doskonalenia możliwości dyspozycjonalnych podmiotu poprzez ćwiczenia. Plan powinien być: niesprzeczny (zgodny wewnętrznie), racjonalny (przystosowany do wiedzy osiągalnej), zupełny (wyczerpujący), szczegółowy (dokładny), operatywny (dostępny, czytelny, zrozumiały), giętki i plastyczny (dostosowujący się nieprzewidzianych okoliczności)⁶⁶. Cechy dobrego planu uwzględniają stabilność i labilność wykonywania czynności. W drodze ćwiczeń służących doskonaleniu umiejętności i sprawności wykonania zadania utrwała się czynności (w tym i te specyficzne lokalnie) składające się na całość działania prowadzącego do zamierzonego celu. Poprzez ćwiczenie realistyczne (wymuszające działanie ćwiczebne zbliżone do realnego⁶⁷) ujęte w ramy procesu, przyjmującego formę treningu wypracowuje się względnie niezależną od sytuacji automatyzację zachowania, przyczyniającego się do ograniczenia wpływu emocji, stresu, błędnych decyzji na przebieg realizowanego przedsięwzięcia⁶⁸. Poprzez ćwiczenie, doskonalenie umiejętności na wysokim poziomie, wypracowuje się również zdolność podmiotu do wprowadzania doraźnych, lokalnie uzasadnionych rozwiązań przyczyniających się do osiągnięcia celu w sytuacji trudnej. Istotą ćwiczeń doskonalących możliwości dyspozycjonalne podmiotu działającego jest „(...) by dążąc do stabilizacji,

⁶⁵ J. Koziński, *Myślenie i rozwiązywanie problemów*, [w:] T. Tomaszewski (red.), *Psychologia ogólna*, Warszawa 1995, s. 128.

⁶⁶ T. Kotarbiński, *Abecadło...*, s. 19-20.

⁶⁷ R. Radziejowski, *Realizm w kształceniu (szkoleniu) militarnym*, [w:] A. Chodała, J. Klimczak, A. Rakowski (red.), *Trening militarny żołnierzy*, Szczytno 2006, s. 43.

⁶⁸ D. Molek-Winiarska, *Stres w sytuacjach kryzysowych*, [w:] T. Listwan (red.), *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych podczas Euro 2012*, Wrocław 2010, s. 107-108.

równocześnie utrzymać pewną swobodę zachowania przez świadomość, doświadczenie zdobyte w czasie różnych prób zastosowania nauczonej czynności oraz przez celowe zmiany sytuacji, a także doskonalenie wiedzy i umiejętności⁶⁹.

Lokalne rozwiązania działań stosowanych w Policji w sytuacjach kryzysowych odnoszą się w głównej mierze do lokalnej specyfiki realizacji zadań policyjnych w sytuacjach kryzysowych. Zgodnie z Zarządzeniem nr 36 Komendanta Głównego Policji z 2017 r. działania podejmowane w celu wykonania zadań w sytuacjach kryzysowych są realizowane w fazach:

- zapobiegania – polegającej na podjęciu i prowadzeniu działań eliminujących lub redukujących prawdopodobieństwo wystąpienia zagrożenia lub obniżające skutki jego wystąpienia;
- przygotowania – polegającej na realizacji przedsięwzięć planistycznych oraz mających na celu zgromadzenie niezbędnych sił i środków;
- reagowania – polegającej na realizacji zadań mających na celu przywrócenie bezpieczeństwa i porządku publicznego, dostarczenie pomocy poszkodowanym oraz ograniczenie strat. Reagowanie obejmuje zakresy: alarmowania i ostrzegania o zagrożeniach, działań porządkowych oraz działań ratowniczych;
- odbudowy – polegającej na realizacji przedsięwzięć zmierzających do przywrócenia stanu istniejącego przed zagrożeniem⁷⁰.

Działania kierownika jednostki organizacyjnej Policji polegają:

– **w fazie zapobiegania – w szczególności na:**

- bieżącym analizowaniu sytuacji mogących spowodować zagrożenie;
- udziale w opracowywaniu przez właściwe organy administracji publicznej aktów prawnych, ograniczających możliwość wystąpienia zagrożeń i ich skutków, w szczególności z zakresu planowania zagospodarowania przestrzennego, ochrony przeciwpożarowej, używania i przewozu materiałów niebezpiecznych, organizacji ruchu drogowego;
- egzekwowaniu przestrzegania przepisów wydanych przez właściwe organy administracji publicznej;

– **w fazie przygotowania (preparacji) – w szczególności na:**

- zorganizowaniu stanowiska kierowania i systemów łączności w sposób umożliwiający wykonanie zadań w warunkach zagrożenia oraz zapewniający pełne współdziałanie z właściwymi służbami oraz organami administracji publicznej;
- uczestniczeniu w opracowaniu i aktualizowaniu planów zarządzania kryzysowego właściwych organów administracji publicznej;

⁶⁹ B. Czabański, *Wybrane zagadnienia uczenia się i nauczania techniki sportowej*, Wrocław 1991, s. 118.

⁷⁰ Zarządzenie nr 36 Komendanta Głównego Policji z dnia 14 listopada 2017 r. w sprawie zadań realizowanych przez Policję w sytuacjach kryzysowych, Dz. Urz. 2017 poz. 73, § 4-8.

- przygotowaniu do alarmowania stanów osobowych podległej jednostki organizacyjnej Policji;
- gromadzeniu danych o siłach i środkach Policji;
- doposażeniu jednostki organizacyjnej Policji w sprzęt i środki niezbędne do działań w fazie reagowania;
- organizowaniu doskonalenia lokalnego, w tym ćwiczeń i treningów oraz udziale w przedsięwzięciach szkoleniowych organizowanych przez inne służby i organy administracji publicznej;

– w fazie reagowania – na zapewnieniu wykonywania zadań określonych w procedurach dotyczących działania Policji w przypadku:

- groźby zaistnienia lub zaistnienia zdarzenia o charakterze terrorystycznym;
- uzyskania 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;
- szlaku komunikacyjnego;
- blokady szlaku komunikacyjnego;
- przedłużającego się braku dostaw paliw i energii elektrycznej;
- zakłócenia w funkcjonowaniu użytkowanych systemów Teleinformatycznych;
- wystąpienia pożaru;
- wystąpienia powodzi;
- katastrofy budowlanej;
- katastrofy statku powietrznego;
- uwolnienia niebezpiecznej substancji chemicznej;
- wystąpienia niebezpiecznych zjawisk atmosferycznych (m.in.: intensywne opady, silne mrozy, susze, huragany);
- wystąpienia osuwiska;
- nasilonego nielegalnego przekraczania granicy Polski;
- masowej migracji cudzoziemców na teren Polski;
- zagrożenia lub naruszenia bezpieczeństwa jednostki organizacyjnej Służby Więziennej;
- skażenia biologicznego;
- zdarzenia radiacyjnego oraz

- w warunkach zagrożenia wystąpienia lub zwalczania choroby zakaźnej ludzi, zwierząt lub roślin;

– w fazie reagowania, w zakresie alarmowania i ostrzegania o zagrożeniach – na zapewnieniu wykonywania zadań dotyczących:

- przekazywania informacji i komunikatów o zagrożeniach poprzez policyjne systemy łączności oraz inne urządzenia techniczne;
- uzyskiwania, przetwarzania i przekazywania informacji o zaistniałej sytuacji kryzysowej na potrzeby kierowania, dowodzenia i współdziałania;
- udostępniania policyjnych systemów i środków łączności innym organom i służbom ratowniczym na potrzeby kierowania działaniami tych organów i służb, w szczególności w celu przekazywania informacji o zagrożeniach albo przeciwdziałania sytuacji kryzysowej, przy czym udostępnianie systemów i środków łączności następuje z zachowaniem zasady, że są one obsługiwane przez funkcjonariuszy lub pracowników Policji;

– w fazie reagowania, w zakresie działań porządkowych – na zapewnieniu wykonywania zadań dotyczących:

- drożności dróg dojazdowych dla podmiotów uczestniczących w działaniach;
- organizowania objazdów rejonów zagrożonych oraz informowanie o objazdach;
- ochrony porządku w miejscach pracy ekip ratowniczych oraz zabezpieczanie miejsc mogących stanowić dodatkowe zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi;
- niedopuszczania do tworzenia się zbiegowisk i zapobieganie objawom paniki;
- egzekwowania przestrzegania przepisów i poleceń kierujących działaniami ratowniczymi;
- pilotowania kolumn transportu służb ratowniczych oraz pojazdów transportujących rannych w przypadku wystąpienia utrudnień w ich przemieszczaniu;
- informowania ludności o kierunkach, odległościach, sposobie dojścia lub dojazdu do miejsc zbiórek do ewakuacji;
- kierowania ruchem na drogach przemieszczania się ewakuowanej ludności i w zależności od potrzeb pilotowanie kolumn pojazdów z ewakuowanymi;
- zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego, m.in.: w rejonie działania służb ratowniczych, miejscach dekontaminacji, punktach medycznych, punktach zbiórek poszkodowanych;
- ochrony pozostawionego mienia;
- ochrony miejsc przechowywania mienia porzuconego i ewakuowanego oraz punktów pomocy humanitarnej;
- przeszukiwania terenu w celu zebrania, oznaczenia i zdeponowania porzuconego mienia;
- uzyskiwania i przekazywanie informacji o miejscach pomocy medycznej i miejscach przechowywania mienia;

– w fazie reagowania, w zakresie działań ratowniczych – na zapewnieniu wykonywania zadań dotyczących:

- pomocy w ewakuacji osób poszkodowanych;
- udzielania pierwszej pomocy przedmedycznej poszkodowanym;
- udostępniania policyjnych obiektów na potrzeby kierowania działaniami ratowniczymi;
- udziału w pracach zabezpieczających urządzenia techniczne lub tworzeniu umocnień w sytuacji bezpośredniej eskalacji zagrożenia, gdy siły i środki podmiotów odpowiedzialnych za te prace są niewystarczające lub ich nie ma, a zaniechanie spowoduje powiększenie szkód;

– w fazie odbudowy – w szczególności na:

- zapewnieniu bezpieczeństwa i porządku publicznego w rejonie, w którym realizowane są działania;
- zorganizowaniu ruchu osób i pojazdów, w tym umożliwiającego swobodne dotarcie właściwych służb do miejsc likwidowania szkód;
- ochronę miejsc dystrybucji środków pomocy humanitarnej;
- udzielanie informacji o miejscach: pobytu poszkodowanych, przechowywanego i zabezpieczonego mienia oraz aktualnym stanie zagrożenia;
- wykonywaniu czynności dochodzeniowo-śledczych w związku z zaistniałym zagrożeniem;
- odtworzeniu gotowości jednostki organizacyjnej Policji do działań;
- wprowadzeniu nowych rozwiązań w prowadzonych działaniach oraz uwzględnieniu ich w procesie szkolenia.

Mając na względzie, że zadanie polegające na „(.) wprowadzeniu nowych rozwiązań w prowadzonych działaniach oraz uwzględnieniu ich w procesie szkolenia” znajduje się w fazie odbudowy można mniemać, że faza ta zawiera ostatnie stadium cyklu działania zorganizowanego jakim jest „kontrola realizacji oraz analiza wyników końcowych”⁷¹. Oprócz funkcji poznawczo-negatywnej (poszukiwanie błędów) kontrola pełni funkcję projektowo-pozytywną (proponowanie rozwiązań). To dzięki niej możliwe jest ulepszanie i użytkowanie rezultatów działań, wprowadzenie nowych rozwiązań w przyszłych działaniach oraz uwzględnieniu ich w procesie kształtowania możliwości dyspozycyjnych sprawców przyszłych działań⁷².

⁷¹ H. Bieniok i zespół, *Metody sprawnego zarządzania. Planowanie, motywowanie, organizowanie, kontrola*, Warszawa 2001, s. 58.

⁷² T. Kotarbiński, *Abecadło...*, s. 27.

Bibliografia

Opracowania zwarte:

- Bieniok H. i inni, *Metody sprawnego zarządzania. Planowanie, motywowanie, organizowanie, kontrola*, Placet, Warszawa 2001.
- Boć J., *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław 1997.
- Borkowski J., *Człowiek zagrożony i niebezpieczny. Socjologia i psychologia zagrożeń*, Elipsa, Warszawa 2011.
- Czabański B., *Wybrane zagadnienia uczenia się i nauczania techniki sportowej*, AWF, Wrocław 1991.
- Drabik J., *Sprawność fizyczna i jej testowanie u młodzieży szkolnej*, AWF, Gdańsk, 1992.
- Karolczak-Biernacka B., *Studia nad zachowaniem się sportowca w sytuacji trudnej*, SiT, Warszawa 1986.
- Kotarbiński T., *Abecadło praktyczności*, WP, Warszawa 1972.
- Kotarbiński T., *Traktat o dobrej robocie*, Ossolineum, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Łódź 1982.
- Koziński J., *Myślenie i rozwiązywanie problemów*, [w:] Tomaszewski T. (red.), *Psychologia ogólna*, PWN, Warszawa 1995.
- Mises L., *Ludzkie działanie. Traktat o ekonomii*, ILvM, Wrocław 2005.
- Molek-Winiarska D., *Stres w sytuacjach kryzysowych*, [w:] Listwan T. (red.), *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych podczas Euro 2012*, Wrocław 2010.
- Radziejowski R., *Realizm w kształceniu (szkoleniu) militarnym*, [w:] Chodała A., Klimczak J., Rakowski A. (red.), *Trening militarny żołnierzy*, WSPol, Szczytno 2006.
- Robbins S.P., *Zachowania organizacji*, PWE, Warszawa 1998.
- Szymczak M. (red.), *Słownik języka polskiego. Tom 1*, PWN, Warszawa 1982.
- Szymczak M. (red.), *Słownik języka polskiego. Tom 3*, PWN, Warszawa 1983.

Przepisy prawa:

- *Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej*, Dz.U. 2002 nr 62 poz. 558 ze zm.
- *Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń*, Dz.U. 1971 nr 12 poz. 114 ze zm.
- *Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym*, Dz.U. 2007 nr 89 poz. 590 ze zm.
- *Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich*, Dz.U. 1982 nr 35 poz. 228 ze zm.
- *Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny*, Dz.U. 1997 nr 88 poz. 553 ze zm.
- *Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji*, Dz.U. 1990 nr 30 poz. 179 ze zm.
- *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 2009 r. w sprawie określenia organów administracji rządowej, które utworzą centra zarządzania kryzysowego, oraz sposobu ich funkcjonowania*, Dz.U. 2009 nr 226 poz. 1810.

- *Obwieszczenie Komendanta Głównego Policji z dnia 17 września 2018 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu zarządzenia Komendanta Głównego Policji w sprawie szczegółowych zasad organizacji i zakresu działania nieetatowych pododdziałów i oddziałów prewencji Policji, Dz. Urz. KGP 2018 poz. 96.*
- *Obwieszczenie Komendanta Głównego Policji z dnia 25 czerwca 2013 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu zarządzenia Komendanta Głównego Policji w sprawie szczegółowych zasad organizacji i zakresu działania komend, komisariatów i innych jednostek organizacyjnych Policji, Dz. Urz. KGP 2014 poz. 50.*
- *Zarządzenia nr 23 Komendanta Głównego Policji z dnia 24 września 2014 r. w sprawie metod i form przygotowania i realizacji działań Policji w związku ze zdarzeniami kryzysowymi, Dz. Urz. KGP 2014 poz. 65.*
- *Zarządzenia nr 53 Komendanta Głównego Policji z dnia 25 maja 2019 r. zmieniające zarządzenie w sprawie metod i form przygotowania i realizacji działań Policji w związku ze zdarzeniami kryzysowymi, Dz. Urz. KGP 2019 poz. 85.*
- *Zarządzenie nr 2 Komendanta Głównego Policji z dnia 1 kwietnia 2016 r. w sprawie regulaminu Komendy Głównej Policji, Dz. Urz. KGP 2016 poz. 13.*
- *Zarządzenie nr 36 Komendanta Głównego Policji z dnia 14 listopada 2017 r. w sprawie zadań realizowanych przez Policję w sytuacjach kryzysowych, Dz. Urz. 2017 poz. 73.*

Inne:

- *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 5.11.2014 r.*
- *Zagrożenia okresowe występujące w Polsce. Aktualizacja, RCB, Warszawa 2013.*

Część VI

Diagnoza przygotowań obronnych Policji

6.1. Uwarunkowania przygotowań obronnych Policji

Obronność jest jedną z dziedzin bezpieczeństwa narodowego, która stanowi sumę wszystkich cywilnych i wojskowych przedsięwzięć, mających za zadanie przeciwstawianie się i zapobieganie zagrożeniom bezpieczeństwa państwa, zarówno w sferze ochrony, jak również obrony przed zagrożeniami interesów narodowych, które to zapewniają trwałość całego państwa¹. Jednym z podsystemów systemu bezpieczeństwa narodowego jest podsystem obronny sytuowany w podsystemie operacyjnym. Podsystem obronny jest identyfikowany jako skoordynowany zbiór elementów kierowania i elementów wykonawczych oraz zachodzących między nimi relacji. Elementy podsystemu obronnego to głównie siły i środki przeznaczone do realizacji zadań obronnych. Są one odpowiednio do nich zorganizowane i przygotowane oraz utrzymywane w gotowości do działania w przypadku wystąpienia rzeczywistych zagrożeń suwerenności państwa. System obronny wpisuje się w konstytucyjny porządek prawny Rzeczypospolitej Polskiej i działa w oparciu o obowiązujący stan aktów prawnych. Dokumentem najwyższej rangi w tym obszarze jest ustawa zasadnicza². Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 z późn. zm.). Ustawa ta określa między innymi zakres przedmiotowy oraz właściwości poszczególnych organów władzy i administracji publicznej, jak również obywateli w zakresie obronności państwa³. Na szczególne podkreślenie zasługuje zapis wskazujący, że obowiązkiem „(.) obywatela polskiego jest obrona Ojczyzny”⁴. Tożsamy zapis został ujęty w ustawie o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którym ustawodawca nałożył na wszystkich obywateli obowiązek obrony Ojczyzny⁵.

Realizację zadań obronnych związanych z przygotowaniem państwa do sprawnego działania na wypadek zagrożenia zewnętrznego, kryzysu i/lub wojny nałożono także

¹ Z. Trejnis, M. Marciniak, *Obronność państwa. Uwarunkowania oraz organizacja bezpieczeństwa i obronności*, Toruń 2016, s. 5.

² *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Dz. U. 1997 nr 78 poz. 483 ze zm.

³ Por. M. Kuliczkowski, *Przygotowania obronne w Polsce. Próba systematyzacji*. Akademia Sztuki Wojennej, Warszawa 2017, s. 56.

⁴ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku...*, 85.

⁵ *Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz. U. 1967 nr 44 poz. 220 ze zm.

na organy administracji publicznej oraz przedsiębiorców. Dla zapewnienia sprawnego funkcjonowania systemu bezpieczeństwa i obronności państwa konieczne zatem jest właściwe usytuowanie tych elementów na poziomie: lokalnym, gminnym, powiatowym oraz regionalnym – wojewódzkim i centralnym kraju⁶. Na szczeblu wojewódzkim zadania obronne administracji rządowej wykonują wojewoda, organy rządowej administracji zespolonej w województwie, w tym kierownicy zespolonych służb, inspekcji i straży, organy niezespolonej administracji rządowej, jednostki samorządu terytorialnego i ich związki, jeżeli wykonywanie przez nie zadań administracji rządowej wynika z odrębnych ustaw lub z zawartego porozumienia, starosta, jeżeli wykonywanie przez niego zadań administracji rządowej wynika z odrębnych ustaw oraz inne podmioty, jeżeli wykonywanie przez nie zadań administracji rządowej wynika z odrębnych ustaw⁷.

Należy podkreślić, że przygotowanie państwa do obrony jest procesem bardzo złożonym, angażującym wiele różnorodnych podmiotów. Proces ten wymaga nie tylko zaangażowania obywateli i organów administracji publicznej, ale także struktur państwa oraz całej gospodarki. Proces ten powinny realizować dokładnie dobrane i sprawdzone podmioty cechujące się dużą żywotnością.

Kluczową rolę w przygotowaniach obronnych państwa odgrywa przygotowanie procesu mobilizacji i gotowość obronna państwa. Te dwa elementy w znaczący sposób determinują możliwości sprawnego i skutecznego wykorzystania potencjału obronnego kraju. Są to elementy mające bezpośredni wpływ na utrzymanie możliwości obronnych państwa.

Mobilizacja państwa to rozwinięcie mobilizacyjne sił zbrojnych oraz innych służb i straży w wypadku kryzysu lub wojny wraz z uruchomieniem Programu Mobilizacji Gospodarki (PMG) i militaryzacją przy pełnym wykorzystaniu wszystkich zasobów państwa⁸. Mobilizację państwa należy łączyć ze strategicznym rozwijaniem sił zbrojnych obejmującym operacyjne rozwijanie wojsk, osłonę granic oraz osiągnięcie gotowości do działań przez siły zbrojne. W wyniku jej wprowadzenia następuje całkowita przebudowa gospodarki oraz zasad funkcjonowania społeczeństwa. Mobilizacja państwa rozpatrywana jest zawsze w dwóch obszarach⁹.

Pierwszy to przedsięwzięcia realizowane w resortach, w tym także w resorcie spraw wewnętrznych i administracji (m.in. Policja, Państwowa Straż Pożarna, Straż Graniczna) oraz na poszczególnych szczeblach administracji rządowej i samorządowej. Przedsięwzięcia te obejmują mobilizację sił zbrojnych, militaryzację i konwersję produkcji w gospodarce z pokojowego na wojenny zgodnie z Programem Mobilizacji Gospodarki (PMG), który

⁶ Por. Z. Trejnis, M. Marciniak, *Obronność państwa ...*, s. 42.

⁷ *Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym...*, art. 2.

⁸ R. Jakubczak, J. Flis (red.), *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku. Wyzwania i strategie*, Bellona, Warszawa 2006, s. 248.

⁹ Z. Piątek, *Mobilizacja państwa jako podstawowy czynnik umożliwiający rozwinięcie systemu obronnego państwa*, [w:] Z. Piątek (red.), *Świadczenia na rzecz obrony realizowane w sytuacjach kryzysowych*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2006, s. 79.

zawiera zadania produkcyjno-remontowe realizowane w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny. Ma to na celu utrzymanie bezpieczeństwa i ciągłości dostaw sprzętu wojskowego oraz usług na rzecz Sił Zbrojnych RP i innych uprawnionych organów, m.in. Policji. Program Mobilizacji Gospodarki opracowywany jest na podstawie ustawy o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa przez przedsiębiorców¹⁰. Program Mobilizacji Gospodarki jest dokumentem niejawnym, przyjmowany przez Radę Ministrów stosowną uchwałą co cztery lata. Aktualnie obowiązuje Plan Mobilizacji Gospodarki na lata 2017-2026.

Drugi obszar mobilizacji państwa dotyczy zadań realizowanych przez obywateli, gospodarke i przedsiębiorców dla potrzeb obronności państwa. Obejmuje on: stawienie się obywateli do jednostek wojskowych, formacji uzbrojonych i nieuzbrojonych, zakładów zmilitaryzowanych, realizację świadczeń osobistych, rzeczowych i szczególnych, utrzymywanie rezerw strategicznych (celowo wydzielone zasoby materiałowe będące majątkiem państwa i pozostające w jego dyspozycji, które są uruchamiane w określonej sytuacji)¹¹ oraz zapasów obowiązkowych paliw ciekłych¹².

Istotnym komponentem mobilizacji państwa jest militaryzacja. Jest ona jednym z podstawowych uwarunkowań realizacji zadań ogniów niemilitarnych systemu obronnego państwa. *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego* definiuje militaryzację jako „(.) przeniesienie zasad i metod organizacji wojskowej do działów i jednostek organizacyjnych administracji państwowej i gospodarki narodowej, stosowanie w nich niektórych elementów dyscypliny wojskowej oraz nadanie im wojskowego charakteru przez powołanie osób do służby w jednostkach zmilitaryzowanych”¹³.

Istotą militaryzacji jest zwiększenie dyspozycyjności stanów osobowych jednostek organizacyjnych, zwiększenie skuteczności kierowania jednostkami organizacyjnymi, wykonującymi w czasie wojny zadania szczególnie ważne dla obronności i bezpieczeństwa państwa.

Przygotowania do militaryzacji stanowią istotny element przygotowań obronnych państwa. Natomiast obiektem przygotowań do militaryzacji są ustalone przez Radę Ministrów jednostki przewidziane do militaryzacji oraz jednostki organizacyjne stanowiące bazę formowania specjalnie tworzonych jednostek zmilitaryzowanych. Jednostkami przewidzianymi do militaryzacji mogą być istniejące jednostki organizacyjne wykonujące zadania szczególnie ważne dla obronności lub bezpieczeństwa państwa oraz jednostki

¹⁰ Ustawa z dnia 23 sierpnia 2001 r. o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców, Dz. U. 2001 nr 122 poz. 1320 ze zm.

¹¹ Ustawa z dnia 29 października 2010 r. o rezerwach strategicznych, Dz. U. 2010 nr 229 poz. 1496 ze zm.

¹² Por. R. Jakubczak, J. Flis (red.), *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku ...*, s. 248.

¹³ J. Pawłowski (red.), *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2002, s. 71.

specjalnie tworzone do wykonywania takich zadań¹⁴. Procesowi temu podlegają także jednostki Policji.

Militaryzacja w Policji polega na planowym i zorganizowanym przekształceniu jej pokojowych struktur organizacyjnych, stanów liczebnych oraz reżimów pracy i służby jednostek organizacyjnych w struktury organizacyjne, stany liczebne oraz reżimy służby pozwalające na czynny udział Policji w zabezpieczeniu funkcjonowania struktur państwa, w tym kierowanie jego obronnością w czasie mobilizacji i wojny, zwłaszcza w zakresie utrzymywania bezpieczeństwa i porządku wewnętrznego oraz szczególnej ochrony obiektów, jak również wspierania Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej i sojuszniczych sił wzmocnienia działających na terytorium naszego państwa¹⁵.

Istotą militaryzacji w Policji jest wypełnienie jej struktur organizacyjnych personelem, pojazdami, maszynami i innym sprzętem oraz środkami materiałowymi do poziomu określonego w etatach i tabelach należności czasu militaryzacji i wojny, a także zamiana stosunku pracy na stosunek służbowy i dostosowanie reżimów służby do wymogów tego okresu¹⁶.

Celem militaryzacji w Policji jest stworzenie odpowiednich warunków do sprawnego i skutecznego realizowania stawianych przed nią zadań oraz optymalizacji struktur kierowania, zwiększenie stanów osobowych poprzez wcielenie żołnierzy rezerwy, którym nadano przydziały organizacyjno-mobilizacyjne¹⁷.

Zadania dla resortu Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz jednostek Policji z zakresu przygotowań organizacyjno-mobilizacyjnych będą zatem obejmowały:

- opracowanie regulaminów organizacyjnych i etatów na czas „W”,
- nadawanie przydziałów organizacyjno-mobilizacyjnych osobom, które przewiduje się powołać do służby oraz szkolenie stanów osobowych,
- wyposażenie w środki transportowe, maszyny, urządzenia i inne przedmioty oraz środki materiałowe określone w dokumentach normatywnych,
- prowadzenie niezbędnej dokumentacji dotyczącej gotowości do działania jednostek zmilitaryzowanych¹⁸.

Drugim bardzo istotnym uwarunkowaniem przygotowań obronnych Policji jest gotowość obronna państwa rozumiana jako stan przygotowania podmiotów państwa do skutecznego działania w sytuacjach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny. Istotą gotowości obronnej jest utrzymanie zdolności państwa do podejmowania

¹⁴ Por. L. Sawicki, *Uwarunkowania realizacji zadań uzasadniających militaryzację przedsiębiorców*, [w:] Z. Piątek (red.), *Świadczenia...*, s. 99.

¹⁵ Por. W. Tomasik, *Niektóre zagadnienia militaryzacji w resorcie spraw wewnętrznych i administracji*, [w:] Z. Piątek, *Świadczenia...*, s. 130.

¹⁶ Tamże, s. 130.

