R G B WH GR BL Grey Scale #13 C M Y K
DANES-PICTA.COM
A 1 2 3 4 5 6 M 8 9 10 11 12 13 14 15 B 17 18 19

1A

AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ

Nadkom. mgr Robert SOCHA

PRZYGOTOWANIA OBRONNE FORMACJI UZBROJONYCH NA PRZYKŁADZIE POLICJI W POLSCE

Rozprawa doktorska

Biblioteka Główna
Akademii Obrony Narodowej
S/7231
05-007231-001-0

WARSZAWA

75054

Colour Chart #13
Blue Cyan Green Yellow Red Magenta White 3/Color Black
Inches Centimetres
DANES-PICTA.COM

AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ

WYDZIAŁ STRATEGICZNO - OBRONNY

BIBLIOTEKA GŁÓWNA - ARCHIWUM
Nr ewid. 75054
Akademii Obrony Narodowej

nadkom. mgr Robert Socha

PRZYGOTOWANIA OBRONNE FORMACJI UZBROJONYCH NA PRZYKŁADZIE POLICJI W POLSCE

Rozprawa doktorska

SPR31

opracowana pod kierunkiem naukowym

dr. hab. inż. Waldemara KITLERA

WARSZAWA 2008

SPIS TREŚCI

WSTĘP.....4

1. METODOLOGIA BADAŃ.....15

1.1. Problem główny oraz problemy szczegółowe.....15

1.2. Cel badań.....16

1.3. Przedmiot badań.....17

1.4. Hipoteza robocza.....18

1.5. Metody, techniki i narzędzia badawcze.....19

1.6. Analiza krytyczna literatury przedmiotu badań.....21

1.7. Procedura badawcza.....28

2. CHARAKTERYSTYKA PRZYGOTOWAŃ OBRONNYCH W FORMACJACH UZBROJONYCH.....33

2.1. Pojęcie, istota i zakres przygotowań obronnych w podsystemie niemilitarnym..33

2.2. Charakterystyka zagrożeń bezpieczeństwa państwa oddziałujących na organizację przygotowań obronnych.....47

2.3. Organizacja, funkcje i zadania formacji uzbrojonych w dziedzinie obrony narodowej.....66

2.4. Aspekty prawne przygotowań obronnych formacji uzbrojonych.....91

3. DOŚWIADCZENIA POLICJI W REALIZACJI ZADAŃ OBRONNYCH.....117

3.1. Funkcje i organizacja Policji Państwowej w zakresie realizacji zadań obronnych w okresie międzywojennym.....117

3.2. Realizacja zadań przez Policję Państwową w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny.....140

3.3. Zadania Milicji Obywatelskiej w dziedzinie obronnej.....154

4. ORGANIZACJA PRZYGOTOWAŃ POLICJI DO REALIZACJI ZADAŃ OBRONNYCH W WARUNKACH ZEWNĘTRZNEGO ZAGROŻENIA BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWA I W CZASIE WOJNY – STAN OBECNY.....171

4.1. Obecny stan rozwiązań organizacyjnych w zakresie przygotowań obronnych Policji.....171

4.2. Prawne aspekty przygotowań obronnych Policji.....185

4.3. Zadania obronne i zadania operacyjne Policji.....201

4.4. Policja w Narodowym Systemie Pogotowia Kryzysowego.....219

5. KIERUNKI DOSKONALENIA PRZYGOTOWAŃ OBRONNYCH POLICJI.....228

5.1. Potrzeby i zadania Policji w realizacji zadań obronnych.....228

5.2. Doskonalenie organizacji Policji na rzecz realizacji zadań obronnych.....232

5.3. Regulacje prawne.....238

5.4. Organizacja szkolenia obronnego.....242

5.5. Pragmatyka kadrowa.....246

5.6. Wnioski.....247

ZAKOŃCZENIE.....250

BIBLIOGRAFIA.....254

SPIS RYSUNKÓW, WYKRESÓW I TABEL.....265

ZAŁĄCZNIKI 280

WSTĘP

Problematyka bezpieczeństwa państwa przez stulecia związana była z zagrożeniami o charakterze militarnym. Z upływem lat dostrzeżono i zidentyfikowano inne płaszczyzny jego zagrożeń, aniżeli tylko związane z groźbą ataku zbrojnego. Skonstatowano, że ochrona przed agresją zewnętrzną stanowi jedno z wielu wyzwań, którym należy stawić czoło, aby zapewnić bezpieczeństwo państwa, którego współczesna treść obejmuje także m.in. aspekty gospodarcze, ekologiczne, społeczne i kulturowe. Dziedzina bezpieczeństwa narodowego jest bowiem, jak się zgodnie podkreśla, niezwykle złożona. Traktowana jako proces obejmuje „[...] różnorodne zabiegi w dziedzinie stosunków międzynarodowych i wewnętrznych oraz przedsięwzięcia ochronne i obronne (w szerokim tego słowa znaczeniu) mające na celu stworzenie korzystnych warunków funkcjonowania państwa (w sensie politycznym i społecznym) na arenie międzynarodowej i wewnętrznej oraz przeciwstawienie się wyzwaniom i zagrożeniom bezpieczeństwa narodowego"[1].

Zagrożenia stanowią podstawową i pierwotną kategorię bezpieczeństwa. Dlatego też określenie ich współczesnego charakteru jest podstawowym krokiem w procesie jego tworzenia. Rozpatrując współczesne pojęcie zagrożeń bezpieczeństwa narodowego można stwierdzić, że jego zakres rozszerzył się w porównaniu do tradycyjnego utożsamiania go z zagrożeniami związanymi z groźbą agresji (zagrożeniami wojennymi). Równocześnie celowe i konieczne jest rozpatrywanie jego treści w powiązaniu z zagrożeniami i stanem organizacji bezpieczeństwa międzynarodowego, gdyż „[...] w ustaleniach prawa międzynarodowego zawarty jest już obecnie niekwestionowany obowiązek współdziałania państw na rzecz utrzymania międzynarodowego (...) bezpieczeństwa"[2].

Istota współczesnych zagrożeń polega również na tym, że ich źródła mogą się znajdować w oddalonych geograficznie miejscach, natomiast dopiero po niekontrolowanym przeniknięciu granic może nastąpić ich materializacja na terytorium danego państwa, przez co wzrasta w dzisiejszym świecie znaczenie instytucji odpowiedzialnych za wewnętrzne aspekty bezpieczeństwa narodowego.

---

[1] W. Kitler, *Obrona narodowa w wybranych państwach demokratycznych*, AON, Warszawa 2001, s. 42.
[2] Szerzej, B. Balcerowicz, *Obronność RP a dialektyka wojny i pokoju na progu XXI wieku*, studium (cz. 1), AON, Warszawa, s. 26.

Obecna sytuacja polityczno-militarna na świecie charakteryzuje się zmniejszeniem prawdopodobieństwa konfrontacji w skali globalnej i dużą dozą nieprzewidywalności związaną z istnieniem wielu realnych i potencjalnych ognisk kryzysów. W przypadku nasilenia się intensywności ognisk kryzysów może dojść do sytuacji, że obejmą one swym wpływem także Polskę. Bardzo mało prawdopodobne, choć nie dające się w pełni wykluczyć, jest zagrożenie wojną na dużą skalę[3]. Natomiast o wiele większe jest zagrożenie konfliktem na małą skalę, lokalnym naruszeniem terytorium Polski lub zbrojnym incydentem granicznym[4]. Zmniejszeniu niebezpieczeństwa wojną na skalę światową czy kontynentalną towarzyszy również wzrost zagrożenia terroryzmem, przestępczością zorganizowaną i przestępczością pospolitą godzącą bezpośrednio w obywateli, porządek konstytucyjny państwa, jego bezpieczeństwo ekonomiczne, porządek publiczny i inne wartości o charakterze wewnętrznym.

Jednak mimo tego, co stwierdzono wcześniej, mimo spadku groźby wybuchu wojny na dużą skalę, warto zauważyć, że współczesne konflikty zbrojne mają dość odmienny charakter od tych, które toczyły się przed kilkudziesięciu laty. Wysoka dynamika działań zbrojnych, nieoczekiwane zachowania przeciwnika, możliwość opanowywania dowolnej części i miejsca atakowanego kraju, towarzysząca temu niezwykła aktywność służb i sił specjalnych, a także stojąca na wysokim poziomie zorganizowania przestępczość wszelkiego typu, z gospodarczą, kryminalną i terrorystyczną włącznie sprawiają, że w każdym miejscu i o każdym czasie państwo musi mieć gotowe siły zbrojne i siły niemilitarne do skutecznego działania. Co gorsza, przestępczość ta może być sterowana przez obce służby lub organizacje polityczne.

Strategia bezpieczeństwa narodowego RP z 2007 r. wśród najpoważniejszych niebezpieczeństw dla systemu międzynarodowego i bezpieczeństwa poszczególnych państw, w tym Polski, wymienia ponadto: rosnące potencjalne zagrożenie nieuprawnionego dostępu do informacji niejawnych oraz masową migrację z krajów biednych i słabo rozwiniętych, powiązaną z rozwojem nielegalnego procederu

---

[3] S. Koziej, J. Pawłowski, *Podstawowe założenia polityki obronnej i strategii obronności Rzeczypospolitej Polskiej*, „ Wiedza Obronna" 1995, nr 3, s. 46.

[4] Szerzej, J. Pawłowski, *System obronny Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Resort spraw wewnętrznych i administracji w systemie obronnym państwa*, red. nauk. R. Kulczycki, B. Wiśniewski, BOINiSO MSWiA, Warszawa 2004, s. 11-18.

przerzutu i handlu ludźmi. Polska w coraz większym stopniu narażona będzie na problemy związane z rozprzestrzenianiem technologii podwójnego zastosowania, broni masowego rażenia i środków jej przenoszenia. Problemy te będą występować zarówno w okresie pokoju, z uwagi na położenie geograficzne kraju, który stanowi obszar tranzytowy przy nielegalnym obrocie technologiami i materiałami służącymi do produkcji broni masowego rażenia (BMR), jak też w okresie kryzysu i wojny, gdy broń ta może być użyta przez potencjalnego agresora na dowolnym obszarze państwa. Ważnym czynnikiem kształtującym bezpieczeństwo militarne Polski będzie również postęp technologiczny w dziedzinie zbrojeń[5]. Powoduje to konieczność rozwoju systemu obronnego państwa[6] i zaangażowania wszystkich jego elementów w kierunku szybkiego reagowania na zagrożenia wywołujące kryzysy, w tym również kryzysy o charakterze zbrojnym.

Współcześnie identyfikowane wyzwania dla bezpieczeństwa państwa oraz złożoność i rozległość tego obszaru działalności wywołuje potrzebę uczestnictwa w przygotowaniach obronnych wszystkich komponentów systemu obronnego państwa[7]. Z doświadczeń demokracji zachodnich wynika, że dla wzrostu stabilności kraju i większego poczucia bezpieczeństwa obywateli niezbędne jest pełne i właściwe wykorzystanie wszystkich środków, którymi dysponuje państwo demokratyczne. Tak też nakazuje jedna z głównych dyrektyw strategicznych, sformułowana przez gen. Andre Beaufre: „Zadaniem strategii jest osiąganie celów przy jak najlepszym wykorzystaniu posiadanych środków"[8]. Wymieniona dyrektywa ma również odbicie w polskim ustawodawstwie. Artykuł 2 ustawy z dnia 21 listopada 1967 roku *o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej* stanowi, iż: „[...] umacnianie obronności Rzeczypospolitej Polskiej, przygotowanie ludności i mienia narodowego na wypadek wojny oraz wykonywanie innych zadań w warunkach powszechnego obowiązku obrony należy do wszystkich organów władzy i administracji rządowej oraz innych organów i instytucji państwowych,

---

[5] Zob. B. Balcerowicz, *Obronność Rzeczypospolitej ...*, s. 96.

[6] System obronności państwa – zbiór uporządkowanych wewnętrznie i wzajemnie powiązanych elementów – ludzi, organizacji, urządzeń działających na rzecz utrzymania bezpieczeństwa militarnego państwa (źródło: *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, wydanie IV, AON, Warszawa 2002, s.139).

[7] B. Wiśniewski, *Wybrane aspekty przygotowań obronnych państwa*, „Zeszyt Problemowy TWO" 2006, nr 2, s. 7.

[8] A. Beaufre, *Wstęp do strategii. Odstraszanie i strategia*, Warszawa 1968, s. 30.

organów samorządu terytorialnego, przedsiębiorstw i innych jednostek organizacyjnych, organizacji społecznych, a także do każdego obywatela"[9].

Wymienione podmioty wchodzą w skład systemu obronnego Rzeczypospolitej Polskiej, „[...] ukierunkowanego głównie na przeciwdziałanie zagrożeniom militarnym, ale nie tylko, ponieważ skala i zakres zagrożeń są aktualnie nie do końca określone i wzajemnie się przenikają. Obronność państwa stanowi dziś jeden z zasadniczych kierunków jego działalności związanej z rozwojem zarówno w czasie pokoju, jak i funkcjonowaniem w czasie wojny"[10]. Jak stwierdza dalej J. Wojnarowski obronność państwa, to: „[...] zdolność państwa do prowadzenie skutecznych działań obronnych, ochrony jego obywateli i całego mienia, [...] ma charakter kompleksowy i stanowi przedmiot zainteresowania całego aparatu władzy państwowej, administracji publicznej i gospodarki państwa"[11].

W ramach systemu obronnego państwa wyróżnia się trzy podsystemy: podsystem kierowania bezpieczeństwem narodowym oraz dwa podsystemy wykonawcze: militarny i pozamilitarny (niemilitarny). System ten funkcjonuje ciągle realizując pokojowe zadania prewencyjne i stabilizacyjne oraz utrzymując konieczną zdolność i gotowość rozwinięcia się, a w razie potrzeby przeciwstawienia się wzmożonym zagrożeniom w sytuacjach nadzwyczajnych, w tym szczególnie w razie zagrożenia bezpieczeństwa państwa, kryzysu i wojny[12]. Każdy z wymienionych elementów systemu obronnego państwa odpowiada, stosownie do właściwości, za zapewnienie bezpieczeństwa narodowego. Jak się stwierdza: „[...] Wzajemne powiązanie i oddziaływanie na siebie wszystkich elementów systemu obronnego państwa, stwarza możliwość efektywnej integracji potencjału obronnego z odpowiednio przygotowaną administracją i gospodarką oraz zorganizowanym i przygotowanym do obrony społeczeństwem"[13]. Doskonalenie systemu obronnego państwa oparte na doświadczeniu, analizie zagrożeń, jak również na współdziałaniu

---

[9] Ustawa z dnia 21.11.1967 r. *o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej*, DzU z 2004, nr 241, poz. 2416 z późn. zm.

[10] J. Wojnarowski, *System obronności państwa*, AON, Warszawa 2005, s. 5.

[11] Tamże, s. 7.

[12] Szerzej, J. Pawłowski, *System obronności RP*, Informator nr 1(4)/2000, „BSO MSWiA", Warszawa 2000, s. 14.

[13] S. Koziej, F. Wołkowicz, *Struktura, zadania i funkcjonowanie systemu obronnego Rzeczypospolitej Polskiej*, „Wiedza Obronna" 1995, nr 3, s. 61.

wszystkich jego trzech elementów, pozwoli przygotować państwo do sprawnego i skutecznego funkcjonowania w czasie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa i wojny.

Elementem integrującym system obronny Rzeczypospolitej Polskiej jest podsystem kierowania[14] bezpieczeństwem narodowym, organizowany w czasie pokoju, na czas zagrożenia bezpieczeństwa państwa (zewnętrznego kryzysu polityczno-militarnego) i wojny. Tworzą go organy kierowania na wszystkich szczeblach struktury państwowej realizujące zadania obronne.

Współcześnie szczególnego znaczenia w przygotowaniach obronnych nabiera udział sił podsystemu niemilitarnego. Organizacja przygotowań obronnych nie ogranicza się tylko do sił zbrojnych i spraw militarnych, gdyż istota obronności polega na wykorzystaniu całego potencjału militarnego i niemilitarnego państwa[15] do przeciwdziałania zewnętrznym zagrożeniom polityczno – militarnym, kryzysowym i wojennym. Podsystem niemilitarny realizuje zadania z zakresu: **ochrony ludności i struktur państwa**; zapewniania materialnych, informacyjnych i duchowych podstaw egzystencji ludności w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa państwa (kryzysu) i wojny; zasilania zasobami ludzkimi i materiałowymi Sił Zbrojnych RP oraz **pozamilitarnego wsparcia wojsk własnych i sojuszniczych, prowadzących operacje na terytorium Polski** (podkreślenie – R.S).

W ramach przygotowań obronnych organy administracji publicznej, podległe im lub przez nie nadzorowane jednostki organizacyjne, siły zbrojne i określeni przedsiębiorcy uczestniczą w procesie planowania obronnego obejmującym planowanie operacyjne i programowanie obronne. Skuteczność przygotowań obronnych zależy zaś od harmonijnego współdziałania wszystkich podmiotów realizujących przedmiotowe zadania. Postawione przed nimi zadania mają na celu dostosowanie ich metod działania do nowych wyzwań i zagrożeń w istotnej dziedzinie bezpieczeństwa, jaką jest obrona narodowa.

Specyficznymi jednostkami organizacyjnymi wykonującymi zadania obronne są formacje uzbrojone, powoływane przez ustawy i podległe poszczególnym

---

[14] S. Koziej, *System obronny Rzeczypospolitej Polskiej*, „Myśl Wojskowa" 1997, nr 2, s. 10.
[15] Por. Tamże, s. 5.

ministrom. Część z nich stanowi aparat wykonawczy centralnych organów administracji rządowej - komendantów głównych (Policja, Straż Graniczna), część - Biuro Ochrony Rządu, Żandarmeria Wojskowa, Służba Więzienna - podlega bezpośrednio ministrom i wykonuje m.in. zadania specjalistyczne w dziedzinie bezpieczeństwa i porządku publicznego. Udział formacji uzbrojonych, w tym Policji, zaliczanych do tzw. *pozamilitarnych ogniw obronnych* w realizacji zadań obronnych polega na odpowiednim przygotowaniu i wykorzystaniu sił i środków będących w ich dyspozycji do działania w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, jak i w czasie wojny.

Policja, realizując ustawowe zadania, będzie przeciwdziałać zarówno zagrożeniom typowym dla wszystkich warunków funkcjonowania państwa, jak i tym, które występują wyłącznie w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny (np. dywersja, sabotaż). Jej misje będą się również wiązać z zapewnieniem pozamilitarnego wsparcia wojsk własnych i sojuszniczych. Do najważniejszych zadań Policji należeć będzie m.in.: ochrona struktur państwa; wsparcie sił zbrojnych własnych, jak również sojuszniczych, jeśli takowe będą w tym czasie stacjonowały, przemieszczały się lub działały na terytorium Polski; zabezpieczenie procesu mobilizacji i osiągania wyższych stanów gotowości obronnej państwa, a także zadania na rzecz podsystemu kierowania obronnością jak np. zabezpieczenie stanowisk kierowania.

Udział Policji w przygotowaniach obronnych państwa sięga okresu międzywojennego. Poza ustawowymi zadaniami w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego, w razie ogłoszenia mobilizacji Policja Państwowa z mocy prawa wchodziła w skład sił zbrojnych państwa i stawała się ich częścią jako wojskowy korpus służby bezpieczeństwa. Takie rozwiązanie dawało możliwość liniowego użycia policji w razie działań wojennych. Ponadto zmobilizowana Policja Państwowa miała powierzoną na wypadek wojny ochronę linii kolejowych i obiektów drogowych, jak również przewidywane było sformowanie specjalnych kompanii ochrony linii kolejowych oraz oddziałów ochrony ważnych mostów drogowych i innych szczególnie ważnych obiektów użyteczności publicznej.

System prawny dotyczący obronności państwa podlega ciągłym zmianom. Na przełomie 2003 i 2004 roku weszła w życie niespotykana w najnowszej historii Polski ilość aktów prawnych z tej dziedziny. Dlatego jednym z podstawowych wyzwań, jakie stoją przed polską Policją, jest stworzenie podstaw prawnych, organizacyjnych i funkcjonalnych na rzecz realizacji oraz realizacja zadań przygotowawczych służących osiągnięciu wysokiego poziomu gotowości do realizacji określonych zadań operacyjnych w czasie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny.

Wstępna analiza literatury przedmiotu badań wykazała luki w rozwiązaniach prawnych, kompetencyjnych i funkcjonalnych w zakresie organizacji przygotowań obronnych Policji. Może to mieć związek z małym doświadczeniem w zakresie planowania obronnego – w jego nowym ujęciu, a także ze współczesną złożonością problematyki obronnej, z którą Policja musi się uporać. Również ideacyjny charakter zadań obronnych, polegający na tym, że realizowane obecnie przedsięwzięcia z tego zakresu nie mają pełnego realistycznego znaczenia i są wyłącznie próbą przygotowania się do przyszłych, w pełni realnych zadań, może być istotnym czynnikiem skłaniającym poszczególne struktury do bagatelizowania tych spraw lub powierzchownego ich traktowania.

Jednym z zasadniczych determinantów skuteczności prowadzonych działań jest wiedza z danej dziedziny, w tym przypadku z zakresu realizacji zadań obronnych. Natomiast wstępne badania pozwoliły wysnuć wniosek, że nie ma opracowań naukowych, dotyczących przedmiotowej problematyki, które ujmowałyby problem kompleksowo, szczególnie, jeśli chodzi o materię zadań obronnych realizowanych przez Policję.

Podstawowym celem przygotowań obronnych Rzeczypospolitej Polskiej jest stworzenie warunków organizacyjnych do zapewnienia suwerenności, niepodległości, integralności terytorialnej oraz przetrwania narodu i struktur państwa w czasie zewnętrznego zagrożenia jego bezpieczeństwa i wojny. Powyższy cel można osiągnąć poprzez odpowiednie zorganizowanie, przygotowanie i doskonalenie systemu obronnego państwa, w skład którego wchodzi również Policja, w okresie poprzedzającym ewentualny konflikt zbrojny, ponieważ w trakcie prowadzonych

działań przygotowywanie i organizowanie będzie znacznie trudniejsze. W efekcie powyższego, istniała potrzeba podjęcia badań, które wniosłyby nowe wartości natury teoretycznej, jak i pragmatycznej, by w efekcie poszerzyć wiedzę naukową i dać wsparcie praktycznych działań w zakresie przygotowań obronnych Policji.

Na wybór tematu rozprawy oraz kierunek badań istotny wpływ miało również doświadczenie zawodowe autora związane z wykonywaniem zadań na rzecz służby kandydackiej w Policji, tj. na rzecz policjantów realizujących powszechny obowiązek wojskowy w Policji jako formacji uzbrojonej niewchodzącej w skład sił zbrojnych. Wynikające z niego wnioski pobudzały do refleksji i wysiłków skierowanych na racjonalność obowiązujących rozwiązań w przedmiocie wykorzystania policjantów służby kandydackiej do działania w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny.

Konstrukcja rozprawy, stosowanie do wymagań i wskazówek metodologicznych przyjętych w procesie realizacji założonych celów oraz sformułowanych problemów badawczych, składa się: ze wstępu, pięciu rozdziałów i zakończenia.

We **Wstępie** dysertacji zawarto identyfikację tematu rozprawy wraz z uzasadnieniem jego wyboru. Przedstawiono również strukturę pracy z krótką charakterystyką zagadnień podejmowanych w poszczególnych jej rozdziałach.

W rozdziale 1 zatytułowanym ***Metodologia badań*** zaprezentowano metodologiczne podstawy rozprawy doktorskiej, ze szczególnym uwzględnieniem: głównego problemu badawczego i problemów szczegółowych, celu badań, hipotezy roboczej, metod, technik i narzędzi badawczych oraz analizy krytycznej literatury przedmiotu badań.

W rozdziale 2 pt. ***Charakterystyka przygotowań obronnych w formacjach uzbrojonych*** przedstawiono strukturę systemu obronnego państwa, ze zwróceniem szczególnej uwagi na istotę i zakres przygotowań obronnych w podsystemie niemilitarnym oraz na charakter zagrożeń determinujących ich organizację. Zawarto w nim również analizę unormowań prawnych dotyczących organizacji i zadań realizowanych przez formacje uzbrojone.

Rozdział 3 - ***Doświadczenia policji w realizacji zadań obronnych*** - ma charakter historyczny. Przedstawiono w nim doświadczenia polskich formacji policyjnych w zakresie realizacji zadań na rzecz bezpieczeństwa państwa, z uwzględnieniem zadań realizowanych przez Policję Państwową zarówno w okresie pokoju, jak i w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny oraz zadań realizowanych przez Milicję Obywatelską.

W rozdziale 4 - ***Organizacja przygotowań Policji do realizacji zadań obronnych w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny – stan obecny*** przedstawiono obowiązujące rozwiązania organizacyjne w zakresie przygotowań obronnych funkcjonujące w Policji oraz dokonano charakterystyki przepisów prawnych ze szczególnym uwzględnieniem aktów wydanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz kierowników jednostek organizacyjnych Policji. Ponadto podjęto próbę określenia miejsca Policji w Narodowym Systemie Pogotowia Kryzysowego.

Rozdział 5 - ***Kierunki doskonalenia przygotowań obronnych Policji*** stanowiący kwintesencję prowadzonych badań i dociekań naukowych przedstawia kierunki zmian w zakresie przygotowań Policji do działania w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny. Zaproponowane kierunki zmian były poprzedzone krytycznym myśleniem i dążeniem do przezwyciężenia wciąż występujących w Policji stereotypów w procesie budowy nowych rozwiązań systemowych w zakresie przygotowania Policji do funkcjonowania w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny. Istotny wpływ na proponowane kierunki zmian wywarły zaprezentowane w rozdziale trzecim doświadczenia polskich formacji policyjnych oraz wyniki badań uzyskane w trakcie przeprowadzonego wywiadu eksperckiego.

Z kolei w ***Zakończeniu*** dokonano oceny zakresu osiągnięcia: rozwiązania postawionego głównego problemu badawczego, z uwzględnieniem problemów szczegółowych, celu rozprawy, a także oceny trafności postawionej hipotezy roboczej. Przedstawiono również syntetyczne wnioski z całości podjętych i przeprowadzonych badań naukowych.

Podejmując się badań naukowych na temat przygotowań obronnych formacji uzbrojonych na przykładzie polskiej Policji, autor miał świadomość ryzyka wynikającego z wejścia w obszar, w ramach którego podejmowane przez Policję przedsięwzięcia na rzecz realizacji zadań w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny w większości stanowią informacje niejawne, co może mieć wpływ na opracowanie jawnej dysertacji i na rozwiązanie głównego problemu badawczego. W trakcie przygotowywania badań terenowych potwierdziły się obawy, które w dalszej części okazały się jednak częściowo bezzasadne. Stało się to za sprawą osób i instytucji, które w trosce o bezpieczeństwo narodowe wykazały szczególne poparcie dla prowadzącego badania i służyły stosowną pomocą, dostrzegając w tym przedsięwzięciu możliwość określenia kierunków zmian w przygotowaniach obronnych Policji, wpływających na efektywność działania w warunkach zewnętrznego zagrożenia. W tym miejscu należy podkreślić, że wybiórcze potraktowanie niektórych aspektów związanych z organizacją przygotowań obronnych formacji uzbrojonych, w tym Policji podyktowane jest brakiem możliwości prezentacji wyników badań w rozprawie o charakterze jawnym, nie zaś przejawem niewiedzy autora dysertacji.

„Żyć warto tylko wtedy, gdy żyjemy dla innych"

A. Eistain

Przygotowanie rozprawy doktorskiej w takiej formie było możliwe dzięki opiece i pomocy, zarówno metodologicznej jak i merytorycznej, przy jednoczesnym duchowym wsparciu szczególnie ważnym w „trudnych naukowych chwilach" – kierownika naukowego ***Pana dr. hab. inż. Waldemara KITLERA.***

W tym miejscu chciałbym również podziękować *Panu prof. dr hab. inż. Eugeniuszowi Nowakowi,* którego cenne wskazówki, zwłaszcza z metodologii badań, towarzyszyły autorowi w trakcie całej pracy badawczej.

Autorami ważnych, fachowych spostrzeżeń byli również Panowie: *prof. dr hab. Witold Pokruszyński, profesor AON dr hab. Józef Marczak oraz ppłk dr Krzysztof Gąsiorek* – pracownicy naukowi Akademii Obrony Narodowej.

Fachowego wsparcia udzielili przede wszystkim policjanci – eksperci z zakresu przygotowań obronnych Policji: z Biura Sztab Policji Komendy Głównej Policji, z komend wojewódzkich Policji, komend miejskich i powiatowych Policji oraz ze szkół policyjnych. Szczególne słowa podziękowania dla *Pana dr. Bernarda Wiśniewskiego, którego wskazania były niezbędne przy opracowaniu czwartego i piątego rozdziału dysertacji,* jak również dla *Pana nadkom. Grzegorza Kamieniowskiego* – Dyrektora Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach oraz *Pana Grzegorza Gajdy* – Kierownika Oddziału Spraw Obronnych tamtejszego wydziału.