¹⁷ J. Wojnarowski *Militaryzacja jako forma realizacji zadań obronnych*, Warszawa 2013.

¹⁸ Por. W. Tomasik, *Niektóre zagadnienia militaryzacji w resorcie spraw wewnętrznych i administracji*, [w:] Z. Piątek, *Świadczenia...*, s. 131.

i realizowania zadań obronnych w celu przeciwstawienia się różnorodnym, co do skali i charakteru zagrożeniom kryzysowym i wojennym oraz niedopuszczenia do zaskoczenia Rzeczypospolitej Polskiej agresją militarną¹⁹.

Gotowość obronna państwa obejmuje trzy komponenty:

- gotowość bojową i mobilizacyjną sił zbrojnych – są to przygotowania planistyczne i organizacyjne do uruchomienia i prowadzenia mobilizacyjnego rozwinięcia SZRP;
- gotowość stanowisk kierowania – są to przygotowania organów władzy, administracji i gospodarki do rozwinięcia potencjału obronnego, sprawne rozwinięcie stanowisk kierowania oraz przejście na wojenny system kierowania obroną państwa;
- gotowość organizacyjno-mobilizacyjną sektora cywilnego – to całokształt przedsięwzięć podejmowanych w celu zapewnienia wykonania przez podmioty gospodarcze i inne jednostki organizacyjne zadań obronnych przewidzianych na okres kryzysu i wojny²⁰.

Podwyższanie gotowości obronnej państwa w sytuacji zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa wiąże się z wprowadzaniem odpowiednich stanów gotowości obronnej. Obecnie obowiązują trzy stany gotowości obronnej państwa: stała gotowość obronna państwa, gotowość obronna czasu kryzysu oraz gotowość obronna czasu wojny²¹.

Policja jako umundurowana i uzbrojona formacja służąca społeczeństwu i przeznaczona do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego²², będąca jednocześnie jednym z ogniw rządowej administracji zespolonej na terenie województwa realizuje zgodnie ze stosownymi przytoczonymi powyżej aktami prawnymi szeroko rozumiane zadania z tego zakresu.

Zadania te zdeterminowane są procesem mobilizacji państwa w tym militaryzacji oraz gotowością obronną państwa. Materializacja zadań realizowanych przez Policję w zakresie przygotowań obronnych państwa odbywa się na podstawie aktów prawnych, z których większość ma charakter niejawnny. Brak jest zatem możliwości przedstawienia wszystkich podejmowanych działań Policji w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny.

¹⁹ R. Jakubczak, J. Flis (red.), *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku...*, s. 254.

²⁰ J. Wojnarowski, *Utrzymanie i podnoszenie gotowości obronnej państwa w sytuacjach kryzysowych*, AON, Warszawa 2002, s. 11.

²¹ *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie gotowości obronnej państwa*, Dz. U. 2004 nr 219 poz. 2218.

²² *Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 roku o Policji*, Dz. U. 1990 nr 30 poz. 179 ze zm., art. 1 ust. 1.

6.2. Zakres przygotowań obronnych w Policji

Zadania w zakresie przygotowań obronnych państwa realizowane przez Policję wynikają z obowiązujących aktów normatywnych oraz zasad funkcjonowania systemu obronnego państwa.

Do podstawowych zadań Policji wykonywanych na rzecz Sił Zbrojnych RP oraz zapewnienia obronności i bezpieczeństwa państwa należą:

- zabezpieczenie akcji kurierskiej oraz prewencyjna ochrona rejonów mobilizacji i przegrupowania wojsk²³,
- zabezpieczenie przegrupowania i pobytu zgrupowań wojsk sojuszniczych,
- zapewnienie warunków funkcjonowania określonym organom kierowniczym na stanowiskach kierowania,
- zapewnienie łączności i obiegu poczty specjalnej w systemie kierowania państwem,
- ochrona obiektów uznanych za szczególnie ważne dla bezpieczeństwa i obronności państwa,
- uczestniczenie w działaniach przeciwdywersyjnych i antysabotażowych,
- realizacja przedsięwzięć związanych z odosobnieniem lub internowaniem osób, których działalność może zagrażać bezpieczeństwu lub obronności państwa²⁴.

Natomiast do podstawowych zadań Policji po objęciu militaryzacją należy:

- ochrona życia i zdrowia ludzi oraz mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra;
- ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym zapewnienie spokoju w miejscach, publicznych oraz w środkach publicznego transportu i komunikacji publicznej;
- inicjowanie i organizowanie działań mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawisk kryminogennych i współdziałanie w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi;
- wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców;
- nadzór nad strażami gminnymi (miejskimi) oraz nad specjalistycznymi uzbrojonymi formacjami ochronnymi;

²³ Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obrońcy ..., art. 60 ust. 4,5.

²⁴ Por. A. Tyburska, *Przygotowania obronne w Policji. Wybrane zagadnienia i akty prawne*, Szczytno 2014, s. 139 i 155.

- zadania wynikające z innych przepisów oraz umów i porozumień międzynarodowych;
- objęcie militaryzacją podległych jednostek organizacyjnych;
- przygotowanie ochrony obiektów uznanych za szczególnie ważne dla bezpieczeństwa i obronności państwa²⁵;
- utrzymanie zdolności do wprowadzenia wyższych stanów gotowości obronnej oraz wykonywanie przydzielonych zadań operacyjnych;
- przygotowanie ochrony stanów osobowych jednostek Policji przed środkami rażenia i substancjami toksycznymi;
- udzielanie wsparcia organom administracji oraz dowódcom jednostek wojskowych w realizowaniu przedsięwzięć związanych z powoływaniem do służby wojskowej po ogłoszeniu mobilizacji;
- wspieranie Sił Zbrojnych RP w działaniach przeciwdywersyjnych;
- wykonywanie zadań związanych z przemieszczaniem się własnych wojsk oraz zadań wynikających z obowiązków państwa gospodarza (ang. *Host Nation Support* – HNS)²⁶.

Nadawanie przydziałów mobilizacyjnych odbywa się w formie kart przydziału osobom zatrudnionym w jednostkach Policji przewidzianych do militaryzacji²⁷. Przydziały organizacyjno-mobilizacyjne nadaje się również w formie zbiorowej listy imiennej. Przydziały organizacyjno-mobilizacyjne nadają kierownicy istniejących jednostek przewidzianych do militaryzacji, a także kierownicy jednostek zmilitaryzowanych – osobom zatrudnionym w tych jednostkach, z tym że osobom będącym żołnierzami rezerwy przydziały nadaje się w uzgodnieniu z wojskowym komendantem uzupełnień właściwym ze względu na miejsce pobytu stałego (zameldowania) osoby, której ma być nadany przydział oraz wojskowi komendanci uzupełnień właściwi ze względu na miejsce pobytu stałego (zamieszkania) – pozostałym osobom, na wniosek kierownika jednostki przewidzianej do militaryzacji.

Ze względu na właściwe przygotowanie działań obronnych Policji w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny uszczegółowione są także zadania poszczególnych pionów.

Realizacja zadań obronnych przez pion kadrowy obejmuje:

- reklamowanie policjantów i pracowników Policji od służby wojskowej po ogłoszeniu mobilizacji i w czasie wojny;
- przygotowanie dokumentacji dotyczącej nadawania przez kierowników jednostek Policji osobom zatrudnionym w tych jednostkach przydziałów organizacyjno-mobilizacyjnych;

²⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2019 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa oraz ich szczególnej ochrony, Dz. U. 2019 poz. 250.

²⁶ Por. A. Tyburska, *Przygotowania obronne w Policji...*, s. 119-121.

²⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 lutego 2010 roku w sprawie nadawania przydziałów organizacyjno-mobilizacyjnych do jednostek zmilitaryzowanych, Dz. U. 2010 nr 41 poz. 234.

- współdziałanie z administracją wojskową w zakresie nadawania żołnierzom rezerwy (zatrudnionym i nie zatrudnionym w Policji) przydziałów organizacyjno-mobilizacyjnych do jednostek Policji;
- przygotowanie regulaminów organizacyjnych i etatów jednostek zmilitaryzowanych Policji;
- przygotowanie kart powołania, punktów przyjęcia żołnierzy rezerwy²⁸.
Natomiast Pion logistyczny Policji odpowiada za:
- zabezpieczenie jednostek organizacyjnych Policji przewidzianych do militaryzacji oraz naliczania norm wyposażenia tych jednostek;
- planowanie oraz utrzymanie zapasów nienaruszalnych;
- opracowywanie i aktualizowanie instrukcji rozwinięcia działania punktu wydawania wyposażenia oraz punktu przyjęcia i rozdziału transportu jednostki zmilitaryzowanej;
- przygotowanie i wyposażenie stanowisk kierowania w swojej stałej siedzibie oraz w zapasowym miejscu pracy;
- przygotowanie zakwaterowania i wyżywienia stanu osobowego jednostki;
- przygotowanie dokumentacji związanej z nakładaniem świadczeń osobistych i rzeczowych na potrzeby jednostki zmilitaryzowanej oraz zapewnienie właściwego ich wykorzystania;
- udział w zapewnieniu ochrony stanowisk kierowania w swojej stałej siedzibie oraz w zapasowym miejscu pracy;
- zapewnienie łączności oraz funkcjonowanie systemów teleinformatycznych na potrzeby jednostki Policji²⁹.

Wykonywanie przez Policję powyższych zadań z zakresu przygotowań obronnych państwa implikuje konieczność realizacji przedsięwzięć planistycznych, organizacyjnych oraz rzeczowo-finansowych. Bardzo ważnym elementem mającym wpływ na jakość realizowanych przygotowań obronnych w Policji jest także współdziałanie z innymi podmiotami.

²⁸ Tamże.

²⁹ J. Wojnarowski, *Militaryzacja jako forma ...*, Warszawa 2013.

6.3. Lokalne rozwiązania dotyczące przygotowań obronnych Policji

Rozwiązania stosowane w procesie przygotowań obronnych w Komendzie Wojewódzkiej Policji w Katowicach zdeterminowane są poza uwarunkowaniami prawnymi oraz wynikającymi z organizacji i funkcjonowania systemu obronnego państwa także strukturą organizacyjną oraz potencjalnymi zagrożeniami województwa śląskiego.

Charakter zagrożeń, częstotliwość ich występowania, a także skala są oczywiście zróżnicowane, w zależności od obszaru, na którym występują, a także od podejmowanych działań zaradczych przez władze państwowe, a w konsekwencji przez instytucje i podmioty odpowiedzialne za bezpieczeństwo. Dlatego też przestrzenny podział bezpieczeństwa odgrywa istotną rolę przy analizie zjawiska. Niniejsze opracowanie koncentruje się na działaniach Policji w zakresie obronności na poziomie regionalnym i uwzględnia potencjalne zagrożenia bezpieczeństwa województwa śląskiego.

Należy wskazać, iż istotnym elementem charakterystyki województwa śląskiego, z punktu działań obronnych Policji jest jego położenie przy granicy państwowej. Województwo śląskie graniczy z Republiką Czeską na odcinku 150 km oraz Republiką Słowacką na odcinku 87 km³⁰. Należy podkreślić, że ze względu przynależność Republiki Czeskiej i Republiki Słowackiej do tych samych struktur politycznych, militarnych i gospodarczych regionalnego bezpieczeństwa nie implikuje to zagrożeń państw, jednakże implikuje to szereg zadań w zakresie HNS. Warto również nadmienić, iż województwo śląskie posiada granice administracyjne z czterem innymi województwami tj.: z łódzkim, z małopolskim, z opolskim i z świętokrzyskim.

Proces przygotowań obronnych w Komendzie Wojewódzkiej Policji w Katowicach odbywa się na podstawie opracowanej dokumentacji. Podstawowym wewnętrznym dokumentem dotyczącym przygotowań obronnych w Policji na poziomie regionalnym jest Plan działania Komendanta Wojewódzkiego Policji w Katowicach w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny oraz Plan podziału zadań HNS w Policji.

Przygotowania obronne w Policji na poziomie regionalnym to przede wszystkim przedsięwzięcia planistyczne. Jest to najbardziej rozbudowana forma przedsięwzięć z zakresu przygotowań obronnych, z uwagi na bardzo dużo elementów pośrednich, które

³⁰ *Rocznik Statystyczny Województwa Śląskiego*, Urząd Statystyczny w Katowicach, Katowice 2014, s. 56.

współdziałają z Policją w tym zakresie. Współpraca z innymi podmiotami poza policyjnymi jest bardzo istotna w tym zakresie. Ponadto na przygotowania obronne składają się zadania związane ze szkoleniami i ćwiczeniami³¹. Kluczowy w tym zakresie proces planistyczny przygotowań obronnych Policji realizowany przez KWP w Katowicach obejmuje trzy grupy zadań. Są to:

- zadania sztabowe związane z koordynacją, organizacją i realizacją zadań na czas „W”,
- zadania realizowane przez komórki kadrowe związane z regulaminami, etatami i procesem militaryzacji,
- zadania realizowane przez komórki logistyczne³².

Plany realizacji powyższych zadań połączone w całość tworzą dokument o nazwie Plan działania Komendanta Wojewódzkiego Policji w Katowicach w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny. Jest to dokument niejawny.

Ponadto w formie dokumentacji dotyczącej przygotowań obronnych Policji opracowuje się koncepcje:

- przygotowania KWP w Katowicach do działań związanych z podwyższaniem i obniżaniem gotowości obronnej w Policji (dokument niejawny). Dodać można, że przedmiotowy dokument składa się z tabeli zadań oraz instrukcji postępowania;
- realizacji zadań wynikających z Planu Operacyjnego Funkcjonowania (POF) KGP oraz POF Wojewody Śląskiego (dokumenty niejawne). Przygotowania w tej materii polegają na sporządzeniu kart realizacji zadań operacyjnych, czyli stworzeniu tzw. procedur postępowania w danej sytuacji i okolicznościach;
- realizacji zadań w zakresie zabezpieczenia potrzeb Sił Zbrojnych RP i wojsk sojuszniczych (SSW) – dokument niejawny;
- systemu Stałych Dyżurów;
- realizacji zadań wynikających z obowiązków państwa gospodarza.

System stałych dyżurów jako element przygotowań obronnych ma za zadanie zagwarantować sprawny i prawidłowy przepływ informacji pomiędzy Komendą Wojewódzką Policji w Katowicach, a organami administracji rządowej na obszarze województwa, w zakresie operatywnego przekazywania symboli zadań związanych z podwyższaniem gotowości obronnej państwa, a także numerów zadań ujętych w tabeli realizacji zadań operacyjnych.

Nieodzownym elementem procesu przygotowań obronnych Policji jako podmiotu wykonawczego systemu obronnego państwa na poziomie lokalnym jest współdziałanie z innymi jednostkami administracji rządowej, zespolonej i niezespolonej. Współdziałanie to realizowane jest m.in. ze: Śląskim Urzędem Wojewódzkim, Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Wojewódzkim Sztabem Wojskowym oraz Wojskowymi Komendami Uzupełnień. Współdziałanie realizowane jest w obszarze ćwiczeń sztabowych oraz doskonalenia zawodowego z zakresu obronności.

³¹ Por. A. Tyburska, *Przygotowania obronne w Policji ...*, s. 119.

³² Tamże, s. 121.

W Komendzie Wojewódzkiej Policji w Katowicach oraz podległych komendach miejskich/ powiatowych Policji sporządza się coroczne plany przedsięwzięć z zakresu przygotowań obronnych oraz plany szkolenia obronnego. Dokumenty te wykonuje się w oparciu o plany wydane na szczeblu Komendy Głównej Policji z uwzględnieniem dokumentacji administracji publicznej lub/oraz innych podmiotów realizujących zadania obronne w województwie.

Jednym z głównych celów szkolenia obronnego realizowanego w KWP w Katowicach jest doskonalenie procesu militaryzacji jednostek organizacyjnych w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny oraz w przypadku podwyższania gotowości obronnej państwa. Niezmiernie ważnym elementem jest zatem organizacja ćwiczeń sztabowych, które pozwalają zgrywać poszczególne podmioty wchodzące w skład pozamilitarnego systemu obronnego państwa na poziomie województwa śląskiego.

Bibliografia

Opracowania zwarte:

- Jakubczak R., Flis J. (red.), *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku. Wyzwania i strategie*, Bellona, Warszawa 2006.
- Kuliczkowski M., *Przygotowania obronne w Polsce. Próba systematyzacji*. Akademia Sztuki Wojennej, Warszawa 2017.
- Pawłowski J. (red.), *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, AON, Warszawa 2002.
- Piątek Z., *Mobilizacja państwa jako podstawowy czynnik umożliwiający rozwinięcie systemu obronnego państwa*, [w:] Piątek Z. (red.), *Świadczenia na rzecz obrony realizowane w sytuacjach kryzysowych*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2006.
- Sawicki L., *Uwarunkowania realizacji zadań uzasadniających militaryzację przedsiębiorców*, [w:] Piątek Z. (red.), *Świadczenia na rzecz obrony realizowane w sytuacjach kryzysowych*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2006.
- Tomasiak W., *Niektóre zagadnienia militaryzacji w resorcie spraw wewnętrznych i administracji*, [w:] Piątek Z. (red.), *Świadczenia na rzecz obrony realizowane w sytuacjach kryzysowych*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2006.
- Trejnis Z., Marciniak M., *Obronność państwa. Uwarunkowania oraz organizacja bezpieczeństwa i obronności*, Wojskowa Akademia Techniczna, Toruń 2016.
- Tyburska A., *Przygotowania obronne w Policji. Wybrane zagadnienia i akty prawne*, Wyższa Szkoła Policji, Szczytno 2014.
- Wojnarowski J., *Militaryzacja jako forma realizacji zadań obronnych*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2013.
- Wojnarowski J., *Utrzymanie i podnoszenie gotowości obronnej państwa w sytuacjach kryzysowych*, AON, Warszawa 2002.

Przepisy prawa:

- *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483 ze zm.
- *Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz.U. 1967 nr 44 poz. 220 ze zm.
- *Ustawa z dnia 23 sierpnia 2001 r. o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców*, Dz.U. 2001 nr 122 poz. 1320 ze zm.
- *Ustawa z dnia 29 października 2010 r. o rezerwach strategicznych*, Dz.U. 2010 nr 229 poz. 1496 ze zm.
- *Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 roku o Policji*, Dz.U. 1990 nr 30 poz. 179 ze zm.
- *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2019 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa oraz ich szczególnej ochrony*, Dz.U. 2019 poz. 250.
- *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie gotowości obronnej państwa*, Dz.U. 2004 nr 219 poz. 2218.
- *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 lutego 2010 roku w sprawie nadawania przydziałów organizacyjno-mobilizacyjnych do jednostek zmilitaryzowanych*, Dz.U. 2010 nr 41 poz. 234.

Inne:

- *Rocznik Statystyczny Województwa Śląskiego*, Urząd Statystyczny w Katowicach Katowice 2014.

Część VII

Analiza i ocena współpracy Policji w wymiarze krajowym

7.1. Współpraca instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo publiczne

Współpraca w swym wymiarze, może przybrać rozmaite formy, oparte na różnorodnych zasobach będących w posiadaniu współpracujących instytucji, jak choćby:

- zasoby intelektualne (doświadczenie);
- zasoby informacyjne (wiedza);
- zasoby ludzkie (wsparcie osobowe);
- zasoby logistyczne (wsparcie sprzętowe);
- zasoby finansowe (wsparcie finansowe).

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 zakres współpracy.

Współdziałanie powinno być tak wykreowane, aby było, jak zauważa Barbara Koźuch „(...) uporządkowanym oddziaływaniem o permanentnym charakterze, obejmującym długookresowe transakcje przepływu zasobów między organizacjami i umożliwiające osiągnięcie celów, których samodzielna realizacja wymagałaby zaangażowania znacznie większych środków i sił, a w niektórych przypadkach byłaby niemożliwa”¹.

Z dotychczasowych rozważań wynika istotny wniosek odnoszący się do współpracy o charakterze niewymuszonym. Poszukując partnera do współpracy nie można robić tego przypadkowo, czy też dla walorów czysto statystycznych (ilość podmiotów, z którymi współpracuje Policja). Niezbędnym wydaje się wcześniejsze przygotowanie kalkulacji w zakresie potrzeb, kosztów i zysków. Nie jest racjonalne podejmowanie współpracy z każdym podmiotem realizującym swoje cele w sferze bezpieczeństwa publicznego. Nie z każdym współpraca będzie wystarczająco efektywna. Wydaje się, że podstawowym wyznacznikiem winna być kalkulacja zysków (efektywność) jakie może przynieść współpraca określonym podmiotom.

Warto także zauważyć, że współpracę w obszarze bezpieczeństwa publicznego kreuje się na wszystkich poziomach jej funkcjonowania. Jest to zarówno domeną instytucji wykonujących funkcje kreatywno-nadzorcze (współpraca regulowana jest przepisami prawa) jak i funkcje wykonawcze (zakres współpracy warunkują potrzeby instytucji). Zauważalna

¹ B. Koźuch, *Nauka o organizacji*, Warszawa 2008, s. 211.

jest tu także pewna prawidłowość odnosząca się do uwarunkowań przestrzennych współpracy. Nie dotykając problematyki współpracy o charakterze międzynarodowym, zauważyć warto, że współpraca na płaszczyźnie krajowej w najszerszym (choć nie wyłącznym) zakresie projektowana jest w ramach funkcji kreatywno-nadzorczych. Jednak już na poziomie lokalnym w znacznym wymiarze jest ona kształtowana w ramach funkcji wykonawczych podmiotów funkcjonujących w systemie bezpieczeństwa publicznego. Wydaje się, że właśnie tutaj istnieją największe możliwości kreowania efektywnej współpracy. Nie oznacza to oczywiście, że na poziomie krajowym, gdzie w znacznej mierze regulowana jest ona aktami prawa takiej możliwości nie ma. Jednak chociażby z racji bezwładności systemu prawnego oraz konieczność uniwersalizacji takich rozwiązań w skali krajowej, sfera ta nie jest aż tak elastyczna.

7.2. Współpraca z podmiotami państwowymi i organizacjami pozarządowymi

Niezwykle ważnym podmiotem, z którym współpracuje Policja w ramach systemu bezpieczeństwa i porządku publicznego jest Straż Gminna (Miejska). Główną podstawą prawną współpracy tych formacji jest ustawa o strażach gminnych², zgodnie z którą współpraca ta polega w szczególności na: wymianie informacji, utrzymaniu stałej łączności między jednostkami Policji i Straży Gminnych (Miejskich), rozmieszczeniu służb policyjnych i straży z uwzględnieniem zagrożeń występujących na danym terenie, prowadzeniu wspólnych działań porządkowych czy organizowaniu wspólnych szkoleń oraz ćwiczeń. Zakres, tryb oraz formy współpracy Policji z Strażami Gminnymi (Miejskimi) sprecyzowano w rozporządzeniach ministra spraw wewnętrznych i administracji³ czy zarządzeniach Komendanta Głównego Policji. Bardzo ważną rolę zwłaszcza dla organizacji współpracy oraz zapewnienia bezpieczeństwa lokalnego stanowią porozumienia zawierane przez wójtów, burmistrzów (prezydentów miast) z właściwym terytorialnie komendantem Policji.

Policja może współdziałać z Siłami Zbrojnymi RP (SZRP) na podstawie ustawy o Policji⁴, w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub zakłócenia porządku publicznego, jeżeli użycie uzbrojonych oddziałów i pododdziałów Policji okaże się niewystarczające, a Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek Prezesa Rady Ministrów postanowi o użyciu oddziałów i pododdziałów SZRP do wsparcia Policji. Współdziałanie Policji z SZRP może być organizowane również w stanie wyjątkowym na podstawie ustawy o stanie wyjątkowym⁵, gdy Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, postanowi o użyciu oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych RP do przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa, jeżeli dotychczas zastosowane siły i środki zostały wyczerpane. Natomiast w rozporządzeniu z 2016 roku Rada Ministrów doprecyzowała:

² Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych, Dz. U. 1097 nr 123 poz. 779 ze zm.

³ Zob.: Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 grudnia 2009 r. w sprawie form współpracy straży gminnej (miejskiej) z Policją oraz sposobu informowania wojewody o tej współpracy, Dz. U. 2009 nr 220 poz. 1732; Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 grudnia 2009 r. w sprawie trybu sprawowania nadzoru nad działalnością straży gminnych (miejskich), Dz. U. 2009 nr 220 poz. 1733; Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 grudnia 2009 r. w sprawie szkolenia podstawowego strażników gminnych (miejskich), Dz. U. 2009 nr 220, poz. 1731.

⁴ Ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, Dz. U. 1990 nr 30 poz. 179 ze zm.

⁵ Ustawy z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym, Dz. U. 2002 nr 113 poz. 985 ze zm.

warunki i sposób użycia oddziałów i pododdziałów Policji oraz SZRP w razie zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub zakłócenia porządku publicznego, sposób koordynowania działań podejmowanych przez Policję i Siły Zbrojne RP oraz tryb wymiany informacji i sposób logistycznego wsparcia działań Policji prowadzonych z pomocą oddziałów i pododdziałów SZRP⁶. Ponadto zgodnie z rozporządzeniem w sprawie szczegółowych zasad użycia oddziałów i pododdziałów SZRP w czasie stanu wyjątkowego określono, że z SZRP współdziałają Komendant Główny Policji oraz komendant wojewódzkim Policji w realizacji zadań odpowiednio w przypadku użycia oddziałów i pododdziałów SZRP na obszarze większym niż jedno województwo i na obszarze jednego województwa⁷. W celu zapewnienia sprawnego współdziałania i skutecznego wsparcia w zakresie realizacji zadań określonych w ustawach, Komendant Główny Policji oraz działający z upoważnienia Ministra Obrony Narodowej Zastępca Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego podpisali *Porozumienie z dnia 20 kwietnia 2005 r. w sprawie współdziałania Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej z Policją w zakresie przeciwdziałania sytuacjom kryzysowym*, które m.in. obliguje strony porozumienia do:

- natychmiastowej wymiany informacji o zagrożeniach (zwłaszcza o charakterze terrorystycznym), co skraca czas osiągnięcia gotowości do działania wydzielonych sił i środków;
- uzgadniania planów użycia sił i środków oraz procedur działania na poziomach decyzyjnych i wykonawczych;
- prowadzenia wspólnych treningów i ćwiczeń sztabowych;
- wymiany doświadczeń oraz umożliwiania korzystania z bazy szkoleniowej i świadczenie usług dydaktycznych na zasadach wzajemności;
- wzajemnego udzielania pomocy medycznej we wspólnych działaniach⁸.

Prezes Rady Ministrów na podstawie ustawy o Policji w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego, jeżeli siły Policji są niewystarczające do wykonania ich zadań w zakresie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych uzgodniony z Ministrem Obrony Narodowej, może zarządzić użycie żołnierzy Żandarmerii Wojskowej do udzielenia pomocy Policji. Możliwości a nawet obowiązek współdziałania ŻW z Policją wynika z ustawy zgodnie z którą Żandarmeria Wojskowa, wykonując ustawowe zadania współdziała m.in. z Policją⁹. Zakres i tryb współdziałania Policji z ŻW sprecyzowano w rozporządzeniu w sprawie współdziałania

⁶ *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. 2016 poz. 1090.

⁷ *Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2013 r. w sprawie szczegółowych zasad użycia oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w czasie stanu wyjątkowego*, Dz. U. 2013 poz. 1733.

⁸ *Porozumienie z dnia 20 kwietnia 2005 r. w sprawie współdziałania Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej z Policją w zakresie przeciwdziałania sytuacjom kryzysowym*, Dz. Urz. MON 2005 nr 10.

⁹ *Ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych*, Dz. U. 2001 nr 123 poz. 1353 ze zm.

Żandarmerii Wojskowej z organami uprawnionymi do wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych, prowadzenia dochodzeń w sprawach o przestępstwa, a także z organami, którym przysługują uprawnienia oskarżyciela publicznego, oraz z organami uprawnionymi do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego w sprawach o wykroczenia¹⁰. Natomiast *Porozumienie Komendanta Głównego Żandarmerii Wojskowej i Komendanta Głównego Policji z dnia 21 czerwca 2017 r. o współdziałaniu Żandarmerii Wojskowej i Policji* dotyczy współdziałania Żandarmerii Wojskowej i Policji w celu ochrony życia i zdrowia ludzi oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego¹¹. Przedmiotowe współdziałanie obejmuje w szczególności organizację i prowadzenia wspólnych przedsięwzięć w zakresie: działań prewencyjnych, czynności operacyjno-rozpoznawczych, czynności dochodzeniowo-śledczych, czynności ochronnych w stosunku do uprawnionych osób, przedsięwzięć szkoleniowych czy wymiany informacji¹².

Szczegółowy zakres i sposoby współdziałania Policji i Straży Granicznej przy wykonywaniu ustawowych zadań określa *Porozumienie Komendanta Głównego Policji i Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 17 czerwca 2004 r. w sprawie współdziałania Policji i Straży Granicznej*¹³. Szczegółowy zakres współdziałania uwzględniony w porozumieniu obejmuje przede wszystkim zwalczanie i zapobieganie przestępczości, a zwłaszcza rozpoznawanie zagrożeń terrorystycznych, ochronę granicy państwowej i ochronę prewencyjną bezpieczeństwa i porządku publicznego, doskonalenie metodyki wykonywania zadań i czynności służbowych oraz wsparcie logistyczne. Przedsięwzięcia współdziałania realizowane są na wniosek Stron lub ich uprawnionych przedstawicieli. Współdziałanie jest realizowane w formie wymiany informacji, koordynacji działań w przypadkach uzasadnionych tożsamością osób lub obiektów objętych jednoczesnymi działaniami Policji i Straży Granicznej oraz koniecznością czasowej lub metodycznej harmonizacji podejmowanych czynności służbowych. Ponadto realizowane jest poprzez udzielanie podczas wykonywania czynności służbowych specjalistycznego wsparcia technicznego, wymiany doświadczeń uzyskiwanych w zakresie wykonywania zadań i czynności służbowych oraz wzajemnego świadczenia usług logistycznych. Do przedmiotowego porozumienia w formie załączników dołączono katalogi rodzajowe zdarzeń, o których Straż Graniczna

¹⁰ *Rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 2 lipca 2018 r. w sprawie współdziałania Żandarmerii Wojskowej z organami uprawnionymi do wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych, prowadzenia dochodzeń w sprawach o przestępstwa, a także z organami, którym przysługują uprawnienia oskarżyciela publicznego, oraz z organami uprawnionymi do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego w sprawach o wykroczenia*, Dz. U. 2018 poz. 1334.

¹¹ *Porozumienie Komendanta Głównego Żandarmerii Wojskowej i Komendanta Głównego Policji z dnia 21 czerwca 2017 r. o współdziałaniu Żandarmerii Wojskowej i Policji* (niepublikowane).

¹² W. Mądrzejowski, *Prawne podstawy współdziałania służb i instytucji zwalczających przestępczość zorganizowaną w Polsce*, Kultura Bezpieczeństwa. Nauka-Praktyka-Refleksje nr 29/2018, Kraków 2018, s. 107-140.

¹³ *Porozumienie Komendanta Głównego Policji i Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 17 czerwca 2004 r. w sprawie współdziałania Policji i Straży Granicznej*, Dz. Urz. KGP 2004 nr 11 poz. 58.

powiadamia Policję oraz tryb powiadamiania Policji o tych zdarzeniach i o których Policja powiadamia Straż Graniczną oraz tryb tego powiadamiania.

Zgodnie z Ustawą z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym¹⁴ Straż Ochrony Kolei zobowiązana jest do współdziałania z Policją, a szczegółowe formy współdziałania Straży Ochrony Kolei z Policją określa rozporządzenie w sprawie współdziałania Straży Ochrony Kolei z Policją, Strażą Graniczną i Inspekcją Transportu Drogowego¹⁵.

Współpraca Policji i Państwowej Straży Pożarnej jest realizowana na podstawie Porozumienia między Komendantem Głównym Państwowej Straży Pożarnej a Komendantem Głównym Policji z dnia 12 czerwca 2001 r. o współdziałaniu Państwowej Straży Pożarnej i Policji, w którym strony w zakresie swoich kompetencji zobowiązują się do współpracy polegającej na realizacji wspólnych przedsięwzięć i pomocy w zakresie zapobiegania i usuwania skutków zdarzeń związanych z występowaniem zagrożeń dla życia, zdrowia i bezpieczeństwa ludzi oraz ich mienia i środowiska, których przyczyną są katastrofy naturalne i awarie techniczne, zakłócenia bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz inne miejscowe zagrożenia¹⁶. Współdziałaniem objęte są czynności zwłaszcza z zakresu działań zapobiegawczo-przygotowawczych, organizowania i prowadzenia działań likwidujących zagrożenie na miejscu zdarzenia oraz szkolenie i doskonalenie zawodowe.

Tryb i zakres współpracy Policji ze Służbą Celno-Skarbową i Strażą Graniczną określono w rozporządzeniu w sprawie sposobu wykonywania niektórych czynności przez funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej oraz współpracy Służby Celno-Skarbowej z Policją i Strażą Graniczną¹⁷. W przedmiotowym rozporządzeniu zwraca się uwagę na sposób wykonywania czynności przez funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej w sytuacji: zatrzymywania i przeszukiwania osób, zatrzymywania rzeczy oraz przeszukiwania lokali mieszkalnych, pomieszczeń i innych miejsc, bagażu, ładunku i środków przewozowych; doprowadzania osób zatrzymanych do jednostek Policji lub Straży Granicznej; współpracy Służby Celno-Skarbowej z Policją i Strażą Graniczną.

Państwowa Straż Rybacka współdziała z Policją w sprawach zapobiegania i zwalczania nielegalnego połowu ryb, raków i minogów, a także zwalczania obrotu nielegalnie pozyskanymi rybami, rakami i minogami na podstawie Rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 7 marca 2014 r. w sprawie szczegółowych zasad i warunków współdziałania Państwowej Straży Rybackiej z Policją. W przedmiotowym rozporządzeniu zwraca się szczególną uwagę na zwalczanie nielegalnego połowu i handlu ryb, raków i minogów.

¹⁴ Ustawą z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym, Dz. U. 2003 nr 86 poz. 789 ze zm.

¹⁵ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 29 września 2004 r. w sprawie współdziałania straży ochrony kolei z Policją, Strażą Graniczną i Inspekcją Transportu Drogowego, Dz. U. 2004 nr 223 poz. 2262.

¹⁶ Porozumienia między Komendantem Głównym Państwowej Straży Pożarnej a Komendantem Głównym Policji z dnia 12 czerwca 2001 r. o współdziałaniu Państwowej Straży Pożarnej i Policji (nieopublikowane).

¹⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 lutego 2017 r. w sprawie wykonywania niektórych czynności przez funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej oraz współpracy Służby Celno-Skarbowej z Policją i Strażą Graniczną, Dz. U. 2017 poz. 386.

Współdziałanie pomiędzy instytucjami głównie polega na: podejmowaniu wspólnych akcji patrolowych, udzielania pomocy Policji w prowadzonych akcjach na wodach śródlądowych, podejmowanie wspólnych działań przeciw nielegalnemu pozyskiwaniu i obrotu rybami, rakami i minogami, wymiana informacji o prowadzonych działaniach na wodach śródlądowych, organizowanie wspólnych szkoleń¹⁸.

Również Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe współdziała z Policją w zakresie zwalczania szkodnictwa leśnego oraz zwalczania przestępstw i wykroczeń w tym zakresie, a w szczególności kradzieży drewna i kłusownictwa, utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego na gruntach zarządzanych przez Lasy Państwowe oraz ochrony mienia zarządzanego przez Lasy Państwowe¹⁹.

Ponadto należy zauważyć, że porozumienie o współdziałaniu w przypadku zamachu terrorystycznego podpisali w dniu 21 stycznia 2014 r. szefowie: Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Policji, Straży Granicznej, Żandarmerii Wojskowej i Państwowej Straży Pożarnej. Istotą tego porozumienia jest to, by każda służba wiedziała, co robić w takim przypadku. Dokument jest wynikiem prac podjętych w ramach Międzyresortowego Zespołu ds. Zagrożeń Terrorystycznych i określa zasady współdziałania tych służb na miejscu zdarzenia o charakterze terrorystycznym²⁰.

Podkreślić należy, że w analizowanych regulacjach prawnych zawarte są ogólne kierunki współpracy Policji z podmiotami państwowymi, jednakże delegacje dotyczące współpracy ujęto wycinkowo, w różnym stopniu szczegółowości, niejednokrotnie bez czytelnego charakteru oraz nie tworzą spójnej całości, a ponadto nie są uwzględnione w ustawach dotyczących wszystkich podmiotów państwowych z którymi powinna współpracować Policja w realizacji ustawowych zadań. Delegacje poszczególnych ustaw oraz przepisów wykonawczych do nich, w aspekcie organizacji współpracy nie rozstrzygają w sposób jednoznaczny m.in.: podmiotów odpowiedzialnych za zainicjowanie, nawiązywanie współpracy, kompetencji i zadań organizatorów współpracy, kompetencji nadzorczo-kontrolnych przysługujących współpracującym stronom w przypadku wspólnie realizowanych zadań, wytycznych do planowania oraz wspólnego szkolenia i ćwiczeń, prerogatyw dotyczących kierowania wspólnymi działaniami, brak wspólnego forum np. oceniającego współpracę i modyfikującego kierunki współpracy czy procedur organizacji współpracy.

Ponadto należy zaznaczyć, że podpisanie porozumień jest racjonalnym działaniem, jednakże tymczasowym, niesystemowym i bez przełożenia na wszystkie podmioty państwowe. Tylko częściowo zaspokajają potrzeby podmiotów biorących udział we współpracy, a przyjęte w porozumieniach zasady współpracy są rozproszone i nie stanowią jednolitych uregulowań prawnych. Jednocześnie porozumienia dotyczą jedynie obszarów współpracy

¹⁸ Rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 7 marca 2014 r. w sprawie szczegółowych zasad i warunków współdziałania Państwowej Straży Rybackiej z Policją, Dz. U. 2014 poz. 498.

¹⁹ Rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 1 lipca 2014 r. w sprawie szczegółowych zasad współdziałania Lasów Państwowych z Policją, Dz. U. 2014 poz. 910.

²⁰ Podpisano umowę na wypadek zamachu terrorystycznego, Rzeczpospolita z dnia 22-01-2014.

wynikających z potrzeb stron porozumienia, zatem obejmują ograniczone obszary współpracy. Negatywnym elementem współpracy Policji z podmiotami państwowymi jest brak wspólnych ćwiczeń i szkolenia, zwłaszcza w zakresie walki z terroryzmem w ramach przygotowania do prowadzenia wspólnych akcji, pomimo stosownych zapisów w podpisanych porozumieniach. Usunięcie tego mankamentu należałoby rozpocząć od określenia zakresu wspólnych ćwiczeń i szkoleń, ujęciu ich w rocznych planach szkolenia i następnie konsekwentnym ich realizowaniu. Szczególną rangę należałoby nadać wspólnemu szkoleniu i ćwiczeniom zasobów Policji i podmiotów państwowych zaangażowanych w walkę z terroryzmem. Szkolenie to powinno poprzedzić przyjęcie wspólnych procedur dotyczących wymiany informacji, współdziałania, kierowania i wzajemnych relacji między uczestnikami podczas operacji przeciwterrorystycznej. Organizacja wspólnych ćwiczeń pozwoliłaby na zgranie wszystkich elementów biorących udział w operacji przeciwterrorystycznej, a zatem można domniemywać, że poprawiłaby efektywne działanie podczas sytuacji kryzysowych.

Skuteczność realizacji ustawowych zadań przez Policję zależy również od właściwej współpracy z organizacjami pozarządowymi w różnych obszarach związanych z ochroną bezpieczeństwa ludzi oraz w zapewnieniu bezpieczeństwa i porządku publicznego. Organizacje pozarządowe to dobrowolne zrzeszenie obywateli, którzy swój czas i pracę poświęcają na realizację zadań związanych m.in. z: zapewnieniem porządku i bezpieczeństwa publicznego, ratownictwem, ochroną ludności czy pomocą ofiarom katastrof i klęsk żywiołowych. Nie działają dla osiągnięcia zysku. Uzupełniają działanie terytorialnie rozmieszczonych struktur Policji w powiązaniu z rodzajami lokalnych lub regionalnych zagrożeń. Organizacje pozarządowe realizują swoje zadania na podstawie prawa rozproszonego w różnych ustawach²¹, ale podstawowe zadania zostały określone w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie do których m.in. zaliczono zadania w zakresie: porządku i bezpieczeństwa publicznego, ratownictwa i ochrony ludności, pomocy ofiarom katastrof, klęsk żywiołowych, konfliktów zbrojnych i wojen w kraju i za granicą²².

Podstawy organizacji współpracy Policji z organizacjami pozarządowymi ujęto w ustawie o Policji²³ oraz podpisanych porozumieniach o współpracy. Policja podpisała porozumienia o współpracy m. in. z takimi organizacjami pozarządowymi jak: Górskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe, Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe, Związek Harcerstwa

²¹ Organizacje te działają m.in. na podstawie: *Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach*, Dz. U. 1989 nr 20 poz. 104 ze zm.; *Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, Dz. U. 2003 nr 96 poz. 873 ze zm.; *Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej*, Dz. U. 1991 nr 81 poz. 231 ze zm.; *Ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych*, Dz. U. 2011 nr 208 poz. 1240 ze zm.; *Ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich*, Dz. U. 2011 nr 208 poz. 1241 ze zm.

²² *Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, Dz. U. 2003 nr 96 poz. 873 ze zm.

²³ *Ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji*, Dz. U. 1990 nr 30 poz. 179 ze zm.

Polskiego, Polski Związek Motorowy, Ochotnicza Straż Pożarna, Polski Czerwony Krzyż czy Towarzystwo Przyjaciół Dzieci.

Porozumienie między Komendantem Głównym Policji i Zarządem Głównym Górskiego Ochotniczego Pogotowia Ratunkowego z dnia 5 lutego 2008 r. w sprawie współdziałania Policji z Górskim Ochotniczym Pogotowiem Ratunkowym obejmuje zobowiązanie do współpracy w zakresie działań prewencyjnych dotyczących zapewnienia bezpieczeństwa w górach, prowadzenia wspólnego szkolenia oraz wymiany doświadczeń²⁴. Współdziałanie w zakresie działań zapobiegawczych, przygotowawczych, organizacyjnych i likwidujących zagrożenie dla życia, zdrowia i bezpieczeństwa osób przebywających w górach oraz ich mienia obejmuje w szczególności: inicjowanie i organizowanie wspólnych z Policją działań mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń w górach, udostępnianie podczas wspólnych działań sił i środków, dostosowanie stanowisk kierowania i systemów łączności do wspólnych działań, wzajemne alarmowanie, ostrzeganie i zapewnienie sprawnego obiegu informacji o zaistniałych zdarzeniach oraz bieżące koordynowanie działań obu służb w sytuacjach zagrożeń poprzez powoływane sztaby kryzysowe. Natomiast współdziałanie w zakresie szkolenia i doskonalenia zawodowego obejmuje m.in.: przeprowadzanie wspólnych ćwiczeń i treningów, udostępnianie podczas wspólnych szkoleń sił i środków, wymianę materiałów szkoleniowo-dydaktycznych, prowadzenie kursów w celu wydania oraz weryfikacji uprawnień instruktorskich. Jednocześnie współdziałanie w zakresie wymiany doświadczeń w dziedzinie technik wysokościowych dotyczy organizowania wspólnych zgrupowań szkolno-treningowych, wymianę opinii o przydatności sprzętu wysokościowego oraz wymianę informacji o nowych rozwiązaniach stosowania technik wysokościowych i środków technicznych.

W ramach porozumienia pomiędzy Komendantem Głównym Policji a Prezesem Zarządu Głównego Wodnego Ochotniczego Pogotowia Ratunkowego zawartego w Warszawie dnia 20 czerwca 2007 roku w sprawie współdziałania w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego na wodach i terenach przywodnych strony zobowiązują się do współpracy zmierzającej do poprawy stanu bezpieczeństwa przede wszystkim poprzez: ratowanie życia i zdrowia ludzkiego na wodach śródlądowych i w kąpieliskach morskich, prowadzenia działań profilaktycznych z zakresu bezpieczeństwa nad wodą czy prowadzenia szkoleń ze znajomości obowiązujących przepisów na wodach i ratownictwa wodnego²⁵.

Porozumienie Komendanta Głównym Policji i Naczelnika Związku Harcerstwa Polskiego z dnia 12 lipca 2008 r. w sprawie współpracy jednostek organizacyjnych Policji i Związku Harcerstwa Polskiego dotyczy współpracy w celu poprawy bezpieczeństwa publicznego

²⁴ Porozumienie między Komendantem Głównym Policji i Zarządem Głównym Górskiego Ochotniczego Pogotowia Ratunkowego z dnia 5 lutego 2008 r. w sprawie współdziałania Policji z Górskim Ochotniczym Pogotowiem Ratunkowym, Dz. U. 2008 KGP nr 3 poz. 28.

²⁵ Porozumienie pomiędzy Komendantem Głównym Policji a Prezesem Zarządu Głównego Wodnego Ochotniczego Pogotowia Ratunkowego zawarte w Warszawie dnia 20 czerwca 2007 r. w sprawie współdziałania w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego na wodach i terenach przywodnych, Dz. U. 2007 poz. 106.

oraz bezpieczeństwa dzieci i młodzieży poprzez działania dotyczące m.in.: kształtowania nawyków poszanowania przepisów prawa przez dzieci i młodzież, diagnozowania i zapobiegania negatywnym zjawiskom społecznym i zagrożeniom kryminogennym występującym wśród dzieci i młodzieży czy popularyzowania i realizowania programów profilaktycznych dotyczących zagrożeń oraz sposobów ich unikania.

Policja podpisała z Polskim Związkiem Motorowym wielostronne porozumienie z dnia 9.09.2016 r. dotyczące organizowania i przeprowadzania ogólnopolskich zawodów dla uczniów w zakresie bezpieczeństwa w ruchu drogowym, ale współpraca z tym związkiem dotyczy szerszego współdziałania w zakresie działań na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Pomimo, iż z Ochotniczą Strażą Pożarną nie podpisano porozumienia, to współpraca Policji z tą organizacją pozarządową dotyczy m.in.: udziału w akcjach ratowniczych przeprowadzanych w czasie pożarów, zagrożeń ekologicznych związanych z ochroną środowiska oraz innych klęsk i zdarzeń, informowania ludności o istniejących zagrożeniach pożarowych i ekologicznych oraz sposobach ochrony przed nimi, wykonywanie zadań wynikających z przepisów o ochronie przeciwpożarowej czy działania na rzecz ochrony środowiska. Podobnie z Polskim Czerwonym Krzyżem w zakresie: niesienia pomocy ofiarom i poszkodowanym w klęskach żywiołowych i katastrofach, przygotowania społeczeństwa do właściwych zachowań w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, działania na rzecz ratownictwa i ochrony ludności. Ponadto policja współpracuje z Towarzystwem Przyjaciół Dzieci głównie w zakresie edukacji i działań w zakresie bezpieczeństwa i profilaktyki uzależnień wśród dzieci, w szczególności alkoholizmu i narkomanii. Jednocześnie należy podkreślić, że organizacje pozarządowe uczestniczą w wielu programach organizowanych przez Policję, na wszystkich poziomach jej struktury organizacyjnej a związanych z ochroną bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymywaniem bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Podkreślić należy, że współpraca Policji z pozarządowymi organizacjami ma charakter niesystemowy i opiera się na ustawowym zadaniu Policji dotyczącym organizacji tej współpracy oraz zawartych porozumieniach. Jednakże porozumień nie zawarto z wszystkimi organizacjami mogącymi wypełniać niszowe obszary związane z ochroną bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego, a także wzmocnienia realizacji ustawowych zadań przez Policję. Należy podkreślić, że w wielu przypadkach przyjęte w porozumieniach postanowienia nie są wdrażane w życie lub przestają funkcjonować i można ocenić, że podpisane porozumienie było jedynie faktem medialnym.

Porozumienia zawierane są z woli stron uczestniczących i dotyczą jedynie obszarów współpracy wynikających z potrzeb tych stron, więc obejmują ograniczone obszary, są rozproszone i nie stanowią jednolitych uregulowań prawnych. Dlatego celowym wydaje się prawne ujednoczenie, najlepiej w ramach nowelizacji Ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, poprzez uwzględnienie stosownej delegacji do opracowania aktu wykonawczego, który określałby zasady współpracy organizacji pozarządowych z Policją, sposób finansowania oraz szkolenia tych organizacji i wprowadzałby obowiązek prowadzenia

rejestr organizacji pozarządowych współpracujących z Policją przez stosowną komórkę organizacyjną Policji. Do przedmiotowego rejestru mogłyby być wpisywane organizacje pozarządowe spełniające określone wymogi, a dotyczące profilu działalności, utrzymywania określonej gotowości do działania czy dysponujące odpowiednimi zasobami ludzkimi i sprzętowymi. Rejestr organizacji pozarządowych współpracujących z Policją powinien być prowadzony w Komendzie Głównej Policji i zawierać dane dotyczące nazwy i siedziby organizacji pozarządowej, obszaru i zakresu współpracy z Policją, liczby członków organizacji pozarządowej, wykaz posiadanego sprzętu, czas gotowości i inne niezbędne dane. Ujęcie w przedmiotowym rejestrze powinno upoważniać do pierwszeństwa w dofinansowaniu danej organizacji czy korzystania z bazy szkoleniowej Policji oraz realizacji wspólnych szkoleń i ćwiczeń. Powyższe powinno ujednocilić i poprawić skuteczność działania i efektywność organizacji pozarządowych we wsparciu Policji w zakresie ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego. Policja współpracuje również ze szkołami podstawowymi i średnimi, głównie w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa w placówkach oświatowych oraz działalności dydaktyczno-wychowawczej, propagowania działalności na rzecz bezpieczeństwa publicznego, profilaktyki oraz kształtowania postaw patriotycznych i społecznych, zwłaszcza w odniesieniu do tzw. policyjnych klas mundurowych.

Zapewnienia bezpieczeństwa w placówkach oświatowych dotyczy głównie przeciwdziałaniu i zapobieganiu przestępstwom i czynom karalnym jak m.in.: przestępstwa narkotykowe, kradzież rzeczy, bójki i pobicia, wymuszenia rozbójnicze, zakłócanie porządku publicznego, przestępstwa przeciwko obyczajności, czy związane z uszczerbkiem na zdrowiu. Policja współpracuje ze szkołami podstawowymi i średnimi w zakresie podejmowania działań interwencyjnych i profilaktycznych. Należy podkreślić, że Policja sporadycznie podejmuje działania interwencyjne na terenie placówek dydaktycznych, które powinny być uzgodnione z dyrekcją szkół oraz głównie w sytuacjach, gdy zostaną wyczerpane środki możliwe do zastosowania przez szkołę i w których jej obecność jest konieczna. Działania te są realizowane głównie w przypadku, gdy na terenie szkoły uczeń jest sprawcą, ofiarą czynu karalnego lub gdy nauczyciel podejrzewa, że uczeń jest pod wpływem alkoholu lub narkotyków, czy posiada narkotyki, substancje psychoaktywne lub substancje je przypominające.

W ramach współpracy szkoła i Policja realizują zadania w zakresie profilaktyki zagrożeń. Koordynatorami współpracy powinni być: pedagog/psycholog szkolny oraz specjalista ds. nieletnich właściwej jednostki Policji. Wyznaczone osoby do współpracy powinni wspólnie ustalić wzajemne zasady kontaktu, by móc na bieżąco wymieniać informacje i rozwiązywać problemy związane z bezpieczeństwem i dobrem uczniów. Głównymi metodami współpracy szkół z Policją w tym obszarze są:

- spotkania pedagogów szkolnych, nauczycieli, dyrektorów szkół z zaproszonymi specjalistami ds. nieletnich i patologii, podejmujące tematykę zagrożeń przestępczością oraz demoralizacją dzieci i młodzieży w środowisku lokalnym;

- spotkania tematyczne młodzieży szkolnej z udziałem policjantów m.in. na temat odpowiedzialności nieletnich za popełniane czyny karalne, prawnych aspektów narkomanii, wychowania w trzeźwości itp. oraz z młodszymi uczniami, na temat zasad bezpieczeństwa, zachowań ryzykownych oraz sposobów unikania zagrożeń;
- informowanie Policji o zagrożeniach na terenie szkoły mogących wypełniać znamiona przestępstwa, stanowiących zagrożenie dla życia i zdrowia uczniów oraz przejawach demoralizacji dzieci i młodzieży;
- udzielanie przez Policję pomocy szkole w rozwiązywaniu trudnych, mogących mieć podłoże przestępcze problemów, które zaistniały na terenie szkoły;
- wspólny – szkoły i Policji – udział w lokalnych programach profilaktycznych związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa uczniom oraz zapobieganiem demoralizacji i przestępczości nieletnich²⁶.

Ważnym obszarem współpracy Policji ze szkołami średnimi jest współpraca dotycząca tzw. klas mundurowych, które rozpoczęto tworzyć na podstawie rozporządzenia w sprawie warunków przeprowadzenia działalności innowacyjnej i eksperymentalnej przez publiczne szkoły i placówki²⁷. Zgodnie z założeniami szkoła może wprowadzić zmiany w programach edukacyjnych, organizacji oraz metodach kształcenia. Innowacja umożliwia kształcenie uczniów zgodnie z poszerzonym programem nauczania o zajęcia z zakresu edukacji policyjnej lub proobronnej. Uczniowie policyjnych klas mundurowych:

- poznają zagadnienia dotyczące historii policji, struktury i działań poszczególnych pionów policji, kryminologii i kryminalistyki, jak również poszerzają wiadomości z zakresu Kodeksu Karnego, Kodeksu Wykroczeń, Kodeksu Postępowania Karnego, Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia;
- zdobywają wiedzę z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego, negocjacji czy prewencji;
- są przygotowywani do posługiwania się bronią i ćwiczą elementy musztry;
- są wychowywani w duchu patriotyzmu;
- uczestniczą w obozach sprawnościowych organizowanych w roku szkolnym i podczas wakacji.

Współpraca dotycząca policyjnych klas mundurowych realizowana jest w obszarze dydaktycznym, wychowawczym, metodycznym i organizacyjnym na podstawie zawartych porozumień na poziomie regionalnym i lokalnym pomiędzy jednostkami organizacyjnymi

²⁶ *Poradnik wystandardyzowanych zasad współpracy szkół i placówek z policją*, Gabinet Komendanta Głównego Policji we współpracy z Ministerstwem Edukacji Narodowej, Warszawa 2015, s. 38.

²⁷ *Zob.: Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 9 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków prowadzenia działalności innowacyjnej i eksperymentalnej przez publiczne szkoły i placówki*, Dz. U. 2002 nr 56 poz. 506 ze zm. (uznane za uchylone 1.09.2017); *Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe*, Dz. U. 2017 poz. 60 ze zm.; *Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe*, Dz. U. 2017 poz. 59 ze zm.

Policji a szkołami prowadzącymi przedmiotowe klasy. Współpraca w wspomnianych obszarach polega m.in. na:

- zapraszaniu przedstawicieli jednostek policji na lekcje w charakterze eksperta i prowadzeniu zajęć z szeroko rozumianej tematyki policyjnej,
- udostępnianiu materiałów informacyjnych i pomocy dydaktycznych związanych z treścią i tematem zajęć;
- uczestniczeniu uczniów w przedsięwzięciach organizowanych przez policję i dotyczących specyfiki pracy policyjnej w połączeniu z prezentacją sprzętu policyjnego;
- wymianie doświadczeń dotyczących organizacji, planowania i realizacji programu nauczania;
- organizowaniu wg możliwości obozów szkoleniowych, zwłaszcza w centrach szkoleniowych Policji.