Wszystkim wymienionym i niewymienionym, którzy mimo licznych i absorbujących obowiązków zarówno służbowych, jak i prywatnych zawsze z życzliwością traktowali doktoranta, udzielając mu merytorycznego wsparcia, którego efektem jest niniejsza dysertacja – raz jeszcze dziękuję.

Na koniec dziękuję tym, którzy nie mogli mnie wesprzeć merytorycznie, ale bez ich duchowego wsparcia nie byłoby możliwe napisanie tej rozprawy – moim rodzicom, żonie, a zwłaszcza Piotrusiowi i Izusi, którym nie mogłem poświęcić tyle czasu, ile powinienem.

1. METODOLOGIA BADAŃ

1.1. Problem główny oraz problemy szczegółowe

Podstawowym warunkiem podejmowania wszelkich badań naukowych jest precyzyjne określenie problemu badawczego, celu pracy, hipotezy roboczej i zakresu planowanych przedsięwzięć badawczych. Dopiero wówczas możemy rozpocząć badania, które przyniosą nam pożądany i zamierzony efekt, w postaci rozwiązania problemu badawczego, gdyż bez wyraźnie sformułowanego problemu badawczego i celu każde badanie skazane jest na niepowodzenie[16].

Wstępna analiza literatury przedmiotu badań w połączeniu z licznymi konsultacjami z ekspertami w dziedzinie przygotowań obronnych Policji miała wpływ na sformułowanie głównego problemu badawczego o następującej treści:

Jaka jest i w jakim kierunku powinna zmierzać organizacja przygotowań Policji do realizacji zadań obronnych w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny?

Tak sformułowany główny problem badawczy zdeterminował proces badawczy, którego główną treścią było ukazanie regulacji prawnych w przedmiocie przygotowań obronnych Policji, ocena przyjętych rozwiązań w tym zakresie oraz przedstawienie kierunków doskonalenia. Ponadto warunkiem rozwiązania tak określonego problemu było udzielenie odpowiedzi na poniższe pytania szczegółowe:

1. Jaki jest obecny stan rozwiązań prawnych i organizacyjnych w zakresie przygotowań obronnych formacji uzbrojonych?
2. Jakie wnioski wypływają z dotychczasowego doświadczenia w tym zakresie?
3. Jakie zagrożenia bezpieczeństwa państwa determinują organizację przygotowań obronnych formacji uzbrojonych, w tym szczególnie Policji?
4. Jakie zadania realizować będzie Policja w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny?

---

[16] Zob. S. Nowak, *Metodologia badań społecznych*, PWN, Warszawa 1985, s. 115.

5. W jaki sposób Policja realizować będzie zadania z zakresu wsparcia sił zbrojnych własnych i sojuszniczych w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny?
6. Jaka jest obecnie organizacja przygotowań obronnych w Policji, szczególnie w zakresie: planowania operacyjnego, programowania obronnego, szkolenia obronnego oraz badań naukowych?
7. Jakie występują potrzeby w zakresie przygotowań Policji do realizacji zadań obronnych?
8. Jaka jest rola Policji w Narodowym Systemie Pogotowia Kryzysowego?
9. W jakim kierunku powinny zmierzać zmiany organizacyjne i prawne w zakresie przygotowań obronnych Policji?

Takie sformułowanie głównego problemu badawczego i problemów szczegółowych pozwoliło na zbadanie tych obszarów wiedzy, których poznanie było niezbędne do przedstawienia kierunków zmian w zakresie przygotowań obronnych Policji.

1.2. Cel badań

Na etapie konceptualizacji badań pojawiło się również pytanie o cel badań. Według T. Pilcha „[...] celem poznania naukowego jest zdobycie maksymalnie ścisłej, maksymalnie pewnej, maksymalnie ogólnej, maksymalnie prostej, o maksymalnej zawartości informacji"[17]. Istota celu – jak pisze Z. Stachowiak - „[...] sprowadza się do określenia tego, do czego się dąży, tego, co się chce osiągnąć. To pewien punkt lub miejsce, do którego się zmierza, to także stan wiedzy, jaki zamierza się osiągnąć, jak również aprioryczny wynik, dla którego osiągnięcia zostały podjęte badania"[18]. Tak sformułowana istota celu powoduje jednocześnie skutki określonego działania i postępowania, gdyż cel pracy powinien wytyczać kierunek procedur badawczych na

[17] T. Pilch, *Zasady badań pedagogicznych*, PWN, Warszawa 1995, s. 8.
[18] Z. Stachowiak, *Metodyka i metodologia pisania prac kwalifikacyjnych,* AON, Warszawa 2001, s. 56-57.

wszystkich etapach przygotowania rozprawy[19]. Mając powyższe na uwadze celem prowadzonych badań było:

Zbadanie dotychczasowego stanu rozwiązań praktycznych i wiedzy naukowej oraz określenie kierunków doskonalenia przygotowań Policji do realizacji zadań w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny.

Przyjmuje się, że cel badań naukowych może posiadać charakter poznawczy jak również użyteczny. W niniejszej dysertacji zamierzano osiągnąć oba cele. Założono, że osiągnięcie celu głównego możliwe będzie poprzez osiągnięcie następujących celów szczegółowych:

a. poznawczych:

- określenie obecnego stanu rozwiązań w zakresie przygotowań obronnych Policji;
- określenie zagrożeń bezpieczeństwa państwa mających wpływ na organizację przygotowań obronnych Policji;
- określenie zadań obronnych przewidzianych do realizacji przez Policję w warunkach zewnętrznego zagrożenia;
- określenie roli Policji w Narodowym Systemie Pogotowia Kryzysowego;

b. użytecznych:

- wydobycie z doświadczeń Policji Państwowej i Milicji Obywatelskiej rozwiązań mogących znaleźć zastosowanie w Policji;
- ustalenie potrzeb Policji w zakresie przygotowań do realizacji zadań obronnych;
- określenie ogólnych kierunków zmian w zakresie przygotowań obronnych Policji.

1.3. Przedmiot badań

Jedną z pierwszych czynności myślowych człowieka, przystępującego do badań jest uświadomienie sobie co jest przedmiotem badań. Przyjmuje się, że przedmiotem badań w naukach wojskowych są: fakty, procesy zjawiska[20]. Mając na uwadze

---

[19] Por. J. Halik, *Metodyka pisania pracy magisterskiej i studyjnej*, AON, Warszawa 2002, s. 26.
[20] *Metody, techniki i narzędzia badawcze oraz elementy statystyki stosowane w pracach magisterskich i doktorskich*, red. nauk. M. Cieślarczyk, AON, Warszawa 2003, s. 27.

rozwiązanie postawionego głównego problemu badawczego oraz osiągnięcie celu badań przyjęto, że przedmiotem prowadzonych badań będą przygotowania obronne realizowane w Policji, tj.:

„[...] zespół przedsięwzięć mających na celu przygotowanie sił, środków i sposobów działania wyrażających się określonym stanem zdolności do przeciwstawienia się sytuacjom zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny, realizowanych stosowanie do posiadanej właściwości, wynikającej z obowiązujących przepisów oraz roli i miejsca w systemie obronnym Rzeczypospolitej Polskiej"[21].

1.4. Hipoteza robocza

Zdobyta wiedza i rezultaty wstępnych badań problemu pozwoliły na sformułowanie następującej hipotezy roboczej[22]:

W czasie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny - Policja, prócz typowych zadań w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego, będzie realizowała szereg zadań na rzecz sił zbrojnych oraz innych podmiotów. Główne zadania operacyjne dotyczyć będą ochrony struktur państwa, wsparcia sił zbrojnych własnych i sojuszniczych, zabezpieczenia procesu mobilizacji i osiągania wyższych stanów gotowości obronnej państwa.

***Jeżeli** organizacja przygotowań obronnych Policji będzie oparta na procedurach osadzonych na podstawach prawnych oraz wnioskach wypływających z doświadczenia w tym zakresie oraz nastąpi zespolenie bieżących zadań wykonywanych przez Policję z zadaniami obronnymi, jak również zintegrowanie przygotowań obronnych Policji z całokształtem przygotowań realizowanych przez inne elementy tego systemu **to wówczas** doskonalenie obecnych rozwiązań będzie czynić je bardziej skutecznymi, wolnymi od błędów oraz umożliwi płynne przejście struktur od funkcjonowania w warunkach pokojowych do warunków kryzysowych i wojennych.*

---

[21] B. Wiśniewski, *Założenia przygotowań obronnych resortu spraw wewnętrznych i administracji*, „Zeszyt Problemowy TWO" 2006, nr 2, s. 19-20.

[22] Tzn. twierdzenia tylko częściowo uzasadnionego, (źródło: T. Kotarbiński, *Dzieła wszystkie. Ontologia, teoria poznania i metodologia nauk*, „Zakład Narodowy im. Ossolińskich", Wrocław 1993, s. 247).

Tak sformułowana hipoteza robocza wytyczyła drogę postępowania w procesie badawczym i umożliwiła określenie szczegółowej procedury badawczej. W poszczególnych fazach procesu badawczego ulegała ona określonym przeobrażeniom zmierzającym do jej uszczegółowienia. Znajduje to odzwierciedlenie w przedstawionych wynikach badań zawartych w poszczególnych rozdziałach dysertacji.

1.5. Metody, techniki i narzędzia badawcze

Wieloaspektowość przyjętych problemów badawczych w znacznym stopniu determinował dobór teoretycznych i empirycznych metod badawczych. Ich szeroka gama stosowana na wszystkich etapach procesu badawczego oraz w odniesieniu do problemów badawczych pozwoliła na systemową identyfikację poszczególnych elementów przedmiotu badań.

Metody teoretyczne stosowane były głównie w pracy analitycznej i koncepcyjnej. Były to: analiza, synteza, porównanie, wnioskowanie, uogólnienie, abstrahowanie.

Metoda analizy posłużyła do pozyskiwania materiału badawczego w wyniku myślowego rozdzielenia na części zdarzeń i procesów złożonych. Metoda ta znalazła zastosowanie w całym procesie badawczym, zwłaszcza w badaniu literatury przedmiotu oraz aktów prawnych. Umożliwiła pogłębienie stanu wiedzy autora w obszarze złożonej problematyki badawczej, szczególnie w zakresie organizacji i funkcjonowania poszczególnych elementów systemu obronnego państwa, ze szczególnym uwzględnieniem ogniw podsystemu niemilitarnego. Jej zastosowanie dało m.in. możliwość wyodrębnienia szczegółowych zadań przewidzianych do realizacji przez Policję w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny.

Metoda syntezy umożliwiła łączenie w całość wyodrębnionych i zbadanych w toku analizy faktów. Metodę tą wykorzystano między innymi do określenia problemów badawczych, skonstruowania hipotezy, a także do formułowania wniosków cząstkowych i końcowych.

Z kolei metoda porównania została wykorzystana do identyfikowania cech wspólnych, podobieństw i różnic poszczególnych podmiotów systemu obronnego państwa, zwłaszcza w zakresie organizacji i stosowania rozwiązań w przygotowaniach do działania w warunkach zewnętrznego zagrożenia. Metoda ta znalazła również szerokie zastosowanie przy określaniu kierunków proponowanych zmian w zakresie przygotowań obronnych Policji w odniesieniu do doświadczeń polskich formacji policyjnych.

Nierozerwalnym elementem prowadzonych badań było wnioskowanie, którego wyniki zostały zamieszczone w poszczególnych podrozdziałach dysertacji oraz w jej zakończeniu. W procesie myślowego wyciągania wniosków z przesłanek opartych na bazie zebranego materiału naukowego i na bazie formułowania sądów naukowych dotyczących stosowania obowiązujących regulacji prawnych w sferze przygotowań obronnych zastosowano metody logiki formalnej tj.: dedukcję, indukcję i analogię. Za sprawą wnioskowania dedukcyjnego możliwe było generowanie nowych treści dotyczących badanego problemu. Z kolei zastosowanie wnioskowania indukcyjnego umożliwiło przechodzenie do twierdzeń ogólniejszych na podstawie znajomości elementarnych i szczegółowych zależności między teorią i praktyką w wykorzystaniu poszczególnych komponentów regulacji prawnych. Metoda ta została również wykorzystana do badań dokumentów, rozkazów oraz regulaminów postępowania i instrukcji. Z kolei wnioskowanie przez analogię pozwoliło na konstruowanie nowych rozwiązań na podstawie porównania doświadczenia poszczególnych formacji policyjnych w przeszłości.

Metoda uogólnienia umożliwiła ujawnienie cech i zjawisk powtarzalnych oraz formułowanie na tej podstawie np. wymagań, jakie muszą spełniać formacje uzbrojone w ramach organizacji przygotowań obronnych.

Zastosowanie metody abstrahowania dało natomiast możliwość usunięcia z obszaru badań cech i zależności małoistotnych oraz uwzględnienie tych, które były najważniejsze w aspekcie badanego problemu np. w trakcie badań nad obecnym stanem organizacyjnym Policji w zakresie przygotowań obronnych wyodrębniono ze struktury organizacyjnej Policji służbę prewencyjną w celu przeprowadzenia

szczegółowej jej analizy na potrzeby rozwiązania problemu badawczego, z jednoczesnym pominięciem służby kryminalnej.

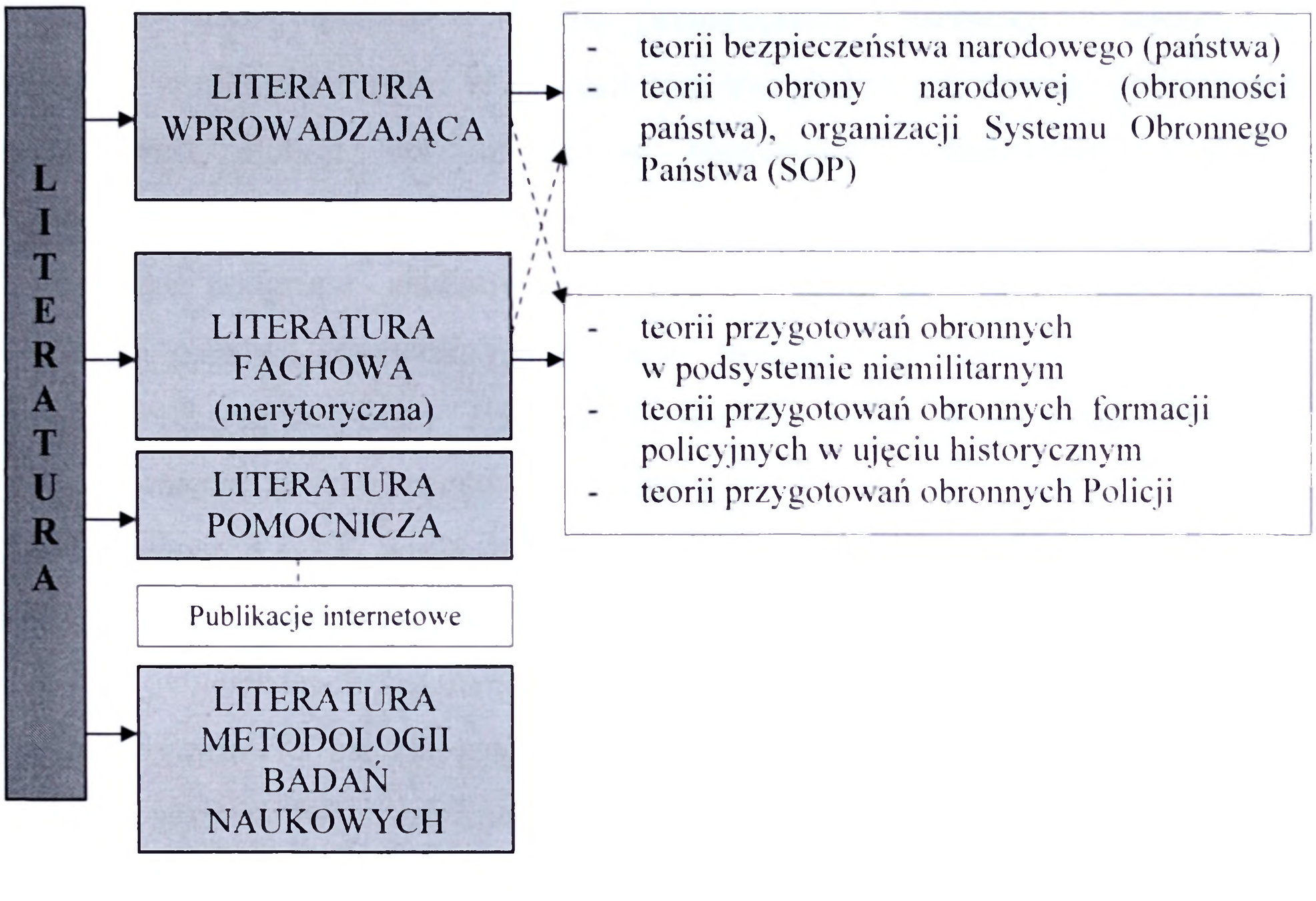
Spośród metod empirycznych, jakie znalazły zastosowanie w trakcie procesu badawczego należy wymienić: badanie opinii (sądów) (szerzej o zastosowaniu tej metody w podrozdziale 1.7.) oraz badanie dokumentów, które stanowiło bardzo ważny materiał empiryczny. Metodę tą wykorzystano m.in. do analizy rozkazów (m.in. *obowiązujące rozkazy i okólniki Komendanta Głównego Policji Państwowej w układzie rzeczowym*, obowiązujące rozkazy organizacyjne kierowników jednostek Policji), meldunki (np. meldunki z przeprowadzonych alarmów w jednostkach Policji), raporty (raport z powodzi 1997), jak również planów ochrony obiektów.

Kluczową rolę w całym procesie prowadzenia badań stanowiła analiza krytyczna literatury przedmiotu.

1.6. Analiza krytyczna literatury przedmiotu badań

Prowadzenie badań na temat przygotowań obronnych polskiej Policji zostało przez autora poprzedzone zgromadzeniem, a następnie przestudiowaniem dostępnej literatury dotyczącej organizacji systemu obronnego państwa oraz roli i miejsca sił niemilitarnych, ze szczególnym uwzględnieniem roli Policji w tym systemie. Na tym etapie, szczególną rolę w przybliżeniu omawianej problematyki miały pozycje: *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku. Wyzwania i strategie* pod red. nauk. R. Jakubczaka i J. Flisa, *System obronności państwa* autorstwa: J. Wojnarowskiego, publikacje na łamach Myśli Wojskowej: S. Kozieja *System Obronny Rzeczypospolitej Polskiej*, W. Kitlera *Wykorzystanie potencjału pozamilitarnego w czasie kryzysu i wojny* oraz *Policja w systemie bezpieczeństwa państwa. Materiały z konferencji* pod red. T. Kurkowskiej – Krutki i *Zagrożenie terroryzmem w wybranych krajach Europy Zachodniej oraz w Stanach Zjednoczonych* K. Jałoszyńskiego. Zdobyta wiedza, poparta rozmowami z osobami zajmującymi się problematyką przygotowań obronnych, stanowiła podstawę do sformułowania głównego problemu badawczego, celu badań oraz hipotezy roboczej, czego konsekwencją było opracowanie koncepcji badań.

Źródła wiedzy, które autor wykorzystał w trakcie procesu badawczego można podzielić na cztery grupy literatury oraz wyodrębnić w tych grupach podgrupy tematyczne w zakresie teorii[23]. Podział przedstawia rysunek 1.



Źródło: opracowanie własne.

Rys. 1. Podział literatury wykorzystanej w trakcie procesu badawczego

Analiza literatury wprowadzającej dotyczyła problematyki bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, w tym charakteru zagrożeń mających wpływ na organizację przygotowań obronnych (analizie poddano m.in.: *Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej* z 1997 r., *Strategię bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* z 2003 i 2007 r., ustawę *o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej* z 1967 r., *Obronność RP a dialektyka wojny i pokoju na progu XXI wieku* B. Balcerowicza oraz wymienione już *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku. Wyzwania i strategie* pod red. nauk. R. Jakubczaka i J. Flisa). Literatura tej grupy stanowiła źródło szerokiej wiedzy z zakresu organizacji bezpieczeństwa państwa. Dostarczyła również podstaw, co do zasadności

[23] Teoria w nauce – zbiór praw, definicji i hipotez rzeczowo i logicznie powiązanych w całość, wiedza tłumacząca jakąś dziedzinę zjawisk, w odróżnieniu od praktyki, z którą jednak pozostaje w związku, (źródło: W. Kopaliński, *Słownik wyrazów obcych*, „Wiedza Powszechna", Warszawa 1990 s. 509).

poszukiwania rozwiązań naukowych na rzecz organizacji niemilitarnej części systemu obronnego państwa, gdyż zmiany, które nastąpiły na przełomie 2003 i 2004 roku związane z wejściem w życie wielu nowych aktów prawnych z dziedziny obronności i bezpieczeństwa państwa wymagają permanentnej obserwacji i doskonalenia przyjętych w nich rozwiązań. W procesie tym uwzględnia się również problematykę wykorzystania Policji do działań w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny.

Druga podgrupa analizowanej literatury, dotycząca organizacji systemu obronnego państwa zawierała m.in. takie pozycje jak: *Podstawowe założenia obronności Rzeczypospolitej Polskiej* S. Kozieja i F. Wołkowicza, *Procedury i przedsięwzięcia systemu reagowania kryzysowego* Z. Piątka, *O obronie militarnej Polski przełomu XX-XXI wieku* J. Marczaka i J. Pawłowskiego, *Strategia i potencjał obronny Polski w warunkach uczestnictwa w NATO* autorstwa S. Kozieja, *Obrona Narodowa w wybranych państwach demokratycznych* oraz *Obrona narodowa III RP. Pojęcie. Organizacja. System, rozprawa habilitacyjna* W. Kitlera, *Gotowość obronna państwa w systemie bezpieczeństwa narodowego* J. Wojnarowskiego.

Niemniej jednak konieczne były dalsze intensywne poszukiwania i studia, aby dotychczas zdobytą wiedzę rozwinąć, zweryfikować, a przede wszystkim uzupełnić. W tym celu istotne znaczenie odegrała analiza aktów prawnych dotyczących organizacji systemu obronnego państwa (m.in.: ustaw o stanach nadzwyczajnych z 2002 r. tj. ustawy *o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej*, *o stanie wyjątkowym* i *stanie klęski żywiołowej*, ustawy *o zarządzaniu kryzysowym*, ustawy o *organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców*, rozporządzeń Rady Ministrów: *w sprawie gotowości obronnej państwa, w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym*, jak również *w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego*). Dla właściwego poznania systemu obronnego państwa konieczna była również analiza przepisów regulujących funkcjonowanie administracji państwowej (wśród nich m.in.:

ustaw: *o Radzie Ministrów, o działach administracji rządowej, o administracji rządowej w województwie*). Wiedza zdobyta w trakcie analizy literatury tej podgrupy została wykorzystana przede wszystkim przy opracowaniu rozdziału drugiego dysertacji oraz była niezbędna do prowadzenia dalszych badań nad rozwiązaniem problemu badawczego.

Druga grupa literatury przedmiotu, tj. literatura fachowa, w podgrupie dotyczącej teorii przygotowań obronnych w podsystemie niemilitarnym obejmuje pozycje bezpośrednio związane z organizacją podsystemu niemilitarnego, ze szczególnym uwzględnieniem zadań obronnych realizowanych przez ogniwa tego podsystemu. Duży udział w poszerzeniu podstawy źródłowej do dalszych badań stanowiły takie pozycje jak: *Funkcjonowania układu pozamilitarnego w czasie kryzysu i wojny pod kier. nauk.* J. Marczaka, praca zbiorowa *System bezpieczeństwa publicznego Polski* pod red. W. Pokruszyńskiego, K. Staszewskiego i T. Terlikowskiego, *Zarządzanie kryzysowe w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych* red. E. Nowaka, *Kształtowanie się systemu planowania obronnego w kontekście pozamilitarnych przygotowań obronnych* pod red. J. Kownackiego oraz pozycje B. Wiśniewskiego: *Założenia przygotowań obronnych resortu spraw wewnętrznych i administracji, Zasadnicze problemy realizacji zadań obronnych resortu spraw wewnętrznych i administracji, Obronność państwa a obszar odpowiedzialności resortu spraw wewnętrznych i administracji*, jak również rozprawa doktorska tegoż autora pt. *Ogniwa ochrony państwa w systemie obronności RP*. Wartościowe źródło wiedzy dla badacza, bez którego rozwiązanie problemu badawczego byłoby niemożliwe, stanowiły akty prawne (m.in.: rozporządzenia Rady Ministrów: *w sprawie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa oraz ich szczególnej ochrony; w sprawie militaryzacji jednostek organizacyjnych wykonujących zadania na rzecz obronności lub bezpieczeństwa państwa; w sprawie świadczeń osobistych na rzecz obrony w czasie pokoju; w sprawie świadczeń rzeczowych na rzecz obrony w czasie pokoju; w sprawie świadczeń osobistych i rzeczowych na rzecz obrony w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny*). Pełniejsza analiza ustawodawstwa w dziedzinie obronności pozwoliła na zrozumienie istoty przygotowań obronnych w podsystemie niemilitarnym oraz na określenie dalszych przedsięwzięć w procesie

badawczym. Należy zaznaczyć, że analizie zostały poddane akty prawne obowiązujące na dzień 31 grudnia 2007 r.

Zdecydowanie gorzej przedstawia się dotychczasowy stan badań nad problematyką poruszaną w literaturze fachowej, w podgrupie teorii przygotowań obronnych formacji policyjnych w ujęciu historycznym i w podgrupie teorii przygotowań obronnych Policji. Dlatego, ze względu na swoją wagę i charakter z punktu widzenia założeń dysertacji, prace zawierające niekiedy nawet wąskie, szczątkowe informacje zasługiwały na szczególną uwagę. Istotny wpływ na pogłębienie wiedzy i zrozumienie charakteru i trudności w zakresie przygotowań obronnych Policji Państwowej miały pozycje A. Misiuka (*Od MSW do Posterunku PP. Dzieje ustroju organów policyjnych i administracyjnych w II RP w latach 1919-1926*; *Policja Państwowa 1919-1939; Dzieje organów policyjnych i administracyjnych w II RP w latach 1919-1926*), A. Mączyńskiego *Policja Państwowa w II Rzeczypospolitej* oraz towarzysząca w trakcie całego procesu badawczego analiza polskiego prawodawstwa (m.in. ustawy *w przedmiocie zapewnienia bezpieczeństwa Państwa i utrzymania porządku publicznego w czasie wojny*, ustawy *o Policji Państwowej* i aktów wykonawczych wydanych na jej podstawie). Przegląd literatury dotyczącej funkcjonowania organów bezpieczeństwa i porządku publicznego okresu międzywojennego pozwala na wyciągnięcie wniosku, że tematyka ta cieszyła się znacznie większym zainteresowaniem przed wojną aniżeli po jej zakończeniu. Dopiero w ostatnich kilkunastu latach ukazało się kilka pozycji książkowych i artykułów podejmujących problematykę policyjną tamtego okresu. Z kolei braki, które występują w zakresie opracowań na temat przygotowań obronnych Milicji Obywatelskiej, częściowo wypełnia m.in. pozycja E. Ury *Milicja Obywatelska w PRL, Ochrona bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego w Polsce 1944-1998* pod red. nauk. T. Walichnowskiego i *Pozycja prawna MO w systemie organów PRL* autorstwa S. Bolesty. Ponadto, oparte na solidnym materiale źródłowym opracowanie E. Ury *Bezpieczeństwo i porządek publiczny – historia, teoria i praktyka* wypełnia w niemałym stopniu wspomniane luki, ale jednocześnie ujawnia jak wiele jest na tym polu do zrobienia.

W podgrupie literatury związanej bezpośrednio z przygotowaniami obronnymi Policji autor uwzględnił przede wszystkim obecne akty prawne, z których pierwszoplanową rolę odegrały zarządzenia i decyzje wydane przez kierowników jednostek organizacyjnych Policji (m.in.: zarządzenie nr Z-825 Komendanta Głównego Policji *w sprawie zadań i organizacji przygotowań obronnych Policji* oraz zarządzenie nr pf-940/06 *w sprawie organizacji Policji w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny*), jak również materiały pokonferencyjne (*Policja w systemie bezpieczeństwa państwa*, *Resort spraw wewnętrznych i administracji w systemie obronnym państwa*, *Współdziałanie struktur organizacyjnych resortu spraw wewnętrznych i administracji z pozostałymi elementami systemu obronnego* oraz *Zaspokajanie potrzeb wojennych resortu spraw wewnętrznych i administracji*).