Krokiem w dobrym kierunku w celu ujednoczenia współpracy Policji ze szkołami prowadzącymi policyjne klasy mundurowe i standaryzacji funkcjonowania tych klas na poziomie krajowym jest realizacja zadań koordynacyjnych przez Gabinet Komendanta Głównego Policji, m.in. poprzez: koordynację współpracy ze szkołami prowadzącymi klasy o profilu policyjnym, np. zawieranie porozumień na poziomie lokalnym, określanie zasad użycia policyjnej infrastruktury, np. strzelnic czy zaangażowania policjantów w proces edukacyjny i wychowawczy, przygotowanie zbioru zasad postępowania i zachowania ucznia klasy policyjnej, przygotowanie standardów programu nauczania dla uczniów klas policyjnych czy opracowywanie podręcznika wspierającego program nauczania.

7.3. Współpraca z uczelniami wyższymi

Analiza płaszczyzny współpracy Policji z uczelniami wyższymi pozwala zidentyfikować kilka najistotniejszych obszarów:

- obszar prawny;
- obszar edukacyjny;
- obszar naukowo-badawczy;
- obszar partnersko-projektowy.

Obszar prawny współpracy wynika wprost z przepisów prawa regulujących uprawnienia i obowiązki policjantów i rektora uczelni, w zakresie działań na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego na terenie uczelni. Funkcjonariusze Policji mogą wkroczyć na teren uczelni na wezwanie rektora, uwzględniając jej autonomiczność, z wyjątkiem sytuacji bezpośredniego zagrożenia życia ludzkiego lub klęski żywiołowej. W takim przypadku mają oni obowiązek zawiadomić o tym fakcie niezwłocznie rektora. Niezwłocznie po ustaniu przyczyn interwencji lub na żądanie rektora, policjanci są zobligowani opuścić teren uczelni. Eksterytorialność terenu uczelni, w skład którego wchodzi również inne, leżące poza zabudowaniami dydaktycznymi czy administracyjnymi, obiekty, jak na przykład miasteczka studenckie, a także rola rektora, niejednokrotnie budziła kontrowersje, które powstawały na płaszczyźnie kompetencyjnej co do możliwości lub jej braku przeprowadzenia interwencji policyjnej na terenie uczelni. „Azyl” dla studentów ma swoje korzenie w średniowieczu, jednak interes publiczny związany z poczuciem i zapewnieniem bezpieczeństwa powinien mieć pierwszeństwo przed tradycją. W celu uniknięcia sporów kompetencyjnych, wiele uczelni reguluje kontrowersyjne kwestie w drodze porozumień. Od 2010 roku Komendant Wojewódzki Policji w Katowicach zawarł tego typu porozumienia (aneksowane w przypadku zmian personalnych) z rektorami: Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach, Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, a także Akademii Wychowania Fizycznego w Katowicach Porozumienia z UŚ i AWF są niemal jednobrzmiące²⁸, powtarzające regulacje ustawowe, a dodatkowo wskazujące

²⁸ Por.: Porozumienie zawarte w Katowicach w dniu 11 maja 2010 r. pomiędzy Rektorem Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach a Komendantem Wojewódzkim Policji w Katowicach w sprawie zasad postępowania w przypadku wezwania i wkroczenia Policji na teren Uczelni, ze zm.; Porozumienie zawarte w Katowicach w dniu 17 kwietnia 2013 r. pomiędzy Rektorem Akademii Wychowania Fizycznego w Katowicach a Śląskim Komendantem Wojewódzkim Policji w sprawie zasad postępowania w przypadku wezwania i wkroczenia Policji na teren Uczelni, ze zm.

osoby upoważnione przez rektorów do wezwania na teren uczelni funkcjonariuszy Policji (z danymi kontaktowymi), osoby upoważnione z ramienia Policji do informowania uczelni o tym fakcie (z danymi kontaktowymi), a także procedury przekazywania informacji. Porozumienia jednostronnie nakładają obowiązki na przedstawicieli Policji, nie wskazując obowiązku po stronie uczelni do niezwłocznego przekazania informacji o popełnionym na jej terenie przestępstwie, pomimo takiego obowiązku wskazanego w *Kodeksie postępowania karnego*, gdzie nakłada się obowiązek na instytucje publiczne powiadamiania prokuratury lub Policji o przestępstwie ściganym z urzędu²⁹. Wskazana zarówno w ustawie, jak i w porozumieniach forma powiadomienia, poprzez „wezwanie” ma charakter fakultatywny, a nie obligatoryjny, zatem to rektor lub osoby przez niego upoważnione decydują, czy w przypadku naruszenia prawa wzywać, czy nie wzywać funkcjonariuszy Policji. Jeżeli wezwanie Policji nastąpiło przez osobę nieupoważnioną przez rektora, nawet w przypadku kontraktowych służb ochrony uczelni, wymagana jest zgoda na przeprowadzenie interwencji, przy czym upoważnienie do wezwania Policji obejmuje wyłącznie przypadki zagrożenia zdrowia ludzkiego, kradzieży oraz dewastacji mienia lub zakłócenia porządku publicznego, wszelkie pozostałe przestępstwa, w tym o charakterze gospodarczym, są wyłączone z tego katalogu (Policja nie może być wezwana na teren uczelni). Pojawia się zatem pytanie, jak przeprowadzić postępowanie przygotowawcze i zabezpieczyć dowody przestępstwa, jeżeli nawet w przypadku wezwania, czynności muszą być zakończone na żądanie rektora. Nowelizacja porozumienia z UŚ w Katowicach z 2016 roku dała co prawda możliwość patrolowania terenu uczelni funkcjonariuszom Policji, ale bez możliwości wchodzenia do budynków. Mniej rygorystyczne postanowienia w zakresie wezwania na teren uczelni Policji zawiera Porozumienie KWP w Katowicach z Rektorem Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach³⁰. Wytyczne stanowiące załącznik do Porozumienia, poszerzają procedury wezwania Policji, wskazane w dwóch wcześniejszych porozumieniach, ustalając jeden numer alarmowego telefonu uczelni do przyjmowania zgłoszeń lub zapytań o możliwość interwencji oraz dające de facto możliwość wezwania przez każdą osobę spoza wykazu uprawnionych, jednak w tym przypadku Policja jest zobligowana do zweryfikowania zgłoszenia z osobą uprawnioną. Należy podkreślić, że ustawie o Policji jak również w *Prawie o szkolnictwie wyższym i nauce* nie określono szczegółowych kompetencji Policji wobec uczelni³¹, pomimo że w *Prawie o szkolnictwie wyższym* z 2005 roku były one ogólnie określone³².

²⁹ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – *Kodeks postępowania karnego*, Dz. U. 1997 nr 89 poz. 555 ze zm., art. 304 § 2.

³⁰ *Porozumienie o współpracy RO-RU-416/2011 z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie zasad postępowania w przypadku wezwania i wkroczenia Policji na teren Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*.

³¹ Zob.: Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, Dz. U. 1990 nr 30 poz. 179 ze zm.; Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce*, Dz. U. 2018 poz. 1668 ze zm.

³² Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. *Prawo o szkolnictwie wyższym*, Dz. U. 2005 nr 164 poz. 1365 ze zm., art. 227 (uchylona 1.10.2018).

W ramach opisywanego obszaru bezpieczeństwa, śląska Policja na podstawie porozumień współpracuje również merytorycznie z uczelniami wyższymi na rzecz lokalnej społeczności. Przykładem mogą być wspólne działania KWP w Katowicach oraz UŚ w Katowicach na rzecz pomocy ofiarom przestępstw³³, poprzez wsparcie przez studentów na zasadach wolontariatu, punktów pomocowych. W ramach współpracy, KWP w Katowicach realizuje szkolenia dla studentów i absolwentów uczelni z zakresu pomocy psychologicznej i prawnej, a Uniwersytet rozpropagowuje informację i kieruje swoich studentów do placówek pomocowych. Obszar edukacyjny współpracy z uczelniami wyższymi prowadzony jest w zakresie przygotowania kandydatów do służby w Policji³⁴. Komendant Główny Policji może zawierać porozumienia ze szkołami wyższymi prowadzącymi studia na kierunku prawo, administracja, bezpieczeństwo wewnętrzne i bezpieczeństwo narodowe o realizacji w ramach tych kierunków treści kształcenia wybranych z programu szkolenia zawodowego podstawowego policjantów. Uczelnie wyższe przyjmują na siebie zobowiązanie realizacji treści kształcenia przede wszystkim o charakterze teoretycznym, przez co najmniej 259 godzin. Uczelnie mogą, chcąc optymalnie przygotować swoich absolwentów do udziału w zawodowym szkoleniu podstawowym, a tym samym w przyszłości do wykonywania zawodu policjanta, przeznaczyć więcej czasu na realizację przedmiotowych treści. Absolwenci określonych kierunków studiów, na podstawie informacji o ukończeniu minimalnego zakresu treści kształcenia programu zawodowego szkolenia podstawowego, umieszczonej w suplemencie stanowiącym załącznik do dyplomu ukończenia studiów wyższych, są uprawnieni do odbycia trwającego 92 dni szkolenia zawodowego podstawowego, realizowanego w jednostkach szkoleniowych Policji. Porozumienie podpisało 57 uczelni, których wykaz stanowi załącznik 2.

Oprócz aktywności na poziomie centralnym, prowadzona jest również współpraca na poziomie regionalnym, KWP w Katowicach i UŚ w Katowicach współpracują w oparciu o porozumienie o wzajemnej współpracy naukowo-dydaktycznej³⁵. Zakres współpracy obejmuje realizację programów kształcenia w obszarze nauk prawnych, nauk o bezpieczeństwie oraz metodyki sportów i specjalności obronnych, w zakresie zgłaszanych przez KWP w Katowicach potrzeb i przy udziale jej kadry w procesie dydaktycznym, jak również organizowaniu tematycznych szkoleń i seminariów, a także debat społecznych. Na podstawie porozumienia, studenci UŚ w Katowicach mogą odbywać praktyki studenckie w komórkach organizacyjnych śląskiej Policji. Podobny zakres współpracy, poszerzony o prace badawczo-rozwojowe oraz możliwość korzystania przez policjantów z zaplecza

³³ Porozumienie o wzajemnej współpracy zawarte w dniu 29 września 2014 r. pomiędzy Komendą Wojewódzką Policji w Katowicach a Uniwersytetem Śląskim.

³⁴ Rozporządzenia 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. 2007 nr 126 poz. 877 ze zm., § 3 ust. 2.

³⁵ Porozumienie o wzajemnej współpracy naukowo dydaktycznej zawarte w dniu 29 października 2014 r. w Katowicach pomiędzy Komendą Wojewódzką Policji w Katowicach a Uniwersytetem Śląskim w Katowicach.

techniczno-szkoleniowego uczelni, został określony w Porozumieniu z Akademią Wychowania Fizycznego w Katowicach³⁶.

Dużym przedsięwzięciem w obszarze naukowo-badawczym współpracy było przeprowadzenie w 2005 roku badań opinii społecznej wśród mieszkańców województwa śląskiego na łącznej próbie ponad 3800 respondentów. Badanie realizowane było przy współpracy z kadrami naukową i studentami Wydziału Socjologii Uniwersytetu Śląskiego w oparciu o porozumienie zawarte na czas realizacji badania w zakresie opinii na temat pracy śląskiego garnizonu Policji³⁷. Na podstawie wyników analizy stanu bezpieczeństwa we wszystkich jednostkach terenowych śląskiej Policji, podzielonych na trzy kategorie obszarów: bezpiecznych, średnio bezpiecznych i niebezpiecznych dokonano losowego wyboru ulic, na których studenci, pod opieką przedstawicieli KWP w Katowicach prowadzili w różnych porach dnia (również popołudniu, aby wyeliminować udział w badaniu jedynie osób bezrobotnych i emerytów) badania metodą *random rout* (co siódme gospodarstwo domowe), z wykorzystaniem kwestionariusza ankiety wypełnianej przez ankietera, po odczytaniu pytania (wywiad kwestionariuszowy). Udział studentów w badaniu poprzedzony był szkoleniem przeprowadzonym przez kadrami dydaktyczną uczelni oraz przedstawiciela KWP w Katowicach, a studenci – ankietery posiadali wystawione przez Komendanta Wojewódzkiego Policji w Katowicach imienne pełnomocnictwa do przeprowadzenia badania. Zbieranie materiału empirycznego trwało bez mała 2 miesiące z uwagi na fakt, iż codziennie grupa studentów odwiedzała teren podległy tylko jednej jednostce Policji, z wykorzystaniem autokaru KWP. Zebrane dane, zostały następnie wprowadzone przez pracownika uczelni do systemu SPSS, a po przetworzeniu kadra naukowa w składzie pięciu osób opracowała raport końcowy, sygnowany przez dziekana wydziału. Raport został rozpowszechniony podczas konferencji naukowej, a także służył przez kilka lat do wypracowania kierunków działań śląskiej Policji według założeń analizy SWOT. Wyniki współpracy przyniosły duże korzyści dla Policji województwa śląskiego przy minimalnych nakładach finansowych (koszt paliwa autobusu). Nigdy wcześniej ani potem podobne badanie nie było realizowane w żadnym innym garnizonie Policji. W bieżącym roku, podjęto wstępne rozmowy, aby podobne przedsięwzięcie przeprowadzić przy współpracy z Politechniką Śląską, jednak w przypadku porozumienia badania realizowane byłyby dopiero w roku następnym.

Współpraca w omawianym obszarze realizowana jest nie tylko *ad hoc*, ale również bezterminowo, nie wskazując ram czasowych czy konkretnego tematu badawczego.

³⁶ Porozumienie o wzajemnej współpracy naukowo-dydaktycznej zawarte w dniu 25 września 2017 r. w Katowicach pomiędzy Komendą Wojewódzką Policji w Katowicach a Akademią Wychowania Fizycznego w Katowicach.

³⁷ Porozumienie zawarte w dniu 11 maja 2005 r. pomiędzy Komendą Wojewódzką Policji w Katowicach a Uniwersytetem Śląskim w Katowicach dotyczące przeprowadzenia badań opinii publicznej z zakresu zaufania, oceny i oczekiwań społecznych stawianych śląskiej Policji przez mieszkańców województwa śląskiego.

Wspomniane wcześniej porozumienia z AWF oraz Politechniką Śląską³⁸ zakładają wspólne zgłaszanie potrzeb i propozycji w zakresie badań i projektów naukowych, badawczych i badawczo-rozwojowych, wspólnego opracowywania ich koncepcji, realizacji oraz raportów, a także dostarczania niezbędnych do badań informacji. Na podstawie porozumień, środowisko akademickie kilkakrotnie przeprowadzało badania w obszarze bezpieczeństwa, korzystając z wiedzy i doświadczeń środowiska policyjnego, którego przedstawiciele byli respondentami badań zarówno ilościowych jak i jakościowych.

Nowa perspektywa finansowa UE na lata 2014-2020 dała możliwość aplikowania do Komisji Europejskiej o finansowanie w 100% przedsięwzięć o charakterze naukowo-badawczym, przy czym komponent teoretyczny, reprezentowany przez kadre naukową uczelni wyższych, powinien być uzupełniony przez komponent praktyczny, reprezentowany przez instytucje administracji publicznej. Właściwa synergia i współpraca między tymi dwoma komponentami ma zapewnić efektywne wykorzystanie funduszy na rozwój najbardziej newralgicznych problemów społecznych, w tym kwestii bezpieczeństwa. Flagowym programem jest tutaj Horyzont 2020, w którym inicjatorem współpracy może być tylko uczelnia wyższa, w partnerstwie z instytucją publiczną. Wymogiem formalnym jest również pozyskanie odpowiedniej liczby partnerów z zagranicy. Znaczna część ogłaszanych przez KE w ramach tego programu konkursów, dotyczy kwestii bezpieczeństwa, dlatego Policja jest naturalnym partnerem w tego typu projektach. W przypadku Horyzontu 2020 umowy partnerskie zawierane są jednorazowo, *ad hoc*, na wspólne aplikowanie o środki finansowe, realizację i rozliczenie projektu. Od 2014 roku KWP w Katowicach kilkakrotnie była zapraszana w charakterze partnera przez podmioty zagraniczne oraz krajowe. Niestety, dotychczas żaden z partnerskich projektów nie uzyskał dofinansowania. Horyzont 2020 nie jest jedynym programem, w ramach którego możliwe jest zawiązanie wspólnego konsorcjum projektowego pomiędzy Śląską Policją a uczelniami wyższymi. Kolejnym przykładem jest międzynarodowy program Erasmus+ dedykowany dla sektora dydaktycznego, zarówno uczniów, studentów, jak i kadry dydaktycznej lub zarządzającej, a także dla trenerów. Jest finansowany w 100%, a kluczową formą aktywności są wymiany stażowe i wizyty studyjne. W ramach programu możliwe jest również zawiązanie partnerstwa strategicznego. Specjalną formą wsparcia finansowego dedykowanego wyłącznie dla Policji jest Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego (Policja) funkcjonujący na poziomie krajowym i komisyjnym. W tym drugim przypadku, zazwyczaj wymagane jest partnerstwo co najmniej 3 podmiotów z 3 różnych krajów UE. Śląska Policja trzykrotnie podjęła działania zmierzające do wspólnego aplikowania w ramach komponentu komisyjnego, w tym dwukrotnie partnerami były uczelnie wyższe z Polski i zagranicy. Z uwagi na złożoność projektu i wycofanie się przed złożeniem wniosku aplikacyjnego zagranicznych partnerów projektu, finalnie złożono tylko jeden wniosek aplikacyjny, który nie uzyskał

³⁸ Porozumienie o współpracy zawarte dnia 4 stycznia 2017 r. pomiędzy Politechniką Śląską a Komendą Wojewódzką Policji w Katowicach.

dofinansowania. Również na gruncie rodzimym promowane są rozwiązania wspierające współpracę środowiska naukowego i praktycznego. W ubiegłym roku Narodowe Centrum Badań i Rozwoju ogłosiło konkursy w ramach programu GOSPOSTRATEG, stworzonego do rozwoju i wzmacniania potencjału gospodarczego kraju, poprzez wdrażanie myśli naukowo-technicznej w kluczowych dziedzinach gospodarki. Z punktu widzenia organizacyjnego GOSPOSTRATEG jest odwrotnością Horyzontu 2020, ponieważ w tym przypadku inicjatorem, który może złożyć wniosek aplikacyjny może być wyłącznie podmiot administracji publicznej, jednak musi zawiązać partnerstwo z uczelnią wyższą. Program jest nowatorski, jednak tak naprawdę wspiera tylko środowisko akademickie, bowiem finansowany jest do etapu realizacji badań w ramach projektu, nie przewidując wsparcia na etapie wdrożenia wypracowanych rozwiązań. Z tego powodu, pomimo trzech propozycji złożonych przez podmioty naukowo-badawcze, w tym dwie uczelnie wyższe, śląska Policja nie złożyła wniosków o dofinansowanie w ramach tego programu. Możliwość uzyskania środków finansowych na nowatorskie rozwiązania w dziedzinie bezpieczeństwa jest dużym atutem zarówno dla Policji jak i uczelni wyższych, dlatego obszar partnersko-projektowy współpracy będzie się rozwijał również w przyszłości.

Bibliografia

Opracowania zwarte:

- Kożuch B., *Nauka o organizacji*, Warszawa 2008.
- Mądrzejowski W., *Prawne podstawy współdziałania służb i instytucji zwalczających przestępczość zorganizowaną w Polsce*, Kultura Bezpieczeństwa. Nauka-Praktyka-Releksje nr 29/2018, Kraków 2018.

Przepisy prawa:

- *Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe*, Dz.U. 2017 poz. 60 ze zm.
- *Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe*, Dz.U. 2017 poz. 59 ze zm.
- *Ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie i ratownictwie w gofrach i na zorganizowanych terenach narciarskich*, Dz.U. 2011 nr 208 poz. 1241 ze zm.
- *Ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych*, Dz.U. 2011 nr 208 poz. 1240 ze zm.
- *Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, Dz.U. 2003 nr 96 poz. 873 ze zm.
- *Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej*, Dz.U. 1991 nr 81 poz. 231 ze zm.
- *Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym*, Dz.U. 2005 nr 164 poz. 1365 ze zm., art. 227 (uchylona 1.10.2018).
- *Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych*, Dz.U. 1997 nr 123 poz. 779 ze zm.

- *Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego*, Dz.U. 1997 nr 89 poz. 555 ze zm.
- *Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach*, Dz.U. 1989 nr 20 poz. 104 ze zm.
- *Ustawą z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym*, Dz.U. 2003 nr 86 poz. 789 ze zm.
- *Ustawy z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym*, Dz.U. 2002 nr 113 poz. 985 ze zm.
- *Ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych*, Dz.U. 2001 nr 123 poz. 1353 ze zm.
- *Ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji*, Dz.U. 1990 nr 30 poz. 179 ze zm.
- *Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce*, Dz.U. 2018 poz. 1668 ze zm.
- *Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 9 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków prowadzenia działalności innowacyjnej i eksperymentalnej przez szkoły i placówki*, Dz.U. 2002 nr 56 poz. 506 ze zm. (uchylone).
- *Rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 7 marca 2014 r. w sprawie szczegółowych zasad i warunków współdziałania Państwowej Straży Rybackiej z Policją*, Dz.U. 2014 poz. 498.
- *Rozporządzenia 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. 2007 nr 126 poz. 877 ze zm.
- *Rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 1 lipca 2014 r. w sprawie szczegółowych zasad współdziałania Lasów Państwowych z Policją*, Dz.U. 2014 poz. 910.
- *Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 29 września 2004 r. w sprawie współdziałania straży ochrony kolei z Policją, Strażą Graniczną i Inspekcją Transportu Drogowego*, Dz.U. 2004 nr 223 poz. 2262.
- *Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 grudnia 2009 r. w sprawie form współpracy straży gminnej (miejskiej) z Policją oraz sposobu informowania wojewody o tej współpracy*, Dz.U. 2009 nr 220 poz. 1732.
- *Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 grudnia 2009 r. w sprawie trybu sprawowania nadzoru nad działalnością straży gminnych (miejskich)*, Dz.U. 2009 poz. 1733.
- *Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 grudnia 2009 r. w sprawie szkolenia podstawowego strażników gminnych (miejskich)*, Dz.U. 2009 nr 220 poz. 1731.
- *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. 2016 poz. 1090.

- *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 lutego 2017 r. w sprawie wykonywania niektórych czynności przez funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej oraz współpracy Służby Celno-Skarbowej z Policją i Strażą Graniczną, Dz.U. 2017 poz. 386.*
- *Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2013 r. w sprawie szczegółowych zasad użycia oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w czasie stanu wyjątkowego, Dz.U. 2013 poz. 1733.*
- *Rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 2 lipca 2018 r. w sprawie współdziałania Żandarmerii Wojskowej z organami uprawnionymi do wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych, prowadzenia dochodzeń w sprawach o przestępstwa, a także z organami, którym przysługują uprawnienia oskarżyciela publicznego, oraz z organami uprawnionymi do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego w sprawach o wykroczenia, Dz.U. 2018 poz. 1334.*

Inne:

- *Poradnik wystandaryzowanych zasad współpracy szkół i placówek z Policją, Gabinet Komendanta Głównego Policji we współpracy z Ministerstwem Edukacji Narodowej, Warszawa 2015.*
- *Porozumienia między Komendantem Głównym Państwowej Straży Pożarnej a Komendantem Głównym Policji z dnia 12 czerwca 2001 r. o współdziałaniu Państwowej Straży Pożarnej i Policji (niepublikowane).*
- *Porozumienie Komendanta Głównego Policji i Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 17 czerwca 2004 r. w sprawie współdziałania Policji i Straży Granicznej, Dz. Urz. KGP 2004 nr 11 poz. 58.*
- *Porozumienie Komendanta Głównego Żandarmerii Wojskowej i Komendanta Głównego Policji z dnia 21 czerwca 2017 r. o współdziałaniu Żandarmerii Wojskowej i Policji (niepublikowane).*
- *Porozumienie między Komendantem Głównym Policji i Zarządem Głównym Górskiego Ochotniczego Pogotowia Ratunkowego z dnia 5 lutego 2008 r. w sprawie współdziałania Policji z Górskim Ochotniczym Pogotowiem Ratunkowym, Dz.U. 2008 KGP nr 3 poz. 28.*
- *Porozumienie o współpracy RO-RU-416/2011 z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie zasad postępowania w przypadku wezwania i wkroczenia Policji na teren Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach.*
- *Porozumienie o współpracy zawarte dnia 4 stycznia 2017 r. pomiędzy Politechniką Śląską a Komendą Wojewódzką Policji w Katowicach.*
- *Porozumienie o wzajemnej współpracy naukowo-dydaktycznej zawarte w dniu 29 października 2014 r. w Katowicach pomiędzy Komendą Wojewódzką Policji w Katowicach a Uniwersytetem Śląskim w Katowicach.*
- *Porozumienie o wzajemnej współpracy naukowo-dydaktycznej zawarte w dniu 25 września 2017 r. w Katowicach pomiędzy Komendą Wojewódzką Policji w Katowicach a Akademią Wychowania Fizycznego w Katowicach.*

- *Porozumienie o wzajemnej współpracy zawarte w dniu 29 września 2014 r. pomiędzy Komendą Wojewódzką Policji w Katowicach a Uniwersytetem Śląskim.*
- *Porozumienie pomiędzy Komendantem Głównym Policji a Prezesem Zarządu Głównego Wodnego Ochotniczego Pogotowia Ratunkowego zawarte w Warszawie dnia 20 czerwca 2007 r. w sprawie współdziałania w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego na wodach i terenach przywodnych, Dz.U. 2007 poz. 106.*
- *Porozumienie z dnia 20 kwietnia 2005 r. w sprawie współdziałania Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej z Policją w zakresie przeciwdziałania sytuacjom kryzysowym, Dz. Urz. MON 2005 nr 10.*
- *Porozumienie zawarte w dniu 11 maja 2005 r. pomiędzy Komendą Wojewódzką Policji w Katowicach a Uniwersytetem Śląskim w Katowicach dotyczące przeprowadzenia badań opinii publicznej z zakresu zaufania, oceny i oczekiwań społecznych stawianych śląskiej Policji przez mieszkańców województwa śląskiego.*
- *Porozumienie zawarte w Katowicach w dniu 11 maja 2010 r. pomiędzy Rektorem Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach a Komendantem Wojewódzkim Policji w Katowicach w sprawie zasad postępowania w przypadku wezwania i wkroczenia Policji na teren Uczelni, ze zm.*
- *Porozumienie zawarte w Katowicach w dniu 17 kwietnia 2013 r. pomiędzy Rektorem Akademii Wychowania Fizycznego w Katowicach a Śląskim Komendantem Wojewódzkim Policji w sprawie zasad postępowania w przypadku wezwania i wkroczenia Policji na teren Uczelni, ze zm.*

Część VIII

Diagnoza współpracy Policji w wymiarze międzynarodowym

8.1. Charakterystyka zagranicznych podmiotów policyjnych

Międzynarodowa współpraca policji prowadzona jest w oparciu o rozwiązania ponadnarodowe (regulowane aktami prawnymi organów i instytucji Unii Europejskiej), międzynarodowe (regulowane umowami bilateralnymi i multilateralnymi), każdorazowo z uwzględnieniem rozwiązań państw sygnatariuszy. W opracowaniu przedstawiono nie tylko strukturę organizacyjną policji państw sąsiadujących z województwem śląskim: Republiki Czeskiej i Republiki Słowackiej, ale także kwestie dotyczące funkcjonowania najbardziej rozpoznawalnych podmiotów policyjnego prawa międzynarodowego: Interpolu i Europolu, a także rozwiązań w ramach Układu z Schengen. Dopełnieniem jest przedstawienie funkcjonowania wspólnych placówek unijnych państw sąsiadujących, a także międzynarodowego centrum szkoleniowego CEPOL (ang. *European Union Agency for Law Enforcement Training* – Agencja Unii Europejskiej ds. Szkoleń w zakresie egzekwowania prawa).

Czeska policja podporządkowana jest Ministerstwu Spraw Wewnętrznych Republiki Czeskiej. Prezydium policji zarządzane jest przez Prezydenta Generalnego Policji Republiki Czeskiej, którego wspiera trzech zastępców. Siedziba znajduje się w Pradze i składa się z 18 komórek nadzorujących, koordynujących i wspomagających działania czeskiej policji. W Czechach funkcjonuje 14 komend szczebla regionalnego, których obszar odpowiedzialności pokrywa się z podziałem administracyjnym kraju (wyjątek stanowi Praga, w której siedzibę mają Regionalna Dyrekcja dla miasta Praga – odpowiednik Komendy Stołecznej Policji w Warszawie, a także Regionalna Dyrekcja dla regionu środkowo-czeskiego). Regionalne dyrekcje czeskiej policji mają swoje siedziby w następujących miastach: Praga, Czeskie Budziejowice, Brno, Karlove Vary, Hradec Kralove, Liberec, Ostrawa, Ołomuniec, Pardubice, Pilzno, Uście nad Łabą, Igłowa oraz Zlin¹.

Centralną instytucją Policji Republiki Słowackiej jest Prezydium Korpusu Policji w Bratysławie, któremu podlega 8 komend porównywalnych do poziomu wojewódzkich w Polsce. Każda komenda szczebla regionalnego nadzoruje i koordynuje pracę komend powiatowych w poszczególnych częściach administracyjnych państwa (Słowacja podzielona jest na 8 części administracyjnych: Kraj bratysławski, Kraj trnawski, Kraj trenczyński, Kraj nitrzański,

¹ Szerzej na temat organizacji, zadań, funkcjonowania oraz rang policyjnych czeskiej policji w internetowej broszurze file:///home/pi/Downloads/Policie_%C4%8Cesk%C3%A9_republiky_2017.pdf [07.09.2018].

Kraj żyliński, Kraj bańskobystrzycki, Kraj preszowski, Kraj koszycki), których w Słowacji jest 53, a im z kolei podlegają komisariaty (228 komisariatów na terenie całego kraju)².

Interpol, czyli Międzynarodowa Organizacja Policji Kryminalnych jest obecnie jedną z największych organizacji międzynarodowych na świecie. Siedziba główna Interpolu znajduje się w Lyonie, gdzie umiejscowiony jest Sekretariat Generalny, pracujący 24 godziny na dobę, 7 dni w tygodniu, zapewniając centralny punkt kontaktowy dla krajów członkowskich. W strukturach Sekretariatu Generalnego wyodrębniono Centrum Dowodzenia i Koordynacji Interpolu, którego głównym zadaniem jest koordynacja ważnych przedsięwzięć realizowanych przez kilka państw członkowskich oraz zapewnienie pomocy i wsparcia krajów członkowskich podczas sytuacji kryzysowych, jak również imprez masowych. Sieć biur krajowych jest dodatkowo wspomagana przez 7 biur regionalnych. Głównymi obszarami aktywności organizacji są: zwalczanie przestępczości narkotykowej i zorganizowanej, a także związanej z użyciem CBRNE (ang. *Chemical, Biological, Radiological, Nuclear, and high yield Explosives* – wysoko wydajne materiały wybuchowe chemiczne, biologiczne, radiologiczne i jądrowe), zwalczanie przestępczości ekonomicznej, korupcji, przestępczości w sporcie, środowisku naturalnym, wymierzonej w dzieci, poszukiwanie zbiegłych przestępców, zwalczanie terroryzmu oraz zwalczanie handlu ludźmi. Zarówno sprawność, jak i koordynacja działań na poziomie globalnym, wymaga funkcjonowania sprawnego systemu bazy danych, umożliwiającego szybki podgląd oraz wprowadzanie informacji (również na poziomie regionalnym przez komendy wojewódzkie policji) w aspekcie wymiany informacji, jak i charakterystycznym dla tej organizacji systemem not.

Europol jest agencją Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Ścigania, finansowaną z budżetu ogólnego Komisji Europejskiej, której podstawowym zadaniem jest wspieranie państw członkowskich UE w zapobieganiu i zwalczaniu terroryzmu oraz przestępczości zorganizowanej i innych form przestępczości poważnej o charakterze międzynarodowym, poprzez dostarczanie analiz strategicznych i kryminalnych oraz udzielanie wsparcia finansowego. Każda jednostka krajowa oddelegowuje do Europolu co najmniej jednego oficera łącznikowego, który pełni funkcję krajowego punktu kontaktowego. Europol realizuje swoje zadania zarówno na poziomie strategicznym jak i operacyjnym. W zakresie strategicznym do głównych jego produktów należą oceny zagrożenia przestępczością, oceny ryzyka, raporty dotyczące zjawisk przestępczości w jej konkretnych obszarach lub regionie. W zakresie operacyjnym Europol współpracuje z krajami przede wszystkim w ramach tzw. AWF (ang. *Analytical Working Files* – Analitycznych Plików Roboczych), czyli plików dotyczących poszczególnych rodzajów przestępstw, w których gromadzone są dane pochodzące z państw w nich uczestniczących³.

² J. Dworzecki, *Korpus policji w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego Republiki Słowackiej* [w:] A. Urbanek (red.), *Wybrane problemy bezpieczeństwa. Aspekty społeczno-ideologiczne*, Słupsk 2013, s.133-170.

³ *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/794 z dnia 11 maja 2016 r. w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Ścigania (Europol), zastępujące i uchylające decyzje Rady 2009/371/*

Współpraca międzynarodowa policji prowadzona jest również pomiędzy państwami Układu z Schengen, który to Układ, co prawda nie doprowadził do powstania zinstytucjonalizowanej formy współpracy (organizacji, agendy, instytucji, organu, itp.), jednakże stworzył w jego ramach platformy wymiany informacji. Pełna wymiana informacji posiada ogromne znaczenie na płaszczyźnie międzynarodowej, a ponadto jest najczęstszą formą prowadzonej współpracy (sprawdzenia w międzynarodowej bazie dokonywane są każdorazowo przy podejmowaniu interwencji i sprawdzaniu osoby w dostępnych policji systemach baz danych). W 1990 roku utworzono Systemu Informacyjnego Schengen (ang. *Schengen Information System* – SIS) jako narzędzie rekompensujące zniesienie wewnętrznych granic państw członkowskich. W 2006 roku wprowadzono ulepszony system drugiej generacji jako SIS II. Wprowadzenie systemu nowej generacji (SIS II) jest realizacją podstawowych priorytetów wszystkich Państw Członkowskich UE i ma na celu możliwie najszerokie wykorzystanie instrumentów i mechanizmów będących w rękach Unii Europejskiej, w związku ze zwalczaniem przestępczości oraz zapewnieniem poczucia bezpieczeństwa, przy jednoczesnym zachowaniu zasady swobody przepływu osób. Jest to największa w Europie baza danych, w której przetwarzane są określone przepisami kategorie danych: osób i przedmiotów, poszukiwanych i wprowadzanych do systemu przez państwa strefy Schengen. SIS II jest wielkoskalowym systemem informatycznym, który stworzono jako środek kompensacyjny w związku ze zniesieniem kontroli na granicach wewnętrznych i został wprowadzony we wszystkich państwach członkowskich UE, z wyjątkiem Chorwacji, Cypru i Irlandii, a także w czterech państwach stowarzyszonych: Islandii, Norwegii, Szwajcarii i Liechtensteinie. Zawiera dwie szeroko rozumiane kategorie informacji w postaci wpisów, które dotyczą: po pierwsze, osób poszukiwanych w celu aresztowania, zaginionych, poszukiwanych do celów postępowania sądowego, kontroli niejawnych lub szczególnych kontroli, bądź też obywateli państw trzecich podlegających odmowie pozwolenia na wjazd lub pobyt w strefie Schengen i po drugie przedmiotów, takich jak pojazdy, dokumenty, karty kredytowe, przeznaczone do zajęcia lub szczególnych kontroli. SIS II jest systemem, w którym dokonywane są wpisy zawierające tylko podstawowe informacje na temat osób lub przedmiotów. Do podjęcia konkretnych działań po uzyskaniu wykrycia przez służbę/organ, niezbędne są dodatkowe informacje tzw. informacje uzupełniające, które pozwalają m.in. na potwierdzenie tożsamości (w przypadku osoby) lub prawidłową identyfikację przedmiotu⁴.

Kolejnym istotnym z punktu widzenia współpracy międzynarodowej policji zagadnieniem, jest funkcjonowanie nadgranicznych wspólnych placówek zwanych również centrami

WSiSW, 2009/934/WSiSW, 2009/935/WSiSW, 2009/936/WSiSW i 2009/968/WSiSW. Dz. Urz. UE 2016 L 135/53, z dnia 24.5.2016.

⁴ <http://katowice.szkolapolicji.gov.pl/spk/publikacje/77245,Wydawnictwa.html> publikacja Project Summary Prevention of and Fight against Crime Programme ISEC 2007-2013 *The use of existing information systems to increase the efficiency of cross-border information exchange and effectiveness of crime prevention*, s. 51 [dostęp:12.08.2018].

współpracy policyjnej i celnej (ang. *Police and Customs Cooperation Centers – PCCC*), zakładanych na podstawie umów bilateralnych sąsiadujących państw i obsadzanych przez funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej oraz Służby Celnej i ich odpowiedników z państw sąsiadujących. Polska Policja obsługuje 4 takie placówki w województwach:

- lubuskim – Policyjno-Celne Centrum Współpracy w Świecku, podległe Komendzie Wojewódzkiej Policji w Gorzowie Wielkopolskim;
- dolnośląskim – Wspólna Placówka w Kudowie-Słonek, podległa Komendzie Wojewódzkiej Policji we Wrocławiu;
- śląskim – Wspólna Placówka w Chotěbuz, podległa Komendzie Wojewódzkiej Policji w Katowicach, zlokalizowana na terytorium Czech;
- podkarpackim – Polsko-Słowacki Punkt Kontaktowy w Barwinku, podległy Komendzie Wojewódzkiej Policji w Rzeszowie.

Placówki, mimo iż były ustanowione na podstawie odrębnych umów międzynarodowych, realizują zbliżone zadania m.in. w zakresie:

- gromadzenia, wymiany i przekazywania informacji oraz współpracy przy ich analizie;
- udzielania wsparcia w opracowywaniu analiz, statystyk i ocen;
- przygotowywania i składania wniosków oraz udzielanie odpowiedzi na otrzymane wnioski w ramach współpracy w zakresie zwalczania i zapobiegania przestępczości;
- udzielanie wsparcia przy koordynowaniu działań transgranicznych, w tym: działań poszukiwawczych, obserwacji transgranicznej i pościgu transgranicznym;
- udzielania pomocy w nawiązywaniu kontaktów między właściwymi organami ścigania w rejonach przygranicznych sąsiadujących państw członkowskich⁵.

W kontekście działalności szkoleniowej formacji odpowiedzialnych za proces wykrywczy, kluczową rolę w Unii Europejskiej odgrywa największa tego typu agencja, jaką jest CEPOL, z siedzibą w Budapeszcie. Jest to agencja Unii Europejskiej zajmująca się opracowaniem, wdrażaniem i koordynowaniem szkoleń dla fachowców w dziedzinie ścigania⁶. Od 1 lipca 2016 roku wraz z uzyskaniem nowego mandatu prawnego⁷, oficjalna nazwa CEPOL to Agencja Unii Europejskiej ds. Szkolenia w Dziedzinie Ścigania. Agencja przyczynia się do bezpieczeństwa w Europie, ułatwiając współpracę i wymianę wiedzy między przedstawicielami organów ścigania z państw członkowskich UE i w pewnym

⁵ *Porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Czeskiej o utworzeniu i zasadach działania wspólnych placówek w Kudowie Słonek i Chotěbuz zawarte dnia 2 lutego 2009 r.*, Dz. U. 2009 nr 96 poz. 796; *Porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Federalnej Niemiec o utworzeniu Polsko-Niemieckiego Centrum Współpracy Służb Granicznych, Policyjnych i Celnych, zawarte dnia 17 lutego 2011 r.*, Dz. U. 2012 poz. 1252; *Porozumienie między Ministrem Finansów RP, Komendantem Głównym Straży Granicznej RP, Komendantem Głównym Policji RP a Ministrem Spraw Wewnętrznych RS i Ministrem Finansów RS, o utworzeniu i zasadach działania Centrów Współpracy zawarte w dniu 31 lipca 2009 r.*

⁶ <https://www.cepola.europa.eu/pl> [08.09.2018].

⁷ *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2219 z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Szkolenia w Dziedzinie Ścigania (CEPOL) oraz zastępujące i uchylające decyzję Rady 2005/681/WSiSW*, Dz. U. UE. 2015 L 319/1 z dnia 4.12.2015.

zakresie z państw trzecich w sprawach wynikających z priorytetów UE w dziedzinie bezpieczeństwa, w szczególności wynikających z cyklu polityki unijnej dotyczącej poważnej i zorganizowanej przestępczości międzynarodowej. CEPOL współpracuje również z organami UE, organizacjami międzynarodowymi oraz państwami trzecimi w celu zapewnienia wspólnej reakcji w przypadku pojawienia się bardzo poważnych zagrożeń bezpieczeństwa. Na czele Agencji stoi Dyrektor Wykonawczy, który odpowiada przed Zarządem. Zarząd składa się z przedstawicieli państw członkowskich UE i Komisji Europejskiej. Przewodniczący Zarządu jest przewodniczącym jednego z trzech państw członkowskich, które wspólnie przygotowały osiemnastomiesięczny program Rady Unii Europejskiej. Posiedzenia Zarządu odbywają się przynajmniej dwa razy w roku. Ponadto CEPOL ma w każdym Państwie Członkowskim specjalne krajowe jednostki udzielające informacji i wspierające przedstawicieli organów ścigania, którzy pragną uczestniczyć w działaniach CEPOL. Przy udziale tych sieci i innych zainteresowanych stron powstaje roczny program prac Agencji, w którym znajdują się tematyczne i ukierunkowane działania, opracowane w celu zaspokojenia potrzeb Państw Członkowskich w obszarach priorytetowych wewnętrznej strategii UE w zakresie bezpieczeństwa. Ponadto, Agencja ocenia zapotrzebowania w zakresie szkoleń, konieczne do realizacji priorytetów w zakresie bezpieczeństwa, a w tym kontekście, stara się oferować innowacyjne i zaawansowane szkolenia. W ofercie CEPOL znajdują się szkolenia stacjonarne, e-uczenie się (np. seminaria internetowe, moduły online, kursy internetowe itd.), programy wymiany, wspólne programy nauczania oraz badania naukowe⁸.

⁸ <https://www.cepola.europa.eu/pl> [dostęp: 08.09.2018].

8.2. Podstawowe wyznaczniki współpracy międzynarodowej Policji

Podstawowym wyznacznikiem międzynarodowej współpracy Policji jest jej charakter. Jak wspomniano wcześniej przyjęta systematyka wskazuje na współpracę operacyjną oraz na współpracę pozaoperacyjną.

W kontekście współpracy operacyjnej, najczęstszym jej przejawem, niezależnie od podmiotów partnerskich (Policja, agendy Unii Europejskiej, organizacje międzynarodowe) jest wymiana informacji. Za zapewnienie całodobowej wymiany informacji o charakterze kryminalnym, jednostkom organizacyjnym Policji oraz krajowym i zagranicznym (uprawnionym) organom ścigania, odpowiedzialne jest Biuro Międzynarodowej Współpracy Policji Komendy Głównej Policji⁹. Główne kanały wymiany informacji prowadzone są w ramach wskazanych wcześniej instytucji i rozwiązań systemowych, tj:

- Systemu Informacyjnego Schengen (SIS II) oraz Krajowego Biura SIRENE (ang. *Supplementary Information Request at National Entries*) dla państw strefy Schengen od 2007 roku;
- Europolu;
- Interpolu;
- wspólnych placówek sąsiadujących państw na podstawie umów bilateralnych; a także: sieci oficerów łącznikowych polskiej Policji działających w takich państwach członkowskich UE jak: Francja, Niemcy, Wielka Brytania, Włochy, Hiszpania, Węgry oraz w państwach spoza UE tj. w Białorusi, Norwegii, Rosji, Turcji, Ukrainie¹⁰;
- współpracy z zagranicznymi oficerami łącznikowymi akredytowanymi w Polsce.

Wymiana informacji, w przypadku czterech pierwszych kanałów, odbywa się oparciu o systemy baz danych. Niezależnie od formy bądź kanału wymiany informacji, co do zasady, obowiązuje reguła pisemnego lub ustnego wniosku o udzielenie informacji kryminalnej.

Wymiana informacji w ramach Systemu Informacyjnego Schengen dotyczy informacji uzupełniających do podstawowych informacji wprowadzonych do bazy i odbywa się za pośrednictwem biur SIRENE, które funkcjonują w każdym z państw strefy Schengen,

⁹ Zarządzenia nr 2 Komendanta Głównego Policji z dnia 1 kwietnia 2016 r. w sprawie regulaminu Komendy Głównej Policji, Dz. Urz. KGP 2016 poz. 13, § 18.

¹⁰ Źródło: <http://www.info.policja.pl/inf/wspolpraca-miedzynarod/oficerowie-lacznikowi/52161,Oficerowie-lacznikowi-Policji.html> [dostęp: 03.09.2018].

dzięki czemu polska Policja ma stały, bezpośredni kontakt z policjami państw partnerskich. Podstawowe zadania biura SIRENE¹¹ koncentrują się na wymianie informacji uzupełniających przy wprowadzaniu wpisów, w celu umożliwienia podjęcia odpowiednich działań w przypadku wykrycia, a także w ramach koordynacji i weryfikowania jakości wprowadzanych informacji do SIS. Wymiana informacji uzupełniających następuje w celu podjęcia działań w przypadkach trafień dotyczących zawiadomienia o trafieniu („hit”), informacji niezbędnych do ustalenia tożsamości, zagadnień tożsamości przywłaszczonej, wszelkich innych informacji niezbędnych do realizacji celu, dla którego wpis został wprowadzony, a także jakości danych¹². Trudno dokładnie wskazać liczę „odpytań” bazy SIS II w śląskim garnizonie Policji, ponieważ każdorazowo przy podejmowaniu interwencji policyjnej i sprawdzeniu osoby w KSIP (Krajowy System Informacyjny Policji)¹³ następuje równoległe sprawdzenie w bazie SIS II.

W ramach współpracy z Europolem, Komenda Główna Policji została wskazana jako Jednostka Krajowa Europolu, a Komendant Główny Policji, pełni funkcję szefa Jednostki Krajowej Europolu¹⁴. Współpraca realizowana jest w BMWP, które odpowiada za wprowadzenie, utrzymywanie oraz wykorzystanie Systemu Wymiany Informacji z Europolem (SWIzE). Przy użyciu aplikacji SIENA (ang. *Secure Information Exchange Network Application*)¹⁵ oraz zasila bazy danych Europolu EIS (ang. *Europol Information System – System Informacyjny Europolu*) oraz EAS (ang. *Europol Analysis System – System Analityczny Europolu*) przez jednostki organizacyjne Policji i instytucje uprawnione (SG, SC, CBA, ABW). Od stycznia 2016 roku, szybka wymiana informacji z bazą Europolu, możliwa jest również na poziomie regionalnym (KWP/KSP). EIS pozwala na przechowywanie, wyszukiwanie, wizualizowanie i łączenie informacji dotyczących przestępstw międzynarodowych. Umożliwia organom ścigania z poszczególnych krajów europejskich współpracę w dochodzeniach międzynarodowych. System automatycznie wykrywa wszelkie powiązania między różnymi dochodzeniami i ułatwia przekazywanie danych szczególnie chronionych w sposób bezpieczny i niezawodny. System informacyjny funkcjonuje we wszystkich językach urzędowych UE, co w znaczny sposób ułatwia pracę końcowym użytkownikom. Umożliwia policjantom prowadzącym sprawy ustalenie, czy podejrzany, jego pojazd, numer telefonu komórkowego (i inne objęte zakresem systemu dane) przechodziły

¹¹ Decyzja Rady 2007/533/WSiSW z dnia 12 czerwca 2007 r. w sprawie utworzenia, funkcjonowania i użytkowania Systemu Informacyjnego Schengen drugiej generacji (SIS II), Dz. Urz. UE 2007 L 205/63 z dnia 7.8.2007.

¹² Tamże, art. 8.

¹³ Decyzja nr 165 Komendanta Głównego Policji z dnia 25 lipca 2017 r. w sprawie funkcjonowania Krajowego Systemu Informacyjnego Policji, Dz. U. KGP 2017 poz. 51.

¹⁴ Uchwała Nr 28 Rady Ministrów z dnia 7 marca 2012 r. w sprawie wyznaczenia Jednostki Krajowej Europolu, M. P. 2012 poz. 156.

¹⁵ SIENA służy do wymiany operacyjnych i strategicznych informacji kryminalnych między państwami członkowskimi, Europolem i stronami trzecimi, z którymi Europol zawarł porozumienie o współpracy. Sposób funkcjonowania aplikacji SIENA odpowiada wszystkim wymogom prawnym w zakresie ochrony danych i poufności.

w postępowaniach prowadzonych przez inne policje na terenie UE. Polska Policja przekazuje dane do Systemu Informacyjnego poprzez Automatyczny System Przesyłu Danych (ang. *data loader*), który identyfikuje i wyodrębnia w KSIP odpowiadające mandatowi Europolu sprawy, w celu ich przekazania do EIS.

Interpol jest jednym z trzech głównych kanałów wymiany informacji policyjnych z rozbudowanymi i wyspecjalizowanymi bazami danych. Wymiana informacji następuje w oparciu o funkcjonowanie następujących baz danych:

- osobową – NOMINAL – zawierająca informacje o osobach poszukiwanych w celu ekstradycji, zaginionych, do ustalenia miejsca pobytu i niezidentyfikowanych zwłok;
- skradzionych lub zaginionych dokumentów podróży – SLTD;
- skradzionych dokumentów administracyjnych – SAD;
- skradzionych pojazdów – SMV;
- skradzionych jednostek pływających – SVD;
- skradzionych dzieł sztuki – WOA.

Oprócz wymienionych wyżej baz danych Interpol udostępnia również szereg specjalistycznych rejestrów dotyczących konkretnych dziedzin:

- bazę wzorców dokumentów identyfikacyjnych – EdisonTD;
- bazę wzorców dokumentów stanu cywilnego – DISCS;
- bazę podrobionych dokumentów podróży – DialDoc;
- bazę profili genetycznych – DNA Gateway;
- wizerunków nieletnich ofiar przestępstw seksualnych – ICSEDB;
- bazę osób podejrzewanych o powiązania z organizacjami terrorystycznymi – FTF;
- bazę sfałszowanych kart płatniczych – CPC,
- bazę referencyjną – IRFT, będącą ilustrowaną encyklopedią broni palnej;
- bazę balistyczną – IBIN;
- bazę odbitek linii papilarnych – AFIS.

Wymiana informacji pomiędzy krajami członkowskimi odbywa się głównie za pomocą bezpiecznego systemu komunikacji I-24/7. System pozwala także na dostęp do baz danych Interpolu zasilanych przez państwa członkowskie, m.in. ASF. Do systemu I-24/7, jak również do bazy ASF dostęp jest możliwy z poziomu KWP – dostęp posiadają oficerowie kontaktowi ds. międzynarodowej wymiany informacji kryminalnych.

Należy zwrócić uwagę, iż wymiana informacji nie odbywa się wyłącznie za pośrednictwem systemów elektronicznych. Ważną rolę odgrywają również oficerowie łącznikowi, ustanowieni w wybranych państwach. Funkcjonariusze wyznaczeni do pełnienia niniejszej funkcji traktowani są jako kanał wymiany informacji policyjnych. Podstawowym zadaniem oficera łącznikowego jest utrzymywanie w kraju oddelegowania bieżącego kontaktu z przedstawicielami służb centralnej jednostki policyjnej, w szczególności: służbą do walki ze zorganizowaną przestępczością, do walki z przestępczością kryminalną, do walki z przestępczością ekonomiczną, służbą dochodzeniowo-śledczą, a także z krajowym biurem Interpolu, krajową jednostką Europolu, Biurem SIRENE i innymi oficerami łącznikowymi.

Na poziomie regionalnym – w komendach wojewódzkich Policji za wymianę informacji, za pośrednictwem wszystkich możliwych kanałów, odpowiadają funkcjonariusze wydziałów wywiadu kryminalnego. W KWP w Katowicach czterech funkcjonariuszy, z bardzo dobrą znajomością języków obcych, pełni funkcję oficerów kontaktowych ds. międzynarodowej wymiany informacji kryminalnych. Są to kluczowe stanowiska dla operacyjnej współpracy międzynarodowej, z uwagi na fakt, iż szczebel regionalny jest najniższym szczeblem wymiany informacji. Głównym zadaniem tych funkcjonariuszy jest wymiana informacji z wspomnianymi wcześniej polskimi oficerami łącznikowymi, rezydującymi za granicą, jak i z akredytowanymi oficerami łącznikowymi państw obcych rezydującymi w Polsce, a także koordynowanie i nadzór nad wymianą informacji kryminalnych w ramach współpracy przygranicznej¹⁶. Zestawienie łączne, zawierające ilość rozpatrzonej w ramach współpracy międzynarodowej korespondencji w KWP Katowice przedstawia tab. 8.1.

Rok	Strona zagraniczna	Śląska Policja
2013	2804	1955
2014	3192	2349
2015	3072	2207
2016	2816	2231
2017	2751	2063

Tab. 8.1. Ilość korespondencji wpływającej i realizowanej przez oficerów kontaktowych

Źródło: Wydział Wywiadu Kryminalnego Komendy Wojewódzkiej Policji w Katowicach.

Materialnymi przejawami aktywności w zakresie współpracy operacyjnej są: obserwacja transgraniczna, pościg transgraniczny, a także współpraca w ramach wspólnych zespołów dochodzeniowo-śledczych. Współpraca operacyjna sensu stricte prowadzona jest w ramach obserwacji transgranicznych krajów sąsiadujących z państwami strefy Schengen. Zasady prowadzenia tego typu działań zostały określone w Konwencji Wykonawczej Schengen, a z uwagi na ingerencję służb obcego państwa na rodzimym gruncie, działania te zostały wysoce sformalizowane. Obserwacja transgraniczna może być prowadzona jedynie w stosunku do osoby, wobec której wcześniej rozpoczęto czynności operacyjne za popełnienie przestępstwa podlegającego ekstradycji. Czynności związane z tym rodzajem obserwacji, co do zasady, muszą być poprzedzone złożeniem stosownego wniosku do właściwego organu umawiającej się strony, na terytorium której czynności będą kontynuowane i zaprzestane na żądanie tegoż organu. KWS wskazuje również szereg obostrzeń nałożonych na funkcjonariuszy prowadzących obserwację poza granicami kraju¹⁷. W podobny sposób

¹⁶ Zarządzenia nr 384 KGP z dnia 8 maja 2007 w sprawie ustanowienia oficerów kontaktowych do spraw międzynarodowej wymiany informacji kryminalnych, Dz. U. KGP 2007 nr 10 poz. 79 ze zm., § 2 ust. 2.

¹⁷ Konwencja Wykonawcza do Układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 roku między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach, Dz. Urz. UE 2000 L 239/19 z dnia 22.09.2000 ze zm., art. 40.

zostały określone obowiązki funkcjonariuszy, którzy prowadzą pościg transgraniczny poza granicami własnego kraju. W tym przypadku, przesłankami, które muszą zaistnieć, aby pościg mógł być kontynuowany w innym kraju (najczęściej sąsiada) są: pościg prowadzony jest za osobą złapaną podczas popełnienia lub uczestniczącą w popełnieniu przestępstwa, przestępstwo musi zawierać się w enumeratywnie wyliczonym katalogu przestępstw, funkcjonariusze państwa, na terenie którego pościg jest kontynuowany nie są w stanie na czas zatrzymać osoby. Wymagane jest sporządzenie stosownego wniosku o możliwość kontynuowania pościgu, przy czym, ze względu na nagły charakter każdego pościgu, wniosek ten może być dostarczony po zakończonym pościgu, a w trakcie jego trwania, koniecznym jest jedynie powiadomienie właściwego organu¹⁸.