Z uwagi na fragmentaryczność dotyczącą omawianej problematyki, istotne znaczenie miała analiza czasopiśmiennictwa naukowego, w szczególności wojskowego (Myśl Wojskowa, Zeszyty Problemowe TWO, Zeszyty Naukowe AON), na łamach których zamieszczono kilka pozycji podejmujących zagadnienia realizacji zadań obronnych przez Policję (m.in.: *Policja w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego RP* W. Fehlera; *Organy bezpieczeństwa wewnętrznego w systemie obronnym Polski* M. Kubiaka; *Zadania Policji w obszarze HNS* W. Boczkowskiego oraz *Miejsce i rola Policji w układzie pozamilitarnym* R. Wojciechowskiego). Należy zaznaczyć, że analiza czasopiśmiennictwa naukowego prowadzona była podczas całego procesu badawczego, a uzyskany w ten sposób materiał badawczy stanowił istotne źródło wiedzy zarówno w ramach literatury wprowadzającej, jak również w ramach literatury fachowej. Publikacje naukowe oraz encyklopedie (*Encyklopedia PWN*) i słowniki (*Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych* W. Kopalińskiego) stanowiły trzecią grupę analizowanej literatury, tzw. literaturę pomocniczą. Do tej grupy autor zaliczył również publikacje dostępne za pośrednictwem Internetu. Szczególnie ważne okazały się informacje znajdujące się na stronach internetowych jednostek organizacyjnych Policji.

Wykorzystana literatura metodologii badań naukowych, stanowiąca ostatnią, czwartą grupę piśmiennictwa naukowego, zawierała informacje, bez których

niemożliwe byłoby napisanie jakiejkolwiek pracy kwalifikacyjnej, a zwłaszcza rozprawy doktorskiej. Wiedza zdobyta na podstawie analizy tej literatury (m.in.: *Metody, techniki i narzędzia badawcze oraz elementy statystki stosowane w pracach magisterskich i doktorskich* pod red. nauk. M. Cieślarczyka; *Metodologia nauk* J. Apanowicza; *Zasady badań pedagogicznych* T. Pilcha; *Ankieta i wywiad w badaniach wojskowych* autorstwa T. Majewskiego, *Metodyka i metodologia pisania prac kwalifikacyjnych* Z. Stachowiaka, *Nauka i metoda. Pojęcie nauki i klasyfikacja nauk* S. Kamińskiego) połączona z wiedzą uzyskaną w ramach zajęć w trakcie studiów doktoranckich i konsultacji z pracownikami naukowymi AON w Warszawie stanowiła fundament dysertacji w postaci opracowania koncepcji badań, a następnie jej realizacji.

Również sam autor, odtwarzający fakty i zdarzenia bezpośrednio poprzedzające współczesność był w pewnym sensie elementem źródłotwórczym, przekazując spostrzeżenia wynikające z jego obserwacji. Przy czym nie jest możliwe, aby odczucia autora nie oddziaływały w większym czy mniejszym stopniu na sądy i oceny zawarte w dysertacji, mimo przeświadczenia, że powinien w tej mierze zachować dystans i obiektywizm.

Analiza i ocena dostępnej i analizowanej literatury przedmiotu pozwala na sformułowanie następujących wniosków:

1. Im bliżej współczesności, tym bardziej dostrzegalne jest zjawisko umasowienia i dużego zróżnicowania bazy źródłowej na temat organizacji systemu obronnego państwa.
2. Im bliżej współczesności, tym więcej materiałów archiwalnych jest niedostępnych z uwagi na niejawny charakter informacji w nich zawartych.
3. Brak jest opracowania o charakterze syntetycznym ujmującym całość problematyki przygotowań obronnych Policji.
4. Problematyka przygotowań obronnych Policji poruszana jest głównie na łamach czasopism naukowych.
5. Ważne, a niekiedy jedyne źródło informacji stanowią różnego rodzaju druki oficjalne jak dzienniki urzędowe (Dziennik Praw Państwa Polskiego 1918-1919, Dziennik Ustaw Państwa Polskiego 1919-1939, Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej

Polskiej, Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej Monitor Polski) oraz dzienniki poszczególnych ministrów i organów centralnych (Dziennik Urzędowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, Dziennik Urzędowy Komendy Głównej Policji).

1.7. Procedura badawcza

W trakcie całego procesu badawczego stosowano podejście systemowe, sprowadzające się w szczególności do: badania zjawisk jako całości; ujawniania różnorodności sprzężeń i relacji wewnętrznych; badania zjawisk ze względu na istotne wielkości charakterystyczne; określania własności rozważanego zjawiska na podstawie tej własności jego struktury, którą traktuje się jako integrującą i niezmienną; rozpatrywania systemów ze względu na ich miejsce w innych systemach oraz rozpatrywania zjawisk pod kątem ich celowości. Ponadto w ramach podejścia systemowego: rozpatrywano systemy ze względu na charakter spełnianych przez nie lub ich podsystemy funkcji; rozpatrywano systemy ze względu na wielkość efektów związanych z realizacją określonych celów i funkcji; ujawniano własności wynikające ze współdziałania elementów systemu oraz rozpatrywano systemy w dynamice, jako obiekty rozwijające się[24].

Z kolei proces badawczy realizowano w sześciu etapach:

- I etap - badania wstępne;
- II etap - postawienie problemu;
- III etap - gromadzenie materiału naukowego;
- IV etap - interpretacja materiału;
- V etap - rozstrzygnięcie wartości proponowanego rozwiązania (weryfikacja hipotezy);
- VI etap - synteza wyników badań , zbudowanie teorii i jej rozwinięcie[25].

Pierwszy etap badań sprowadzał się do podjęcia czynności mających na celu zwiększenie dotychczasowej wiedzy autora na temat organizacji systemu obronnego państwa oraz roli i miejsca Policji w tym systemie. Główne źródło wiedzy na tym

---

[24] Szerzej, P. Sienkiewicz, *Podstawy Teorii Systemów*, AON, Warszawa 1993, s. 63-65.
[25] Por. S. Kamiński, *Nauka i metoda. Pojęcie nauki i klasyfikacja nauk*, „Towarzystwo Naukowe KUL", Lublin 1992, s. 203-204.

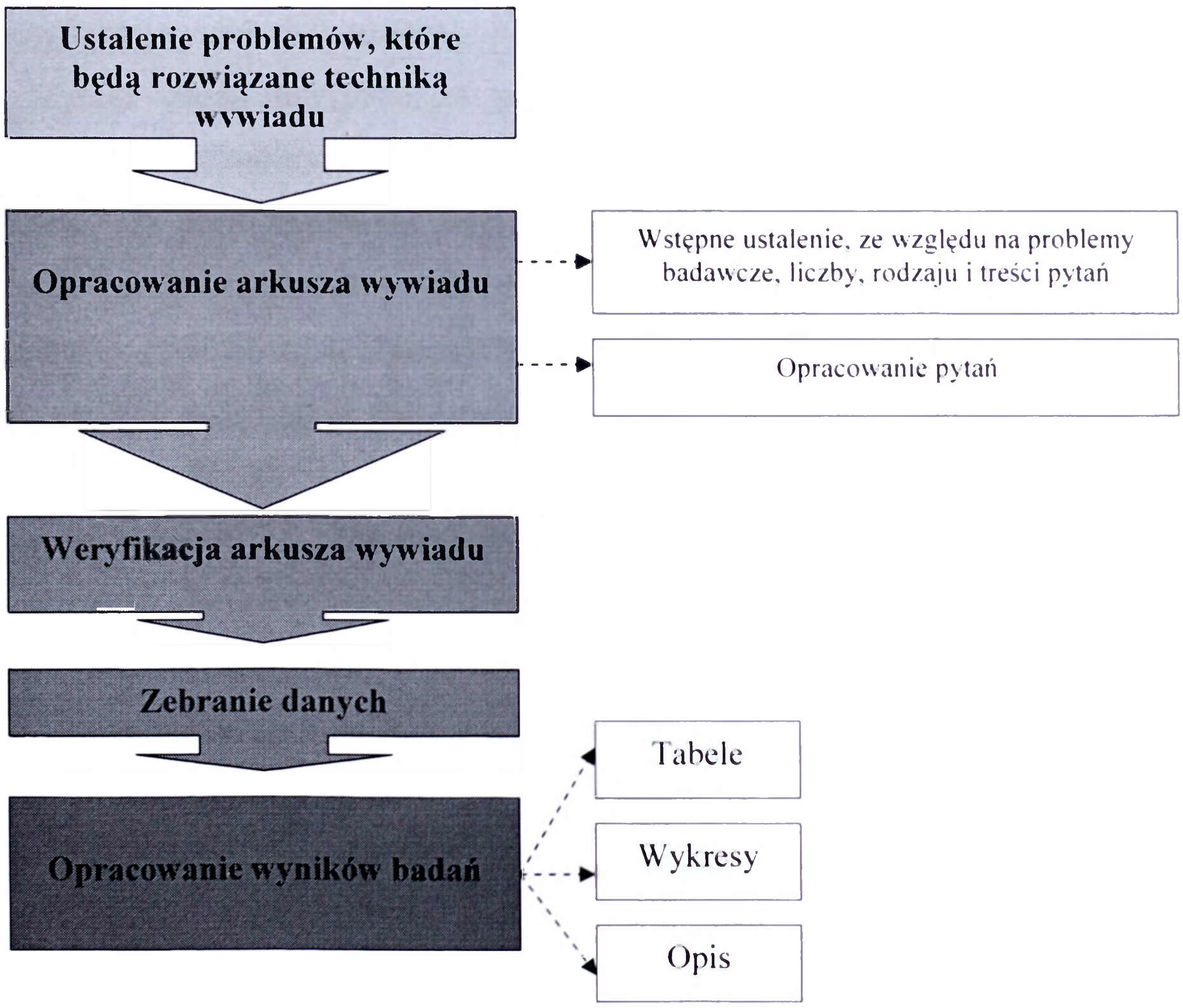
etapie badań stanowiło studiowanie ogólnodostępnej literatury, jak również wytyczne promotora oraz wskazówki osób (ekspertów) zajmujących się problematyką przygotowań obronnych w państwie. Zebrany materiał naukowy oraz zdobyta wiedza pozwoliła autorowi na kontynuację procesu badawczego.

W drugim etapie postawiono główny problem badawczy, określono cel badań, przedmiot badań i metody badawcze, jak również sformułowano hipotezę roboczą oraz przedstawiono proponowany układ rozprawy. Efektem podjętych działań było opracowanie koncepcji badań.

Trzeci etap polegał na gromadzeniu materiału naukowego oraz pogłębianiu wiedzy. Podczas tego etapu ustalano i obserwowano fakty, które następnie opisywano oraz dokonano krytyki źródeł wiedzy. Uzyskana w ten sposób baza danych następnie poddana została wnikliwej analizie dążąc do określenia związków między danymi a niewiadomymi w celu skonstruowania planu rozwiązania. Należy podkreślić, że na tym etapie badań autor rozpoczął badania opinii (sądów). Badania opinii (sądów) zostały sprowadzone do formy wywiadu eksperckiego, którego głównym celem było poznanie opinii, poglądów osób zajmujących się problematyką przygotowań obronnych formacji uzbrojonych, zwłaszcza organizacją przygotowań obronnych w Policji.

W ramach metody wywiadu wykorzystano dwie techniki: technikę wywiadu sformalizowanego oraz technikę wywiadu swobodnego. Do wywiadu sformalizowanego opracowano arkusz wywiadu, który stanowi załącznik 1 do dysertacji. Wywiad sformalizowany został przeprowadzony z trzema pracownikami naukowymi Akademii Obrony Narodowej, z ekspertem z Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, z dwoma ekspertami z Biura Główny Sztab Policji Komendy Głównej Policji, z czterema funkcjonariuszami Policji z Wydziałów Sztabów Policji komend wojewódzkich Policji, zajmującymi się przygotowaniami obronnymi. Ponadto wywiad przeprowadzono z pięcioma funkcjonariuszami komend miejskich/powiatowych Policji oraz z dwoma ekspertami ze szkół policyjnych: w Legionowie i Pile, realizujących tematykę przygotowań obronnych Policji. Natomiast wywiad swobodny został przeprowadzony m.in. z dyrektorem Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach

oraz Kierownikiem Oddziału Spraw Obronnych tamtejszego wydziału, jak również z emerytem policyjnym, który zajmował się omawianą problematyką na szczeblu komendy wojewódzkiej Policji. Podkreślić należy, że dyrektorem Wydziału jest czynny zawodowo oficer Policji, który przed zmianą stanowiska realizował zadania z zakresu przygotowań obronnych Policji na etacie eksperta Wydziału Sztabu Policji Komendy Wojewódzkiej Policji w Katowicach. Z kolei wiedza i doświadczenie byłego funkcjonariusza Policji miało wpływ na uzupełnienie wiedzy autora na temat realizacji zadań obronnych przez Milicję Obywatelską. Etapy stosowania wywiadu przedstawiono na rysunku 2.



Źródło: oprac. własne na podstawie: T. Majewski, *Ankieta i wywiad w badaniach wojskowych*, AON, Warszawa 2002.

Rys. 2. Etapy stosowania wywiadu

Biorąc pod uwagę obiektywne trudności związane przede wszystkim z wielokrotnym angażowaniem oraz możliwościami spotkań, przedsięwzięcia podejmowane w ramach metody badania opinii (sadów) sprowadzały się do

przeprowadzenia trzech rozmów z ekspertami. Podczas pierwszej rozmowy wprowadzono ekspertów w problematykę stanowiącą przedmiot badań i ustalono sposób realizacji wywiadu. W przypadku stosowania wywiadu sformalizowanego arkusze wywiadu zostały przekazane ekspertom osobiście, za pośrednictwem poczty bądź z wykorzystaniem poczty elektronicznej. Należy zaznaczyć, że ostatni z wymienionych sposobów był najczęściej stosowany z uwagi na sugestie ekspertów. Z kolei w trakcie drugiej rozmowy wyjaśniano pojawiające się wątpliwości związane z udzielanymi odpowiedziami. Natomiast podczas ostatniej, trzeciej rozmowy konsultowano z ekspertami uzyskane wyniki badań, ze zwróceniem szczególnej uwagi na występujące w nich rozbieżności.

Wyniki badań uzyskane za pomocą metody badań opinii (sądów) autor zamieścił w poszczególnych podrozdziałach, odnosząc się bezpośrednio do badanego problemu. Przy czym zamiarem autora podczas ich prezentacji było przedstawienie spojrzenia określonych grup ekspertów na poszczególne kwestie dotyczące problematyki przygotowań obronnych w Policji oraz wychwycenie i podkreślenie różnic, nie zaś weryfikacja ich poglądów. Zaprezentowane podejście ma na celu zmuszenie czytelników niniejszej dysertacji, przede wszystkim osób zajmujących stanowiska kierownicze w Policji, do głębokiej refleksji nad przyczynami takiego stanu rzeczy i uświadomienia sobie znaczenia i konieczności podejmowania przez Policję działań na rzecz systemu obronnego państwa.

Zarówno ustne, jak i pisemne wypowiedzi ekspertów pozwoliły uzyskać szereg cennych informacji dotyczących m.in. oceny obecnego stanu przygotowań obronnych Policji oraz oceny doświadczeń polskich formacji policyjnych w tym zakresie. Ponadto istotne znaczenie dla rozwiązania postawionego głównego problemu badawczego miały wypowiedzi sugerujące kierunki, w jakich powinny zmierzać zmiany organizacyjne i prawne w zakresie przygotowania Policji do działania w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny. Metoda ta pozwoliła także na weryfikację rezultatów badań osiągniętych innymi metodami.

Z kolei w etapie czwartym dokonano interpretacji zgromadzonego materiału celem wykrycia ogólnych prawidłowości oraz przedstawienia sposobu rozwiązania problemu badawczego.

W piątym etapie nastąpiło rozstrzygnięcie wartości proponowanego rozwiązania. Natomiast w ostatnim, szóstym etapie zawarto syntezę wyników badań określając najbardziej wartościowe rozwiązanie problemu. Przedstawione w rozdziale piątym proponowane kierunki zmian w zakresie przygotowania Policji do działania w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny wynikają zarówno z doświadczeń historycznych polskich formacji policyjnych w przedmiocie realizacji zadań obronnych, jak i z diagnozy stanu obecnego przygotowań obronnych Policji. Przy czym określone na tej podstawie kierunki zmian zostały dodatkowo zweryfikowane ocenami ekspertów w dziedzinie przygotowań obronnych.

Efektem przedsięwzięć podejmowanych na tym etapie jest niniejsza rozprawa. Strukturę procesu badawczego przedstawiono w załączniku 2.

2. CHARAKTERYSTYKA PRZYGOTOWAŃ OBRONNYCH W FORMACJACH UZBROJONYCH

2.1. Pojęcie, istota i zakres przygotowań obronnych w podsystemie niemilitarnym

Obronność Rzeczypospolitej Polskiej to obecnie jedna z podstawowych dziedzin działalności państwa w obszarze bezpieczeństwa narodowego. W rozumieniu tradycyjnym kojarzyła się ze zdolnością do obrony granic i podstawowych interesów narodu za pomocą siły militarnej. Współcześnie na obronność składa się znacznie więcej elementów. Funkcjonowanie systemu obronnego państwa polega na realizacji różnorodnych zadań i przedsięwzięć obronnych przez wszystkie ogniwa przygotowujące państwo do działania w okresie wzrostu zagrożenia jego bezpieczeństwa i na czas wojny[26]. Dlatego dla zrozumienia istoty przygotowań obronnych w podsystemie niemilitarnym konieczne jest zdefiniowanie terminu „przygotowania obronne" oraz określenie roli i miejsca podsystemu niemilitarnego w systemie obronnym państwa.

Według *Słownika języka polskiego* przygotowywać to „przyrządzić, zrobić coś w określonym celu, tak żeby było gotowe na czas lub posłużyło do czegoś, nauczyć tego, co jest konieczne do jakiegoś działania lub jakiejś roli"[27]. Inaczej mówiąc „przygotowywać" to wykonać pewne czynności, aby być gotowym do czegoś, na coś, oswoić się z myślą, że coś może nastąpić. Natomiast przygotowanie to „czynności, zabiegi, starania wykonywane z myślą o czymś, co ma nastąpić"[28]. Podobne znaczenie wyrażenia „przygotowanie" zawarto na portalu wiedzy onet.pl[29]. „Przygotowanie" to „czynności, działania wykonane z myślą o czymś, co ma nastąpić, co ma się realizować w przyszłości". Z kolei, „przygotowywać" to „robić coś tak, aby było gotowe na określony czas, powodować, że ktoś nabiera doświadczenia, nabywa wiedzy w danej dziedzinie, przysposabiać kogoś do jakiegoś działania przez ćwiczenia, naukę, pracę"[30].

Biorąc powyższe pod uwagę, w „przygotowaniu" możemy wyróżnić następujące elementy. Po pierwsze, musi nastąpić „wyobrażenie zdarzenia".

---

[26] S. Koziej, F. Wołkowicz, *Struktura, zadania i funkcjonowanie* ..., s. 61.
[27] http://www.sjp.pwn.pl/.
[28] *Mały słownik języka polskiego*, PWN, Warszawa 1999, s. 527.
[29] http://www.portalwiedzy.onet.pl/polszczyzna/.
[30] Tamże.

Po drugie, przed wystąpieniem zdarzenia muszą zostać zaplanowane określone czynności, działania, które następnie mogą być lub muszą zostać zrealizowane. Po trzecie, efektem podjętych i wykonanych czynności i działań musi być osiągnięcie pełnej gotowości do realizacji zadań w warunkach zagrożenia. Zatem mówiąc o „przygotowaniu" mamy na myśli określone, zaplanowane czynności, działania podejmowane z myślą o mogącym wystąpić w przyszłości zdarzeniu, mające na celu osiągnięcie pełnej gotowości do realizacji zadań w warunkach zdarzenia.

Drugim członem terminu „przygotowania obronne" jest wyraz „obronne". Według wikipedi.pl „obrona" (ang. defence) – „[...] to zamierzony lub wymuszony rodzaj walki prowadzony po to, aby zapobiec opanowaniu przez wojska przeciwnika terenu i uniemożliwienia mu realizacji zakładanych celów, zadania mu maksymalnych strat, stwarzając w ten sposób warunki do działania zaczepnego"[31]. Celem działań obronnych jest uniemożliwienie przeciwnikowi opanowania terenu, rozbicie zgrupowań uderzeniowych i załamanie jego natarcia oraz przejęcie inicjatywy. Z kolei według definicji zamieszczonej na wiktionary.pl „obrona" to „przeciwdziałanie atakowi, chronienie się przed obcą agresją, przeciwdziałanie atakowi zbrojnemu"[32]. Natomiast według *Słownika języka polskiego* „obrona" to „odpieranie napaści, zwykle z bronią w ręku, próba powstrzymania ataku przeciwnika". Obrona to również to, „[...] co stanowi ochronę lub zabezpieczenie przed czymś, to armia danego kraju, jej uzbrojenie i organizacja mające zapewnić krajowi bezpieczeństwo na wypadek wojny"[33]. Obrona to także przeciwstawianie się zarzutom lub wrogim argumentom. Z kolei w naukach prawnych przez słowo obrona rozumie się działania podejmowane w procesie sądowym mające na celu uchronienie oskarżonego przed wysoką karą. Natomiast w sporcie oznacza część drużyny utrudniającej przeciwnikowi zdobywanie punktów, jak również działania, które bezpośrednio zapobiegają utracie bramki lub punktu.

Podsumowując, obrona odwołuje się nie tylko do czynności przeciwnych atakowi, lecz także do tych, które go znacznie wyprzedzają (przeciwdziałanie, ochrona, zabezpieczenie). Stanowi także środek i narzędzie tego działania (armia,

---

[31] http://wikipedia.org/wiki/obrona/.
[32] http://wiktionary.org/wiki/obrona/.
[33] http://www.sjp.pwn.pl/.

uzbrojenie). Jest sposobem osiągnięcia celu, niekoniecznie w walce o zbrojnym charakterze[34]. Mając na uwadze powyższą analizę, możemy przyjąć, iż przez **„przygotowania obronne" należy rozumieć określone, zaplanowane czynności, działania podejmowane z myślą o mogącym wystąpić w przyszłości zagrożeniu, mające na celu ochronę i zabezpieczenie przed skutkami jego wystąpienia oraz osiągnięcie pełnej gotowości do odparcia ataku w przypadku jego powstania.**

Przygotowania obronne w państwie to przedsięwzięcia podejmowane z myślą: obrony jego terytorium przed zagrożeniami; ochrony organów państwowych i instytucji publicznych, a także ludności przed niebezpieczeństwem niesionym przez kryzys polityczno-militarny lub konflikt zbrojny oraz zabiegi związane z zapewnieniem możliwości ich ciągłego funkcjonowania i przetrwania. Takie podejście do problematyki przygotowań obronnych obowiązuje również w resorcie spraw wewnętrznych i administracji[35]. Z kolei na potrzeby Policji wyjaśnienie znaczenia „przygotowania obronne" zostało zamieszczone w zarządzeniu nr Z-825 Komendanta Głównego Policji z dnia 05 września 2006 r. *w sprawie zadań i organizacji przygotowań obronnych Policji*. W myśl przywołanego zarządzenia przez „przygotowania obronne" należy rozumieć wykonywanie zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony i zobowiązań sojuszniczych Rzeczpospolitej Polskiej (zwanych zadaniami obronnymi) w okresie pokoju (stabilizacji) w celu zapewnienia właściwej realizacji zadań podejmowanych w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny, w tym zadań związanych z podwyższaniem (obniżaniem) gotowości obronnej państwa (zwanych zadaniami operacyjnymi).

System obronny państwa rozumiany jako „skoordynowany wewnętrznie zbiór elementów organizacyjnych, ludzkich i materialnych wzajemnie powiązanych i działających na rzecz obrony państwa"[36] tworzą wszystkie siły i środki przeznaczone do realizacji zadań obronnych, odpowiednio do tych zadań zorganizowane, utrzymywane i przygotowane. Polska organizuje i utrzymuje swój system obronny

---

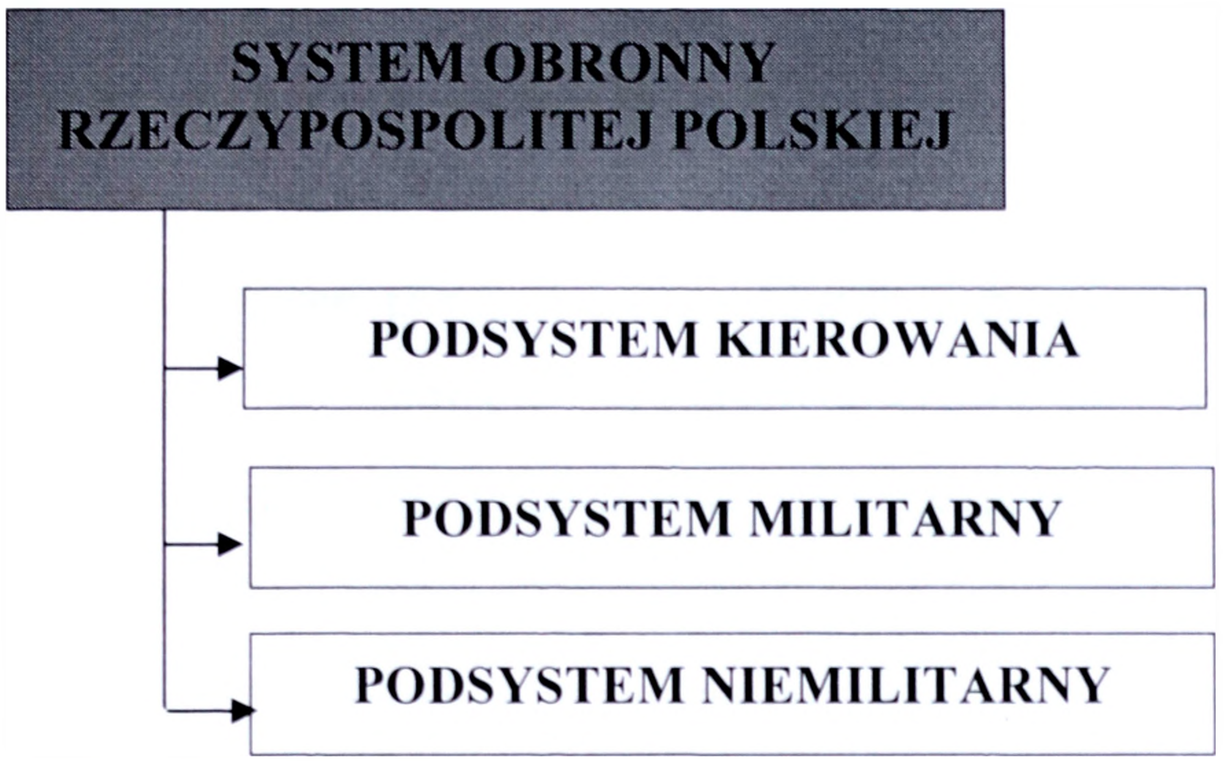
[34] Szerzej, W. Kitler, *Obrona Narodowa w wybranych państwach demokratycznych*, AON, Warszawa 2001, s. 30-32.
[35] Zob. B. Wiśniewski, *Założenia przygotowań obronnych* ..., s. 19.
[36] S. Koziej, F. Wołkowicz, *Struktura, zadania i funkcjonowanie* ..., s. 61.

w oparciu o obowiązujące przepisy prawne, w zgodzie z potrzebami obronnymi oraz możliwościami społeczno-ekonomicznymi kraju. System ten funkcjonuje ciągle, realizując pokojowe zadania prewencyjne i stabilizacyjne oraz utrzymując konieczną zdolność i gotowość do rozwinięcia się w razie potrzeby przeciwstawienia się wzmożonym zagrożeniom, w tym szczególnie w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny[37]. Zadaniem polityki i systemu obronnego państwa jest przeciwdziałanie polityczno-militarnym zagrożeniom, w tym przede wszystkim: obrona terytorium Polski przed ewentualną agresją zbrojną i zapewnienie nienaruszalności granic; ochrona organów państwowych i instytucji publicznych oraz zapewnienie możliwości ich ciągłego funkcjonowania; ochrona ludności oraz zapewnienie jej warunków przetrwania w sytuacji kryzysu lub konfliktu. System obronny odpowiedzialny jest za wykrywanie zagrożeń, kierowanie przygotowaniami obronnymi w czasie pokoju, reagowanie na zagrożenia kryzysowe, obronę państwa i udział we wspólnej sojuszniczej obronie zgodnie z art. 5 *Traktatu Północnoatlantyckiego*.

W strukturze systemu obronnego państwa wyróżniano trzy podsystemy: podsystem kierowania obronnością – utworzony z organów władzy i administracji publicznej wraz z obsługującymi urzędami i niezbędną infrastrukturą oraz dwa podsystemy wykonawcze, tj.: podsystem militarny utworzony z Sił Zbrojnych RP i podsystem niemilitarny[38]. Po wejściu w życie rozporządzenia Rady Ministrów z 2004 r. *w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym* określenie „podsystem kierowania obronnością" zamieniono wyrażeniem „podsystem kierowania bezpieczeństwem narodowym" (rysunek 3).