Niezwykle efektywnymi formami współpracy są międzynarodowe wspólne zespoły dochodzeniowo-śledcze¹⁹ (ang. *Joint Investigation Team* – JIT) ustanawianymi na mocy umowy między co najmniej dwoma Państwami Członkowskimi UE lub innymi stronami, do konkretnych celów i na określony czas, w szczególności, gdy dochodzenia wymagają dokonywania trudnych i wymagających działań w powiązaniu z innymi Państwami Członkowskimi UE, a także w przypadku, gdy niektóre z państw członkowskich prowadzą dochodzenia w sprawach przestępstw, których okoliczności wymagają skoordynowanych i wspólnych działań²⁰. W porównaniu do innych form współpracy międzynarodowej, JIT dają przede wszystkim szereg możliwości usprawnienia dochodzenia, poprzez bezpośrednią wymianę informacji między członkami JIT, w tym występowanie o środki dochodzeniowe bezpośrednio między członkami zespołu bez potrzeby składania formalnych wniosków o pomoc prawną (dotyczy to również środków przymusu). Członkowie zespołu obecni są podczas dokonywania czynności procesowych, co umożliwi koordynację działań na miejscu i nieformalnej wymiany wiedzy specjalistycznej oraz budowania zaufania między specjalistami z tej samej dziedziny, działającymi w ramach różnych jurysdykcji i środowisk pracy. JIT daje również możliwość uzyskania bezpośredniej pomocy i wsparcia ze strony Europolu i Eurojustu (ang. *European Union's Judicial Cooperation Unit*), a także ubiegania się o finansowanie przez te instytucje. Obecnie w KWP w Katowicach trwają prace zmierzające do powołania JIT w partnerstwie z policją Wielkiej Brytanii²¹.

Kolejnym wyznacznikiem współpracy międzynarodowej jest aktywność na polu pozaoperacyjnym, przejawiająca się współpracą w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego zarówno w rejonach postwojennych (np. udział w międzynarodowych

¹⁸ Tamże, art. 41.

¹⁹ Zob.: *Konwencja ustanowiona przez Radę zgodnie z art. 34 Traktatu o Unii Europejskiej o pomocy prawnej w sprawach karnych pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej*, Dz. Urz. UE 2000 C 197/3 z dnia 12.7.2000; *Decyzja Ramowa Rady z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie wspólnych zespołów dochodzeniowo-śledczych*, Dz. Urz. UE 2002 L 162/1 z dnia 20.6.2002.

²⁰ *Konwencja ustanowiona przez Radę zgodnie z art. 34 Traktatu o Unii Europejskiej o pomocy prawnej w sprawach karnych pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej*, Dz. Urz. UE 2000 C 197/3 z dnia 12.7.2000, art. 13.

²¹ Informację pozyskano z Wydziału Kryminalnego KWP w Katowicach.

kontyngentach stabilizacyjnych – Kosowo i inne kraje), jak i w rejonach z silną koncentracją Polonii (wspólne patrole w miejscowościach wypoczynkowych Chorwacji, czy też wspólne patrole z Policją Municipalną Londynu), a także w przypadku dużej aktywności pseudokibiców (wyjazdy zagraniczne z polskimi pseudokibicami podczas rozgrywek lig europejskich), misjami eksperckimi w zakresie wdrażania i szerzenia rozwiązań demokratycznych w krajach rozwijających się (np. w Gruzji), międzynarodowym szkolnictwem, a także wymianą doświadczeń podczas staży, partnerstwem we wspólnych międzynarodowych projektach, finansowanych ze środków UE, wizytami kurtuazyjnymi oraz wspólnymi patrolami w strefie transgranicznej.

Nowelizacja *Zarządzenia nr 92 Komendanta Głównego Policji z dnia 29 stycznia 2010r. w sprawie organizacji i realizacji przedsięwzięć międzynarodowych*²², nadała wyłączne uprawnienia komórkom organizacyjnym BMWP KGP do przeprowadzania selekcji oraz wskazywania osób delegowanych do pełnienia służby poza granicami kraju w związku z zapewnieniem bezpieczeństwa i porządku publicznego poza granicami kraju, misjach eksperckich, a także reprezentowania polskiej Policji w szkoleniach CEPOL. Rozwiązanie takie (z pominięciem decyzyjności na szczeblu regionalnym czy lokalnym) ma usprawnić proces selekcji oraz aktywności Polski w tym zakresie. Misje pokojowe lub obserwacyjne oraz operacje zarządzania kryzysowego są jednym z narzędzi dostępnych dla społeczności międzynarodowej, mającym na celu rozwiązywanie konfliktów i zapobieganie wojnom domowym w regionach niestabilizowanych. Służą również odbudowie strat będących następstwem trwania konfliktu oraz zapewnieniu wolnych i uczciwych wyborów czy referendum. Misje pokojowe, w których uczestniczyli polscy policjanci prowadzone były lub nadal są prowadzone pod auspicjami ONZ, OBWiE, UE, Unii Zachodnioeuropejskiej (rozwiązana 31.03.2010), Departamentu Stanu USA, m.in. w: Iraku, Chorwacji, Bośni Hercegowinie, Tadżykistanie, Kosowie, Gruzji, Liberii, Macedoni, Sudanie, Afganistanie, Albanii. Policjanci z garnizonu śląskiego, z uwagi na specyfikę służby w silnie zurbanizowanym rejonie, są często angażowani w tego rodzaju przedsięwzięcia. W Kosowie w cyklicznych rotacjach kontyngentu służbę pełni co roku kilkunastu śląskich policjantów.

W trakcie trwania wspólnych patroli (2 wakacyjne miesiące w Chorwacji, 6 miesięcy w rocznym systemie rotacyjnym w Londynie) polscy policjanci udzielają pomocy rodakom, którzy znaleźli się w trudnych sytuacjach i z uwagi na barierę językową, nie są w stanie poradzić sobie z ich rozwiązaniem. Polscy policjanci asystują chorwackim i brytyjskim policjantom w czynnościach służbowych, dotyczących Polaków. Pomimo, iż ilość delegowanych do pełnienia tego rodzaju służby policjantów jest znikoma (od 2 do 4 w skali kraju), dotychczas każdorazowo, w działaniach tego typu uczestniczył przedstawiciel śląskiej Policji. Na uwagę zasługuje również, prowadzona tylko z policjantami województwa śląskiego, współpraca policji holenderskiej, w zakresie pozyskiwania

²² *Obwieszczenie Komendanta Głównego Policji z dnia 14 grudnia 2018 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu zarządzenia Komendanta Głównego Policji w sprawie organizacji i realizacji przedsięwzięć międzynarodowych*, Dz. Urz. KGP 2019 poz. 2.

informacji od polskich emigrantów zarobkowych rezydujących w Holandii, podczas wspólnych polsko-holenderskich wizyt stróżów prawa w budynkach skupiających duże ilości Polonii. Pozyskane informacje o nieprawidłowościach bądź przestępstwach związanych z handlem ludźmi, przekazywane są bezpośrednio policji holenderskiej. Dwóch śląskich policjantów, w ramach tego działania, dwa razy w roku, wizytuje przez tydzień w wybranych miejscowościach Królestwa Niderlandów. Należy wskazać, iż na podstawie Konwencji Wykonawczej Schengen oraz umów rządowych z sąsiadującymi z Polską państwami, prowadzone są międzynarodowe wspólne patrole w strefie przygranicznej, składające się z policjantów dwóch państw. Mogą one przybierać formę patroli pieszych, zmotoryzowanych (najczęściej z udziałem funkcjonariuszy ruchu drogowego), bądź rowerowych. KWP w Katowicach za pośrednictwem Wspólnej Placówki w Chotebuz koordynuje wspólne patrole realizowane z Republiką Czeską (komendy Policji w Cieszynie, Jastrzębiu Zdroju, Raciborzu, Wodzisławiu Śląskim) Realizowane są również wspólne patrole z policjantami słowackimi (Komenda Powiatowa Policji w Żywcu). Istotą wspólnych patroli jest przyspieszenie procedur podejmowanych interwencji, z uwagi na interakcje prowadzone w języku ojczystym, a także możliwość dokonywania szybkich sprawdzeń (w czasie rzeczywistym) w systemach baz danych policji obydwu krajów. Forma oraz termin wspólnych patroli uzgadniana jest na poziomie lokalnym, przez komendantów nadgranicznych jednostek. Kwartalna ilość wspólnych patroli na pograniczu czeskim, waha się (łącznie dla czterech jednostek terenowych policji) między 8 a 16, natomiast w przypadku pogranicza słowackiego jest to 6 patroli.

Międzynarodowe szkolnictwo policyjne realizowane jest w ramach CEPOL, a organizatorami są szkoły policji, zrzeszone w ramach tej agencji. Kursy szkoleniowe trwają od 3 do 5 dni, a ich tematyka jest wysoce wyspecjalizowana. Dobór kandydatów odbywa się na szczeblu centralnym. W ramach CEPOL organizowane są ponadto kursy niestacjonarne tzw. *webseminar*, z wykorzystaniem Internetu, w których uczestniczyć mogą wszyscy zainteresowani (nie jest przeprowadzana selekcja kandydatów). Ponadto, niektóre szkoły policji w UE również organizują szkolenia i różnego rodzaju kursy. Przykładem może być francuska Akademia Policyjna, czy Szkoła Policji w Apeldoorn (Holandia), jednak udział w nich jest dużo mniejszy niż w przypadku szkoleń CEPOL. Nauka związana jest również z wymianą wiedzy i doświadczeń w ramach wizyt studyjnych lub staży. Znakomitą okazją do sfinansowania tego typu rozwiązań jest wsparcie finansowe UE (w kontekście wizyt studyjnych kluczowym jest Program Erasmus+), czy też inne rozwiązania systemowe np. Norweski Mechanizm Finansowy. Obecnie polska Policja może korzystać z wielu mechanizmów finansowania zewnętrznego, do których można m. in. zaliczyć: Horyzont 2020 (warunkiem koniecznym jest współpraca z uczelniami wyższymi), Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój (POWER – transfer innowacji i rozwiązań systemowych z zagranicy), Program Operacyjny Interreg V-A Republika Czeska – Polska (dotyczy współpracy transgranicznej), Fundusz Mikroprojektów (partnerami mogą być polskie i czeskie jednostki nadgraniczne policji określonych euroregionów, posiadających nazwy robocze, np.

Śląsk Cieszyński, Beskidy, Pradziad. Wśród nich najważniejszym dla policji jest Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego, występujący w dwóch różnych komponentach: krajowym i Komisji Europejskiej. W pierwszym przypadku wnioski aplikacyjne o dofinansowanie kierowane są do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji za pośrednictwem KGP i nie wymagają partnerstwa międzynarodowego, natomiast w drugim przypadku, wnioski składane są bezpośrednio do Komisji Europejskiej, a warunkiem koniecznym jest zawiązanie konsorcjum, najczęściej co najmniej trzech podmiotów, z trzech różnych krajów UE. KWP w Katowicach na przestrzeni kilku ostatnich lat zrealizowała kilka niżej wskazanych projektów międzynarodowych finansowanych ze środków UE (tab. 8.2).

Program Operacyjny	Tytuł i czas trwania projektu	Kwota dofinansowania/wkład własny	Cel projektu i zadania
Europejska Współpraca Terytorialna Interreg V-A – Polska – Czechy, ścieżka projektów flagowych	Drugstop – transgraniczna współpraca jednostek Policji w zakresie walki z przestępczością narkotykową. 01.03.2016-31.12.2018	251413/44367 €	<p>Celem projektu jest wypracowanie systemu wymiany informacji i współdziałania instytucji w zwalczaniu i prewencji przestępczości związanej z narkotykami i środkami odurzającymi na pograniczu polsko-czeskim, która będzie realizowana poprzez następujące działania:</p> <ul style="list-style-type: none"> – spotkania robocze pracowników odpowiedzialnych za problematykę narkotykową, – szkolenia w ITCCCL (Międzynarodowym Centrum Zwalczania Nielegalnych Laboratoriów Narkotykowych w Legionowie), – szkolenia dla policjantów prewencji, – stworzenie mobilnej aplikacji o tematyce antynarkotykowej, – spotkania robocze w ramach realizacji projektu, – wspólna kampania prewencyjna, – wspólna kampania promocyjna, – zakup kompatybilnego i wzajemnie uzupełniającego się sprzętu specjalistycznego do ujawniania i zwalczania przestępczości narkotykowej. <p>W ramach projektu zakupiono:</p> <ul style="list-style-type: none"> – aplikację DRUGSTOP na urządzenia mobilne – 23985,00 PLN, – chromatograf gazowy z detektorem cząstek masowych GCMS ze spektrometrem podczerwieni 403440,00 PLN, – 4 x podręczny analizator Ramana – 327180,00 PLN, – przenośny analizator Ramana z sondą – 301741,14 PLN, – 2 x zestaw optyczny – 47320,73 PLN

Program Operacyjny	Tytuł i czas trwania projektu	Kwota dofinansowania/ wkład własny	Cel projektu i zadania
Fundusz Mikroprojektów Programu Operacyjnego Współpracy Transgranicznej Republika Czeska-Rzeczpospolita Polska 2007-2013	Czworonożni funkcjonariusze dla bezpieczeństwa pogranicza". 04-09.2014	13209,85/ 2331,15 €	Szkolenia, zakup specjalistycznego sprzętu dla trenerów psów służbowych, GPS dla psów
Program „Uczenie się przez całe życie” Leonardo da Vinci	Doskonalenie kompetencji wyspecjalizowanych struktur w zakresie zwalczania poważnych przestępstw popełnianych przy użyciu przemocy. 2013-2014	15000/0 €	Wymiany stażowe w komendach policji w Berlinie oraz Bukareszcie
Program „Uczenie się przez całe życie” Leonardo da Vinci	Żaden jeździec, który swoją sztukę posiadał należycie, nie ma siebie za doskonałego – międzynarodowa wymiana wiedzy i doświadczeń polskiej i brytyjskiej policji konnej. 2013	42760/0 €	Wymiana stażowa dla jeźdźców koni służbowych w brytyjskiej policji
Program „Uczenie się przez całe życie” Leonardo da Vinci	Wymiana wiedzy i umiejętności funkcjonariuszy Policji z zakresu wspólnych działań o charakterze międzynarodowym. 2013	46240,00/0 €	Wymiana stażowa policjantów odpowiedzialnych za realizację zadań o charakterze międzynarodowym we wspólnym punkcie kontaktowym w HERLEEN oraz w Hadze

Tab. 8.2. Zestawienie projektów międzynarodowych finansowanych ze środków UE

Źródło: Opracowanie własne, na podstawie doświadczeń zawodowych.

8.3. Współpraca z czeską i słowacką policją

Współpraca międzynarodowa śląskiego garnizonu Policji z partnerem czeskim obejmuje wszystkie wskazane wcześniej wyznaczniki współpracy. Część współpracy, z przyczyn formalnych, realizowana jest na poziomie centralnym obu krajów (współpraca w ramach Interpolu Europolu, SIRENE), a część na szczeblu lokalnym (nadgraniczne komendy miejskie/powiatowe policji, np. wspomniane wspólne patrole). Regionalny charakter współpracy, w którym komendanci nadgranicznych komend wojewódzkich policji obu krajów posiadają dużą autonomię w kreowaniu tejże współpracy, możliwy jest dzięki podpisanej umowie międzynarodowej zawartej pomiędzy rządami Rzeczypospolitej Polskiej i Republiki Czeskiej *o współpracy w zwalczaniu przestępczości, ochronie porządku publicznego oraz o współpracy na terenach przygranicznych*²³. Wszystkie wspólne, partnerskie polsko-czeskie działania transgraniczne policji opierają się na tymże akcie prawnym, dlatego w niniejszej części opracowania skoncentrowano się na przybliżeniu współpracy o charakterze transgranicznym.

Podległa KWP w Katowicach Wspólna Placówka w Chotebuz funkcjonuje od 2008 roku, chociaż formalnie, porozumienie o jej utworzeniu zostało podpisane dopiero 2 lutego 2009 roku. Należy pamiętać, iż pomimo regionalnej podległości organizacyjnej, placówka stanowi punkt kontaktowy dla całej polskiej i czeskiej policji. Istotnym jest, iż jednostka ta realizuje kilka elementów współpracy. Na pierwszy plan wysuwa się jej funkcja wymiany informacji, ale oprócz tego pracownicy placówki koordynują przepływ informacji podczas realizacji pościgów transgranicznych, obserwacji transgranicznych, agregują informacje na temat realizowanych wspólnych patroli, a także pomagają w ustaleniu wszelkich innych nieoperacyjnych informacji. Realizowanie tak wielu zadań możliwe jest dzięki rozwiązaniom systemowym, gdzie najistotniejszym jest fakt, iż placówka w Chotebuz jest jednostką dwujęzyczną. W porozumieniu dopuszczono używanie obu języków krajów sąsiadujących. Zasadą jest, że każda ze stron wytwarza dokumentację w swoim języku ojczystym. Tłumaczenie zatem korespondencji jest szybsze, gdyż następuje ono zawsze z języka obcego na ojczysty odbiorcy. Z kolei kierowanie zapytań jest ułatwione, gdyż otrzymywane z kraju w formie elektronicznej zlecenia, są przenoszone na arkusze

²³ *Umowy między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Czeską o współpracy w zwalczaniu przestępczości, ochronie porządku publicznego oraz o współpracy na terenach przygranicznych*, podpisana w Warszawie dnia 21 czerwca 2006 r., Dz. U. 2007 nr 177 poz. 1246, art. 7.

w formie i zakresie wymaganych zasadami współpracy, a następnie są przekazywane adresatowi. Szybkość wymiany informacji zależy w dużym stopniu od informatyzacji przepływu informacji. Polska Policja korzysta z wewnętrznego systemu przesyłu opartego na aplikacji Lotus Notes. Opracowywane przez jednostki terenowe zlecenia trafiają w formie elektronicznej do placówki, gdzie są przetwarzane przez służby dyżurne na formularze i przekazywane stronie czeskiej w formie dokumentu drukowanego. Podobna praktyka stosowana jest przez służby czeskie, jednakże te posiadają jeszcze w skali województwa centralny rejestr spraw, który to system sam ewidencjonuje dokumenty porządkując je w odpowiednich kategoriach, co znacznie przyspiesza wymianę informacji. Polska strona czynności te wykonuje ręcznie, wykorzystując rejestr elektroniczny, lokalnie stworzony dla potrzeb polskiej obsady placówki ze strony Policji. Pozostałe polskie służby tj. Straż Graniczna i Służba Celna wykorzystują podobne rozwiązania. Ujemną cechą systemu obiegu informacji placówki w Chotebuz jest brak możliwości elektronicznego przesyłu informacji i wniosków pomiędzy obu krajami. Spowodowane jest to brakiem zabezpieczonego kanału wymiany informacji. Efektem takiego stanu rzeczy jest potrzeba drukowania dokumentów, przetwarzania ich z formy papierowej w elektroniczną poprzez skanowanie, co w znacznym stopniu wydłuża proces załatwiania spraw oraz niepotrzebnie go komplikuje. Uproszczeniem i przyspieszeniem w tym zakresie byłoby stworzenie możliwości bezpiecznego transferu danych z jednego systemu krajowego do drugiego. Możliwości takie będzie dawać wykorzystanie jednej z kilku opcji rozwiązań możliwych do zastosowania na gruncie regulacji wspólnotowych. Jednym z możliwych do wykorzystania w tym zakresie narzędzi jest platforma oferowana przez Europol tzn. SIENA. Platforma ta daje możliwość przesyłu w formie zabezpieczonej danych i informacji wymienianych na poziomie współpracy międzynarodowej. Jednakże rozwiązanie to, pociąga za sobą poważne inwestycje w sprzęt jak i infrastrukturę, co czyni je mało efektywnym w obecnej sytuacji finansowej i gospodarczej. Innym możliwym do wykorzystania rozwiązaniem jest system S-TESTA, oparty na serwerach utworzonych do obsługi systemu informacji wizowej, również zabezpieczonego. System ten jest możliwy do wykorzystania niemalże bez ponoszenia żadnych dodatkowych kosztów inwestycyjnych, a poza tym gwarantuje dostarczenie poczty do określonego adresata, poprzez zblokowanie ze sobą dwu adresów poczty elektronicznej, utworzonych na wspomnianych serwerach. W ten sposób blokuje się możliwość ingerencji w korespondencję, czego nie gwarantuje system SIENA, który oparty jest na szerszym dostępie użytkowników, w tym administratora, czyli Europolu. System S-TESTA użytkowany jest przez wspólne placówki administrowane przez Republikę Słowacji, a projekt rozszerzenia tej formy przekazu jest popierany przez Czechy i Austrię oraz Polskę. Biorąc jednak pod uwagę różnego rodzaju zaawansowanie prac nad wprowadzeniem systemu SIENA przez takie kraje jak Niemcy, Belgia, Holandia, nie należy się spodziewać, że wspólne placówki w całej Europie będą korzystały z jednego i tego samego kanału wymiany informacji. Kolejnym krokiem jest postępująca informatyzacja (po stronie polskiej) systemu obiegu wewnętrznego poczty. Tego typu elektroniczny obieg

poczty i zleceń, a także rejestr czynności śledczych w sprawach prowadzonych przez policję funkcjonuje już w Czechach (tab. 8.3). Placówka jest również cenionym partnerem współpracy dla takich krajów jak Austria, Belgia, Holandia, Włochy, Hiszpania²⁴.

Wyszczególnienie	2013	2014	2015	2016	2017
Liczba zarejestrowanych spraw PL/CZ	1420/1487	1608/1474	1657/1853	1507/1783	1294/1987
Liczba zakończonych spraw PL/CZ	1698/1513	1591/1455	1644/1837	1446/1696	1232/1925
Liczba przekazanych informacji PL/CZ	4822/5863	5400/5300	4757/5817	4597/4812	2698/4363
Ustalenie miejsca pobytu poszukiwanego			47	35	34
Zabezpieczenie poszukiwanego pojazdu			11	5	4
Pościgi transgraniczne PL/CZ	1/0	0/4	1/2	1/0	0/3
Ćwiczenia pościgów PL/CZ	0/0	0/0	0/0	0/1	2/1
Spotkania wspólnych służb	51	66	63	56	75

Tab. 8.3. Zestawienie funkcjonowania Wspólnej Placówki w Chotebuz

Źródło: Dane przekazane przez Wydział Wywiadu Kryminalnego Komendy Wojewódzkiej Policji w Katowicach.

Komenda Wojewódzka Policji w Ostrawie jest naturalnym partnerem dla jej odpowiednika w województwie śląskim, nie tylko w przypadku wymiany informacji, czy wspólnych działań operacyjnych, ale także w przypadku wspólnego aplikowania o środki finansowe z programów UE. Najważniejszym z nich jest Program Operacyjny Interreg V-A RC-PL, zarówno w skali mikroprojektów jak i projektów dużych (powyżej 40 000 €). W poprzedniej perspektywie finansowej UE, na lata 2007-2013 wspólnie z partnerami z Ostrawy, KWP w Katowicach zrealizowała projekt dedykowany dla przewodników psów służbowych, w ramach którego nie tylko doposażono obydwa garnizony w sprzęt szkoleniowy (strój cywilny do gryzienia przez psa służbowego, tor przeszkód, nasobne odbiorniki GPS dla psów), ale również przeprowadzono wspólne szkolenia, podczas których wymieniono doświadczenia związane z doskonaleniem użyteczności psów służbowych pod kątem tropienia śladów ludzkich, wyszukiwania zapachów materiałów wybuchowych, czy też pościgu za osobą niebezpieczną. Projekt zaowocował trwałą współpracą, w ramach której od kilku lat przewodnicy psów służbowych spotykają się na wspólnych ćwiczeniach z wykorzystaniem psów służbowych. W 2018 roku został złożony i zatwierdzony do dofinansowania kolejny wspólny mikroprojekt na zakup rowerów, oporządzenia oraz umundurowania rowerowego, a także specjalistycznego szkolenia z taktycznego wykorzystania roweru do przeprowadzania interwencji policyjnych. Rowery będą wykorzystywane również przy okazji realizowanych wspólnych polsko-czeskich patroli transgranicznych.

Nowa perspektywa finansowa UE na lata 2014-2020 stworzyła okazję do poszerzenia współpracy polsko-czeskiej na całej długości pogranicza, w ramach tzw. projektów flagowych, których wymogiem było zaangażowanie polskich komend wojewódzkich Policji

²⁴ Informacje i spostrzeżenia przekazane podczas wywiadu z podinsp. R. Rejek – ekspertem Wydziału Wywiadu Kryminalnego KWP w Katowicach, wieloletnim funkcjonariuszem, a także kierownikiem zespołu polskich policjantów we Wspólnej Placówce w Chotebuz.

w: Katowicach, Opolu, Wrocławiu, a także ich czeskich odpowiedników w: Hradcu-Kralowe, Libercu, Ołomuńcu, Ostrawie, Pardubicach. W początkowej fazie konsultacji z partnerami czeskimi, przedstawiciele strony polskiej zaprezentowali propozycję zagadnień tematycznych, spośród których największe zainteresowanie wzbudziła propozycja KWP we Wrocławiu, w zakresie zwalczania i przeciwdziałania przestępczości narkotykowej na polsko-czeskim pograniczu. Wspólne prace nad projektem trwały od 2014 roku i po ponad rocznych konsultacjach, lider projektu (KWP we Wrocławiu) złożył w imieniu partnerów projekt pn. „*Drugstop* – transgraniczna współpraca jednostek Policji w zakresie walki z przestępczością narkotykową”, o całkowitej wartości 2 457 545,50 €. Cele i działania w ramach projektu zostały opisane w tabeli 8.2, w tym miejscu natomiast warto zwrócić uwagę, iż zakup wysoce specjalistycznego sprzętu dla laboratoriów kryminalistycznych do analizy substancji metodą spektrometrii masowej, Ramana i podczerwieni (najmocniejsze metody dowodzenia składu chemicznego konkretnej substancji) oraz przenośnych analizatorów substancji w oparciu o spektroskopię Ramana, w niespotykany dotychczas sposób przyspieszyło procedurę identyfikacji substancji zarówno w laboratorium, jak i w terenie. Przenośny analizator w ciągu kilku chwil dokonuje analizy ze 100% pewnością wyniku. Urządzenia analityczne zapewniają również możliwość przesyłania online widm substancji narkotycznych bez konieczności przekazywania wzorca. Kilkanaście spotkań eksperckich i roboczych, a także wspólne szkolenia w Międzynarodowym Centrum Zwalczania Nielegalnych Laboratoriów Narkotykowych, zapewniły nawiązanie trwałych, bezpośrednich kontaktów pomiędzy ekspertami z całego pogranicza. W ramach projektu powołano stałych oficerów kontaktowych, po dwóch od każdego partnera do wymiany próbek substancji narkotycznych oraz bezpośredniej wymiany informacji. Sukces projektu wpłynął na rozwój partnerstwa i implikował kolejny wspólny projekt z zakresu zwalczania i przeciwdziałania cyberprzestępczości na polsko-czeskim pograniczu. Wniosek aplikacyjny został złożony do Wspólnego Sekretariatu Technicznego w Ołomuńcu w marcu 2018 roku, na łączną kwotę 3 064 440,62 €. Również i w tym przypadku, jednostki terenowe szczebla lokalnego i regionalnego zostaną wyposażone w specjalistyczny sprzęt do odzyskiwania danych z uszkodzonych nośników, łamania haseł czy zabezpieczania procesowego nośników danych. Ważną część projektu będą stanowiły szkolenia, a także działania prewencyjne²⁵.

Współpraca z policją słowacką niestety nie jest tak owocna jak w przypadku czeskiego partnera. Nadgranicznym partnerem KWP w Katowicach po stronie słowackiej jest KWP w Żylinie, którą kilka razy zapraszano do partnerstwa we wspólnych transgranicznych mikroprojektach finansowanych przez UE, niestety bez pozytywnego efektu. Nie są również realizowane czynności operacyjne. Jedyną formą aktywności międzynarodowej są wspólne patrole w pasie przygranicznym.

²⁵ Informacje na podstawie własnych doświadczeń zawodowych autora.

Bibliografia

Opracowania zwarte:

- Dworzecki L., *Korpus policji w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego Republiki Słowackiej*, [w:]: Urbanek A. (red.), *Wybrane problemy bezpieczeństwa. Aspekty społeczno-ideologiczne*, Słupsk 2013.

Przepisy prawa:

- *Decyzja Rady 2007/533/WSiSW z dnia 12 czerwca 2007 r. w sprawie utworzenia, funkcjonowania i użytkowania Systemu Informacyjnego Schengen drugiej generacji (SIS II)*, Dz. Urz. UE 2007 L 205/63 z dnia 7.8.2007.
- *Decyzja Ramowa Rady z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie wspólnych zespołów dochodzeniowo-sledczych*, Dz. Urz. UE 2002 L 162/1 z dnia 20.6.2002.
- *Konwencja ustanowiona przez Radę zgodnie z art. 34 Traktatu o Unii Europejskiej o pomocy prawnej w sprawach karnych pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej*, Dz. Urz. UE 2000 C 197/3 z dnia 12.7.2000.
- *Konwencja Wykonawcza do Układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 roku między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach*, Dz. Urz. UE 2000 L 239/19 z dnia 22.09.2000 ze zm.
- *Porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Czeskiej o utworzeniu i zasadach działania wspólnych placówek w Kudowie Słonek i Chotěbuz zawarte dnia 2 lutego 2009 r.*, Dz.U.2009 nr 96 poz. 796.
- *Porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Federalnej Niemiec o utworzeniu Polsko-Niemieckiego Centrum Współpracy Służb Granicznych, Policyjnych i Celnych, zawarte dnia 17 lutego 2011 r.*, Dz.U. 2012 poz. 1252.
- *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2219 z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Szkolenia w Dziedzinie Ścigania (CEPOL) oraz zastępujące i uchylające decyzję Rady 2005/681/WSiSW*, Dz.U. UE. 2015 L 319/1 z dnia 4.12.2015.
- *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/794 z dnia 11 maja 2016 r. w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Ścigania (Europol), zastępujące i uchylające decyzje Rady 2009/371/WSiSW, 2009/934/WSiSW, 2009/935/WSiSW, 2009/936/WSiSW i 2009/968/WSiSW*. Dz. Urz. UE L 135/53 z dnia 24.5.2016.
- *Uchwała Nr 28 Rady Ministrów z dnia 7 marca 2012 r. w sprawie wyznaczenia Jednostki Krajowej Europolu*, M. P. 2012 poz. 156.
- *Umowy między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Czeską o współpracy w zwalczaniu przestępczości, ochronie porządku publicznego oraz o współpracy na terenach przygranicznych, podpisana w Warszawie dnia 21 czerwca 2006 r.*, Dz.U. 2007 nr 177 poz. 1246.

Netografia:

- Project Summary Prevention of and Fight against Crime Programme ISEC 2007-2013 *The use of existing information systems to increase the efficiency of cross-border information exchange and effectiveness of crime prevention*, s. 51, <http://katowice.szkolapolicji.gov.pl/spk/publikacje/77245,Wydawnictwa.html>
- <http://www.info.policja.pl/inf/wspolpraca-miedzynarod/oficerowie-lacznikowi/52161,Oficerowie-lacznikowi-Policji.html>
- <https://www.cepol.europa.eu/pl>

Inne:

- *Decyzja nr 165 Komendanta Głównego Policji z dnia 25 lipca 2017 r. w sprawie funkcjonowania Krajowego Systemu Informacyjnego Policji*, Dz.U. KGP 2017 poz. 51.
- *Obwieszczenie Komendanta Głównego Policji z dnia 14 grudnia 2018 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu zarządzenia Komendanta Głównego Policji w sprawie organizacji i realizacji przedsięwzięć międzynarodowych*, Dz. Urz. KGP 2019 poz. 2.
- Porozumienie między Ministrem Finansów RP, Komendantem Głównym Straży Granicznej RP, Komendantem Głównym Policji RP a Ministrem Spraw Wewnętrznych RS i Ministrem Finansów RS, o utworzeniu i zasadach działania Centrów Współpracy zawarte w dniu 31 lipca 2009 r.
- *Zarządzenia nr 2 Komendanta Głównego Policji z dnia 1 kwietnia 2016 r. w sprawie regulaminu Komendy Głównej Policji*, Dz. Urz. KGP 2016 poz.
- *Zarządzenia nr 384 Komendanta Głównego Policji z dnia 8 maja 2007 w sprawie ustanowienia oficerów kontaktowych do spraw międzynarodowej wymiany informacji kryminalnych*, Dz.U. KGP 2007 nr 10 poz. 79 ze zm.

Uogólnienia i wnioski

Jak wynika z charakterystyki geograficzno-przestrzennej województwa śląskiego, zajmuje ono 14. miejsce w kraju pod względem obszaru, a jednocześnie 2. pod względem liczby ludności. Jedne z najwyższych wskaźników zagęszczenia ludności przekładają się także na wysokie wartości współczynników dotyczących występujących na jego obszarze zagrożeń bezpieczeństwa publicznego. Usytuowanie województwa na styku granicy z dwoma państwami również uznać można za czynnik sprzyjający powstawaniu zagrożeń, w tym pochodzących od osób nie będących obywatelami Polski. Ogólnej sytuacji dotyczącej prawdopodobieństwa wystąpienia zdarzeń niepożądanych i nieakceptowalnych społecznie w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego sprzyja rozbudowana, nie zawsze nowoczesna, infrastruktura komunalna, co w połączeniu z gospodarczymi skutkami zmian ustrojowych, w tym społecznych, przyczynić się mogło i nadal może (w postaci odległych skutków reform), do powstawania i wzrostu zachowań godzących w bezpieczeństwo obywateli.

Przedstawione w opracowaniu wskaźniki i liczby przestępstw stwierdzonych na tysiąc mieszkańców oraz inne dane statystyczne, nie mogą być traktowane jako w pełni wiarygodne narzędzie wskazujące poziomu bezpieczeństwa w danym mieście, regionie, czy też czasookresie. Dzieje się tak głównie z powodu różnic definicyjnych i założeń organizacyjnych instytucji oraz osób tworzących dokumenty. Często dane publikowane przez Policję, Główny Urząd Statystyczny i organy administracji (w tym państwowe – ministra właściwego dla spraw wewnętrznych lub sądownictwa) liczbowo zupełnie inaczej opisują ten sam zbiór zdarzeń. O bezpieczeństwie świadczą więc także inne wskaźniki niż te dotyczące przestępczości. Niskie pozycje miast lub regionów w rankingach dotyczących zagrożenia bezpieczeństwa publicznego nie zawsze mogą być powodem do zadowolenia, czy też jednoznaczną oceną poziomu zagrożenia. Należy pamiętać, że w ogólnych zestawieniach wszystkie przestępstwa zazwyczaj traktowane są jednakowo, niezależnie od rodzaju i szkodliwości społecznej.

Pod względem zagrożeń kryminalnych miasta regionu śląskiego zajmują wysokie pozycje, na pierwszym miejscu w 2017 roku wg Głównego Urzędu Statystycznego były Siemianowice Śląskie (35,5 na 1000 mieszkańców), na trzecim Tychy (27,6), a na czwartym Katowice (26,4). Także rankingi instytucji niezwiązanych z administracją rządową lub samorządową, w tym organizacji pożytku publicznego i te zawarte w doniesieniach

z prowadzonych prac naukowych wśród miejsc najbardziej zagrożonych działaniami godzącymi w bezpieczeństwo publiczne, w tym grup społecznych i jednostek, wskazują miejscowości wchodzące w skład Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii.

Obserwowany w całej Polsce, także na terenie województwa śląskiego, zwiększający się poziom poczucia bezpieczeństwa, uwiarygodniony spadającą liczbą przestępstw i wzrostem procentowego wskaźnika wykrywalności, a co za tym idzie poprawiającą się oceną pracy Policji, z umiarkowanym optymizmem pozwala prognozować rozwój zagrożeń i zachowań niepożądanych społecznie w kraju i rozpatrywanych w opracowaniu. Istotną częścią prowadzonych działań profilaktycznych i naprawczych powinna być oparta na wiarygodnych danych i wynikach badań naukowych wiedza pozwalająca nie tylko na postawienie stosownej diagnozy, ale poprzez udostępnienie jej szerokiemu gremium teoretyków i praktyków bezpieczeństwa formułowanie możliwych do zrealizowania w ściśle określonych warunkach geopolitycznych i finansowych postulatów i gotowych rozwiązań.

Każda działalność, będąca z natury rzeczy zespołem poszczególnych działań zmierzających do konkretnego celu winna być odpowiednio ułożona. Sposób tego ułożenia nosi miano organizacji. W organizacji można wyodrębnić etap preparacji działań, ich realizacji i kontroli.

Policja jako formacja, której głównym zadaniem jest zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego jest też ważnym pozamilitarnym ogniwem w polskim systemie obronności. Przygotowanie państwa do obrony jest procesem złożonym, który wymaga znacznego zaangażowania jego struktur, sił zbrojnych oraz służb, straży, agencji, inspekcji i społeczeństwa, a także gospodarki. Znaczącą rolę w tym procesie odgrywa również Policja jako instytucja należąca do grupy ogniw pozamilitarnych systemu bezpieczeństwa państwa. Przygotowania obronne w Policji zdeterminowane są przede wszystkim procesem mobilizacji państwa, a w ramach niej militaryzacji oraz organizacją gotowości obronnej państwa. Lokalne rozwiązania w zakresie przygotowań obronnych poza aktami prawnymi w tym zakresie uwzględniają także potencjalne zagrożenia bezpieczeństwa i nienaruszalności granic i terytorium regionu.

Głównymi dokumentami planistycznymi w zakresie przygotowań obronnych w KWP w Katowicach są: Plan działania Komendanta Wojewódzkiego Policji w Katowicach w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny (dokument niejawnny) oraz Plan podziału zadań HNS w Policji. Objęcie militaryzacją KWP w Katowicach jest niezbędne do właściwej realizacji nałożonych zadań obronnych w stanach podwyższonej gotowości obronnej państwa. Zdaniem ekspertów należałoby zmodyfikować zadania operacyjne oraz sposób pozyskiwania środków z Programów Mobilizacji Gospodarki – dostosować je do warunków i realnych możliwości jakimi dysponuje Policja woj. śląskiego w kontekście posiadanego potencjału ludzkiego oraz sprzętu. Zadania obronne w poszczególnych jednostkach garnizonu śląskiego Policji realizowane są przez różne komórki organizacyjne. Ścisłe przypisanie zadań obronnych do konkretnego pionu np. zadania kadrowe do komórek kadrowych w znaczny sposób usprawniłoby ich realizację.

Problem w śląskiej Policji stanowi duża rotacja osób zajmujących się zagadnieniami z zakresu obronności. Należałoby zmodyfikować zadania związane z podwyższaniem gotowości obronnej, zadania operacyjne, sposób pozyskiwania środków z programów mobilizacji gospodarki (PMG) tzn. dostosować je do warunków i realnych możliwości jakimi dysponuje Policja woj. śląskiego, ilością posiadanego potencjału ludzkiego (przede wszystkim osób z doświadczeniem) oraz sprzętu.

W przygotowaniach obronnych nieprzerwanie stosuje się schematyczne podejście przy ich realizacji. Charakteryzuje się ono wyznaczeniem zadań, które dotyczą określonych sytuacji co może skutkować tym, że reakcja i działania mające na celu ich przygotowanie, zapobieganie i reagowanie mogą okazać się nieskuteczne. Powodem takiej opinii jest pogląd, że sytuacje kryzysowe związane z zagrożeniem bezpieczeństwa państwa z pewnością będą charakteryzować się swoją nieprzewidywalnością i zmiennością. Przygotowania obronne powinny stanowić proces ciągły, stale modyfikowany i dostosowywany do nowo identyfikowanych zagrożeń. Zadania obronne w poszczególnych jednostkach śląskiego garnizonu Policji realizowane są przez różne komórki organizacyjne. Ścisłe przypisanie zadań obronnych do konkretnego pionu np. zadania kadrowe do komórek kadrowych w znaczny sposób usprawni ich realizację.

W prawidłowej realizacji zadań obronnych problem stanowi także duża rotacja osób zajmujących się zagadnieniami z zakresu obronności, co w zestawieniu ze specjalistyczną wiedzą potrzebną do ich realizacji stanowi poważne zagrożenie dla ich poprawnego wykonywania.

Główny ciężar zabezpieczenia wsparcia przez państwo-gospodarza spoczywa na Siłach Zbrojnych RP, a Policja w procesie tym uczestniczy przede wszystkim na zasadzie wsparcia działań Żandarmerii Wojskowej oraz zgodnie z podstawową zasadą HNS. Siły i środki przeznaczane na zabezpieczenie potrzeb wojsk obcych muszą przede wszystkim być dostosowane do aktualnych możliwości Komend Miejskich/Powiatowych Policji oraz wielkości i rodzaju sił sojuszniczych kierowanych przez terytorium woj. śląskiego. W Komendach Miejskich/Powiatowych Policji rolę PK HNS pełnią służby dyżurne tych jednostek zgodnie z otrzymanymi zadaniami od jednostki nadrzędnej szczebla wojewódzkiego. Realizując zadania jedynie dotyczące zabezpieczenia przejazdu sił zbrojnych np. na ćwiczenia (oczywiście wiedząc o tym dużo wcześniej), to siły i środki śląskiej Policji są w stanie prawidłowo zrealizować to przedsięwzięcie. Dotyczy to również zapewnienia wzmocnienia prewencyjnego ochrony miejsc pobytu żołnierzy. W przypadku realnego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, w tym województwa śląskiego, ilość sił i środków może okazać się niewystarczająca. Wiąże to się z realizacją dodatkowych zadań wynikających z podwyższonej gotowości obronnej, stanami nadzwyczajnymi, zadaniami operacyjnymi, itd.

Organizacja działalności bieżącej Policji na poziomie lokalnym uwzględnia, będącej przemyślanym czynnem złożonym i wielopodmiotowym, wszystkie wyżej wymienione etapy. Specyfika środowiska społecznego, cechującego się silnymi więziami, wspólnymi

w wielu przypadkach interesami i potrzebami wymaga uwzględnienia jej w planowanych przedsięwzięciach. Jest rzeczą pewną, że właściwie ułożona działalność policyjna na poziomie lokalnym prowadzi do utrzymania lub odzyskania stanu niezagrożenia, a także wzrostu poczucia bezpieczeństwa mieszkańców, ich zadowolenia i szczęścia.

Aby właściwie reagować na zagrożenia występujące we współczesnym świecie policjant musi być do tego odpowiednio przygotowany. Nabyta podczas szkoleń wiedza z pewnością ma duży wpływ na jakość wykonywanych obowiązków służbowych.

Pozytywny wizerunek Policji w społeczeństwie jest podstawową oceną tej formacji w każdym kraju. Oczekiwania społeczne w zakresie służby policjantów są bardzo wysokie i tylko właściwie przygotowany, wyszkolony funkcjonariusz jest w stanie im sprostać.

Warto wspomnieć, że występuje wiele czynników mających bezpośredni wpływ na poziom bezpieczeństwa, do których możemy zaliczyć chociażby poziom bezrobocia, sytuację mieszkaniową, stan przestępczości w okolicy itp. Dlatego ważne jest w trakcie procesu kształcenia funkcjonariuszy, aby dobierać programy jak i metody szkoleniowe, które w sposób kompleksowy przygotowują ich do realizacji nałożonych na formacje policyjne obowiązków.

Wszystkie charakteryzowane kraje mają za sobą etap reform szkolnictwa zawodowego policyjnego w związku z transformacją ustrojową z początku lat 90. XX w. Reformy te również dotyczyły struktur policyjnych i nie ograniczały się jedynie do przekształcenia nazwy w przypadku Polski z Milicji Obywatelskiej na Policję, czy też w Republice Czeskiej i Słowackiej z Veřejná bezpečnost na Policie. Dostosowanie się formacji policyjnych do nowych warunków funkcjonowania w systemach demokratycznych nie było łatwym procesem. Był on uzależniony od wielu czynników takich jak na przykład odpolitycznienie formacji i zdobycie zaufania społeczeństwa, określenie nowych zadań do realizacji w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego, większej współpracy ze społeczeństwem oraz samorządem lokalnym, dostosowywanie struktur do pełnienia służby na rzecz społeczeństwa, stawianie czoła nowym rodzajom przestępczości – niejednokrotnie bardzo brutalnej, nawiązanie współpracy z policjami innych państwa w tym tych, które jeszcze do niedawna uznawane były za wrogie, wdrożenie nowych programów, metod szkoleniowych jak i powstanie nowych ośrodków szkoleniowych.

Wymienione wyżej okoliczności wymuszały na decydentach odpowiedzialnych za stworzenie nowych formacji policyjnych takich rozwiązań, aby były one jak najbardziej skuteczne i efektywne w nowej demokratycznej rzeczywistości. Jednym z istotniejszych elementów mających wpływ na zapewnienie właściwego poziomu bezpieczeństwa jest system kształcenia zawodowego policjantów jak i możliwości doskonalenia zawodowego na poziomach lokalnych.

W Polsce za przygotowanie policjantów do pełnienia służby odpowiedzialne są następujące placówki, Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie (1489 miejsc), Centrum Szkolenia Policji w Legionowie (1320 miejsc), Szkoła Policji w Katowicach (740 miejsc), Szkoła Policji w Pile (667 miejsc), Szkoła Policji w Słupsku (1020 miejsc) oraz Ośrodek Szkolenia

Policji w Łodzi z siedzibą w Sieradzu (222 miejsc), łącznie polska Policja dysponuje 5458 miejscami szkoleniowymi.

W Republice Czeskiej z uwagi na przyjęty model szkolenia funkcjonariuszy sytuacja z miejscami szkoleniowymi przedstawia się następująco: podstawowa baza szkoleniowa liczy 1300 miejsc. Ośrodki zlokalizowane są w Pradze, Holeszowie, Pardubicach, Jihlavie oraz w Brnie. Dodatkowo w Pradze oraz w Holeszowie znajdują się jednostki kształcące na poziomie szkoły średniej (ang. *Police College and Secondary Police School*), w których szkolić można 1310 osób. Następną placówką edukacyjną czeskiej Policji to Akademia Policyjna w Pradze, w której może kształcić się 1320 studentów.

Na terytorium Słowacji znajdują się ośrodki szkolące funkcjonariuszy Korpusu Policji. Zlokalizowane one są w następujących miastach: Pezniok – 350 miejsc, Bratysława – 240 miejsc, Kosice – 330 miejsc oraz Akademia Policyjna w Bratysława posiadająca 520 miejsc szkoleniowych.

Wydaje się, że przyjęte w poszczególnych krajach modele kształcenia funkcjonariuszy są optymalne do potrzeb, jak też możliwości poszczególnych formacji policyjnych. Dokonanie jednolitej oceny funkcjonujących w poszczególnych państwach systemów szkolenia nie jest możliwie z uwagi chociażby na liczbę zamieszkującej ludności, obszar, system prawne, system edukacji, podział administracyjny kraju itp. Niemniej zebrane dane pozwoliły na opracowanie poniższych wniosków:

1. Struktury w każdym z badanych państw dostosowane są do współczesnych zagrożeń.
2. Trudno porównać systemy naboru jak i szkolenia poszczególnych formacji w badanych krajach z uwagi między innymi na wielkość organizacji, przyjęte rozwiązania prawne, system edukacji, itp. Nie mniej występują elementy wspólne takie jak badania lekarskie, testy psychologiczne, testy sprawnościowe, wymagana od kandydata właściwa postawa etyczno-moralna.
3. Rekrutacja do służby w policji w każdym z analizowanych krajów jest wieloetapowa, co daje możliwość naboru najbardziej predysponowanych do tej służby osób.
4. W każdym z państw w sposób właściwy przygotowany jest system szkolnictwa zawodowego (oparty na szkołach resortowych) na potrzeby kształcenia własnych kadr, a także pozyskanie personelu z rynków niezwiązanych z formacjami policyjnym.

Analiza rozwiązań prawno-organizacyjnych stosowanych w Policji w sytuacjach kryzysowych pozwala stwierdzić, że tworzą one obszar możliwości sprzyjających sprawnemu wykonaniu działań w obliczu poważnych zagrożeń. Przepisy prawa umożliwiają również na wprowadzenie nowych lokalnych rozwiązań uwzględniającym specyfikę zdarzeń i otoczenia (w tym otoczenia społecznego utworzonego z lokalnych wspólnot mieszkańców) występujących na danym obszarze działania.

Biorąc pod uwagę całość obecnie panujących rozwiązań prawno-organizacyjnych należy je ocenić bardzo wysoko jako sprzyjające sprawnemu działaniu Policji w sytuacji kryzysowej.

Działania podejmowane przez polską Policję na arenie międzynarodowej wynikają z realizacji jednego z podstawowych zadań tej instytucji, określonego w ustawie o Policji,

poprzez współdziałanie z policjami innych państw oraz ich organizacjami międzynarodowymi, a także z organami i instytucjami Unii Europejskiej.

Charakteryzując międzynarodową współpracę Policji należy zwrócić uwagę na jej dualny charakter, ze względu na zasięg obszaru działania oraz przedmiot współpracy.

Odnosząc się do zasięgu współpracy należy wskazać, iż od lat dwudziestych ubiegłego stulecia zaczęła funkcjonować Międzynarodowa Komisja Policji Kryminalnych, która w 1956 roku przyjęła nazwę Międzynarodowej Organizacji Policji Kryminalnych, powszechnie znaną pod nazwą Interpol, mająca obecnie charakter globalny i skupiająca 192 kraje, natomiast drugiej strony jest to odpowiedź jednoczącej się Europy, która wprowadziła mechanizmy współpracy.

Przedmiot współpracy międzynarodowej, zgodnie z przyjętymi w polskiej Policji regulacjami dotyczy współpracy operacyjnej oraz pozaoperacyjnej. Istotą współpracy operacyjnej są działania związane z wykonywaniem czynności operacyjno-rozpoznawczych lub dochodzeniowo-śledczych, natomiast zakres współpracy pozaoperacyjnej obejmuje wszystkie pozostałe działania.

Postępująca integracja państw, społeczeństw i ludzi (globalizacja) spowodowana znoszeniem barier w przepływie dóbr, usług, kapitału i wiedzy pomimo niewątpliwych korzyści niesie również za sobą ryzyko rozprzestrzeniania się wszelkiego rodzaju zagrożeń, w tym zagrożeń o charakterze kryminalnym. Zwalczanie przestępczości w ramach własnych struktur poszczególnych państw jest oczywiście nadal najważniejszym aspektem funkcjonowania Policji, jednak coraz częściej koniecznym jest stałe współdziałanie, a przede wszystkim wymiana informacji w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa lub ścigania sprawców przestępstw. Dwie główne przesłanki implikujące konieczność współpracy, to z jednej strony pojawiające się z dużym natężeniem od lat 90 ubiegłego wieku międzynarodowe grupy przestępcze posiadające swoje wpływy w wielu krajach na całym świecie, z drugiej zaś strony, to stale poszerzający się obszar wewnętrznej granicy UE i zniesienie kontroli granicznych w ramach państw Układu z Schengen. Podjęte działania kompensacyjne po otwarciu granic, powołanie Agencji Europolu oraz zacieśnianie współpracy w ramach Interpolu wymagają właściwego przygotowania funkcjonariuszy do skutecznego wykorzystania możliwości wspomagających proces wykrywczy. Z możliwości funkcjonalnych funkcjonowania bazy SIS II korzysta obecnie niemal każdy policjant wykonujący swoje zadania służbowe zarówno w pionie prewencji, jak i kryminalnym. Przedstawienie funkcjonalności oraz zasady korzystania z systemów baz danych policyjnych podmiotów międzynarodowych, od kilkunastu lat stanowią element szkolenia zarówno na kursach realizowanych przez szkoły Policji, jak i doskonalenia zawodowego realizowanego w ramach struktur poszczególnych jednostek Policji (najczęściej organizowanych na poziomie lokalnym). Ten element wykorzystania rozwiązań ponadnarodowych nie wymaga znajomości języka obcego, ponieważ informacje dla użytkowników końcowych w systemie są przetłumaczone na języki narodowe, a wymiana (właściwie pobieranie) informacji odbywa się jednokierunkowo (z wyjątkiem osób uprawnionych do wprowadzania informacji do systemu). SIS II jest zatem docelowo

dedykowany dla wszystkich policjantów. Więcej trudności (w kontekście sformalizowanych procedur) sprawia wymiana informacji i dostęp do baz Europolu i Interpolu. Administrowanie systemami, w tym przypadku zostało przeniesione na szczebel centralny, a najniższym szczeblem korzystania z bazy jest poziom regionalny, gdzie współpraca odbywa się jedynie za pośrednictwem oficerów kontaktowych. Rozwiązanie takie, z jednej strony zapewnia ochronę poufności danych, jednak z drugiej strony wydłuża czas odpowiedzi oraz ścieżkę przepływu informacji. W przypadku tego typu współpracy pojawia się bezwzględna konieczność dobrej znajomości języka obcego, najczęściej angielskiego lub w przypadku nadgranicznych placówek języka sąsiada (w przypadku śląskiego garnizonu Policji – języka czeskiego) ponieważ korespondencja nie jest prowadzona w języku ojczystym. W tym kontekście należy wskazać, iż kwestie związane z komunikacją w języku obcym stanowią istotny problem, nie tylko z punktu widzenia trudności lingwistycznych, ale również z przyjętych rozwiązań organizacyjnych i to zarówno w przypadku współpracy operacyjnej, jak i pozaoperacyjnej. Polska Policja posiada niewielu funkcjonariuszy, którzy mogą reprezentować nasz kraj podczas różnych przedsięwzięć międzynarodowych, posługujących się w stopniu bardzo dobrym językiem angielskim (z informacji przekazanych przez BMWP jest ich ok. 50). Mowa tutaj o umiejętnościach płynnego komunikowania się nie tylko językiem potocznym, ale przede wszystkim specjalistycznym, do grupy tej nie są wliczani policjanci uczestniczący w międzynarodowych misjach stabilizacyjnych, gdzie na poziomie liniowym biegła znajomość języka nie jest wymagana. Funkcjonariusze z biegłą znajomością języka zatrudnieni są w BMWP bądź na kilku stanowiskach na poziomie regionalnym, przypisanym do zadań z zakresu współpracy międzynarodowej (w województwie śląskim jest to 4 oficerów kontaktowych w Wydziale Wywiadu Kryminalnego – współpraca operacyjna oraz jeden koordynator międzynarodowej współpracy pozaoperacyjnej w Gabinetce Komendanta Wojewódzkiego Policji). Osoby te niewątpliwie są ekspertami z zakresu międzynarodowego prawa publicznego oraz procedur wymiany informacji, jednak nie realizując innych zadań, nie posiadają specjalistycznej wiedzy z zakresu np. przemocy w rodzinie, zwalczania cyberprzestępczości, czynności procesowych, itp., które to obszary są przedmiotem specjalistycznych szkoleń lub konferencji.

Z kolei osoby posiadające taką wiedzę nie posługują się w stopniu komunikatywnym językiem angielskim, aby móc przekazać swoje doświadczenia na arenie międzynarodowej. Jeżeli już określona osoba spełnia obydwa kryteria, pojawia się kolejny problem – jej absencji w pracy na czas delegowania za granicę. Przełożeni, szczególnie w jednostkach lokalnych Policji, gdzie system zastępstwa w realizacji zadań służbowych jest uboższy niż na poziomie regionalnym, niechętnie wyrażali zgodę nie tylko do delegowania policjantów za granicę kraju, ale również na szkolenia językowe organizowane przez Wyższą Szkołę Policji w Szczytnie. Zagadnienie to było głównym powodem delegowania uprawnień decyzyjnych w kwestiach udziału w szkoleniach CEPOL oraz w *Hot Spot* na szczeblu centralnym, w przeciwnym razie polska Policja nie byłaby w stanie wysłać swoich przedstawicieli na tego typu przedsięwzięcia. Kolejnym problemem, związanym tym razem

z utrzymaniem kadry lingwistycznej w Policji, jest rotacyjność. Na poziomie regionalnym, struktura organizacyjna komend wojewódzkich Policji nie przewiduje relatywnie wysokich stanowisk dla osób biegle znających języki obce i wykonujących zadania z zakresu współpracy międzynarodowej. Naturalnym zjawiskiem, o ile pozostają oni w instytucji, jest przenoszenie się do KGP, gdzie realizując podobne zadania w BMWP, otrzymują wyższe wynagrodzenie z racji objęcia wyższego stanowiska służbowego. Rozwiązaniem tego problemu mogłoby być albo podwyższenie stanowisk służbowych dla tej kategorii funkcjonariuszy, albo wprowadzenie dodatku zadaniowego.