---

[37] Zob. B. Wiśniewski, *Zasadnicze problemy realizacji zadań obronnych resortu spraw wewnętrznych i administracji*, „DZKiSO MSWiA", Warszawa 2006, s. 47.
[38] Por. S. Koziej, F. Wołkowicz, *Struktura, zadania i funkcjonowanie* ..., s. 61.



Źródło: opracowanie własne.

Rys. 3. Struktura systemu obronnego Rzeczypospolitej Polskiej

Każdy z wymienionych elementów systemu obronnego państwa odpowiada, stosownie do właściwości, za zapewnienie realizacji określonych celów bezpieczeństwa narodowego oraz reagowanie na wszelkie zagrożenia. Wzajemne powiązanie i oddziaływanie na siebie wszystkich elementów systemu obronnego państwa, stwarza możliwość efektywnej integracji odpowiednio przygotowanej administracji i gospodarki wraz z zorganizowanym i przygotowanym do obrony społeczeństwem[39]. Bardzo ważnym elementem systemu obronnego państwa jest podsystem niemilitarny[40] będący skoordynowanym wewnętrznie zbiorem niemilitarnych elementów wykonawczych oraz zachodzących między nimi relacji (sprzężeń) połączonych w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa państwa lub wojny wspólnymi celami, takimi jak:

1) zapewnienie ciągłości podejmowania decyzji i działania dla utrzymania bezpieczeństwa, odpowiednio: państwa, województwa, powiatu, miasta lub gminy;
2) zasilenie zasobami ludzkimi oraz cywilne wsparcie Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej i jednostek zmilitaryzowanych;
3) realizacja zadań wynikających z obowiązku państwa – gospodarza;

---

[39] Tamże.
[40] S. Koziej, F. Wołkowicz, *Struktura, zadania i funkcjonowanie* ..., s. 65.

4) zapewnienie ochrony i zabezpieczenie podstawowych potrzeb bytowych ludności oraz tworzenie warunków do jej przetrwania[41];
5) zapewnienie funkcjonowania gospodarki.

Pozamilitarne przygotowania obronne bezpośrednio są związane z realizacją przedsięwzięć w ramach systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym i przedsięwzięć podejmowanych w pozamilitarnych strukturach obronnych dotyczących sfery: ochronnej, gospodarczej i informacyjnej. Nie oznacza to jednak, że wyżej wymienione elementy systemu obronnego państwa realizują jedynie zadania obronne na rzecz sfery pozamilitarnej. Znaczna część tych zadań wykonywana jest również na rzecz Sił Zbrojnych RP i wojsk sojuszniczych. Sprawia to, że zadania obronne ujmowane w planach operacyjnych i programach obronnych dotyczących sfery pozamilitanej mają charakter interdyscyplinarny, łączący w sobie problematykę systemu obronnego państwa jako całości[42].

Podsystem niemilitarny tworzą wszystkie, poza podsystemem kierowania bezpieczeństwem narodowym oraz Siłami Zbrojnymi RP, ogniwa wykonawcze administracji publicznej, a także inne instytucje państwowe i przedsiębiorcy realizujący przedsięwzięcia w ramach przygotowań obronnych państwa w czasie pokoju, w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny zwane zadaniami obronnymi[43].

Zadania obronne możemy podzielić na zadania przygotowawcze, których celem jest przygotowanie państwa, do działania i/lub przetrwania w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa (kryzysu) i wojny oraz zadania operacyjne ujęte w formie planów operacyjnych, realizowane przez określone podmioty państwowe w razie zaistnienia zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa (kryzysu) i wojny. Wyróżnia się następujące rodzaje zadań obronnych: ogólne o charakterze przygotowawczym; dyplomatyczne; informacyjne; ochronne[44] oraz zadania gospodarczo-obronne. Działania ogólne o charakterze przygotowawczym

---

[41] P. Górski, *Planowanie operacyjne funkcjonowania administracji publicznej i przedsiębiorców w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny*, Warszawa 2004, s. 10.
[42] Tamże.
[43] Szerzej, *Instrukcja Opracowywania Narodowego Kwestionariusza Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych-2004 (NKPPO-04)*, Warszawa 2004, s. 5.
[44] Wśród zadań ochronnych wyróżniamy zadania w zakresie: zapewnienia sprawnego funkcjonowania struktur państwa, podstawowych potrzeb bytowych, duchowych oraz ochrony ludności.

mają na celu stworzenie warunków organizacyjnych do realizacji zadań operacyjnych oraz funkcjonowania w założonej sytuacji planistycznej. Zadania te w przeważającej części są realizowane przez organy administracji rządowej, kierowników urzędów centralnych, wojewodów i inne instytucje państwowe. Zaś na szczeblu samorządowym są realizowane zadania określone przez wojewodę z uwzględnieniem możliwości organizacyjnych wykonawcy.

Wśród zadań operacyjnych podejmowanych przez struktury cywilne w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny, ważną rolę odgrywają działania o charakterze dyplomatycznym, których celem jest minimalizowanie ryzyka zagrożenia podstawowych interesów narodowych oraz wsparcie dyplomatyczne w czasie konfliktu zbrojnego i jego wygaszania. Z uwagi na posiadany aparat wykonawczy w postaci placówek i przedstawicielstw dyplomatycznych, minister właściwy do spraw zagranicznych posiada największe możliwości szybkiego i skutecznego reagowania na rozwój zdarzeń na arenie międzynarodowej. Do zadań realizowanych przez ministra właściwego do spraw zagranicznych można zaliczyć: podejmowanie działań na arenie międzynarodowej na rzecz zabezpieczenia interesów państwa i obywateli, prowadzenie analiz i dokonywanie ocen sytuacji politycznej i możliwości przeciwdziałania środkami dyplomatycznym i informowanie opinii międzynarodowej o zaistniałej sytuacji oraz inicjowanie działań na rzecz zażegnania zagrożeń[45]. Ważną rolę odgrywają również zadania informacyjne, których celem jest m.in.: ochrona i propagowanie polskich interesów, informacyjne osłabianie przeciwnika, jak i umacnianie woli, morale, determinacji obronnej i wytrwałości społeczeństwa.

Wśród zadań obronnych realizowanych przez formacje uzbrojone istotną rolę odgrywają zadania ochronne w zakresie zapewnienia sprawnego funkcjonowania struktur państwa. Są one realizowane głównie siłami i środkami będącymi w dyspozycji ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, we współdziałaniu z jednostkami organizacyjnymi nadzorowanymi przez Ministra Obrony Narodowej, ministra sprawiedliwości oraz ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Natomiast na szczeblu lokalnym

---

[45] P. Górski, *Planowanie operacyjne...*, s. 20.

zadania w tym zakresie są wykonywane przez siły będące w dyspozycji wojewodów oraz organów samorządu terytorialnego. Do najważniejszych zadań w tej materii, realizowanych przez formacje uzbrojone zaliczyć można:

- ochronę granicy państwowej;
- ochronę osób zajmujących kierownicze stanowiska w państwie oraz osób, które ze względu na dobro państwa należy objąć szczególną ochroną;
- ochronę delegacji państw obcych przebywających na terenie Polski;
- zapewnienie właściwego funkcjonowania i ochronę urządzeń i obiektów służących najwyższym organom państwowym;
- ochronę obiektów ważnych dla bezpieczeństwa państwa;
- zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego;
- nadzór nad przestrzeganiem rygorów prawa obowiązujących w czasie stanu wojennego[46].

Zadania obronne w zakresie ochrony i zapewnienia potrzeb bytowych i duchowych oraz ochrony ludności są realizowane głównie na szczeblach: wojewódzkim, powiatowym i gminnym. Przedmiotowe działania, w szczególności obejmują m.in.:

- zaopatrzenie w produkty spożywcze, wodę pitną, artykuły przemysłowe, produkty naftowe z uwzględnieniem reglamentacji wybranego asortymentu oraz w sprzęt i środki ochrony indywidualnej;
- dostawy energii elektrycznej;
- wykrywanie zagrożeń oraz ostrzeganie i alarmowanie ludności;
- ewakuację ludności z terenów zagrożonych;
- przygotowanie budowli ochronnych;
- likwidację skażeń i zakażeń[47].

Na szczeblu lokalnym, zadania te stanowią podstawową sferę działania zarówno terenowych organów administracji rządowej, jak również organów samorządu terytorialnego.

---

[46] Tamże, s. 25.
[47] Tamże, s. 26-27.

Kolejny rodzaj zadań sprowadza się do działań gospodarczo-obronnych, mających na celu zapewnienie materialnych podstaw realizacji zadań obronnych oraz przetrwania ludności. Zadania te realizują organy administracji publicznej, podległe i nadzorowane jednostki organizacyjne oraz przedsiębiorcy. Do najważniejszych należy zaliczyć: zapewnienie finansowania kryzysu i wojny; zapewnienie ciągłości produkcji przemysłu, energetyki, rolnictwa, a także dostaw surowców strategicznych; tworzenie i utrzymanie rezerw państwowych na potrzeby obronne; zapewnienie uwzględniania wymagań obronnych w realizacji polityki zagospodarowania przestrzennego; utrzymywanie infrastruktury obronnej, a także prowadzenie prac badawczo-rozwojowych[48]. Wymienione zadania nakładane są w drodze decyzji administracyjnej wydanej przez organ administracji rządowej właściwy do organizowania oraz sprawowania nadzoru nad realizacją zadań na rzecz obronności państwa wykonywanych przez przedsiębiorców. Realizacja zadań, o których mowa następuje na podstawie umowy zawartej z przedsiębiorcą przez organ, który wydał decyzję nakładającą obowiązek ich realizacji i jest finansowana z budżetu państwa. Natomiast prace związane z prowadzeniem przygotowań do realizacji zadań na rzecz obronności i bezpieczeństwa zewnętrznego państwa, mające charakter planistyczny, są finansowane ze środków własnych przedsiębiorcy[49].

W ramach przygotowań obronnych organy administracji publicznej, siły zbrojne i określeni przedsiębiorcy uczestniczą w procesie planowania obronnego obejmującego planowanie operacyjne i programowanie obronne. Planowanie obronne to ustalanie sposobów wykonywania zadań obronnych przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego oraz wykorzystanie w tym celu niezbędnych sił i środków obronnych. Obejmuje ono wykonywanie, uzgadnianie i aktualizowanie:

- planów operacyjnych sporządzanych w ramach planowania operacyjnego;
- programów obronnych sporządzanych w ramach programowania obronnego;
- dokumentów analitycznych sporządzanych w ramach przeglądów obronnych.

---

[48] Tamże, s. 20.

[49] Ustawa z dnia 23 sierpnia 2001 r. *o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców,* art. 7, DzU z 2001, nr 122, poz. 1320.

Istotę planowania operacyjnego i programowania obronnego zawarto w rozporządzeniu Rady Ministrów z 2004 r. *w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa*[50]. W myśl przywołanego rozporządzenia planowanie operacyjne to „ustalenie czynności dotyczących przygotowania i działania organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny, ujętych w formie zestawów zadań operacyjnych[51], a także ustalenie sił i środków niezbędnych do ich wykonania"[52]. Z kolei przez „programowanie obronne" rozumie się „ustalenie zadań obronnych realizowanych w czasie pokoju, na dziesięcioletni okres planistyczny rozpoczynający się w roku nieparzystym, ujętych w formie przedsięwzięć rzeczowo-finansowych, w celu utrzymania i rozwoju potencjału obronnego państwa oraz przygotowania Sił Zbrojnych, organów administracji rządowej i organów samorządu terytorialnego do działania w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny, a także projektowanie środków budżetowych przeznaczonych na ten cel"[53]. Upraszczając, planowanie operacyjne to planowanie działań obronnych, w tym wojennych, na czas zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa i wojny, natomiast programowanie obronne to planowanie sił i środków obrony, czyli systemu obronnego.

Jak podkreśla S. Koziej „[...] wszystkie uwarunkowania zewnętrzne i wewnętrzne, swoista konfrontacja potrzeb obronnych i możliwości społeczno-ekonomicznych kraju, są wyznacznikami tego, jaki powinien być system obronny Rzeczypospolitej"[54]. W ostateczności przesądza o tym *Strategia bezpieczeństwa narodowego*, która stanowi odpowiedź na owe potrzeby i możliwości oraz przedstawia

---

[50] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. *w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego*, DzU z 2004 r., nr 152, poz. 1599, zmienione rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 3 października 2007 r. *zmieniającym rozporządzenie w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego*, DzU z 2007 r., nr 197, poz. 1426.

[51] Zestaw zadań operacyjnych - zadania przewidziane do realizacji przez określonego ministra kierującego działem administracji rządowej, centralny organ administracji rządowej, wojewodę, kierownika jednostki organizacyjnej podległej lub nadzorowanej przez Prezesa Rady Ministrów lub ministra, albo też określoną grupę tych podmiotów, przy pomocy podległych i nadzorowanych jednostek organizacyjnych, a w przypadku wojewodów również przy pomocy marszałków województw, starostów, prezydentów miast, wójtów, burmistrzów oraz jednostek organizacyjnych utworzonych przez jednostki samorządu terytorialnego

[52] Rozporządzenie Rady Ministrów *w sprawie warunków i trybu planowania...*, § 2, pkt 7.

[53] Tamże, § 2, pkt 8.

[54] S. Koziej, *System obronny Rzeczypospolitej...*, s. 6.

sposób reagowania państwa na zagrożenia kryzysowe i wojenne. Na podstawie ustaleń przyjętych właśnie w *Strategii* oraz w *Polityczno-Strategicznej Dyrektywie Obronnej Rzeczypospolitej Polskiej*[55] (PSDO RP) odbywa się planowanie operacyjne. W PSDO RP określono działania struktur wojskowych i cywilnych systemu obronnego państwa w warunkach kryzysu polityczno-militarnego i wojny, w tym również realizowane w odpowiedzi na zagrożenia atakami terrorystycznymi. Dokument ten stanowi jednocześnie podstawę do planowania tych działań, stosownie do przyjętych sytuacji planistycznych i scenariuszy reagowania obronnego państwa. Podpisany przez Prezesa Rady Ministrów i Prezydenta RP dokument powstał w wyniku realizacji planowanych przedsięwzięć określonych w Protokole ustaleń strategicznej gry obronnej „KIEROWNICTWO 2002". *Polityczno-Strategiczna Dyrektywa Obronna Rzeczypospolitej Polskiej* identyfikuje zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa oraz ustala sytuacje planistyczne i scenariusze reagowania obronnego RP dla wszystkich struktur wykonawczych systemu obronnego państwa, zarówno Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, jak i administracji publicznej, a także przedsiębiorców mających szczególne znaczenie dla bezpieczeństwa i obronności państwa. Mają one na celu właściwe przygotowanie tych podmiotów do sprawnej realizacji zadań w warunkach kryzysu polityczno-militarnego, w tym również w sytuacji zagrożenia atakami terrorystycznymi[56].

W ramach planowania operacyjnego sporządza się *Plan Reagowania Obronnego Rzeczypospolitej Polskiej*. Ponadto sporządza się plany operacyjne funkcjonowania: działów administracji rządowej; centralnych organów administracji rządowej, jednostek organizacyjnych, podległych lub nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów albo ministra; województw; urzędów marszałkowskich; powiatów i miast na prawach powiatów; Miasta Stołecznego Warszawy oraz plany operacyjne funkcjonowania gmin i gmin o statusie miasta. W ramach planowania operacyjnego sporządza się również plany operacyjne Sił Zbrojnych oraz plany szczególnej ochrony obiektów ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa, a także plany osłony

---

[55] Postanowienie Prezydenta RP z dnia 12 marca 2004 r. o wydaniu *„Polityczno-Strategicznej Dyrektywy Obronnej Rzeczypospolitej Polskiej"* .
[56] http://www.mon.gov.pl/.

technicznej[57]. W planach operacyjnych funkcjonowania działów administracji rządowej, centralnych organów administracji rządowej i województw, ujmuje się w szczególności: przekazane przez Ministra Obrony Narodowej wypisy z *Planu Reagowania Obronnego Rzeczypospolitej Polskiej* zawierające: ocenę zewnętrznych zagrożeń bezpieczeństwa państwa, zamiar reagowania obronnego państwa; zestaw lub zestawy zadań operacyjnych przeznaczonych do wykonania przez organ sporządzający; terminy realizacji poszczególnych zadań operacyjnych oraz podmioty wiodące i podmioty współuczestniczące w ich realizacji; przedsięwzięcia i procedury dotyczące podwyższania gotowości obronnej państwa oraz przedsięwzięcia i procedury związane z przygotowaniem i funkcjonowaniem systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, w tym obroną państwa. Ponadto plany operacyjne zawierają: ocenę zagrożeń w sferze właściwości organu sporządzającego; zamiar realizacji zadań operacyjnych organu sporządzającego, przeznaczonych do wykonania przez ten organ, a także zadań operacyjnych przeznaczonych do wykonania przez podległe i nadzorowane przez niego organy administracji rządowej i kierowników jednostek organizacyjnych[58] oraz przedsięwzięcia i procedury dotyczące podwyższania gotowości obronnej i zasady współdziałania w realizacji zadań operacyjnych z innymi organami sporządzającymi oraz Siłami Zbrojnymi RP, sojuszniczymi siłami zbrojnymi i organizacjami międzynarodowymi.

W planach operacyjnych organów i kierowników jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, w tym Policji, jako elementy merytoryczne ujmuje się: przekazane przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych wypisy z planu operacyjnego funkcjonowania działu administracji rządowej, właściwe dla danej jednostki organizacyjnej; ocenę zagrożeń w sferze właściwości organu sporządzającego; zamiar realizacji zadań operacyjnych organu sporządzającego, przeznaczonych do wykonania przez ten organ; karty realizacji zadań operacyjnych oraz inne zagadnienia wynikające z właściwości organu sporządzającego, które organ ten uzna za niezbędne dla właściwej realizacji zadań operacyjnych.

---

[57] Rozporządzenie Rady Ministrów *w sprawie warunków i trybu planowania...*, § 5 ust. 2.

[58] W przypadku, gdy organem sporządzającym jest wojewoda - również przez marszałków województw, starostów, prezydentów miast, wójtów i burmistrzów.

Z kolei, programowanie obronne odbywa się na podstawie ustaleń przyjętych w *Strategii bezpieczeństwa narodowego* oraz ustaleń przyjętych przez Radę Ministrów. W ramach programowania obronnego opracowuje się kilka rodzajów programów. *Program Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych Rzeczpospolitej Polskiej (PPPO)* sporządza Minister Obrony Narodowej. Zawiera on przedsięwzięcia rzeczowo-finansowe podejmowane w czasie pokoju, mające na celu utrzymanie i rozwój potencjału obronnego państwa oraz przygotowanie Sił Zbrojnych RP, organów administracji publicznej i przedsiębiorców do działania w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny. Kolejne to: *Program Doskonalenia Obrony Cywilnej (PDOC)* oraz *programy pozamilitarnych przygotowań obronnych*: działów administracji rządowej; urzędów obsługujących centralne organy administracji rządowej będące dysponentami części budżetowych, województw. Ponadto szefowie obrony cywilnej województw sporządzają *programy doskonalenia obrony cywilnej województw*. Z kolei na podstawie ustawy *o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców* opracowuje się *Program Mobilizacji Gospodarki (PMG)* – dotyczący przedsięwzięć rzeczowo-finansowych, mający na celu przygotowanie gospodarki narodowej (w tym utrzymywanie mocy produkcyjnych przez przedsiębiorców wykonujących zadania produkcyjne i usługowe na rzecz obronności) do wzmożonego wysiłku na rzecz realizacji zadań gospodarczo-obronnych ujętych w *Planie Reagowania Obronnego RP*, podejmowanych w sytuacji zagrożenia wojennego lub w czasie wojny.

W ramach planowania obronnego przeprowadza się również przeglądy obronne[59]. Należy przez to rozumieć: analizy, ankiety, raporty, sprawozdania i inne dokumenty wykonywane okresowo przez właściwe organy administracji rządowej, zawierające ocenę stanu przygotowań obronnych oraz kierunki doskonalenia systemu obronnego państwa i poszczególnych jego elementów. Przeglądy obronne obejmują: ocenę sytuacji międzynarodowej i jej wpływu na bezpieczeństwo państwa; ocenę Sił Zbrojnych RP i pozamilitarnych przygotowań obronnych; ocenę stanu rezerw państwowych mobilizacyjnych i stanów zastrzeżonych rezerw państwowych

[59] Rozporządzenie Rady Ministrów *w sprawie warunków i trybu planowania...*, § 12.

gospodarczych oraz raport o stanie obronności Rzeczypospolitej Polskiej. Ponadto w ramach przeglądów obronnych dysponenci części budżetowych sporządzają *kwestionariusze pozamilitarnych przygotowań obronnych*, które zawierają dane liczbowe oraz oceny opisowe dotyczące stanu przygotowań obronnych działu administracji rządowej, centralnego organu administracji rządowej i jednostek organizacyjnych, podległych lub nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów albo ministra.

Istotną kwestią jest sprawa finansowania przygotowań obronnych. Środki finansowe niezbędne na realizację zadań ujętych w *Programie Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych* oraz *Programie Mobilizacji Gospodarki* planuje się w budżetach działów administracji rządowej, centralnych organów administracji rządowej i jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów lub ministra oraz wojewodę. Minister Obrony Narodowej określa limity tych wydatków ujmowanych w dziale 752 – Obrona Narodowa, natomiast pozostali ministrowie, centralne organy administracji rządowej i kierownicy jednostek organizacyjnych lub nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów lub ministra oraz wojewodowie w ramach części budżetowych, których są dysponentami, stosowanie do priorytetów określonych w wytycznych Rady Ministrów *do programowania przygotowań obronnych Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2007-2012*. Z kolei środki niezbędne na realizację przedsięwzięć ujętych w *Programie Doskonalenia Obrony Cywilnej* planuje się w budżetach wojewodów, a priorytetowymi w tym zakresie są zadania określone w wymienionych wytycznych[60].

Zapewnienie bezpieczeństwa obywateli oraz ochrona majątku narodowego i granic Rzeczypospolitej stają się w coraz większym stopniu domeną instytucji i służb działających w sektorze niemilitarnym. Tym samym wzrasta znaczenie wewnętrznego aspektu bezpieczeństwa państwa. Do zadań państwa w tej materii należy: wzmocnienie porządku publicznego i instytucji odpowiedzialnych za jego zapewnienie; przeciwdziałanie przestępczości zorganizowanej i pospolitej, tak aby poprawić poczucie bezpieczeństwa obywateli; ochrona ludności przed zagrożeniami i skutkami klęsk żywiołowych, katastrof ekologicznych oraz "biozagrożeń", a także

---

[60] B. Wiśniewski, *Zasadnicze problemy realizacji* ..., s. 78.

zapewnienie sprawnej i efektywnej ochrony granicy państwowej zgodnie z naszymi zobowiązaniami międzynarodowymi, wynikającymi zwłaszcza z integracji z UE[61] i członkostwem w Strefie Schengen. Z charakteru nowych zagrożeń wynika zatem konieczność rozwoju współpracy sił zbrojnych ze strukturami cywilnymi a skuteczność podejmowanych działań zależy od harmonijnego współdziałania wszystkich trzech komponentów systemu obronnego państwa, zgodnie z uprawnieniami i zadaniami przypisanymi im przez Konstytucję RP, ustawy i inne akty wykonawcze.

2.2. Charakterystyka zagrożeń bezpieczeństwa państwa oddziałujących na organizację przygotowań obronnych

Przeobrażenia zachodzące współcześnie na świecie i w Europie pozwalają żyć w poczuciu zmniejszonego bezpośredniego zagrożenia wojennego, jednak nie eliminują w pełni źródeł takowych zagrożeń. Dlatego też jednym z podstawowych zadań każdego państwa, w tym również Polski jest zagwarantowanie bezpieczeństwa narodu, suwerenności, niepodległości i nienaruszalności terytorialnej kraju[62]. W realiach XXI wieku człowiek stanął przed wyzwaniem tworzenia bezpieczeństwa we wszystkich jego wymiarach i płaszczyznach, począwszy od bezpieczeństwa personalnego i lokalnego, po narodowe i międzynarodowe, a także społeczne, ekologiczne, powszechne, ekonomiczne, publiczne i militarne[63]. Jak pisali Sun Tzu i Sun Pin „Kto zna wroga i zna siebie, temu nic nie grozi, choćby w stu bitwach. Kto nie zna wroga, a zna siebie, czasami odnosi zwycięstwo, a czasami ponosi klęskę. Kto nie zna ani wroga, ani siebie, nieuchronnie ponosi klęskę w każdej walce"[64]. Dlatego przygotowanie podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo, będące następstwem trafnego określenia charakteru zagrożeń determinujących organizację przygotowań obronnych pozwoli na podjęcie szybkich i skutecznych działań w sytuacji zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny.

---

[61] *Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* z 2007 r.
[62] S. Koziej, J. Pawłowski, *Podstawowe założenia polityki...*, s. 44.
[63] A. Skrabacz, *Współpraca organizacji pozarządowych z formacjami nadzorowanymi przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych i administracji*, [w:] *Współdziałanie struktur organizacyjnych resortu spraw wewnętrznych i administracji z pozostałymi elementami systemu obronnego*, red. nauk. E. Nowak, B. Wiśniewski, „BOINiSO MSWiA", Warszawa 2006, s. 242.
[64] Sun Tzu, Sun Pin, *Sztuka wojny*, „HELION", Gliwice 2004, s. 72.

Aby określić charakter współczesnych zagrożeń bezpieczeństwa Polski, oddziałujących na organizację przygotowań obronnych, trzeba mieć na uwadze względnie stałe czynniki mające podstawowy bądź istotny wpływ na charakter polskiego bezpieczeństwa narodowego, wynikające z: natury świata i życia społecznego; miejsca Polski na Ziemi; historii i tradycji; charakteru współczesnych zagrożeń oraz aktualnego stanu polskiej państwowości, a także stanu bezpieczeństwa międzynarodowego[65]. Inaczej mówiąc trzeba brać pod uwagę uwarunkowania bezpieczeństwa narodowego Polski. Wybór tak szerokiego spektrum uwarunkowań bezpieczeństwa wynika również z potrzeby uniknięcia błędnego rozpatrywania bezpieczeństwa pod wpływem aktualnie „modnego" zagrożenia, które zwykle dominuje w ocenach i organizacji bezpieczeństwa[66]. Obecnie tym „modnym" zagrożeniem, na które ukierunkowana jest organizacja bezpieczeństwa narodowego większości państw jest terroryzm. Zagrożenie terroryzmem zepchnęło na dalszy plan groźbę wybuchu wojny, konfliktu jądrowego czy groźbę katastrofy spowodowanej np. awarią elektrownii jądrowych, które u schyłku ubiegłego stulecia zajmowały czołowe pozycje.

Zmienność, nieprzewidywalność i zaskoczenie stanowią podstawowe uwarunkowania bezpieczeństwa wynikające z natury świata, jego przyrody i z kolei życia społecznego, w których ciągły ruch, będący fundamentalnym atrybutem świata powoduje nieuchronne zmiany niemożliwe do „przewidzenia"[67]. Zatem dążąc do określenia współczesnych zagrożeń bezpieczeństwa Polski należy pamiętać o konieczności traktowania bezpieczeństwa narodowego w kategorii procesu, podlegającego dynamicznym i nieustannym zmianom. Należy przestrzegać przestrogi, z której wynika, że „[...] nakazem na dziś pozostaje"[68] – jak mówił J. Nowak-Jeziorański – „nie rozbrajać się duchowo w przekonaniu, że żadne zagrożenie nigdy już nie powstanie. Być przygotowanym do mało dziś prawdopodobnego, ale zawsze możliwego najgorszego scenariusza i zachować gotowość do bronienia się własnymi

---

[65] Zob. *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku*, red. R. Jakubczak, J. Flis, Belonna, Warszawa 2006, s. 51.
[66] Tamże.
[67] Tamże, s. 52.
[68] J. Nowak-Jeziorański, „Wprost" z 19.07.1998 r., nr 29.

siłami, jeśli chcemy, by skutecznie bronili nas inni"[69]. Mimo, iż nie jest w pełni możliwe przewidzenie tego, co może wydarzyć się jutro, to trafne określenie charakteru współczesnych zagrożeń stanowi podstawowy krok na drodze budowania bezpieczeństwa narodowego każdego państwa, w tym Polski. Dlatego, aby formacje uzbrojone, w tym Policja, właściwie realizowały powierzone im zadania w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny, to muszą one zostać odpowiednio zorganizowane i przygotowane w okresie poprzedzającym wystąpienie zagrożenia, gdyż w trakcie prowadzonych działań przygotowanie i organizowanie skutecznych przedsięwzięć będzie znacznie bardziej skomplikowane. Nie można mieć również wątpliwości, że poziom jakości funkcjonowania Policji w okresie pokoju istotnie wpływa na zdolność tej instytucji do działania w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa państwa.