W świetle przytoczonych faktów, niezwykle istotnym elementem, w przypadku kreowania międzynarodowej współpracy Policji, jest właściwy proces decyzyjny ścisłego kierownictwa w zakresie rozwiązań personalno-organizacyjnych. Rozwiązania przyjęte w śląskim garnizonie Policji wydają się w tym kontekście wzorcowe. Przykładem może być wykorzystanie środków finansowych poprzedniej perspektywy finansowej UE, z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, na szkolenia językowe (języki: niemiecki, angielski, rosyjski) wszystkich poziomów zaawansowania, dla ponad 500 funkcjonariuszy z całego województwa, trwające 4 semestry, zakończone egzaminem i certyfikatem potwierdzającym poziom znajomości danego języka obcego. Na podstawie wstępnych testów poziomu zaawansowania została wyodrębniona ośmioosobowa grupa, której przedstawiciele najlepiej posługiwali się językiem angielskim. Po ukończeniu kursu jeden przedstawiciel tej grupy objął stanowisko Naczelnika Wydziału Wywiadu Kryminalnego, realizującego m.in. zadania operacyjnej współpracy międzynarodowej, jeden stanowisko oficera kontaktowego, dwoje kolejnych zatrudnionych zostało w nieetatowym Zespole ds. Współpracy Międzynarodowej (pozaoperacyjnej) obecnie w Gabiniecie Komendanta Wojewódzkiego Policji, jeden nie zmienił stanowiska, ale uczestniczył w kilku projektach wymiany stażowej, a także promował śląską Policję podczas zagranicznych konferencji międzynarodowych, a troje realizuje zadania pionu kryminalnego w dużych miastach aglomeracji śląskiej.

Międzynarodowa współpraca Policji w ujęciu operacyjnym, w obecnej formie, jest funkcjonalna i efektywna, jednak stały rozwój metod i form przestępczości, która podobnie jak ludzie i przepływy finansowe, dawno już nie zna granic, może spowodować, iż w niedalekiej przyszłości, trzeba będzie sięgnąć po nowe rozwiązania. Wymiana informacji, czy korzystanie z systemów analitycznych, może okazać się niewystarczające, szczególnie w sytuacji, gdy istotną rolę odgrywa czas. Oprócz rozwiązań wspomagających, istotne wydaje się również utworzenie ponadnarodowej grupy szybkiego reagowania policyjnego, posiadającej zaplecze szybkiego transportu i uprawnienia do wykonywania czynności służbowych, w zakresie co najmniej tożsamym jak funkcjonariusze państwa, na terenie którego te działania byłyby prowadzone. Wymagałoby to odpowiedniego procesu legislacyjnego w obszarze międzynarodowego prawa publicznego i ratyfikowania takich rozwiązań przez państwa sygnatariuszy.

Zespół badawczy

Załączniki

Załącznik 1

Analiza wyników sondażu diagnostycznego przeprowadzonego 27 lutego 2018 roku wśród uczestników I Ogólnokrajowej Konferencji naukowej „Doskonalenie organizacji działań Policji na poziomie lokalnym”

I. Charakterystyka respondentów

1. Badanie zostało przeprowadzone na podstawie celowego doboru grupy respondentów, wśród 71 uczestników konferencji, którzy wyrazili chęć udziału w sondażu, w tym 65 mężczyzn (91,55%) i 6 kobiet (8,45%), w wieku: 30-40 lat – 11 osób (15,49%), 40-50 lat – 58 osób (81,69%), powyżej 50 lat – 2 osoby (2,82%). Największą liczbę respondentów – 55 osób (77,46%) stanowiły osoby z ponad 20 letnim stażem służby. Osoby ze stażem służby od 15 do 20 lat (6 osób) stanowiły 8,45% badanej populacji, natomiast w przedziale od 10 do 15 lat służby przebadano 7 osób (9,86%), a w przedziale od 5 do 10 lat służby 1 osobę (1,41%). W badaniu nie uczestniczyły osoby ze stażem służby poniżej 5 lat. Wśród funkcjonariuszy dominowali zatrudnieni w komisariatach Policji – 45 osób (63,38%). Spośród funkcjonariuszy z jednostek terenowych Policji (szczególnie komend miejskich i powiatowych Policji), w badaniu uczestniczyło 17 osób (23,94%), a 9 funkcjonariuszy (12,68%) z Komendy Wojewódzkiej Policji w Katowicach. Powyżej połowy osób ankietowanych – 37 osób (52,11%) zajmowała stanowisko kierownicze nie dłużej niż 10 lat (do 5 lat 20 osób – 28,17%, od 5 do 10 lat 17 osób – 23,94%), pozostała część respondentów, przy uwzględnieniu zmiennej „staż służby na stanowisku kierowniczym” kształtowała się odpowiednio: 18 osób (25,35%) od 10 do 15 lat, 13 osób (18,31%) od 15 do 20 lat, 1 osoba (1,41%) powyżej 20 lat. Wszyscy respondenci legitymowali się wyższym wykształceniem.
2. Rozkład cech respondentów wskazuje, że zdecydowany wpływ na wyniki badania mieli doświadczeni zawodowo policjanci, z wyższym wykształceniem, w wieku pomiędzy 40. a 50. rokiem życia, zatrudnieni w terenowych jednostkach Policji województwa śląskiego.

II. Rozkład wyników udzielonych odpowiedzi (dane zagregowane)

1. Czy Pani/Pana zdaniem istnieje potrzeba doskonalenia działań Policji?
68 osób (95,77%) było zgodnego zdania, iż istnieje potrzeba doskonalenia działań Policji. Przeciwnie uważało jedynie 4,23% (3 osoby).
2. Czy Pani/Pana zdaniem dotychczasowe przedsięwzięcia doskonalące działanie Policji można uznać za wystarczające?

Rozkład udzielonych twierdzących i przeczących odpowiedzi (po ich zagregowaniu) był mniej więcej równy (31 osób – 43,66% odpowiedziało twierdząco, a 34 osoby – 47,89% odpowiedziało negatywnie). Zdania nie miało 6 osób (8,45%).

3. Czy podejmował/a Pani/Pan samodzielnie działania doskonalące funkcjonowanie kierowanej struktury organizacyjnej?
Niemal trzy czwarte (52 osoby – 73,24%) respondentów deklarowało podjęcie próby działań doskonalących, natomiast 19 osób (26,76%) stwierdziło, iż takich działań nie inicjowało.
4. Czy podejmowane przez Panią/Pana samodzielne działania sprzyjały doskonaleniu funkcjonowania kierowanej struktury organizacyjnej?
Co trzeci ankietowany (55 osób – 77,46%) pozytywnie ocenił podjęte przez siebie działania mające wpływ na doskonalenie funkcjonowania kierowanej struktury organizacyjnej. 9 osób (12,68%) nie stwierdziło pozytywnych rezultatów podjętych działań, a 7 osób (9,86%) nie miało na ten temat zdania.
5. Czy Pani/Pana przełożeni podejmowali działania doskonalące funkcjonowanie kierowanej struktury organizacyjnej?
Większość osób (61 osób – 85,92%) biorących udział w badaniu pozytywnie odpowiedziała na to pytanie. Brak działań inicjujących ze strony przełożonego zadeklarowało 10 osób (14,08%).
6. Czy działania podejmowane przez Pani/Pana przełożonych sprzyjały doskonaleniu kierowanej struktury organizacyjnej?
Ponad trzy czwarte ankietowany (57 osób – 80,28%) pozytywnie oceniło podejmowane przez przełożonych działania, twierdząc odpowiadając na to pytanie. Innego zdania było 9 osób (12,68%), natomiast 5 osób (7,04%) nie potrafiło ocenić tych działań.
7. Czy według Pani/Pana współpraca wewnątrz Policji jest czynnikiem wpływającym pozytywnie na poziom działania tej formacji?
Zdecydowana większość respondentów – 91,55% (65 osób) uznała współpracę wewnątrz Policji za pozytywny element jej funkcjonowania. Negatywnie element ten został oceniony tylko przez 5 osób (7,04%), a 1 osoba nie miała na ten temat zdania.
8. Czy według Pani/Pana współpraca Policji ze środowiskiem zewnętrznym jest czynnikiem wpływającym pozytywnie na poziom działania tej formacji?
Niemal wszyscy badani (68 osób – 95,77%) byli zgodni co do faktu, iż zewnętrzna aktywność Policji pozytywnie wpływa na poziom działania tej formacji. Odmiennego zdania było tylko 3 respondentów (4,23%).
9. Czy według Pani/Pana doskonalenie przepisów prawa z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego jest czynnikiem wpływającym pozytywnie na poziom działania tej formacji?
Wszyscy, z wyjątkiem jednej osoby (98,59%) uważało, iż usprawnianie procesu legislacyjnego w zakresie ustawowych zadań Policji pozytywnie oddziałuje na jej poziom funkcjonowania.

10. Czy według Pani/Pana istnieje potrzeba integracji przygotowania działań Policji na wypadek wystąpienia zagrożeń nadzwyczajnych, sytuacji kryzysowych, zewnętrznego zagrożenia, bezpieczeństwa państwa i wojny?

Podobnie jak w poprzednim pytaniu, niemal wszyscy (69 osób – 97,18%) dostrzegają potrzebę aktywności Policji w obszarze wskazanym w pytaniu, 1 osoba nie widzi takiej potrzeby, a 1 osoba nie ma na ten temat zdania.

11. Czy według Pani/Pana istnieje potrzeba organizacji doskonalenia zawodowego w formie konferencji naukowych?

Pozytywnie na to pytanie odpowiedziało 51 osób (71,83%). Odmiennego zdania była jedna piąta ankietowanych (14 osób – 19,72%), a 6 osób (8,45%) nie potrafiło określić swojego stanowiska w tej sprawie.

12. Czy według Pani/Pana konferencja była właściwie przygotowana pod względem organizacyjnym?

Organizację konferencji pozytywnie oceniło 65 jej uczestników (91,55%), biorących udział w badaniu, negatywnie 5 uczestników (7,04%), a jeden uczestnik nie miał na ten temat zdania.

13. Czy według Pani/Pana konferencja była właściwie przygotowana pod względem merytorycznym?

Merytoryczny zakres przygotowania konferencji pozytywnie oceniło 65 jej uczestników (91,55%), biorących udział w badaniu, 3 respondentów (4,23%) uznało, iż przygotowanie merytoryczne konferencji nie spełniło ich oczekiwań, a 3 osoby nie oceniły w żaden sposób tego elementu.

14. Czy według Pani/Pana konferencja była właściwie przygotowana pod względem metodycznym?

Metodyka prowadzenia konferencji została oceniona pozytywnie przez 63 osoby (88,73%) uczestniczące w badaniu. Negatywnie odniosło się do tej kwestii 5 osób (7,04%), natomiast zdania nie miały 3 osoby (4,23%).

III. Zestawienie odpowiedzi na pytanie otwarte

Jedno z pytań kwestionariusza ankiety miało charakter otwarty i dotyczyło udzielenia odpowiedzi na pytanie: „Jakie przedsięwzięcia doskonalące należy podjąć, aby zwiększyć poziom sprawności działania Policji?”. Poniżej przedstawiono zebrane podczas badania odpowiedzi na to pytanie (liczba za stwierdzeniem określa częstość udzielonych odpowiedzi). Udzielone odpowiedzi w zakresie ćwiczeń (wewnętrznych, zewnętrznych, z udziałem innych partnerów) oraz szkoleń (wewnętrznych, zewnętrznych, specjalistycznych, a także ich jakości) zostały zagregowane:

- doskonalenie warsztatu pracy poprzez praktyczne ćwiczenia,
- podnoszenie kompetencji zawodowych poprzez udział w szkoleniach,
- podniesienie poziomu technicznego łączności,
- efektywniejsza wymiana informacji,

- usprawnienie koordynacji działań,
- podniesienie jakości szkoleń z zakresu doskonalenia zawodowego,
- podejmowanie działań w kierunku specjalizacji policjantów, a co za tym idzie zapewnienie awansu w danej specjalizacji,
- poprawa wymiany informacji pomiędzy poszczególnymi pionami służbowymi,
- zwiększenie nakładów finansowych na działalność Policji,
- poprawa znajomości przepisów przez funkcjonariuszy,
- systematyczne doskonalenie procedur postępowania,
- poprawa świadomości i pewności siebie policjantów,
- ujednoczenie procedur w KMP/KPP,
- stabilizacja kadry kierowniczej,
- dostosowanie struktur organizacyjnych adekwatnie do obciążenia zadaniami,
- ustalenie stałych zasad współpracy wszystkich podmiotów na poziomie lokalnym,
- udoskonalenia procesu doboru do służby,
- staże w różnych jednostkach Policji,
- wyraźny podział kompetencji,
- odpowiedni dobór kadr,
- w policyjnych ośrodkach szkolenia wyszkolić lub zatrudnić wysokiej klasy kadrę dydaktyczną – w zakresie nowych technologii,
- permanentne doskonalenie współpracy z podmiotami zewnętrznymi,
- stałe budowanie więzi ze społeczeństwem,
- doskonalenie systemu motywacji oraz awansu zawodowego,
- zmniejszenie obszaru działań, które podlegają ocenie na podstawie wskaźników liczbowych,
- uproszczenie wprowadzania danych do systemów policyjnych,
- usunięcie konieczności powielania wprowadzonych danych,
- delegowanie uprawnień i zwiększenie samodzielności jednostek terenowych,
- konferencje, warsztaty i narady głównie dotyczące zarządzania dla kadry kierowniczej Policji,
- przegląd struktur organizacyjnych,
- ograniczenie biurokracji.

IV. Zagregowane obszary wskazanych przedsięwzięć doskonalących

Uczestniczący w badaniu opisali 81 rozwiązań, które ich zdaniem są kluczowe dla usprawnienia procesu funkcjonowania Policji na poziomie lokalnym. Różnica powstała między ilością wypełnionych kwestionariuszy ankiety (71), a ilością wskazanych rozwiązań wynika z faktu, iż opinia wyrażana była w ramach pytania otwartego, nie posiadającego ograniczenia co do ilości wskazań.

Zagregowanie udzielonych odpowiedzi pozwoliło na wyodrębnienie niżej wskazanych zagadnień tematycznych wraz z ich procentowym ujęciem:

- edukacja policyjna – 47,62%;
- struktura i rozwiązania organizacyjne – 36,90%;
- procesy komunikacji – 5,95%;
- współpraca zewnętrzna – 4,76%;
- finansowanie – 3,57%;
- psychologia pracy – 1,19%.

Zagregowany obszar „edukacja policyjna” zawiera wiele elementów związanych z: jakością, ilością i specjalizacją szkoleń, wielowariantowych ćwiczeń i symulacji zarówno wewnątrzpolicyjnych jak i przy współdziałaniu zewnętrznych instytucji, wymianie doświadczeń i dobrych praktyk, przy uwzględnieniu rozwiązań z innych państw. Istotnym jest fakt, iż ten obszar zagadnieniowy uzyskał bez mała 50% wszystkich wskazań, natomiast przy uwzględnieniu ilości osób biorących udział w badaniu (71), współczynnik ilości osób wskazujących ten obszar jest jeszcze większy i wynosi 56,34%.

Ponad jedna trzecia (36.90%) wskazań dotyczyła zagregowanego obszaru „struktura i rozwiązania organizacyjne”. Zbiór ten obejmuje takie kwestie jak: stabilność struktury stanowisk, proces doboru do służby, ograniczenie biurokracji, wypracowanie algorytmów postępowania, zwiększenie samodzielności jednostek terenowych Policji, ograniczenie statystyk oraz równomierne doskonalenie wszystkich obszarów funkcjonowania Policji.

Kolejne zagregowane obszary, tj.: „proces komunikacji”, „współpraca wewnętrzna” oraz „finansowanie” również dotyczą zagadnień odnoszących się do rozwiązań organizacyjnych, jednak z uwagi na większą od innych częstość wskazań wyodrębnione zostały w oddzielne zbiory.

Obszar „psychologia pracy” został wyodrębniony jako osobny komponent, z uwagi na brak możliwości jego dopasowania do pozostałych obszarów. W ocenie ankietowanych ma on jednak marginalne znaczenie z uwagi na jedno wskazanie w tym obszarze.

V. Wnioski

Wyniki badania pokazały, iż uczestniczące w nim osoby w większości dostrzegają potrzebę doskonalenia działań Policji. Świadczy to o dojrzałości funkcjonariuszy Policji utożsamiających się z instytucją ciągle się doskonalącą. Ciągłe doskonalenie wpisane jest w fundamentalne założenia procesu zarządzania, opisane w cyklu Deminga. Dwa główne obszary, wskazane przez respondentów jako te, które wymagają usprawnienia, to szeroko rozumiany proces edukacji policyjnej, a także rozwiązania organizacyjne.

Podnoszenie kompetencji kadry pracowniczej, inwestowanie w kapitał ludzki, wykorzystanie potencjału instytucji samouczącej się, czy też czerpanie ze sprawdzonych rozwiązań i praktyk, to w obecnie podstawa sprawnie funkcjonującej każdej, nie tylko policyjnej instytucji. Chcąc usprawniać funkcjonalność i skuteczność działania lokalnej Policji, aspekt edukacji policyjnej nie może być marginalizowany i wymaga dokładnej diagnozy. Analiza obecnego stanu prawnego, opinii słuchaczy kończących kursy i szkolenia doskonalące,

rozpoznania potrzeb zarówno potencjalnych kursantów, jak i ich przełożonych umożliwi wypracowanie obiektywnych wniosków i rekomendacji do działań w omawianym obszarze.

Mówiąc o szkoleniach warto wspomnieć również o kwestiach naboru do Policji. Od dłuższego czasu Policja, podobnie jak inne instytucje i podmioty na polskim rynku, boryka się z fluktuacją kadr i trudnościami w procesie rekrutacji nowych adeptów sztuki policyjnej. Istniejący obecnie tzw. „rynek pracownika” spowodowany aspektami gospodarczymi, niekorzystnie wpływa na atrakcyjność zatrudnienia w wielu zawodach. W przeciwieństwie do podmiotów gospodarczych, instytucje finansowane z budżetu państwa nie mają wpływu na aspekt finansowy bowiem wynagrodzenie za służbę i pracę nie podlega negocjacom. Tym bardziej działania zachęcające do służby w Policji powinny skoncentrować się na innych, pozafinansowych aspektach. Wśród nich można wskazać:

- zawód wysokiego zaufania społecznego,
- stabilność zatrudnienia,
- dobre warunki zatrudnienia,
- system motywacyjny,
- doskonalenie warsztatu pracy.

Odnosząc się do aspektów organizacyjnych, wychodząc naprzeciw oczekiwaniom respondentów badania, z punktu widzenia procesu poznawczego, koniecznym jest przeprowadzenie wnikliwej analizy dokumentów regulujących ten obszar funkcjonowania. Oprócz aktów prawa powszechnie obowiązującego, a także aktów wewnętrznych Komendanta Głównego Policji, istnieje szereg dokumentów regulujących pracę jednostek Policji. Z uwagi na możliwość ich modyfikacji, wycofania nieaktualnych aktów, a także opracowania nowych regulacji, dalsza eksploracja zagadnień związanych z efektywnością pracy Policji na szczeblu lokalnym, powinna skoncentrować się również na krytycznej analizie tych dokumentów.

Załącznik 2

Wykaz szkół wyższych, z którymi Komendant Główny Policji zawarł porozumienie o realizacji minimalnego zakresu treści kształcenia

Porozumienie zawarte na podstawie § 3 ust. 3 Rozporządzenia 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. 2007 nr 126 poz. 877 ze zm.),

Lp.	Nazwa szkoły wyższej	Data zawarcia porozumienia	Kierunek
1	Akademia Humanistyczna im. A. Gieysztor w Pułtusk	5.01.2011 r.	administracja
2	Akademia Marynarki Wojennej im. Bohaterów Westerplatte	5.01.2011 r.	bezpieczeństwo wewnętrzne, bezpieczeństwo narodowe
3	Akademia Pomorska w Słupsku	5.01.2011 r.	bezpieczeństwo narodowe
4	Dolnośląska Szkoła Wyższa	5.01.2011 r.	bezpieczeństwo narodowe
5	Krakowska Akademia im. A. F. Modrzewskiego	7.01.2011 r.	prawo, administracja, bezpieczeństwo narodowe, bezpieczeństwo wewnętrzne
6	Uniwersytet Warmińsko Mazurski w Olsztynie	5.01.2011 r.	prawo, administracja, bezpieczeństwo narodowe, bezpieczeństwo wewnętrzne
7	Wszechnica Polska Szkoła Wyższa Towarzystwa Wiedzy Powszechnej w Warszawie	5.01.2011 r.	administracja, bezpieczeństwo narodowe, bezpieczeństwo wewnętrzne
8	Wyższa Szkoła Administracji i Biznesu im. E. Kwiatkowskiego w Gdyni	5.01.2011 r.	prawo, administracja, bezpieczeństwo wewnętrzne
9	Wyższa Szkoła Bezpieczeństwa Publicznego i Indywidualnego „Apeiron” w Krakowie	5.01.2011 r.	administracja, bezpieczeństwo wewnętrzne
10	Wyższa Szkoła Gospodarki Euroregionalnej im. A. de Gasperi w Józefowie	5.01.2011 r.	administracja, bezpieczeństwo wewnętrzne
11	Wyższa Szkoła Informatyki, Zarządzania i Administracji w Warszawie	5.01.2011 r.	administracja
12	Wyższa Szkoła Prawa i Administracji w Przemyśle	5.01.2011 r.	prawo, administracja, bezpieczeństwo wewnętrzne
13	Wyższa Szkoła Zarządzania i Prawa im. H. Chodkowskiej w Warszawie	5.01.2011 r.	prawo, administracja, bezpieczeństwo wewnętrzne
14	Wyższa Szkoła Bezpieczeństwa w Poznaniu	3.02.2011 r.	bezpieczeństwo narodowe, bezpieczeństwo wewnętrzne

Lp.	Nazwa szkoły wyższej	Data zawarcia porozumienia	Kierunek
15	Akademia Obrony Narodowej w Warszawie	27.01.2011 r.	bezpieczeństwo narodowe, bezpieczeństwo wewnętrzne
16	Uniwersytet w Białymstoku	19.01.2011 r.	prawo, administracja, bezpieczeństwo narodowe, bezpieczeństwo wewnętrzne
17	Wyższa Szkoła Bezpieczeństwa i Ochrony im. Marszałka Józefa Piłsudskiego w Warszawie	15.02.2011 r.	bezpieczeństwo wewnętrzne
18	Powszechna Wyższa Szkoła Humanistyczna „Pomerania” w Chojnicach	9.03.2011 r.	administracja, bezpieczeństwo wewnętrzne
19	Niepaństwowa Wyższa Szkoła Pedagogiczna w Białymstoku	9.03.2011 r.	bezpieczeństwo wewnętrzne
20	Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie	9.03.2011 r.	administracja, bezpieczeństwo wewnętrzne
21	Wyższa Szkoła Zarządzania Marketingowego i Języków Obcych w Katowicach	9.03.2011 r.	bezpieczeństwo wewnętrzne
22	Uniwersytet Szczeciński	9.03.2011 r. 12.05.2011 r.	bezpieczeństwo narodowe bezpieczeństwo wewnętrzne
23	Wyższa Szkoła Administracji Publicznej imienia Stanisława Staszica w Białymstoku	9.03.2011 r.	administracja, bezpieczeństwo narodowe
24	Uniwersytet Zielonogórski	9.03.2011 r.	bezpieczeństwo narodowe
25	Wyższa Szkoła Zarządzania Ochroną Pracy w Katowicach	1.04.2011 r.	bezpieczeństwo wewnętrzne
26	Uniwersytet Opolski	15.04.2011 r.	prawo, administracja, bezpieczeństwo wewnętrzne
27	Wyższa Szkoła Gospodarki Krajowej w Kutnie	15.04.2011 r.	administracja
28	Wyższa Szkoła Humanitas w Sosnowcu	6.05.2011 r.	administracja
29	Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie	9.05.2011 r.	administracja, bezpieczeństwo wewnętrzne
30	Uniwersytet Pedagogiczny im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie	3.06.2011 r.	bezpieczeństwo narodowe
31	Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Nysie	1.09.2011 r.	bezpieczeństwo wewnętrzne
32	Szczecińska Szkoła Wyższa Collegium Balticum	2.09.2011 r. 24.07.2012 r.	bezpieczeństwo wewnętrzne bezpieczeństwo narodowe
33	Wyższa Szkoła Umiejętności Społecznych w Poznaniu	10.11.2011 r.	prawo
34	Wyższa Szkoła Społeczno-Ekonomiczna w Warszawie	14.11.2011 r.	bezpieczeństwo narodowe
35	Uniwersytet Warszawski	21.11.2011 r.	bezpieczeństwo wewnętrzne
36	Wyższa Szkoła Humanistyczno-Ekonomiczna w Sieradzu	10.02.2012 r.	bezpieczeństwo wewnętrzne
37	Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. prof. Edwarda F. Szczepanika w Suwałkach	13.04.2012 r.	bezpieczeństwo wewnętrzne
38	Wyższa Szkoła Agrobiznesu w Łomży	24.05.2012 r.	bezpieczeństwo wewnętrzne
39	Akademia WSB w Dąbrowie Górniczej	29.10.2012 r.	bezpieczeństwo narodowe
40	Politechnika Rzeszowska im. Ignacego Łukaszewicza w Rzeszowie	26.02.2013 r.	bezpieczeństwo wewnętrzne

Lp.	Nazwa szkoły wyższej	Data zawarcia porozumienia	Kierunek
41	Wyższa Szkoła Pedagogiki i Administracji im. Mieszka I w Poznaniu	19.03.2013 r.	administracja, bezpieczeństwo wewnętrzne
42	Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach	18.04.2013 r.	bezpieczeństwo narodowe
43	Wyższa Szkoła Bankowości i Finansów w Katowicach	29.01.2014 r.	bezpieczeństwo wewnętrzne
44	Wyższa Szkoła Ekonomii, Prawa i Nauk Medycznych im. Edwarda Lipińskiego w Kielcach	7.02.2014 r.	bezpieczeństwo wewnętrzne
45	Wyższa Szkoła Administracji w Bielsku Białej	20.03.2014 r.	administracja
46	Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu	17.04.2014 r.	bezpieczeństwo narodowe
47	Wyższa Szkoła Handlowa w Radomiu	27.05.2014 r.	bezpieczeństwo wewnętrzne
48	Wyższa Szkoła Humanistyczno-Ekonomiczna we Włocławku	28.05.2014 r.	administracja, bezpieczeństwo narodowe
49	Państwową Wyższą Szkołą Zawodową w Skierniewicach	6.02.2015 r.	bezpieczeństwo wewnętrzne
50	Wyższa Szkoła Bankowa we Wrocławiu	7.05.2015 r.	administracja i bezpieczeństwo wewnętrzne
51	Akademia Wychowania Fizycznego im. Jerzego Kukuczki w Katowicach	31.07.2015 r.	bezpieczeństwo wewnętrzne
52	Wyższa Szkoła Bankowa w Toruniu	18.12.2015 r.	bezpieczeństwo wewnętrzne
53	Wyższa Szkoła Bankowa w Gdańsku	23.02.2016 r.	bezpieczeństwo wewnętrzne
54	Wyższa Szkoła Finansów i Prawa w Bielsku-Białej	02.03.2016 r.	bezpieczeństwo wewnętrzne
		22.03.2016 r.	prawo
55	Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu	28.04.2016 r.	bezpieczeństwo wewnętrzne
56	Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Ciechanowie	22.07.2016 r.	bezpieczeństwo wewnętrzne
57	Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu (Wydział Zamiejscowy w Chorzowie)	30.12.2016 r.	bezpieczeństwo narodowe

Praca badawcza
zorganizowana przez Komendę Wojewódzką Policji w Katowicach
we współpracy ze Szkołą Policji w Katowicach
oraz Stredná Odborná Škola Policajného Zboru Pezinok
i Vyšší Policejní Škola a Strředni Policejní Škola Ministerstva Vnitra v Holešově