Celowe, a zarazem konieczne jest rozpatrywanie bezpieczeństwa narodowego w powiązaniu z zagrożeniami i stanem organizacji bezpieczeństwa międzynarodowego[70]. W zapewnieniu bezpieczeństwa istotną rolę odgrywa właśnie współdziałanie międzynarodowe, zwłaszcza w układzie sojuszniczym. Przystąpienie Polski do Sojuszu Północnoatlantyckiego, najpotężniejszej międzynarodowej organizacji gwarantującej bezpieczeństwo, stanowi dla Polski realną podstawę zapewnienia bezpieczeństwa i obrony. Jednocześnie członkostwo w Sojuszu w sposób istotny zmieniło geopolityczną i geostrategiczną pozycję Polski. Przy czym należy mieć na uwadze, jak ujął to B. Balcerowicz: „[...] każdy sojusz jest przede wszystkim instrumentem polityki państwa i członkostwo w nim należy traktować jedynie jako środek do celu, którym jest zwiększenie bezpieczeństwa państwa"[71]. Członkostwo w Sojuszu Północnoatlantyckim nie zamyka problemu zapewnienia bezpieczeństwa Polski. Wydarzenia z 11 września 2001 r. oraz konsekwencje tego najbardziej spektakularnego ataku wymierzonego przeciwko największemu mocarstwu współczesnego świata potwierdziły, że żaden sojusz nie stanowi stuprocentowej gwarancji bezpieczeństwa swoich członków.

---

[69] Tamże.
[70] *Bezpieczeństwo narodowe Polski...*, s. 97.
[71] D. Karwala, *Nowa strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej*, http://www.stosunki.pl/.

Dokonując charakterystyki zagrożeń bezpieczeństwa państwa determinujących organizację przygotowań obronnych należy skupić się na tych, które dotyczą bezpośrednio zainteresowanego państwa, w tym przypadku Polski. Bowiem często zdarza się, iż w katalogu zagrożeń ujmuje się także te, które nie dotyczą wprost kraju stanowiącego przedmiot badań, co w konsekwencji nie tylko wywołuje niewłaściwy osąd sytuacji, ale przede wszystkim nie zapewnia gwarancji właściwych rozwiązań. Zatem istotne jest, aby definiować te zagrożenia, które rzeczywiście wpływają na bezpieczeństwo danego państwa. Zdaniem R. Kuźniara „[...] percepcja zagrożeń, diagnoza stanu bezpieczeństwa oraz dyrektywy dla praktyki politycznej są w wielu krajach kształtowane przez pryzmat różnych wewnętrznych interesów politycznych, finansowych czy przemysłowych, a zatem posiadają ograniczoną użyteczność dla innych państw"[72].

Identyfikacji zagrożeń powinno towarzyszyć podejście całościowe, obecnie powszechnie dominujące w świecie, albowiem klasyczny podział na wewnętrzne i zewnętrzne aspekty bezpieczeństwa stanowi już historię. Dla nikogo nie powinno być tajemnicą, że w zglobalizowanym świecie zagrożenia tzw. klasyczne (np. groźba wojny prowadzonej tradycyjnymi metodami militarnymi) ustępują pola zagrożeniom nietypowym, których źródłem stają się często trudne do zidentyfikowania podmioty pozapaństwowe. Zagrożenia te mogą dotyczyć obywateli, obiektów czy służb, mających istotne znaczenie dla sprawnego funkcjonowania państwa. Ponadto zagrożenia nietypowe są nieprzewidywalne co do miejsca, czasu i sposobu realizacji. Niemniej jednak ważnym zadaniem pozostaje monitorowanie sytuacji pod kątem odradzania się zagrożeń tradycyjnych.

Podejmując próbę określenia zagrożeń bezpieczeństwa państwa wpływających na organizację przygotowań obronnych Policji, należy również wziąć pod uwagę charakter zadań realizowanych przez tę formację zarówno w czasie pokoju, jak również przewidzianych do realizacji w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny.

Europejskie środowisko bezpieczeństwa rozwijało się w ostatnich latach w korzystnym, z punktu widzenia polskich strategicznych celów, kierunku. Znikła

---

[72] *Bezpieczeństwo narodowe Polski...*, s. 97.

w Europie groźba wybuchu poważnego konfliktu militarnego, który zagrażałby bezpośrednio realizacji polskich aspiracji. Pojawiły się wszakże nowe wyzwania o charakterze globalnym. Obecnie polska polityka zagraniczna i obronna jest nakierowana na udział w działaniach prowadzonych przez NATO (udział w misjach pokojowych i stabilizacyjnych) oraz unilateralnych działaniach USA (Irak). Ponadto Polska bierze udział w misjach ONZ oraz wyraża gotowość do udziału w operacjach wojskowych pod egidą UE. W ten sposób angażuje się w działania mające charakter rozwiązywania problemów globalnych. Z drugiej strony, Polska jest krajem położonym geograficzne na skraju Sojuszu Północnoatlantyckiego i Unii Europejskiej, graniczącym z obszarem byłego ZSRR. Wymusza to konieczność prowadzenia odpowiedniej polityki w stosunku do tego obszaru, a także utrzymywania odpowiedniego potencjału obronnego, zdolnego do obrony terytorium kraju. Bezpieczeństwo Rzeczypospolitej Polskiej w coraz większym stopniu zależy bowiem od skutków procesów globalizacji. Wyzwania dla bezpieczeństwa wiążą się przede wszystkim z pogłębiającą się polaryzacją poziomu rozwoju i życia między krajami bogatymi i biednymi, rosnącą na tym tle frustracją i niezadowoleniem społecznym. Zapóźnienia rozwojowe, ubóstwo, degradacja środowiska naturalnego, epidemie groźnych chorób, niekontrolowane migracje i napięcia etniczne coraz widoczniej zakłócają stabilność układu międzynarodowego[73]. Znaczenia nabierają elementy związane z gospodarką i szeroko pojętą ekonomią. Można już dzisiaj sądzić, że z upływem czasu czynniki ekonomiczne nabiorą ważniejszego znaczenia w kwestiach kształtowania bezpieczeństwa, niż czynnik siły. Już można zauważyć, iż ciężar „walki politycznej" przenosi się z obszaru wojskowego na ekonomiczny. Przykładem są np. groźby gwałtownego podwyższania cen na surowce przez potentatów surowcowych, odcięcia dostaw surowców strategicznych, restrykcje importowe lub eksportowe, protekcjonizm. Powyższe przeczy zasadzie wolnego rynku i handlu, co potwierdza polityczny charakter niektórych decyzji ekonomicznych o międzynarodowej skali lub decyzji wobec pojedynczych państw[74].

---

[73] Szerzej, *Strategia bezpieczeństwa narodowego RP* z 2007 r.
[74] Zob. A. Turek, *Istota bezpieczeństwa państwa*, http://www.ecbsisw.pwsbia.edu.pl/.

Ataki terrorystyczne przeprowadzone w USA czy w Europie, jak również katastrofy naturalne ukazały skalę zagrożeń globalnych, dotykających wszystkich ludzi[75]. Wykazały także nieadekwatność dawnych podziałów klasycznych na bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne, bezpieczeństwo militarne i bezpieczeństwo niemilitarne. Jak podkreśla m.in. M. Biernacki „[...] zagrożenia te wymagają nie tylko sprawnych służb specjalnych i dobrze wyposażonych służb policyjnych, ale również przemyślanej polityki bezpieczeństwa, równoważącej aspekty ochrony praw obywateli i ochrony ich życia oraz mienia, a także przemyślanej polityki imigracyjnej i asymilacyjnej. Wymagają wreszcie sprawnego systemu przepływu informacji i koordynacji działań rozmaitych służb i resortów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo"[76].

Głównym niebezpieczeństwem dla stabilności międzynarodowej, w tym także Polski, uznaje się zagrożenia kryzysowe, które mogą mieć charakter kryzysów polityczno-militarnych (o podłożu politycznym, społecznym, ekonomicznym, etnicznym, czy też religijnym) lub kryzysów pozamilitarnych. Bezpośrednie zagrożenie kryzysowe może wynikać z sytuacji spowodowanych przez ukrytą lub jawną groźbę stosowania przemocy wobec Polski lub jej sojusznikom, której celem może być dążenie do wymuszenia pożądanych przez zagrażającego zachowań politycznych i ustępstw (np. zmiany terytorialne, rewizja granic). Może dojść do naruszenia przestrzeni powietrznej, obszaru morskiego lub lądowych granic Polski. Jedną z metod osiągnięcia zakładanych celów może być także próba destabilizacji sytuacji wewnętrznej. Wydaje się, że zdecydowanie zmniejszyła się groźba wybuchu wojny na dużą skalę, nie można jednak wykluczyć pojawienia się takiej ewentualności w przyszłości[77].

Poważne zagrożenie dla systemu międzynarodowego i bezpieczeństwa poszczególnych państw, w tym Polski, stwarza zorganizowany terroryzm międzynarodowy, aczkolwiek stopień zagrożenia terroryzmem dla poszczególnych

---

[75] Szerzej, *Współczesne postrzeganie bezpieczeństwa*, red. nauk. K. Jałoszyński, B. Wiśniewski, T. Wojtuszek, „Wyższa Szkoła Administracji w Bielsku-Białej", Bielsko-Biała 2007.
[76] M. Biernacki, Wystąpienie na konferencji *"Bezpieczna Polska w bezpiecznym świecie"* w dn. 19.05.2007 r.
[77] *Kształtowanie się systemu planowania obronnego...* ,s. 62-63.

państw jest różny[78]. Aktywny udział Polski w ramach koalicji antyterrorystycznej oraz udział w procesie stabilizacji w Iraku – to tylko najgłośniejsze polskie „dokonania", dzięki którym Polska po okresie dłuższego „zapomnienia" znów trafiła na pierwsze strony gazet całego świata. Jak stwierdzono w Strategii z 2003 roku „[...] może nas [to] wystawić na ryzyko ataków i wrogich akcji ze strony ugrupowań, którym społeczność międzynarodowa wydała walkę"[79]. Zagrożenie terrorystyczne Polski należy rozpatrywać w perspektywie zagrożenia bezpieczeństwa europejskiego. Do ataku terrorystycznego na USA w 2001 r. podejście Unii Europejskiej do walki z terroryzmem miało przede wszystkim charakter defensywny, reaktywny i ograniczony do rozwiązań politycznych, zaś w wymiarze legislacyjnym sprowadzało się do niewielu mało konkretnych i praktycznie trudnych do wyegzekwowania aktów prawnych[80]. Wizja zagrożenia ze strony terrorystów wydawała się być nierealna nawet dla tych krajów, które łączyły z USA bliskie stosunki, a niebezpieczeństwo ataku na państwa „15" traktowano raczej w kategorii zagrożeń narodowych[81]. W związku z tym podejmowanie jakichkolwiek działań miało przede wszystkim wymiar polityczny. Na zwołanym w dniu 21 września 2001 roku nadzwyczajnym posiedzeniu Rady Europejskiej uznano, że Unia nada walce z terroryzmem większe niż dotąd znaczenie, potwierdzono również determinację w prowadzeniu wspólnych działań. Przyjęto wówczas *Plan Działania w zakresie walki z terroryzmem*, który w swych postanowieniach dotyczył m.in. wzmocnienia współpracy policyjnej i sądowej, poprawy bezpieczeństwa lotniczego, wzmocnienia wewnętrznej koordynacji działań. Istotne znaczenie dla bezpieczeństwa europejskiego ma decyzja ramowa Rady Europy 2002/475/WSiSW z 13 czerwca 2002 r. *w sprawie zwalczania terroryzmu*, w której nie ograniczono się wyłącznie do aktów terroryzmu skierowanych wobec krajów UE, lecz do wszelkich działań dokonywanych na terytorium Unii Europejskiej mogących przyczynić się do aktów terroryzmu wobec państw trzecich. Mając na celu eliminację występujących w przepisach krajowych różnic w poziomie penalizacji zjawiska

---

[78] Szerzej, K. Jałoszyński, *Zagrożenie terroryzmem w wybranych krajach Europy Zachodniej oraz w Stanach Zjednoczonych*, AON, Warszawa 2001.
[79] *Strategia bezpieczeństwa narodowego RP* z 2003 r.
[80] Szerzej, P. Rakowski, *Zapobieganie terroryzmowi i jego zwalczanie w dorobku prawnym Unii Europejskiej*, „Przegląd Prawa Europejskiego" 2000, nr 1.
[81] F. Jasiński, *Sytuacja po atakach z 11 marca*, [w:] *Zwalczanie przestępczości w Unii Europejskiej*, red. A. Górski, A. Sakowicz, „LexisNexis" , Warszawa 2006, s. 139.

terroryzmu i zagwarantowanie karania współmiernego do jego społecznego niebezpieczeństwa, czyny podzielono na trzy kategorie: przestępstwa terrorystyczne, przestępstwa związane z działalnością terrorystyczną oraz przestępstwa dotyczące grupy terrorystycznej.

11 marca 2004 r. ukazał stopień przygotowania Unii Europejskiej na ataki ze strony organizacji terrorystycznych. Wielu ekspertów politycznych stwierdziło jednoznacznie, że unijna polityka antyterrorystyczna w rzeczywistości nie funkcjonuje. Następuje jedynie wzrost liczby przyjmowanych aktów prawnych oraz politycznych deklaracji. W *Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa* przyjętej przez Radę Europejską 12 grudnia 2003 r. pt. *„Bezpieczna Europa w lepszym świecie"* potraktowano terroryzm jako zagrożenie o kluczowym znaczeniu dla bezpieczeństwa UE. Wskazano, że „[...] żadne państwo nie jest w stanie w pojedynkę sprostać dzisiejszym złożonym problemom, a Europa jest zarówno celem, jak i bazą dla terrorystów"[82]. Deklaracją w sprawie zwalczania terroryzmu przyjętą na szczycie Rady Europejskiej w Brukseli w dniach 25-26 marca 2004 r. zmodyfikowano tzw. klauzulę solidarności, zobowiązując do wspólnego przeciwstawienia się terroryzmowi, w tym posługiwania się środkami militarnymi do przeciwdziałania zagrożeniom. W *Programie Haskim* przyjętym przez Radę Europejską w październiku 2004 r. uznano, że walka z terroryzmem musi być rozpatrywana w kontekście bezpieczeństwa całej Unii Europejskiej. Zamachy z 7 lipca 2005 r. przeprowadzone w Londynie udowodniły, że skuteczność walki z terroryzmem zależy głównie od efektywnego funkcjonowania krajowych służb wywiadowczych oraz ich wzajemnej współpracy na poziomie europejskim. Założeniem kolejnej strategii przeciwko terroryzmowi, przyjętej przez Radę Europejską w grudniu 2005 roku było zwalczanie terroryzmu w wymiarze globalnym i uczynienie Europy bezpieczniejszą przy jednoczesnym poszanowaniu praw człowieka. Zwrócono uwagę na konieczność wzmocnienia bezpieczeństwa granic, transportu i tzw. infrastruktury krytycznej oraz konieczność wzmocnienia zdolności działania na szczeblu krajowym.

---

[82] F. Jasiński, *Sytuacja po atakach...*, s. 152.

Podsumowując, Unia Europejska mimo dysponowania rozbudowanym instrumentarium jest stosunkowo biernym aktorem antyterrorystycznej sceny międzynarodowej, z uwagi na ograniczenia polityką krajów członkowskich.

Ze względu na aktywną politykę służącą zwalczaniu terroryzmu i realizacji długoterminowych celów odnośnie utrzymania ładu i pokoju międzynarodowego, Polska bardziej niż niektórzy inni uczestnicy stosunków międzynarodowych zagrożona jest terroryzmem. Dlatego tak istotne jest poświęcanie należytej uwagi realności zagrożenia atakami terrorystycznymi. Nie można w ramach obrony realizowanej polityki zagranicznej udowadniać, że zagrożenie nie istnieje, że nie powstało w wyniku realizowania tejże polityki. Zagrożenie atakami terrorystycznymi jest częścią rzeczywistości międzynarodowej wszystkich państw, jest rozprzestrzeniającą się chorobą współczesnego ładu międzynarodowego[83]. Terytorium Polski może zostać wykorzystane do działań o charakterze logistycznym i wspomagającym działalność terrorystyczną. Ekspansji terrorystów na terytoria krajów, które - podobnie jak Polska - pozostają obecnie na peryferiach międzynarodowego terroryzmu, sprzyja postępująca globalizacja procesów gospodarczych. W jej efekcie powstają dodatkowe czynniki sprzyjające aktywności terrorystów na naszym terytorium, takie jak:

- otwarcie granic;
- znoszenie barier w komunikowaniu i podróżowaniu;
- wzrost liczby cudzoziemców stale i okresowo przebywających w naszym kraju;
- niewystarczająca skuteczność kontroli administracyjnej i polityki państwa wobec obywateli innych krajów przybywających do Polski i legalizujących tu swój pobyt[84].

Podsumowując, należy stwierdzić, że najbardziej są narażone na atak duże miasta, przede wszystkim Warszawa, będąca najlepiej rozpoznawanym na świecie miastem Polski. Wśród obiektów dominują kościoły, dworce oraz szpitale. Nie należy oczywiście zaniedbywać ochrony obiektów strategicznych ze względu na bezpieczeństwo kraju (elektrownie, zakłady chemiczne, ujęcia wody pitnej, reaktor

---

[83] Por., http://www.terroryzm.com/.
[84] http://www.abw.gov.pl/.

atomowy, składy rezerw paliwowych, budynki instytucji państwowych, w tym rządowe). W obecnej sytuacji politycznej trzeba być przygotowanym na każdą ewentualność. Terroryzm jest zjawiskiem, którego nie da się przewidzieć, gdyż inwencja twórcza w organizowaniu ataków nie ma granic. Przy próbie przewidywania trzeba pamiętać, że w mentalności terrorystów nie ma miejsca dla poszanowania jakiegokolwiek dobra ludzkiego. Z tego też powodu nie sposób jest przewidzieć celu ataków terrorystycznych[85]. Dla Polski zagrożenie atakiem terrorystycznym, w myśl sondażu przeprowadzonego przez TNS OBOP w 2004 r., stanowi zarówno jedno z głównych wyzwań w tworzeniu bezpieczeństwa narodowego, jak i konieczność kontynuowania udziału w globalnej walce z terroryzmem[86].

Aktywny udział formacji uzbrojonych w przygotowania ochrony i obrony antyterrorystycznej Polski wpłynie na wzrost współpracy i współdziałania cywilno-wojskowego[87]. Zaś właściwe przygotowanie Policji do działania w warunkach ataku terrorystycznego zapewni skuteczną ochronę ważnych obiektów oraz miejsc publicznych, co z kolei przyczyni się do wzrostu poczucia bezpieczeństwa wśród społeczeństwa[88].

Zagrożenie militarne systematycznie zmniejsza się od połowy lat osiemdziesiątych, w związku ze spadkiem tempa wyścigu zbrojeń oraz zanikiem konfrontacji między Wschodem i Zachodem, ewolucją doktryn wojskowych w kierunku defensywnym i realizacją porozumień rozbrojeniowych. Natomiast zagrożenie stwarza handel bronią i możliwość proliferacji broni masowego rażenia oraz środków jej przenoszenia. Wzrasta ono zwłaszcza ze względu na coraz bardziej realną możliwość wejścia w posiadanie tego rodzaju broni i środków jej przenoszenia przez organizacje terrorystyczne oraz organizacje przestępcze[89]. Mimo, iż użycie broni masowego rażenia wydaje się na chwilę obecną mało prawdopodobne, to jednak zagrożenie takie istnieje. W jednym z publicznych wywiadów Osama Bin Laden uznał

---

[85] Sz. Wudarski, *Najbardziej narażone na atak obiekty w Polsce*, http://www.terroryzm.com/.
[86] *Bezpieczeństwo narodowe Polski* ..., s. 105.
[87] Zob. *Terroryzm: diagnoza, zadania administracji publicznej w przeciwdziałaniu zjawisku*, red. nauk. K. Jałoszyński, B. Wiśniewski, „Wyższa Szkoła Administracji w Bielsku-Białej", Bielsko-Biała 2007.
[88] Por. J. Marczak, J. Pawłowski, *O obronie militarnej Polski przełomu XX-XXI wieku*, Bellona, Warszawa 1995, s. 199.
[89] *Strategia bezpieczeństwa narodowego RP* z 2007 r.

za swój religijny obowiązek posiadanie właśnie broni masowego rażenia. Największe obawy wywołuje broń biologiczna. W przypadku jej zastosowania należy się liczyć z niemożnością zidentyfikowania czasu i miejsca jej użycia. Zakaźny charakter środków biologicznych wskazuje wyraźnie na znaczenie budowania systemu, który nie tylko stworzy możliwości przeciwstawiania się jednemu zagrożeniu, ale będzie w stanie skutecznie zadziałać w różnych sytuacjach[90].

Coraz poważniejszym wyzwaniem dla Polski, jako integralnej części cywilizacji zachodniej, mogą być tzw. zagrożenia społeczne (częściej w typologiach zagrożeń bezpieczeństwa zamiast terminu *zagrożenia społeczne* używa się nazwy: społeczno-kulturowe czy cywilizacyjne), na czele z bezrobociem szacowanym w skali świata na 800 mln. Na dzień 31 grudnia 2005 roku w Polsce zarejestrowanych było blisko 2,8 mln bezrobotnych, a stopa bezrobocia rejestrowanego[91] wyniosła 17,6 %[92]. Wzrost bezrobocia w krajach Europy Środkowo – Wschodniej ma różne oblicza. Wielotysięczne rzesze byłych żołnierzy armii radzieckiej odeszły ze służby bez żadnej szansy na „godne cywilne życie". Według danych zachodnich, w 1992 roku odeszło z armii radzieckiej 35 tysięcy młodych oficerów, a w następnym roku 16 tysięcy. Wielu z nich walczyło w Afganistanie, a później jako najemnicy w Czeczenii. Wielu z tych, którzy odeszli pełniło służbę wojskową w byłych państwach socjalistycznych, znając dobrze język tych państw, panujące tam obyczaje i „słabości"[93]. Nie dziwi więc fakt, że coraz częściej stają się oni członkami międzynarodowych, zorganizowanych grup przestępczych. Członkami gangów odpowiedzialnymi za konstruowanie i podkładanie ładunków wybuchowych są w 90% żołnierze z jednostek saperskich, przeszkoleni zarówno w konstruowaniu jak i rozbrajaniu bomb. Niewykluczone, że nabywający dziś doświadczenia w Afganistanie polscy saperzy „jutro" odejdą z wojska i trafią do gangów, których

---

[90] J. Pawłowski, *Wybrane problemy bezpieczeństwa RP w kontekście walki z terroryzmem*, „Zeszyty Problemowe TWO" 2002, nr 2, s. 24.

[91] Stopę bezrobocia rejestrowanego obliczono jako stosunek liczby bezrobotnych zarejestrowanych do liczby cywilnej ludności aktywnej zawodowo tj. bez osób odbywających czynną służbę wojskową oraz pracowników jednostek budżetowych prowadzących działalność w zakresie obrony narodowej i bezpieczeństwa publicznego.

[92] *Mały Rocznik Statystyczny Polski 2006*, „Zakład Wydawnictw Statystycznych", Warszawa 2006, s. 152.

[93] W. Kitler, *Wybrane aspekty kierowania państwem w sytuacjach kryzysowych w obronie narodowej RP wobec wyzwań i zagrożeń współczesności*, AON, Warszawa 1999, s. 25.

bossowie zapłacą im tyle, ile są naprawdę warci[94]. Bezrobocie w skali globalnej, w połączeniu z nędzą i brakiem perspektywy poprawy warunków bytowych w krajach słabo rozwiniętych stało się przyczyną masowej migracji[95], zarówno legalnej jak i nielegalnej, do krajów bogatych. Ponadto masowa migracja z krajów biednych i słabo rozwiniętych jest skutkiem występujących tam konfliktów, prześladowań politycznych, zjawiska państw "w stanie rozkładu", dewastacji środowiska. Migracje i zmiany demograficzne mogą, jak uczy doświadczenie państw zachodnich, wywoływać w krajach z dużym odsetkiem ludności napływowej przesunięcia w tradycyjnych strukturach społecznych oraz napięcia społeczne i polityczne. Również w Polsce legalna migracja wskazuje tendencje wzrostowe, co przejawia się w systematycznym wzroście liczby uchodźców przybywających do RP. Wzrostowi migracji będzie towarzyszyć rozwój nielegalnej imigracji[96]. Należy dodać, że coraz częstsze nielegalne przekraczanie granicy odbywa się przy udziale międzynarodowych, zorganizowanych grup przestępczych[97]. Doświadczenia państw członkowskich UE, wchodzących w skład Strefy Schengen wskazują, że swoboda przepływu osób i towarów wewnątrz tego terytorium sprzyja rozwojowi różnych form przestępczości, w tym międzynarodowej przestępczości zorganizowanej. Świadczą o tym również raporty Europolu i Interpolu. W wyniku takiej sytuacji, służby niektórych „starych" państw członkowskich UE (w tym Niemiec) nie tylko utrzymały liczbę funkcjonariuszy ochraniających odcinki granicy wewnętrznej, lecz nawet ją zwiększyły. Wstąpienie Polski do UE zwiększyło możliwość swobodnego przekraczania granicy stwarzając jednocześnie czynnik stymulujący wzrost zagrożenia przemytem nielegalnych towarów oraz przerzutem nielegalnych migrantów, zarówno ze względu na znaczne ograniczenie kontroli granicznej jak i dynamiczny wzrost ruchu na granicy RP z innymi krajami UE Sytuacja polityczna na obszarach podwyższonego ryzyka oraz obszarach tranzytowych wywiera istotny wpływ przede

---

[94] http://www.niejawna.pl/.

[95] Migracja – przesiedlenie się, wędrówka ludności, (źródło: W. Kopaliński, *Słownik wyrazów obcych...*, s. 332).

[96] Imigracja – napływ ludności obcej, osiedlającej się na stałe w jakimś kraju, (źródło: W. Kopaliński, *Słownik wyrazów obcych...*, s. 224).

[97] A. Górski, *Nielegalna imigracja na obszarze Unii Europejskiej a prawo karne*, [w:] *Zwalczanie przestępczości w Unii...*, s. 184-187.

wszystkim na poziom zagrożenia nielegalną imigracją oraz przerzutem narkotyków[98]. Polska jako kraj graniczny między Unią Europejską a Wschodem jest szczególnie zagrożona wszystkimi rodzajami transgranicznej przestępczości. Dla większości zorganizowanych, międzynarodowych grup przestępczych Polska dotychczas stanowiła jedynie kraj tranzytowy na trasie Daleki Wschód – Rosja – kraje zachodnioeuropejskie. Obecnie Rzeczpospolita stanowi również docelowe miejsce przemytu narkotyków, kradzionych pojazdów oraz imigrantów. Od kilku lat obserwuje się także nasilenie powiązań międzynarodowych między grupami przestępczymi. W Polsce działa kilkadziesiąt międzynarodowych i etnicznych zorganizowanych grup przestępczych. Północny wschód Europy (w tym Polska) jest opanowany przede wszystkim przez rosyjskojęzyczne grupy przestępcze. Grupy organizujące nielegalną imigrację mają głównie zaplecze w krajach byłego ZSRR, a także w południowej Azji i na Bliskim Wschodzie. Członkowie tych grup, przede wszystkim ich organizatorzy, często korzystają z legalnego pobytu, rezydują w europejskich krajach tranzytowych lub docelowych. Zajmują się tym zarówno obywatele RP, jak i cudzoziemcy, głównie obywatele Niemiec, Ukrainy, Białorusi, Armenii, Rosji, Afganistanu oraz Pakistanu[99]. Skalę zjawiska przestępczości zorganizowanej ukierunkowanej na organizację nielegalnej imigracji i przewozu przez granice RP towarów akcyzowych i towarów niebezpiecznych warunkuje m.in. geopolityczne usytuowanie Polski, tranzytowy charakter korytarzy transportowych wiodących przez jej terytorium i rozwój gospodarczy. Długi, lądowy odcinek granicy państwowej RP z Rosją (Obwód Kaliningradzki), Białorusią oraz Ukrainą przy jednoczesnym braku skutecznego zabezpieczenia granic: rosyjsko-białoruskiej, rosyjsko-ukraińskiej oraz ukraińsko-białoruskiej ułatwia organizację nielegalnej imigracji szlakiem wiodącym z Azji przez Moskwę. Dane świadczą, że jedynie niewielka część migrantów podejmuje indywidualne i samodzielne próby pokonania całej drogi do Polski lub też Europy Zachodniej. Większość korzysta właśnie z pomocy zorganizowanych grup przestępczych.

---

[98] http://www.kgsg.gov.pl/.

[99] S. Wieczorek, *Doświadczenia Straży Granicznej w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej*, [w:] *Międzynarodowa konferencja wschodnia granica Unii Europejskiej – transgraniczna przestępczość zorganizowana*, red. M. Wierzbicki, Szczytno 2005, s. 97.

Skuteczne sprawowanie kontroli na zewnętrznych granicach Obszaru Schengen przez podmioty odpowiedzialne za zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego pomoże w walce z terroryzmem, handlem ludźmi oraz sieciami nielegalnej imigracji. Ponadto zapewni możliwość „sterowania" ruchem osób, które w sposób legalny przekraczają granicę zewnętrzną. Przy czym należy pamiętać o zapewnieniu bezpieczeństwa na granicach wewnętrznych w związku z urzeczywistnieniem swobody przepływu osób.

Zagrożeniem dla bezpieczeństwa Polski jest również zorganizowana przestępczość międzynarodowa. Cechuje się ona istnieniem zorganizowanej i stabilnej hierarchii w strukturach przestępczych, osiąganiem korzyści z działalności przestępczej, stosowaniem siły i zastraszania, jak również posługiwaniem się korupcją w celu zapewnienia sobie bezkarności[100]. Obszar Polski, zwłaszcza z uwagi na jego położenie, znajduje się w kręgu rosnącego zainteresowania zorganizowanych międzynarodowych grup przestępczych. Zagrożenie przestępczością zorganizowaną, tak jak zagrożenie terroryzmem należy również rozpatrywać w powiązaniu ze stanem organizacji bezpieczeństwa europejskiego. Zwalczanie tego zjawiska stanowi jeden z głównych priorytetów w rozwoju współpracy w obszarze III filara Unii Europejskiej. Problematykę zwalczania przestępczości zorganizowanej zawarto w Tytule VI *Traktatu o Unii Europejskiej*. Z kolei w *Traktacie Amsterdamskim* określono, że celem Unii w zakresie III filaru jest zapewnienie obywatelom wysokiego poziomu bezpieczeństwa osobistego w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Cel ten ma zostać osiągnięty poprzez wspólne działania państw członkowskich m.in. w zakresie współpracy policyjnej. Zaś środkiem do jego osiągnięcia jest m.in. zapobieganie i zwalczanie międzynarodowej przestępczości zorganizowanej (art. 29 akapit 2 TUE). Dorobek prawny Unii Europejskiej dotyczący przestępczości zorganizowanej jest rozproszony i zróżnicowany. Ujęto w nim zarówno zagadnienia współpracy organów ochrony porządku publicznego i wymiaru sprawiedliwości, jak również podjęto próbę zdefiniowania przestępczości zorganizowanej. Skuteczność podejmowanych działań nie zależy tylko od funkcjonowania struktur i treści aktów prawnych, ale do woli i zaangażowania wykazanego przez wszystkich członków

---

[100] Tamże, s. 96.

Unii[101]. Tempo rozwoju przestępczości, zwłaszcza międzynarodowej i transgranicznej dyktuje konieczność podjęcia adekwatnych do rozmiarów, nasilenia i specyfiki tego zjawiska działań skierowanych zarówno na zapobieganie jak i reagowanie w sytuacji bezpośredniego zagrożenia. Niestety, prognozy są pesymistyczne. Wskazują, że ponadnarodowa przestępczość zorganizowana będzie nie tylko utrzymywać się, ale i rozwijać.

W okresie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej, jak i w czasie wojny należy liczyć się z nasileniem działalności przestępczej, w tym zorganizowanej oraz działalności terrorystycznej, dywersyjnej[102] bądź sabotażowej[103], których celem będą przede wszystkim przedstawiciele władzy oraz obiekty, których zniszczenie stanowić będzie poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa powszechnego. Spodziewać się także można wystąpienia zakłóceń w realizacji zadań świadczonych przez Policję na rzecz innych komponentów systemu obronnego państwa. Nie można wykluczyć wzrostu zagrożenia porządku publicznego i bezpieczeństwa wewnętrznego[104]. Wzrost przestępczości jest jedną z konsekwencji wojny. Tak było w przeszłości, m.in. po pierwszej i drugiej wojnie światowej. Obserwujemy to w Serbii i Iraku. W opanowanym, w kwietniu 2003 r. przez wojska amerykańskie, Bagdadzie duża liczba cywili dysponowała bronią wydaną przez reżim Husajna. Brak policji spowodował powstanie chaosu społecznego. Sprzyjały temu panujące w nocy ciemności na skutek braku prądu. Podpalano i okradano budynki publiczne (np. ambasadę niemiecką, francuski ośrodek kultury), rezydencje dostojników, a nawet szpitale. W poczuciu bezkarności, w biały dzień głównymi ulicami Bagdadu przenoszono i przewożono kradzione mienie. Po ograbieniu z wszelkich wartościowych przedmiotów, część domów została wyburzona. Z kolei inni mieszkańcy Bagdadu zaczęli barykadować się w swoich domach, w obawie o utratę

---

[101] A. Grzelak, *Walka z przestępczością zorganizowaną w prawie Unii Europejskiej*, [w:] *Zwalczanie przestępczości w Unii...*, s. 181-182.

[102] Dywersja – działanie wojenne mające na celu odwrócenie uwagi nieprzyjaciela; działanie w ukryciu w celu podkopania obronności, gospodarki nieprzyjaciela w czasie wojny, (źródło: W. Kopaliński, *Słownik wyrazów obcych...*, s. 134).

[103] Sabotaż – umyślne nie wypełnianie lub wadliwe wypełnianie swoich obowiązków w zamiarze wywołania dezorganizacji, strat i szkód, (źródło: W. Kopaliński, *Słownik wyrazów obcych...*, s. 449).

[104] B. Wiśniewski, *Zasadnicze problemy realizacji zadań obronnych resortu spraw wewnętrznych i administracji*, „BOINiSO MSWiA", Warszawa 2006, s. 38.

życia zdrowia czy mienia. Pojawiły się opinie, że „Husajn był zły, ale za niego nikt nie kradł, bo się bał"[105].

Eskalację przestępczości mogą wywołać także niepopularne decyzje polityków. W 1863 r., po zwycięstwie pod Getysburgiem, gdzie poległo wielu żołnierzy Północy, prezydent Lincoln podjął decyzję o poborze do wojska. Bogaci Amerykanie wykupywali się od niej za 300 dolarów, wskazując zastępcę. Ale biedacy z nowojorskiego *Five Points* też nie zamierzali walczyć za nową ojczyznę. W marcu 1863 r. rozprawili się z urzędem ds. poborowych, demolując go, a potem wtargnęli na Brodway, demolując sklepy i lokale. Sytuację opanowała ściągnięta po trzech dniach Gwardia Narodowa. Wówczas celem ataku „szumowin" z *Five Points* stały się dzielnice murzyńskie. Ofiary śmiertelne liczono w tysiącach. Dopiero po czterech dniach zaciętych walk wojsko przywróciło spokój[106]. Warto także pamiętać, że całkiem niedawno, bo w 2003 r. doszło do demonstracji i starć z policją w Brazylii w związku z przyjętą przez Izbę Deputowanych reformą emerytalną. Ponadto w warunkach kryzysów polityczno – militarnych i wojny istnieje prawdopodobieństwo pojawienia się nowych niekorzystnych zjawisk, do których można zaliczyć: wzmożony ruch drogowy i wzrost wypadków komunikacyjnych, zwiększony napływ obcokrajowców z państw objętych kryzysem lub działaniami wojennymi, odmowę powrotu do kraju tzw. „turystów handlowych", trudności zaopatrzeniowe i kwaterunkowe, napięcia społeczne na tle narodowościowym, religijnym i gospodarczym. Powyższe zagrożenia będą występowały w różnej skali i nasileniu, w zależności od położenia, miejsca i źródeł kryzysów polityczno-militarnych[107].

W warunkach zagrożenia bezpieczeństwa państwa wzrośnie również poczucie zagrożenia w społeczeństwie, co niewątpliwie może znacząco wpłynąć na zakłócenie porządku publicznego. Brak właściwego zabezpieczenia miejsc zagrożonych bądź dotkniętych konfliktem może przyczynić się do nasilenia działalności szabrowniczej. W czasie „wielkiej powodzi" w 1997 roku, kiedy kraj ogarnęła akcja niesienia pomocy materialnej i finansowej powodzianom, również przestępcy nie zaprzestali swej

---

[105] B. Sprengel, *Zagrożenie przestępczością terrorystyczną w Polsce*, http://www.secretum.org.pl/.
[106] J. Gondowicz, *Bagno Nowego Jorku*, „Przekrój" z 13.04.2003 r, nr 15.
[107] K. Gąsiorek, *Zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego*, [w:] *Samorząd terytorialny w obronie narodowej Rzeczypospolitej Polskiej*, red. W. Kitler, AON, Warszawa 2005, s. 56.

działalności. Komenda Główna Policji zarejestrowała kilkadziesiąt przypadków zaboru mienia. Na pewno nie jest to pełny bilans żerowania przestępców na ludzkim nieszczęściu. Złodzieje okradali najczęściej sklepy spożywcze, monopolowe i elektroniczne. Zanotowano również przypadki wyłudzenia pieniędzy dla powodzian oraz zatrzymano wielu nieuczciwych wolontariuszy. Ofiarą sprawców padali również niosący pomoc powodzianom - żołnierze, np. żołnierzom z samobieżnego transportera pływającego, w czasie przewożenia ludzi z zalanych terenów w bezpieczne miejsca, skradziono plecaki i mundury wojskowe[108]. Dlatego też, wszędzie tam, gdzie mogą wystąpić lub wystąpią skutki zagrożenia siły policyjne muszą być przygotowane do podjęcia szybkich i skutecznych działań, mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego w miejscach prowadzenia działań ratowniczych.

Katalog współczesnych zagrożeń determinujących organizację przygotowań obronnych wskazuje, że w przeciwdziałaniu zagrożeniom dominują działania prewencyjno stabilizacyjne, realizowane jeszcze w okresie pokoju. Istota tych działań oparta jest na zapobieganiu wystąpienia zewnętrznych zagrożeń polityczno-militarnych poprzez nautralizowanie ich potencjalnych przyczyn oraz stabilizowanie i umacnianie bezpieczeństwa. W stosunku do grupy zagrożeń związanych z kryzysami, zwłaszcza polityczno-militarnymi, wyraźnie już dzisiaj daje się zauważyć, że będziemy mieli do czynienia z potrzebą jak najszybszego i skutecznego ich opanowania. Stąd też myślą przewodnią reagowania na kryzysy będzie jak najszybsze opanowanie każdej sytuacji kryzysowej, zagrażającej interesom państwa lub społeczności międzynarodowej. Natomiast celem opanowania kryzysu będzie minimalizowanie jego skutków i przywrócenie stanu sprzed kryzysu bądź innego zadowalającego rozwiązania, a w szczególności zapobiegnie przerodzeniu się kryzysów w bezpośrednie zagrożenie wojenne[109]. Ponadto podkreślenia wymaga fakt, że teksty wszystkich dotychczas opracowanych strategii bezpieczeństwa narodowego świetnie ilustrują zarówno dynamikę ewolucji porządku międzynarodowego, w tym zwłaszcza środowiska bezpieczeństwa Polski, jak i dynamikę zmiany naszego

---

[108] W. Łoziński, J. Tarnowski, *Raport z potopu 97*, „Agencja Wydawniczo-Reklamowa", Wrocław 1997, s. 115.
[109] J. Pawłowski, *Wybrane problemy bezpieczeństwa RP*..., s. 24.

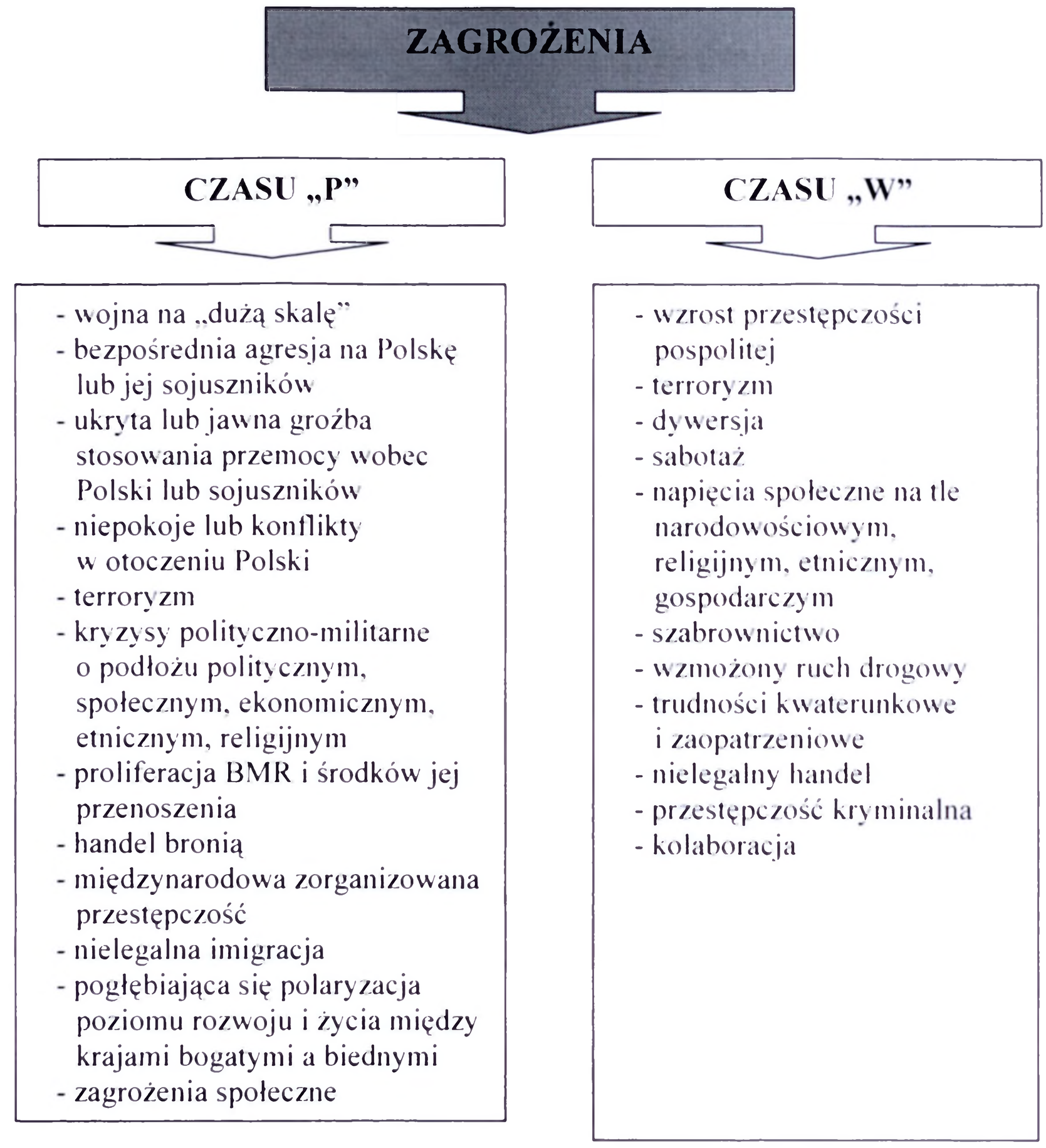
położenia geostrategicznego. Jak stwierdza R. Kuźniar „[...] stosownie do tej przyśpieszonej ewolucji zmienia się polska polityka bezpieczeństwa"[110].

Podsumowując, w roku 2007 było mniej wojen niż w 2006 r. – do takiego optymistycznego wniosku doszli niemieccy naukowcy z heidelberskiego Instytutu Badań nad Konfliktami Międzynarodowymi. Co roku przygotowują wskaźnik „barometr pokoju" monitorując 328 miejsc zapalnych na świecie. W 2006 roku naliczyli 36 konfliktów, w 2007 o pięć mniej, w tym sześć wojen: w Darfurze, Soamlii, Sri Lance, Afganistanie, Iraku i Pakistanie oraz 25 poważnych kryzysów. Z drugiej strony, naukowcy ze szwedzkiego Uniwersytetu Uppsala w raporcie twierdzą, że ustabilizowanie się liczby konfliktów na świecie w ostatnich latach jest powodem do zaniepokojenia. Ich zdaniem negocjacje pokojowe, które w latach 90-tych pozwoliły zażegnać szereg konfliktów, nie są już prowadzone z tą samą co dawniej siłą i skutecznością. Przykładem może być m.in. wieczny konflikt w Palestynie. Jednak szwedzcy naukowcy dostrzegają również pozytywne trendy. Coraz mniej jest konfliktów pomiędzy uczestnikami niepaństwowymi (np. zwaśnionymi grupami etnicznymi), a istniejące niosą za sobą mniej ofiar śmiertelnych. Rzadziej zdarzają się także ataki sił państwowych na ludność cywilną, jak niedawne zduszenie demonstracji mnichów przez juntę burmińską. Jakie są prognozy? Niepokoi sytuacja w Afganistanie. Wojna afgańska odbija się echem w Pakistanie, któremu coraz bardziej zagrażają zbrojni ekstremiści islamscy. Sytuacja w Iraku nieco się uspokoiła, ale grozi eskalacją napięć na terenach zamieszkałych przez Kurdów, którzy w północnym Iraku stworzyli *de facto* niezależne państwo. Wielką niewiadomą pozostaje to, gdzie następnym razem zaatakuje Al-Kaida. Przy czym ataki terrorystyczne nie są wliczane do „barometru pokoju", ale mają ogromny wpływ, zwłaszcza na poczucie bezpieczeństwa mieszkańców zachodu[111]. Również w otoczeniu Polski zagrożenia militarne uległy odczuwalnemu zmniejszeniu. Jak zgodnie podkreślają. S. Koziej i J. Pawłowski „[...] z punktu widzenia Polski najważniejsze w dającym się przewidzieć horyzoncie czasowym, a tym samym i realnie najniebezpieczniejsze dla funkcjonowania państwa, są zagrożenia pośrednie,

---

[110] *Strategia bezpieczeństwa narodowego Polski po 1989 r.*, red. R. Kuźniar, „Akademia Dyplomatyczna MSZ" 2004, z. 13, cz. 1, s. 6.
[111] R. Stefanicki, *Coraz więcej pokoju na ziemi*, „Polska Dziennik Zachodni" z 24.12.2007 r., s. 7.

wiążące się z oddziaływaniem na terytorium kraju skutków niepokojów i konfliktów mogących wystąpić w otoczeniu Polski lub konfliktów o znaczeniu globalnym pojawiających się nawet w znacznym oddaleniu od naszych granic. Nie można oczywiście pomijać ewentualności bezpośredniej agresji na nasz kraj, przy czym mogłaby to być raczej agresja o charakterze lokalnym, o ograniczonych celach i rozmachu. Bardzo mało prawdopodobne, choć niedające się całkowicie wykluczyć, jest zagrożenie wojną na dużą skalę"[112] (rysunek 4).



Źródło: opracowanie własne.

Rys. 4. Rodzaje zagrożeń oddziałujących na organizację przygotowań obronnych formacji uzbrojonych

---

[112] S. Koziej, J. Pawłowski, *Podstawowe założenia polityki obronnej i strategii obronności Rzeczypospolitej Polskiej*, „ Wiedza Obronna" 1995, nr 3, s. 46-47.

Bardziej realne są natomiast zagrożenia niemilitarne (zorganizowana przestępczość międzynarodowa, niekontrolowane migracje, terroryzm), które w coraz to większym stopniu wpływają na stan bezpieczeństwa światowego. Zagrożenia te, ze względu na stan procesów społecznych i współzależność różnych dziedzin mają charakter systemowy, co oznacza, że obejmują swym zasięgiem różne sfery działalności państwa[113].

Żadne z wymienionych zjawisk nie może być przez Polskę ignorowane w procesie tworzenia bezpieczeństwa narodowego. Tylko efektywne przygotowanie dostępnych sił i środków wraz z wypracowaną strategią działania w warunkach normalnego funkcjonowania państwa może wpłynąć na skuteczność podejmowanych działań w sytuacji zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa, jak i w czasie wojny.

2.3. Organizacja, funkcje i zadania formacji uzbrojonych w dziedzinie obrony narodowej

W związku z pojawieniem się zagrożeń nowego typu wzrasta znaczenie wewnętrznego aspektu bezpieczeństwa państwa. Do zadań państwa w tej sferze należy: wzmocnienie porządku publicznego i instytucji odpowiedzialnych za jego zapewnienie; przeciwdziałanie przestępczości zorganizowanej i pospolitej, tak aby poprawić poczucie bezpieczeństwa obywateli; ochrona ludności przed zagrożeniami i skutkami klęsk żywiołowych, katastrof ekologicznych oraz "biozagrożeń" w rodzaju epidemii nieznanych i nieuleczalnych chorób, a także zapewnienie sprawnej i efektywnej ochrony granicy państwowej zgodnie z naszymi zobowiązaniami międzynarodowymi, wynikającymi zwłaszcza z integracji z UE[114]. Specyficznymi jednostkami wykonującymi zadania, zwłaszcza odnośnie bezpieczeństwa i porządku publicznego, są formacje uzbrojone (niektóre umundurowane). Część z nich stanowi aparat wykonawczy centralnych organów administracji rządowej, np. komendantów głównych (Policja), część - np. Biuro Ochrony Rządu, Służba Więzienna - podlega bezpośrednio ministrom i wykonuje zadania specjalistyczne w dziedzinie bezpieczeństwa i porządku publicznego[115].

---

[113] B. Wiśniewski, *Zakończenie*, [w:] *Zadania Straży Granicznej oraz warunki ich realizacji. Studium tematyczne*, AON, Warszawa 2005, s. 129.
[114] *Strategia bezpieczeństwa narodowego RP* z 2003 r..
[115] http://premier.gov.pl/.

Na potrzeby badań, przez pojęcie „formacje uzbrojone" przyjęto jednostki organizacyjne powoływane przez ustawy i podległe poszczególnym ministrom, działające w imieniu państwa, zwalczające i zapobiegające przestępczości, biorące udział w procesie egzekwowania odpowiedzialności karnej sprawców czynów zabronionych[116]. Definicja ta obejmuje więc szeroki wachlarz służb: od Policji, poprzez Straż Graniczną, Biuro Ochrony Rządu, służby specjalne (np. Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego), aż po Służbę Więzienną. W niniejszym podrozdziale zostaną omówione zadania w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego formacji uzbrojonych i umundurowanych. Z uwagi na specyfikę służby pominięte zostały służby specjalne oraz specjalistyczne uzbrojone formacje ochronne.

2.3.1. Organizacja, funkcje i zadania Policji w dziedzinie obrony narodowej

„Tworzy się Policję jako umundurowaną i uzbrojoną formację służącą społeczeństwu i przeznaczoną do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego"[117]

Umiejscowienie Policji w systemie bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej wynika z jej przeznaczenia i zadań określonych w ustawie z dnia 6 kwietnia 1990 r. *o Policji*. Przywołany akt prawny stanowi, że Policja jest umundurowaną i uzbrojoną formacją służącą społeczeństwu, powołaną do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Do podstawowych zadań Policji należy ochrona życia i zdrowia ludzi oraz mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra, jak również ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym zapewnienie spokoju w miejscach publicznych oraz w środkach publicznego transportu i komunikacji publicznej, w ruchu drogowym i na wodach przeznaczonych do powszechnego korzystania. Ponadto Policja ma obowiązek inicjowania i organizowania działań mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym.

---

[116] M. Piekarski, *Rola sił policyjnych w zwalczaniu terroryzmu*, http://www.greendevils.pl/.
[117] Ustawa z dnia 06 kwietnia 1990 r *o Policji*, art. 1, DzU z 2007 r., nr 43, poz. 277.

Policja kontroluje przestrzeganie przepisów porządkowych i administracyjnych związanych z działalnością publiczną lub obowiązujących w miejscach publicznych oraz wykrywa przestępstwa, wykroczenia i ściga ich sprawców. Policja sprawuje również nadzór nad strażami gminnymi (miejskimi) oraz nad specjalistycznymi uzbrojonymi formacjami ochronnymi w zakresie określonym w odrębnych przepisach. Na podstawie umów i porozumień międzynarodowych współdziała z policjami innych państw oraz ich organizacjami międzynarodowymi. Z kolei z punktu widzenia funkcjonowania obszaru Schengen zadania Policji sprowadzają się do utworzenia, eksploatacji i utrzymania systemu informacyjnego umożliwiającego organom administracji rządowej i organom sprawiedliwości przekazywanie oraz dostęp do danych gromadzonych w Systemie Informacyjnym Schengen (SIS).

Na Policję składa się służba kryminalna, prewencyjna oraz wspomagająca w zakresie organizacyjnym, logistycznym i technicznym[118]. W skład Policji wchodzą również: policja sądowa, Wyższa Szkoła Policji, ośrodki szkolenia i szkoły policyjne, wyodrębnione oddziały prewencji i pododdziały antyterrorystyczne oraz jednostki badawczo-rozwojowe. Stan etatowy Policji na dzień 1 grudnia 2007 r. wynosi - 103 309 etaty, natomiast stan zatrudnienia - 98 190 funkcjonariuszy oraz 2 962 policjantów służby kandydackiej. Ponadto 234 policjantów finansowanych jest przez samorządy lokalne[119].

Centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego jest Komendant Główny Policji, którego powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych.

Organami administracji rządowej na obszarze województwa są: wojewoda przy pomocy komendanta wojewódzkiego Policji działającego w jego imieniu albo komendant wojewódzki Policji[120] działający w imieniu własnym w sprawach wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych, dochodzeniowo-

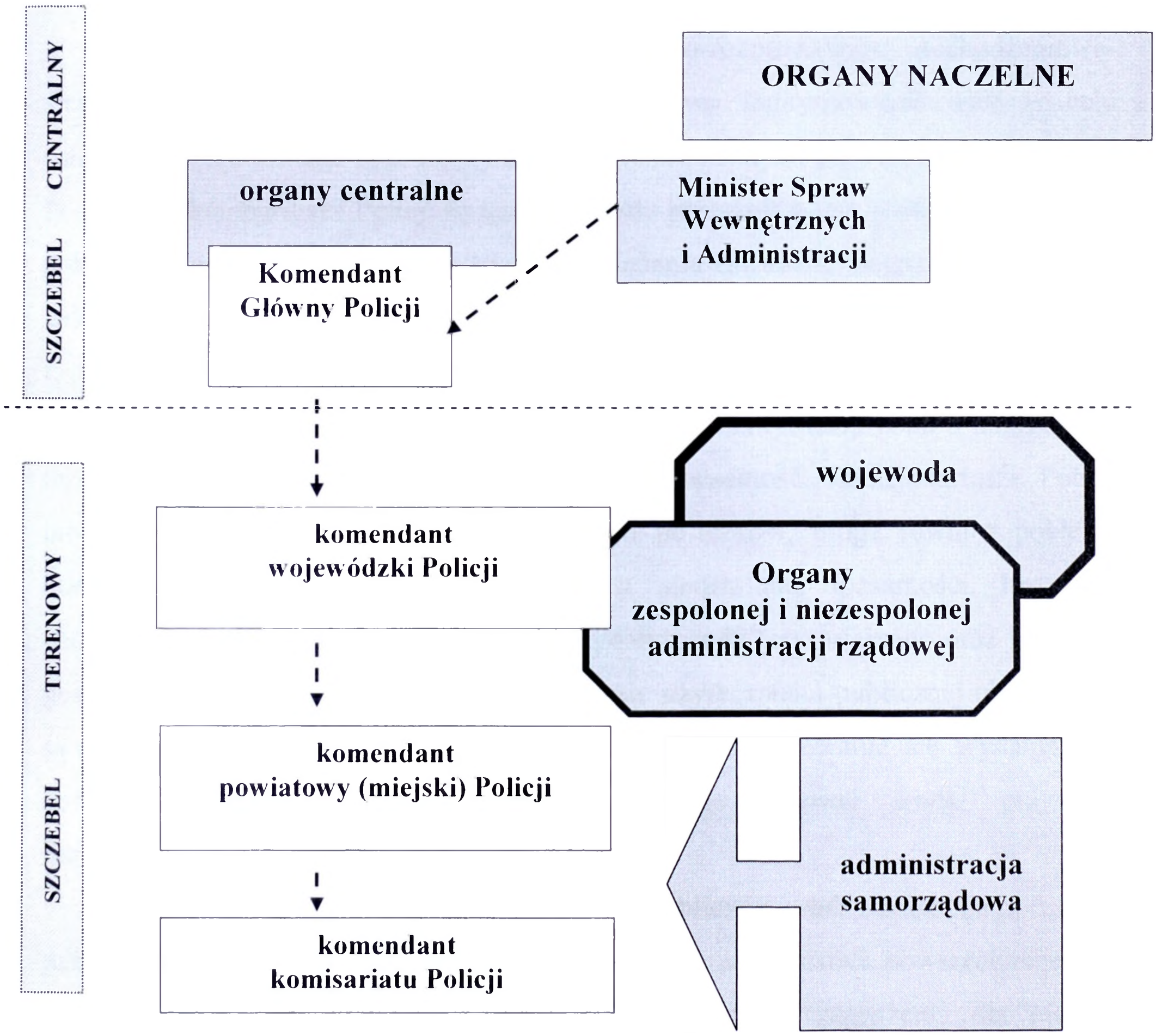
---

[118] Ustawa *o Policji...*, art. 4.

[119] http://www.policja.gov.pl/.

[120] Komendanta wojewódzkiego Policji powołuje i odwołuje minister właściwy do spraw wewnętrznych na wniosek Komendanta Głównego Policji złożony po zasięgnięciu opinii wojewody.

śledczych, czynności z zakresu ścigania wykroczeń oraz wydawania indywidualnych aktów administracyjnych, jak również komendant powiatowy (miejski) Policji i komendant komisariatu Policji. Ponadto na terenie m. st. Warszawy oraz powiatów: grodziskiego, legionowskiego, mińskiego, nowodworskiego, otwockiego, piaseczyńskiego, pruszkowskiego, warszawskiego zachodniego i wołomińskiego zadania i kompetencje odpowiadające zadaniom i kompetencjom komendanta wojewódzkiego Policji wykonuje Komendant Stołeczny Policji. Miejsce organów Policji w systemie organów administracji publicznej przedstawia rysunek 5.



Źródło: opracowanie własne.

Rys. 5. Organy Policji w systemie organów administracji publicznej

Generalnie terytorialny zasięg działania wymienionych organów, z wyjątkiem Komendanta Stołecznego Policji, odpowiada zasadniczemu podziałowi administracyjnemu państwa.

W sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego, w zależności od obszaru, wójt (burmistrz, prezydent miasta) lub starosta może żądać od właściwego komendanta Policji przywrócenia stanu zgodnego z porządkiem prawnym lub podjęcia działań zapobiegających naruszeniu prawa, a także zmierzających do jego usunięcia. Przy czym żądanie to nie może dotyczyć wykonania konkretnej czynności służbowej, ani określać sposobu wykonania zadania przez Policję.

Policjanci wykonując czynności operacyjno-rozpoznawcze, dochodzeniowo-śledcze i administracyjno-porządkowe mają prawo legitymowania osób w celu ustalenia ich tożsamości oraz zatrzymywania w określonych prawem przypadkach[121]. Ponadto funkcjonariusze Policji są uprawnieni do przeszukiwania osób i pomieszczeń, dokonywania kontroli osobistej, a także przeglądania zawartości bagaży i sprawdzania ładunku w portach i na dworcach oraz w środkach transportu lądowego, powietrznego i wodnego, w razie istnienia uzasadnionego podejrzenia popełnienia czynu zabronionego. Prowadząc czynności zmierzające do identyfikacji osób o nieustalonej tożsamości oraz osób usiłujących ukryć swoją tożsamość, funkcjonariusze Policji mogą pobierać od osób wymaz ze śluzówki policzków, mogą również pobierać materiał biologiczny ze zwłok ludzkich o nieustalonej tożsamości. Instytucje państwowe, organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego oraz jednostki gospodarcze prowadzące działalność w zakresie użyteczności publicznej obowiązane są do udzielenia pomocy Policji. W razie niepodporządkowania się wydanym na podstawie prawa poleceniom, policjanci mogą stosować środki przymusu bezpośredniego, w tym broń palną.

W przypadku zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub zakłócenia porządku publicznego, zwłaszcza poprzez sprowadzenie niebezpieczeństwa powszechnego dla życia, zdrowia lub wolności obywateli, bezpośredniego zagrożenia dla mienia w znacznych rozmiarach, bezpośredniego zagrożenia obiektów lub urządzeń oraz zagrożenia przestępstwem o charakterze terrorystycznym - Prezes Rady

---

[121] Ustawa *o Policji...*, art. 15

Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych, w celu zapewnienia bezpieczeństwa publicznego lub przywrócenia porządku publicznego, może zarządzić użycie uzbrojonych oddziałów lub pododdziałów Policji. Jeżeli użycie uzbrojonych oddziałów i pododdziałów Policji okaże się niewystarczające, do pomocy mogą być skierowane oddziały i pododdziały Sił Zbrojnych RP[122]. O użyciu Sił Zbrojnych RP postanawia Prezydenta RP na wniosek Prezesa Rady Ministrów. W przypadkach niecierpiących zwłoki decyzję o udzieleniu pomocy może podjąć Minister Obrony Narodowej na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Żołnierzom w trakcie prowadzonych działań przysługują uprawnienia policjantów. Ponadto w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego do wykonania zadań Policji w zakresie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, Prezes Rady Ministrów może zarządzić użycie żołnierzy Żandarmerii Wojskowej, a minister właściwy do spraw wewnętrznych może zarządzić użycie funkcjonariuszy Straży Granicznej. Szczegółowe warunki i sposób użycia oddziałów i pododdziałów Policji i Sił Zbrojnych RP oraz sposób koordynowania podejmowanych działań określono w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 19 lipca 2005 roku[123]. W myśl rozporządzenia, na organ koordynacyjny wyznaczono, w zależności od obszaru prowadzonych działań, właściwego miejscowo komendanta wojewódzkiego Policji lub Komendanta Głównego Policji. W przypadku wydzielenia oddziałów z więcej niż jednego rodzaju sił zbrojnych organ koordynacyjny działa w porozumieniu z Szefem Sztabu Generalnego Wojska Polskiego, natomiast w przypadku wydzielenia oddziałów sił zbrojnych tylko z podległych jednostek wojskowych - z dowódcą rodzaju sił zbrojnych bądź Komendantem Głównym Żandarmerii Wojskowej. Jeżeli zaś działania podejmowane są na obszarze większym niż jedno województwo organ koordynacyjny działa w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych.

Podsumowując, podstawowe zadania w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa obywateli realizowane są przez Policję. Wprowadzane zmiany struktury

---

[122] Tamże, art. 18.

[123] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 lipca 2005 r. wydała rozporządzenie *w sprawie szczegółowych warunków i sposobu użycia oddziałów i pododdziałów Policji oraz Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w razie zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub zakłócenia porządku publicznego*, DzU z 2005 r., nr 135, poz. 1134.

organizacyjnej Policji mają na celu zwiększenie liczby funkcjonariuszy pełniących służbę patrolowo-prewencyjną i zadania dochodzeniowo-śledcze, a także zwiększenie mobilności sił policyjnych i zracjonalizowanie ich rozmieszczenia w skali całego kraju. Ponadto Policja aktywnie uczestniczy w międzynarodowych instytucjach współpracy policyjnej, zwłaszcza w Interpolu i Europolu, a także rozwija zdolności pod kątem udziału w międzynarodowych operacjach o charakterze policyjnym na obszarach kryzysowych. Pozostałe zadania realizowane przez Policję w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego zostaną szczegółowo omówione w rozdziale czwartym.

2.3.2. Organizacja, funkcje i zadania Straży Granicznej w dziedzinie obrony narodowej



„Do ochrony granicy państwowej na lądzie i na morzu oraz kontroli ruchu granicznego tworzy się jednolitą umundurowaną i uzbrojoną formację – Straż Graniczną” [124]

Kolejną formacją uzbrojoną jest Straż Graniczna (SG). Podstawowym aktem prawnym regulującym działalność tej formacji jest ustawa z dnia 12 października 1990 r. *o Straży Granicznej*. Prócz wymienionej ustawy, Straż Graniczna realizuje swoje zadania w oparciu o:

- ustawę z dnia 12 października 1990 r. o *ochronie granicy państwowej*, DzU z 1990 r., nr 78, poz. 461;
- ustawę z dnia 13 czerwca 2003 r. *o cudzoziemcach*, DzU z 2003 r., nr 128, poz. 1175;
- ustawę z dnia 13 czerwca 2003 r. *o udzielaniu ochrony cudzoziemcom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej*, DzU z 2003 r., nr 128, poz. 1176;
- ustawę z dnia 23 września 1999 r., *o zasadach pobytu wojsk obcych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz o zasadach ich przemieszczania się przez to terytorium*, DzU z 199 r., nr 93, poz. 1063;

---

[124] Ustawa z dnia 12 października 1990 r. *o Straży Granicznej,* art. 1, DzU z 2004 r., nr 234, poz. 1997 r.

- ustawę o powszechnym obowiązku obrony oraz ustaw o stanach nadzwyczajnych[125].

Wymienione akty prawne nadają Straży Granicznej szerokie uprawnienia, pozwalające na realizację nałożonych na nią zadań. Zasadniczym czynnikiem, który wpłynie na działania Straży Granicznej po rozpoczęciu przez Polskę pełnego stosowania postanowień Układu z Schengen będzie zaprzestanie fizycznej ochrony granicy wewnętrznej oraz kontroli granicznej na wszystkich przejściach granicznych RP, stanowiących od dnia 1 maja 2004 r. granicę wewnętrzną Unii Europejskiej (tzn. z Republiką Federalną Niemiec, Republiką Czeską, Republiką Słowacką i Republiką Litwy - łącznie na odcinku o długości 1880,97 km).

Zadania Straży Granicznej są enumeratywnie wymienione w art. 1 ust. 2 ustawy *o Straży Granicznej*. Prócz ochrony granicy państwowej oraz kontroli ruchu granicznego, do zadań Straży Granicznej należy: wydawanie zezwoleń na przekraczanie granicy państwowej, w tym wiz, jak również przeprowadzanie kontroli bezpieczeństwa w zasięgu terytorialnym przejścia granicznego oraz w środkach transportu w komunikacji międzynarodowej. Nie mniej ważne są również zadania związane z zapewnieniem bezpieczeństwa na pokładzie statków powietrznych wykonujących przewóz lotniczy pasażerów oraz zadania w zakresie ochrony szlaków komunikacyjnych o szczególnym znaczeniu międzynarodowym przed przestępczością. Ponadto Straż Graniczna odpowiedzialna jest za rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców, w zakresie swojej właściwości oraz za prowadzenie czynności w celu rozpoznawania i przeciwdziałania zagrożeniom terroryzmem. Ochrona granicy państwowej w przestrzeni powietrznej Rzeczypospolitej Polskiej przez prowadzenie obserwacji statków powietrznych i obiektów latających przelatujących przez granicę państwową na małych wysokościach oraz informowanie o tych przelotach właściwych jednostek Sił Powietrznych Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej - to kolejne zadanie spoczywające na tej formacji. Zwrócić uwagę należy również, iż Straż Graniczna realizuje zadania w zakresie zapobiegania transportowaniu, bez zezwolenia, przez granicę państwową odpadów, szkodliwych substancji chemicznych oraz materiałów

---

[125] Wymienione ustawy zostaną omówione w kolejnym podrozdziale.

jądrowych i promieniotwórczych, jak również realizuje zadania związane z zapobieganiem przemieszczaniu przez granicę państwową środków odurzających i substancji psychotropowych oraz broni, amunicji i materiałów wybuchowych. Do zadań Straży Granicznej po zniesieniu kontroli na polskich odcinkach wewnętrznej granicy UE będą należały czynności związane z: ujawnianiem fałszerstw dokumentów uprawniających do wjazdu i pobytu na terytorium RP (oraz całej Strefy Schengen), realizacją czynności zleconych przez uprawnione organy krajowe oraz zagraniczne (w ramach Systemu Informacyjnego Schengen - SIS) oraz przeciwdziałaniem wywozowi z Polski przedmiotów zabytkowych, wymagających zgody właściwych organów odpowiedzialnych za ochronę zabytków.

Centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach ochrony granicy państwowej i kontroli ruchu granicznego jest Komendant Główny Straży Granicznej, którego powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Terenowymi organami są komendanci oddziałów oraz komendanci placówek i dywizjonów Straży Granicznej. Obecnie w skład Straży Granicznej wchodzi 12 oddziałów: nadwiślański, warmińsko-mazurski, podlaski, nadbużański, bieszczadzki, karpacki, śląski, sudecki, łużycki, lubuski, pomorski i morski. Organizację Straży Granicznej przedstawiono na rysunku 6.



Źródło: http://www.strazgraniczna.pl/organizacja.

Rys. 6. Organizacja Straży Granicznej

Jednostkami organizacyjnymi Straży Granicznej są: Komenda Główna Straży Granicznej z siedzibą w Warszawie; dwanaście Komend Oddziałów; 135 Placówki Straży Granicznej; dwa Dywizjony SG (w Morskim OSG) oraz trzy Ośrodki Szkolenia SG (Centralny Ośrodek Szkolenia w Koszalinie, Centrum Szkolenia w Kętrzynie i Ośrodek Tresury Psów Służbowych w Lubaniu). Liczy około 16 tysięcy funkcjonariuszy oraz 4 tys. pracowników cywilnych. Jest finansowana z budżetu państwa. Dodatkowe środki, w wysokości 20% wpływów uzyskanych przez Skarb Państwa z tytułu przepadku rzeczy pochodzących z ujawnionych przez Straż Graniczną przestępstw są przeznaczane na usprawnienie funkcjonowania Straży oraz na nagrody dla funkcjonariuszy, którzy przyczynili się do ujawnienia tych przestępstw. Ze względu na ochronę zewnętrznych granic Straż Graniczna jest również dofinansowywana przez Unię Europejską, która przede wszystkim przeznacza swoje fundusze na budowę nowych i rozbudowę już istniejących przejść granicznych oraz na nowoczesny sprzęt pomocny w pracy funkcjonariuszy[126]. System ochrony granicy wewnętrznej UE w 2008 r. będzie opierał się o dotychczas funkcjonujące oddziały Straży Granicznej (Pomorski, Morski, Lubuski, Łużycki, Sudecki, Śląski, Karpacki oraz Podlaski), które będą stopniowo przeorganizowywane w celu osiągnięcia struktury umożliwiającej odpowiednio skuteczne zwalczanie oraz przeciwdziałanie zagrożeniom bezpieczeństwa, porządku publicznego oraz nielegalnej migracji. Po roku 2008 r. nastąpi rozformowanie Łużyckiego Oddziału Straży Granicznej (oddział zostanie przekształcony w Ośrodek Szkolenia Specjalistycznego, zaś podlegające mu placówki SG zostaną włączone do Sudeckiego Oddziału SG).

Po wejściu Polski do Unii Europejskiej oddziały Straży Granicznej na wschodzie (Warmińsko-Mazurski, Podlaski, Nadbużański i Bieszczadzki) sprawują ochronę zewnętrznej granicy Unii Europejskiej. W związku z tym, to one mają najbardziej rozbudowywaną strukturę organizacyjną. Pozostałe oddziały utrzymują swoją infrastrukturę, jednak przystąpienie Polski do Układu z Schengen doprowadzi do jej zredukowania[127]. Wejście w życie art. 20 kodeksu granicznego Schengen

---

[126] J. Tracz – Dral, *Prawa i zadania funkcjonariuszy Straży Granicznej w świetle nowelizacji ustawy*, „Biuro Informacji Niejawnych Kancelarii Senatu", Warszawa 2007 r., s. 2.

[127] Szerzej, B. Wiśniewski, Z. Piątek, *Współczesny wymiar funkcjonowania Straży Granicznej*, AON, Warszawa 2006 r.

zgodnie, z którym granice wewnętrzne mogą być przekraczane w każdym miejscu bez dokonywania odprawy granicznej osób niezależnie od ich obywatelstwa nie oznacza jednak zaprzestania przez Straż Graniczną realizacji zadań ustawowych. Co więcej, wypracowany przez Straż Graniczną sposób działania w ramach Strefy Schengen musi być odpowiednio skuteczny tak, aby nie spowodować obniżenia wykonywania zadań, lecz również, tam gdzie to możliwe, podnieść skuteczność ich realizacji. Konsekwencją zniesienia kontroli granicznej na odcinkach granicy wewnętrznej UE będzie zwiększenie aktywności działań mobilnych Straży Granicznej w strefie nadgranicznej i na obszarze kraju. Taktyka działania Straży Granicznej ukierunkowana będzie zasadniczo na osiąganie tych samych, co dotychczas celów, lecz przy zastosowaniu innych metod i sposobów oraz środków technicznych. Podstawową formą pełnienia służby przez placówki Straży Granicznej na odcinkach granicy wewnętrznej UE będą odpowiednio wyposażone mobilne patrole. Ich zadaniem będzie m.in: patrolowanie określonych obszarów; legitymowanie osób; kontrola środków transportu; systematyczne lub okresowe kontrole miejsc publicznych oraz udział w akcjach ratowniczych i akcjach zapewniających oraz przywracających porządek na określonych obszarach. Dotychczasowy zasięg działania placówek SG zostanie rozszerzony o obszar poza strefę nadgraniczną, co umożliwi podjęcie aktywnych działań na tym terenie[128].

Na podstawie art. 11. cytowanej ustawy, funkcjonariusze Straży Granicznej, wykonując zadania, mają prawo dokonywania: kontroli granicznej; kontroli osobistej, a także przeglądania zawartości bagaży, sprawdzania ładunków w portach i na dworcach oraz w środkach komunikacji lotniczej, drogowej, kolejowej i wodnej; kontroli bezpieczeństwa w przejściach granicznych oraz w środkach komunikacji lotniczej, drogowej, kolejowej i wodnej oraz mogą pełnić warty ochronne na pokładzie statku powietrznego. Sposób pełnienia służby na pokładzie statku powietrznego, warunki, jakie muszą spełniać funkcjonariusze oraz ich wyposażenie określa rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia

[128] http://www.sg.gov.pl/.

19 grudnia 2005 roku[129]. Warta ochronna jest pełniona w sposób niejawny, a funkcjonariusze występują w ubiorach cywilnych. Decyzję o interwencji podejmuje funkcjonariusz na polecenie dowódcy statku powietrznego lub samodzielnie, na podstawie własnej oceny sytuacji. W trakcie realizacji zadań, w przypadkach określonych ustawą, funkcjonariusze mogą używać środków przymusu bezpośredniego, w tym broni służbowej[130]. Mogą również dokonywać: legitymowania lub ustalania w inny sposób tożsamości osoby; zatrzymywania osób w trybie i przypadkach określonych w przepisach kpk oraz osób stwarzających w sposób oczywisty bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego, a także dla mienia; przeszukiwać osoby, rzeczy, pomieszczenia i środki transportu. W trakcie wykonywania swoich obowiązków funkcjonariusze są uprawnieni do nakładania grzywien za wykroczenia, obserwowania i rejestrowania zdarzeń na drogach lub w innych miejscach publicznych oraz zatrzymywania pojazdów i wykonywania innych czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego. Z punktu widzenia podejmowanych rozważań ważne są również uprawnienia w zakresie zatrzymywania i cofania z granicy państwowej szkodliwych materiałów jądrowych i promieniotwórczych, środków chemicznych i biologicznych, jak również odpadów. W czasie bezpośredniego pościgu funkcjonariusz Straży ma prawo do przebywania i poruszania się na gruntach bez uzyskiwania zgody ich właścicieli lub użytkowników oraz przechodzenia przez pola uprawne, jeżeli nie ma możliwości korzystania z dróg. Natomiast instytucje państwowe, organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego oraz jednostki gospodarcze prowadzące działalność w zakresie użyteczności publicznej są obowiązane, w zakresie swojego działania, do udzielenia niezbędnej pomocy funkcjonariuszowi Straży Granicznej.

Podstawy formalno-prawne systemu przygotowań obronnych Straży Granicznej stanowią akty prawa powszechnie obowiązującego, jak również inne

---

[129] Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 grudnia 2005 r. *w sprawie wart ochronnych pełnionych przez funkcjonariuszy Straży Granicznej na pokładzie statku powietrznego*, DzU z 2005 r., nr 266, poz. 2243.

[130] Szczegółowe warunki użycia środków przymusu określa Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 lutego 1998 r. *w sprawie określenia warunków i sposobu użycia środków przymusu bezpośredniego i użycia broni palnej przez funkcjonariuszy Straży Granicznej oraz warunków i sposobu użycia środków przymusu bezpośredniego, a także zasad użycia broni palnej przez pododdziały odwodowe Straży Granicznej*, DzU z 1998 r., nr 27, poz. 153, z późn. zm.

dokumenty organów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo państwa. Z kolei podstawy merytoryczne sprowadzają się do wniosków z dotychczasowego przebiegu przygotowań obronnych, wniosków z przygotowań obronnych instytucji współdziałających oraz do wymagań wynikających z przynależności Polski do Sojuszu Północnoatlantyckiego, Unii Europejskiej i Układu z Schengen. Głównym celem przygotowań obronnych realizowanych przez Straż Graniczną w czasie pokoju jest utrzymanie stałej gotowości obronnej i zapewnienie możliwości sprawnego osiągania jej wyższych stanów, jak również odpowiednie przygotowanie wszystkich struktur organizacyjnych do sprawnego działania i przetrwania w warunkach nadzwyczajnych. Na przygotowania obronne Straży Granicznej składają się: planowanie obronne, udział w programowaniu obronnym, realizowanym przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych (PPPO, PMG) oraz bieżące utrzymywanie i doskonalenie struktur organizacyjnych[131].

Istotną rolę w przygotowaniach obronnych państwa i jego zdolności do szybkiego i skutecznego reagowania w sytuacjach kryzysowych odgrywa szczególna ochrona obiektów i mobilizacja. Zgodnie z Decyzją Nr 29 Komendanta Głównego Straży Granicznej z 2004 roku[132] ochrona obiektu obejmuje m.in. działania w zakresie analizy bezpieczeństwa oraz możliwości i sposobu użycia funkcjonariuszy do zorganizowania skutecznej ochrony fizycznej, oceny ryzyka zagrożeń obiektu, jak również zadania dotyczące określenia sposobu sprawowania ochrony fizycznej w stałej gotowości obronnej i w czasie osiągania wyższych stanów gotowości obronnej. Ochronę fizyczną sprawuje służba ochrony, z zastrzeżeniem przewidzianym decyzją. Natomiast za ochronę obiektu odpowiedzialny jest kierownik jednostki organizacyjnej Straży Granicznej, kierownik granicznej jednostki i Dyrektor Biura Ochrony Informacji Niejawnych Komendy Głównej Straży Granicznej - w odniesieniu odpowiednio do obiektów jednostki organizacyjnej, obiektów jednostki granicznej i obiektów Komendy Głównej Straży Granicznej. Z kolei zasady przygotowania i prowadzenia szczególnej ochrony obiektów Straży Granicznej

---

[131] B. Wiśniewski, *Zasady przygotowań obronnych*, [w:] *Zadania Straży Granicznej oraz warunki ich realizacji. Studium tematyczne*, kier. B. Wiśniewski, AON, Warszawa 2005, s. 106 – 107.

[132] Decyzja Nr 29 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 1 kwietnia 2004 r. *w sprawie ochrony obiektów oraz organizacji służby ochrony w Straży Granicznej*, DzUrz KGSG z 2004 r., nr 03, poz. 1.

zawarto w wytycznych Nr 135 Komendanta Głównego Straży Granicznej z 2005 roku[133]. Zgodnie z przedstawionym tam wyjaśnieniem, prowadzenie szczególnej ochrony obiektów to skoordynowany, wzajemnie powiązany i równocześnie wykonywany zespół przedsięwzięć obejmujących bezpośrednią ochronę fizyczną obiektów i ich zabezpieczenie techniczne, przedsięwzięcia realizowane w ramach systemu alarmowania i powiadamiania oraz wymiany informacji o zagrożeniach, jak również inne działania mające na celu ochronę obiektu, które wynikają z jego specyfiki bądź charakteru zagrożeń dla jego funkcjonowania. Szczególna ochrona polega na przygotowaniu tej ochrony w stanie stałej gotowości obronnej państwa oraz jej prowadzeniu w sytuacji wystąpienia szczególnego zagrożenia. Celem zaś jest zapewnienie bezpieczeństwa obiektów wymienionych w wykazie, w sytuacjach zaistnienia nadzwyczajnych zagrożeń. Organizowanie przygotowania i prowadzenia szczególnej ochrony obejmuje w szczególności zapewnienie właściwych warunków, w tym logistycznych i kadrowych oraz włączenie problematyki szczególnej ochrony obiektów m.in. do rocznych planów zamierzeń, planów szkolenia, w tym szkolenia obronnego, planów kontroli wykonywania zadań obronnych i innych dokumentów dotyczących przygotowań obronnych. Ponadto obejmuje opracowywanie, uzgadnianie i aktualizowanie planów szczególnej ochrony obiektów. Plan sporządzany jest przez Centrum Koordynacji Działań Straży Granicznej przy współudziale Biura Ochrony Informacji Niejawnych KGSG - dla obiektu Komendy Głównej Straży Granicznej oraz przez właściwy Wydział Koordynacji Działań, przy współudziale Wydziału Ochrony Informacji Niejawnych - dla pozostałych obiektów Straży Granicznej. Podlega on uzgodnieniu z właściwymi komendantami wojewódzkimi Policji i Państwowej Straży Pożarnej, szefami wojewódzkich sztabów wojskowych oraz w określonym zakresie z wojskowymi komendantami uzupełnień. Straż Graniczna współdziała również z różnymi podmiotami w zakresie przygotowania i prowadzenia szczególnej ochrony swoich obiektów, np. współdziałanie z Policją polega m.in. na: planowaniu służby patrolowej wokół

---

[133] Wytyczne nr 135 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 14 października 2005 r. *w sprawie organizowania przygotowania i prowadzenia szczególnej ochrony obiektów Straży Granicznej uznanych przez Radę Ministrów za szczególnie ważne dla bezpieczeństwa i obronności państwa*, DzUrz KGSG z 2005 r., nr 10, poz. 75.

obiektów; wymianie informacji, mających wpływ na szczególną ochronę obiektów; na analizie zagrożeń związanych z przygotowaniem i organizacją szczególnej ochrony obiektów, czy np. na planowaniu wspólnych przedsięwzięć rozpoznawczych.

W okresie mobilizacji i w czasie wojny jednostki organizacyjne Straży Granicznej objęte zostają militaryzacją i funkcjonują jako jednostki zmilitaryzowane Straży Granicznej. Realizują one przedsięwzięcia zawarte w dokumentacji z zakresu przygotowań obronnych Straży Granicznej. Dokumentacja, o której mowa, składa się w szczególności z planów operacyjnych funkcjonowania Komendanta Głównego oraz komendantów oddziałów i ośrodków szkolenia Straży Granicznej, dokumentacji w sprawie podwyższania i obniżania gotowości obronnej w Straży Granicznej oraz dokumentacji w sprawie wojennych stanowisk kierowania w Straży Granicznej[134]. Rozpatrując problematykę militaryzacji w aspekcie dotyczącym Straży Granicznej, należy zwrócić uwagę, że Straż Graniczna jako formacja uzbrojona podlegająca militaryzacji nie zwiększa swoich stanów osobowych, z czego wynika fakt, że do Straży Granicznej nie nadaje się przydziałów organizacyjno-mobilizacyjnych. Wynika z tego, że wszystkie stanowiska w Straży Granicznej muszą być obsadzone i nie może wystąpić zjawisko tzw. „wakatów". Przyjmując takie założenie pominięto możliwość uzupełnienia stanów osobowych, która może wynikać ze strat poniesionych w czasie działań wojennych. Jednocześnie należy pamiętać, że o ile do Straży Granicznej przydziałów organizacyjno-mobilizacyjnych się nie nadaje, to są one nadawane do zakładów i jednostek, które będą zabezpieczać funkcjonowanie tej formacji w sytuacjach kryzysowych oraz podczas wojny[135].

W czasie stanu wyjątkowego Straż Graniczna ma prawo wnioskować do właściwego wojewody o wszczęcie postępowania o odosobnienie osoby, która ukończyła 18 lat, w stosunku, do której zachodzi uzasadnione podejrzenie, że pozostając na wolności będzie prowadziła działalność zagrażającą konstytucyjnemu ustrojowi państwa, bezpieczeństwu obywateli i porządkowi publicznemu albo, gdy odosobnienie jest niezbędne dla zapobieżenia popełnienia

---

[134] Zarządzenie Nr 73 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 18 grudnia 2006 r. *w sprawie określenia zadań dla jednostek organizacyjnych Straży Granicznej w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny*, § 5, DzUrz KGSG z 2006 r., nr 11, poz. 101.

[135] Z. Piątek, *Militaryzacja*, [w:] *Zadania Straży Granicznej...*, s. 114.

czynu karalnego lub uniemożliwienia ucieczki po jego popełnieniu. Z kolei w czasie stanu wojennego Straż Graniczna może zamykać lub ograniczać ruch osobowy i towarowy przez przejścia graniczne, wprowadzać szczególne zasady wydawania dokumentów uprawniających obywateli polskich do przekraczania granicy państwowej oraz uprawniających cudzoziemców do przekraczania granicy państwowej i przebywania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Wymienione wyżej ograniczenia wprowadza i stosuje minister właściwy do spraw wewnętrznych, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zagranicznych i Ministrem Obrony Narodowej, uwzględniając w możliwym stopniu minimalizację indywidualnych i społecznych uciążliwości wynikających ze stosowania tych ograniczeń.

Straż Graniczna jako formacja uzbrojona niewchodząca w skład sił zbrojnych RP zajmuje również jedno z podstawowych miejsc w Narodowym Systemie Pogotowia Kryzysowego (NSPK). Dokonując analizy poszczególnych obszarów tematycznych możemy określić zadania realizowane przez komendanta głównego Straży Granicznej w sześciu podstawowych obszarach NSPK. Udział Straży Granicznej w realizacji zadań w obszarach Narodowego Systemu Pogotowia Kryzysowego przedstawiono w rozdziale czwartym[136].

W okresie wojny Straż Graniczna realizować będzie zadania okresu pokojowego, poszerzone o te, które są niezbędne do wykonywania zadań w ramach współdziałania z Siłami Zbrojnymi RP, np. w strefie nadgranicznej będzie utrzymywać stałą łączność z jednostkami wojsk obrony terytorialnej. Zadania wykonywane przez Straż Graniczną sprowadzać się będą do niszczenia obiektów, powodując w ten sposób opóźnienie lub krótkotrwałe zahamowanie tempa działania wojsk przeciwnika oraz do utrzymania obiektów możliwych do wykorzystania przez wojska operacyjne[137].

Przystąpienie Polski do Układu z Schengen i zniesienie kontroli na zachodnim i południowym odcinku granicy spowodowały zrewidowanie zadań Straży Granicznej. Straż Graniczna, tak jak pozostałe służby mundurowe, przechodzi proces koniecznej restrukturyzacji i reorganizacji dostosowując strukturę do nowych potrzeb.

---

[136] Szerzej, Z. Piątek, *Przygotowania w ramach Narodowego Systemu Pogotowia Kryzysowego*, [w:] *Współczesny wymiar funkcjonowania* ..., s. 125-132.
[137] B. Wiśniewski, J. Prońko, *Ogniwa ochrony państwa*, AON, Warszawa 2003, s. 55.

Ma to odzwierciedlenie w nowych zapisach ustawy, które zwiększają możliwości wykorzystania tej formacji do ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz wprowadzają dodatkowe narzędzia prawne do walki z korupcją i terroryzmem[138]. Przeprowadzona analiza stanu prawnego określająca strukturę organizacyjną i zadania Straży Granicznej w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego pozwala na stwierdzenie, że struktura organizacyjna Straży Granicznej dostosowana jest do współcześnie występujących zagrożeń związanych z ochroną granicy, a zadania realizowane przez tę formację w okresie pokoju i wojny różnić się będą głównie intensywnością.

2.3.3. Organizacja, funkcje i zadania Służby Więziennej w dziedzinie obrony narodowej

„Służba Więzienna jest umundurowaną i uzbrojoną formacją apolityczną podległą Ministrowi Sprawiedliwości, posiadającą własną strukturę organizacyjną"[139]



Kolejną formacją uzbrojoną jest Służba Więzienna (SW). Zadania i organizacja Służby Więziennej zostały określone w ustawie z dnia 26 kwietnia 1996 r. *o Służbie Więziennej*. Do podstawowych zadań Służby Więziennej należy: prowadzenie działalności resocjalizacyjnej wobec osób skazanych na kary pozbawienia wolności; wykonywanie tymczasowego aresztowania w sposób zabezpieczający prawidłowy tok postępowania karnego, jak również zapewnienie osobom skazanym na kary pozbawienia wolności lub tymczasowo aresztowanym przestrzegania ich praw, a zwłaszcza humanitarnych warunków, poszanowania godności, opieki zdrowotnej i religijnej. Ponadto Służba Więzienna realizuje zadania z zakresu ochrony społeczeństwa przed sprawcami przestępstw osadzonymi w zakładach karnych i aresztach śledczych oraz z zakresu zapewnienia w zakładach karnych i aresztach śledczych porządku i bezpieczeństwa. Na strukturę organizacyjną Służby Więziennej składa się: Centralny Zarząd Służby Więziennej; okręgowe inspektoraty Służby

---

[138] J. Tracz-Dral, *Prawa i zadania funkcjonariuszy Straży Granicznej*.., s. 5-6.
[139] Ustawa z dnia 26 kwietnia 1996 r. *o Służbie Więziennej*, art. 1 ust. 2, DzU z 2002 r., nr 207, poz. 1761.

Więziennej[140], zakłady karne (ZK) i areszty śledcze (AŚ) oraz ośrodki szkolenia i ośrodki doskonalenia kadr Służby Więziennej.

W ramach jednostek organizacyjnych Służby Więziennej działają, w razie potrzeby, szkoły, szpitale, ambulatoria i apteki. Centralnym Zarządem Służby Więziennej oraz podległymi jednostkami organizacyjnymi kieruje Dyrektor Generalny Służby Więziennej podległy Ministrowi Sprawiedliwości. Centralny Zarząd Służby Więziennej, zgodnie z obwieszczeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 26 czerwca 2002 roku *w sprawie wykazu jednostek organizacyjnych, podległych lub nadzorowanych przez Ministra Sprawiedliwości*[141], jest jednostką organizacyjną podległą Ministrowi Sprawiedliwości. Centralny Zarząd Służby Więziennej jest aparatem wykonawczym Dyrektora Generalnego Służby Więziennej, działającym na podstawie statutu nadanego przez Ministra Sprawiedliwości zarządzeniem nr 34/02/CZSW z dnia 19 kwietnia 2002 roku *w sprawie nadania statutu Centralnemu Zarządowi Służby Więziennej*[142]. Organizację wewnętrzną i szczegółowy zakres zadań komórek organizacyjnych Centralnego Zarządu Służby Więziennej określa regulamin organizacyjny nadany przez Dyrektora Generalnego Służby Więziennej zarządzeniem Nr 1/2002 z dnia 9 maja 2002 roku *w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Centralnemu Zarządowi Służby Więziennej*[143].

Obecnie Służba Więzienna zatrudnia niespełna 25 tys. funkcjonariuszy, przy czym istnieje 3 tys. wakatów[144]. Do zakresu działania Dyrektora Generalnego Służby Więziennej należy w szczególności: tworzenie warunków do prawidłowego i praworządnego wykonywania kar pozbawienia wolności i tymczasowego aresztowania; ustalanie metod i form wykonywania zadań służbowych przez funkcjonariuszy oraz ustalanie zasad technicznego zabezpieczenia ochronnego i bezpieczeństwa w zakładach karnych i aresztach śledczych. Natomiast dyrektor okręgowy Służby Więziennej, kierujący okręgowym inspektoratem m.in. organizuje

---

[140] Powołano 15 okręgowych inspektoratów Służby Więziennej. Strukturę organizacyjną okręgowych inspektoratów Służby Więziennej określa zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 6 lutego 2004 r *w sprawie siedzib, terytorialnego zasięgu i szczegółowego zakresu działania dyrektorów okręgowych Służby Więziennej oraz struktury organizacyjnej okręgowych inspektoratów Służby Więziennej*, DzUrz MS z 2004 r., nr 02, poz. 06..

[141] MP z 2002 r., nr 28, poz. 459.

[142] DzUrz MS z 2002 r., nr 3, poz. 11.

[143] http://bip.sw.gov.pl/index.php/struktura_organizacyjna.

[144] J. Stachowiak, *Strażnik też więzień*, „Polityka" nr 41 z dnia 13.10.2007, s. 32.

system współdziałania podległych jednostek organizacyjnych w zakresie utrzymania w nich bezpieczeństwa i porządku oraz współpracuje w tym zakresie z Policją. Z kolei do obowiązków dyrektora zakładu karnego i dyrektora aresztu śledczego należą działania z zakresu zapewnienia bezpieczeństwa i porządku w podległej jednostce, jak i współdziałanie w zakresie realizacji zadań zakładu lub aresztu z właściwymi instytucjami państwowymi i samorządowymi.

Na podstawie art. 18 ust. 1 cyt. ustawy, funkcjonariusze wykonując czynności służbowe mają prawo: legitymowania osób ubiegających się o wstęp oraz opuszczających teren jednostek organizacyjnych Służby Więziennej; dokonywania ich kontroli osobistej, a także przeglądania zawartości bagaży oraz sprawdzania ładunków pojazdów wjeżdżających oraz wyjeżdżających. Mają również prawo do zatrzymania na terenie jednostki osób, co do których istnieje uzasadnione podejrzenie popełnienia czynu zabronionego oraz zatrzymania osób pozbawionych wolności, które dokonały ucieczki z aresztu śledczego lub zakładu karnego. Ponadto mają prawo wzywania osób zakłócających spokój i porządek w bezpośrednim sąsiedztwie lub na terenie zakładów karnych i aresztów śledczych, nawiązujących niedozwolone kontakty z osobami pozbawionymi wolności, jak również usiłujących bez zezwolenia funkcjonariuszy dostarczyć jakiekolwiek przedmioty na teren jednostki - do zaniechania takich zachowań. W razie potrzeby funkcjonariusze mogą również żądać niezbędnej pomocy od funkcjonariuszy Policji, jak również zwracać się w nagłych wypadkach do każdego obywatela o udzielenie doraźnej pomocy. Szczegółowy tryb postępowania funkcjonariuszy Służby Więziennej podczas wykonywania wymienionych czynności służbowych określa rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 05 sierpnia 1997 roku[145].

Funkcjonariusze Służby Więziennej są uprawnieni do stosowania środków przymusu bezpośredniego. W przypadkach zagrożenia lub naruszenia bezpieczeństwa zakładów karnych lub aresztów śledczych, Służba Więzienna współdziała z Policją. Szczegółowy tryb współdziałania określa rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości

---

145 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 sierpnia 1997 r. *w sprawie szczegółowego trybu działań funkcjonariuszy Służby Więziennej podczas wykonywania czynności służbowych*, DzU z 1997 r., nr 100, poz. 623.

z dnia 30 października 2003 roku[146] zgodnie, z którym siły Policji można wezwać w razie zagrożenia lub naruszenia bezpieczeństwa zakładu i konwoju, w szczególności związanego z buntem osób pozbawionych wolności, napadem na zakład, aktem terroru oraz zbiorową ucieczką osób pozbawionych wolności lub ucieczką z użyciem przemocy. Współdziałanie z Policją może polegać na zabezpieczeniu zakładu na zewnątrz przez zablokowanie dostępu osób zakłócających spokój i porządek, zabezpieczeniu przez uzbrojonych policjantów miejsca przebywania osób pozbawionych wolności poza terenem zakładu albo poza konwojem lub może polegać na odparciu napadu na konwój. W ramach współdziałania może również nastąpić wprowadzenie sił Policji na teren zakładu.

Organizację wykonywania zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony w jednostkach organizacyjnych podległych i nadzorowanych przez Ministra Sprawiedliwości, w tym w jednostkach organizacyjnych Służby Więziennej szczegółowo określa zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z 2004 roku[147]. W myśl zarządzenia, do zadań obronnych realizowanych przez Służbę Więzienną zalicza się w szczególności: planowanie i finansowanie zadań obronnych, podwyższanie gotowości obronnej i tworzenie dla tych potrzeb systemu stałych dyżurów oraz uczestniczenie w przygotowaniu systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym. Ponadto zalicza się kwestie dotyczące szczególnej ochrony obiektów i militaryzacji, zapewnienia obsady kadrowej jednostek w czasie wojny, jak również zadania z zakresu rozwijania i doskonalenia współpracy cywilno-wojskowej i realizacji zadań wynikających z obowiązków państwa-gospodarza oraz szkolenie obronne. Nadzór nad organizacją i realizowaniem zadań obronnych przez jednostki organizacyjne Służby Więziennej sprawuje Dyrektor Generalny. W Centralnym Zarządzie Służby Więziennej zadania w tym zakresie realizuje komórka właściwa w sprawach ochrony, natomiast w okręgowych inspektoratach, ośrodkach szkolenia i ośrodkach doskonalenia kadr, w zakładach karnych i aresztach śledczych - zadania

---

[146] Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 30 października 2003 r., *w sprawie trybu współdziałania Służby Więziennej z Policją w przypadkach zagrożenia lub naruszenia bezpieczeństwa zakładów karnych lub aresztów śledczych*, DzU z 2003 r., nr 199, poz.1946.

[147] Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 31 sierpnia 2004 r. *w sprawie organizacji wykonywania zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony*, DzUrz MS z 2004 r., nr 06, poz. 23.

obronne wykonują funkcjonariusze lub pracownicy wyznaczeni przez dyrektorów lub komendantów tych jednostek.

Planowanie zadań obronnych w jednostkach Służby Więziennej obejmuje wykonywanie, uzgadnianie i aktualizowanie rocznych planów zamierzeń obronnych, planów operacyjnych, programów obronnych i planów obrony jednostek organizacyjnych Służby Więziennej. Z kolei organizację działania w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny określa opracowany na ten czas regulamin organizacyjny. Jeżeli chodzi o zadania realizowane w ramach stałych dyżurów, to w jednostkach organizacyjnych Służby Więziennej zadania te wykonuje wyznaczona służba dyżurna. Ponadto Dyrektor Generalny Służby Więziennej i jego zastępcy, osoby zajmujące kierownicze stanowiska oraz funkcjonariusze lub pracownicy wyznaczeni do realizacji zadań obronnych podlegają szkoleniu obronnemu. Zaś, jeżeli chodzi o sprawozdawczość to Dyrektor Generalny Służby Więziennej przekazuje do Biura Ochrony Informacji Niejawnych i Spraw Obronnych Ministerstwa Sprawiedliwości sprawozdania i informacje dotyczące stanu przygotowań obronnych w podległej formacji. Następnie Biuro sporządza *kwestionariusz pozamilitarnych przygotowań obronnych* za dział administracji rządowej sprawiedliwość.

Organizację wykonywania zadań związanych z militaryzacją jednostek organizacyjnych Służby Więziennej określa zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 07 kwietnia 2006 roku[148]. Zgodnie z zarządzeniem, istniejące jednostki organizacyjne obejmuje się militaryzacją w takim skompletowaniu stanu osobowego i wyposażenia, jakie posiadają one w chwili jej zarządzenia. Z kolei w specjalnie tworzonych jednostkach organizacyjnych militaryzacja rozpoczyna proces ich formowania, mający na celu skompletowanie etatowych stanów osobowych oraz etatowego wyposażenia, zgodnie z terminami określonymi w planach formowania. Po ogłoszeniu mobilizacji i w czasie wojny jednostki objęte militaryzacją będą realizować zadania w zakresie wykonywania kar pozbawienia wolności i tymczasowego aresztowania oraz zadania związane z rozwinięciem systemu

---

[148] Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 7 kwietnia 2006 r. *w sprawie wykonywania zadań związanych z militaryzacją Służby Więziennej*, DzUrz MS z 2006 r., nr 03, poz. 77.

obronności i jego funkcjonowaniem, polegającym na utrzymaniu bezpieczeństwa i porządku wewnętrznego oraz na szczególnej ochronie obiektów. Należy podkreślić, że objęcie jednostek militaryzacją może nastąpić również w razie wprowadzenia stanu wyjątkowego na całym terytorium państwa. Ustalone przez Radę Ministrów ośrodki szkolenia i doskonalenia kadr Służby Więziennej po objęciu ich militaryzacją przekształca się w Zmilitaryzowane Oddziały Służby Więziennej. Z chwilą sformowania zostają podporządkowane bezpośrednio Dyrektorowi Generalnemu Służby Więziennej, stanowiąc jego odwód do realizacji zadań w zakresie szczególnej ochrony obiektów, służby konwojowej i grup interwencyjnych. Odpowiedzialnymi za realizację zadań związanych z przygotowaniem jednostek organizacyjnych do objęcia ich militaryzacją są: dyrektor Biura Ochrony Informacji Niejawnych i Spraw Obronnych w Ministerstwie Sprawiedliwości, Dyrektor Generalny Służby Więziennej, dyrektorzy okręgowi Służby Więziennej, dyrektorzy aresztów śledczych i zakładów karnych oraz komendanci ośrodków.

2.3.1. Organizacja, funkcje i zadania Biura Ochrony Rządu w dziedzinie obrony narodowej

„Tworzy się Biuro Ochrony Rządu jako jednolitą umundurowaną, uzbrojoną formację, wykonującą zadania z zakresu ochrony osób, obiektów i urządzeń”[149]

Na sprawne, silne i bezpieczne państwo wpływa wiele czynników. Jednym z takich jest zapewnienie bezpieczeństwa najwyższym organom władzy państwowej. Z powodu względnej łatwości zaatakowania przedstawicieli elit kierowniczych państwa, co może skutkować destabilizacją życia politycznego w państwie, tworzy się organizacje, do których zadań należy właśnie zapewnienie bezpieczeństwa osobom sprawującym władzę w kraju. Taką formacją w Polsce wykonującą zadania z zakresu

[149] Ustawa z dnia 30 marca 2001 r. *o Biurze Ochrony Rządu*, art. 1, DzU z dn. 2001 r., nr 27, poz. 298.

ochrony osób[150], obiektów[151] i urządzeń jest Biuro Ochrony Rządu. Po wyborach parlamentarnych z 1989 roku funkcjonariusze BOR z dniem 1 sierpnia 1990 roku stali się żołnierzami, pozostając nadal w strukturze resortu spraw wewnętrznych i realizując zadania ochronne wobec najwyższych dostojników państwa i przedstawicieli delegacji zagranicznych. Uchwalenie ustawy o działach administracji rządowej z 1997 roku spowodowało konieczność podporządkowania wszystkich jednostek wojskowych Ministrowi Obrony Narodowej. Rozpoczęto wtedy prace legislacyjne związane z prawnym uregulowaniem statusu formacji. W okresie styczeń 2000 - marzec 2001 Biuro Ochrony Rządu działało na podstawie ustawy z dnia 22 grudnia 1999 roku *o czasowym podporządkowaniu niektórych jednostek wojskowych*. W lutym 2001 roku zakończono prace, których efektem jest obowiązująca ustawa *o Biurze Ochrony Rządu*. Biuro Ochrony Rządu, tak jak inne formacje resortu spraw wewnętrznych i administracji tj.: Policja, Straż Graniczna, których zadaniem jest ochrona porządku prawnego, ochrona życia i zdrowia obywateli oraz zapewnienie bezpieczeństwa naczelnym organom władzy i administracji państwowej, nadzorowane są przez ministerstwo spraw wewnętrznych i administracji[152].

W celu zapewnienia ochrony osób, obiektów i urządzeń Biuro Ochrony Rządu realizuje zadania z zakresu planowania zabezpieczenia, rozpoznawania i analizy potencjalnych zagrożeń, zapobiegania powstawaniu zagrożeń, koordynacji realizacji działań ochronnych oraz wykonywania bezpośredniej ochrony. Celem działań podejmowanych przez Biuro Ochrony Rządu jest zapobieganie popełnianiu przestępstw przeciwko osobom ochranianym, ujawnianie osób i zdarzeń oraz rozpoznawanie miejsc i zjawisk mogących mieć związek z zagrożeniem osób ochranianych bądź bezpieczeństwem obiektów i urządzeń objętych ochroną.

---

[150] Osobami, którym z mocy ustawy przysługuje ochrona BOR są: Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej; Marszałek Sejmu; Marszałek Senatu; Prezes Rady Ministrów; wiceprezes Rady Ministrów; minister właściwy do spraw wewnętrznych oraz minister właściwy do spraw zagranicznych; byli prezydenci Rzeczypospolitej Polskiej; delegacje państw obcych przebywające na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz inne osoby ważne ze względu na dobro państwa.

[151] Do obiektów ochranianych przez Biuro Ochrony Rządu należą: obiekty służące Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej; Prezesowi Rady Ministrów; ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych oraz ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych; polskie przedstawicielstwa dyplomatyczne; urzędy konsularne oraz inne obiekty i urządzenia o szczególnym znaczeniu.

[152] http://www.bor.gov.pl/.

Wymienione działania prowadzone są poprzez gromadzenie i przetwarzanie informacji, planowanie i systematyczne sprawdzanie obiektów i urządzeń objętych ochroną oraz korzystanie z informacji i danych, przechowywanych w zbiorach ewidencji kryminalnej i zbiorach archiwalnych.

Funkcjonariusze BOR, wykonując czynności administracyjno-porządkowe mają prawo: wydawać polecenia osobom, których zachowanie może stworzyć zagrożenie dla bezpieczeństwa osób, obiektów i urządzeń podlegających ochronie; legitymować osoby w celu ustalenia ich tożsamości; zatrzymywać osoby; dokonywać kontroli osobistej, a także przeglądać zawartość bagaży i sprawdzać ładunki i pomieszczenia oraz żądać niezbędnej pomocy od określonych podmiotów, jak również zwracać się w nagłych wypadkach do każdej osoby o udzielenie doraźnej pomocy[153]. Realizując ustawowe zadania BOR może korzystać z pomocy i informacji uzyskanych w szczególności przez: Policję; Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego; Agencję Wywiadu; Straż Graniczną; Wojskowe Służby Informacyjne oraz Żandarmerię Wojskową. W przypadku niepodporządkowania się wydanym przez funkcjonariusza BOR poleceniom, może on stosować, w przypadkach określonych w ustawie, środki przymusu bezpośredniego z bronią palną wyłącznie. Przełożonym funkcjonariuszy oraz pracowników zatrudnionych w BOR jest Szef Biura Ochrony Rządu, którego powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych. W razie czasowej niemożności sprawowania funkcji przez Szefa BOR, minister właściwy do spraw wewnętrznych do czasu ustania przeszkody w sprawowaniu tej funkcji przez dotychczasowego szefa, nie dłużej jednak niż na 6 miesięcy, powierza pełnienie obowiązków Szefa BOR jednemu z jego zastępców. Wydatki związane z funkcjonowaniem BOR są pokrywane z budżetu państwa w części dotyczącej urzędu ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Podstawowymi jednostkami organizacyjnymi BOR są oddziały, natomiast niższy szczebel organizacyjny stanowią: wydziały, sekcje i grupy. W 2003 r. BOR liczył około 3 tys. funkcjonariuszy.

W celu realizacji zadań ustawowych Biuro Ochrony Rządu posiada strukturę organizacyjną odzwierciedlającą trzy sfery jego funkcjonowania, skupioną w pionach:

---

[153] Ustawa *o Biurze Ochrony Rządu...*, art. 13.

ochrony, zabezpieczenia logistycznego oraz szkolenia. Dokonana analiza stanu prawnego organizacji i funkcjonowania Biura Ochrony Rządu pozwala na stwierdzenie, że formacja ta realizuje wąski zakres zadań o charakterze policyjnym, związany z zapewnieniem bezpieczeństwa najwyższym organom władzy i określonym osobom (obiektom) we wszystkich stanach funkcjonowania państwa, a w okresie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny zadania tej formacji nie będą najprawdopodobniej odbiegać od tych, które są typowe dla okresu pokoju. Ponadto struktura organizacyjna Biura Ochrony Rządu ściśle odpowiada realizowanym zadaniom[154].

Podsumowując, Rzeczpospolita Polska posiada nowoczesną i doskonale wyposażoną formację, która jest w stanie zapewnić skuteczną ochronę ważnych obiektów państwowych, najważniejszych dostojników oraz gości państwa polskiego. Należy jednocześnie postrzegać Biuro Ochrony Rządu w szerszym kontekście nie tylko jako instytucję zapewniającą bezpieczeństwo i komfort pracy najwyższym przedstawicielom władzy, ale również jako formację stanowiącą istotne, aczkolwiek niewielkie liczebnie, ogniwo systemu obronnego państwa[155].

Zmiany zachodzące we współczesnym świecie niosą nowe wyzwania w każdej dziedzinie działalności ludzkiej, także w obszarze zapewnienia bezpieczeństwa, zarówno ogólnego, jak też jednostkowego. W sferze bezpieczeństwa wewnętrznego, poza zagrożeniami spowodowanymi przez człowieka w sposób niezamierzony, należy liczyć się ze wzrostem liczby przestępstw skierowanych przeciwko życiu i zdrowiu oraz aktów terroru kryminalnego. Przewiduje się, iż przestępczość o charakterze mafijnym wejdzie na wyższy stopień zorganizowania, umocni i poszerzy się jej międzynarodowy charakter. Zwiększy się zagrożenie terroryzmem mającym swe źródła poza granicami kraju[156]. Podstawowe zadania w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa obywateli realizowane są przez Policję. W związku z wejściem Polski do Strefy Schengen również Straż Graniczna realizuje wiele zadań o charakterze policyjnym. Nieco inny charakter mają zadania wykonywane przez pozostałe formacje

---

[154] B. Wiśniewski, J. Prońko, *Ogniwa ochrony państwa*, AON, Warszawa 2004, s. 60.
[155] W. Fehler, *Biuro Ochrony Rządu-wiodąca instytucja ochrony bezpieczeństwa naczelnych organów państwa*, [w:] „Myśl Wojskowa" 2003, nr 6, s. 34.
[156] *Współpraca Policji z wojskiem w dziedzinie zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego*, „Główny Sztab Policji KGP", Warszawa 2005.

uzbrojone tj. Służbę Więzienną i Biuro Ochrony Rządu. Nie mniej jednak rola tych formacji w zapewnieniu bezpieczeństwa narodowego jest znacząca. O skuteczności podejmowanych działań, przejawiającej się uzyskaniem zamierzonych celów decyduje wiele czynników, w tym ścisłe zintegrowanie wysiłków wszystkich podmiotów realizujących zadania na rzecz bezpieczeństwa. Na podstawie dotychczasowych rozważań można stwierdzić, że formacje uzbrojone niewchodzące w skład sił zbrojnych są jednolitymi umundurowanymi formacjami, posiadającymi zhierarchizowaną strukturę organizacyjną, współdziałającymi w realizacji swoich zadań z podsystemem militarnym oraz pozostałymi elementami systemu obronnego państwa, podlegającymi w przypadku wprowadzenia wyższych stanów gotowości obronnej w państwie, militaryzacji bądź mobilizacji. Ponadto we wszystkich stanach funkcjonowania państwa podobnie jak wszystkie instytucje powołane do utrzymania bezpieczeństwa, porządku publicznego i poszanowania prawa realizują zadania określone ustawami, rozporządzeniami i porozumieniami[157].

2.4. Aspekty prawne przygotowań obronnych formacji uzbrojonych

Zadania w zakresie obronności państwa realizowane są głównie w oparciu o *Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej* z 1997 roku[158] oraz ustawę z 1967 r. o *powszechnym obowiązku obrony RP*[159] i aktów wykonawczych wydanych na jej podstawie. Zgodnie z *Konstytucją RP*, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, jako organy sprawujące władzę wykonawczą są naczelnymi organami kierowania obronnością. W art. 2 i 18 ustawy *o powszechnym obowiązku obrony* zawarto zapisy dotyczące kompetencji organów władzy i administracji publicznej w sprawach obronności. W myśl art. 2 obowiązek wykonywania zadań obronnych spoczywa na wszystkich organach władzy i administracji rządowej oraz innych organach i instytucjach państwowych, organach samorządu terytorialnego, przedsiębiorcach i innych jednostkach organizacyjnych, organizacjach społecznych, a także na każdym obywatelu w zakresie określonym w ustawach. Organizację wykonywania zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony powierzono

---

[157] B. Wiśniewski, J. Prońko, *Ogniwa ochrony państwa...*, s. 61.
[158] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z dn. 16.07.1997 r., DzU z 1997, nr 78, poz. 483.
[159] Ustawa z dnia 21.11.1967 r. *o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej*, DzU z 2004, nr 241, poz. 2416 z późn. zm.

ministrom i wojewodom, którzy są zobowiązani do uwzględnia w toku wykonywania zadań w zakresie obronności postulatów przekazywanych przez Ministra Obrony Narodowej dotyczących potrzeb sił zbrojnych. Znaczna część zadań w dziedzinie obronności należy do organów władzy wykonawczej tj. Prezydenta RP, Rady Ministrów oraz zespolonych i niezespolonych organów administracji rządowej.

Prezydent jako najwyższy przedstawiciel RP i gwarant ciągłości władzy państwowej, czuwający nad przestrzeganiem postanowień Konstytucji oraz stojący na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa, a także nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium jest zobowiązany do zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego państwa. W zależności od charakteru i stopnia zagrożenia bezpieczeństwa państwa Prezydent może zarządzić, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, powszechną lub częściową mobilizację i użycie Sił Zbrojnych RP do obrony Rzeczypospolitej Polskiej lub wprowadzić określony stan nadzwyczajny: stan wojenny, stan wyjątkowy lub stan klęski żywiołowej. Działania podjęte w wyniku wprowadzenia przedmiotowych stanów muszą odpowiadać stopniowi zagrożenia i powinny zmierzać do jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa. Z kolei do zadań rady ministrów wykonywanych w ramach zapewniania zewnętrznego bezpieczeństwa państwa i sprawowania ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju należy w szczególności[160]: planowanie i realizacja przygotowań obronnych państwa zapewniających jego funkcjonowanie w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa i w czasie wojny, w tym planowanie przedsięwzięć gospodarczo-obronnych oraz zadań wykonywanych na rzecz Sił Zbrojnych RP i wojsk sojuszniczych; przygotowywanie systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym i organów władzy publicznej do funkcjonowania na stanowiskach kierowania; utrzymywanie stałej gotowości obronnej państwa; wnioskowanie do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o jej podwyższanie w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa i w czasie wojny oraz o jej obniżanie stosownie do zmniejszania stopnia zagrożenia; określanie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa państwa, w tym obronności oraz przygotowywanie ich

---

[160] Ustawa *o powszechnym obowiązku obrony...*, Art. 6 ust. 1.

szczególnej ochrony; prowadzenie kontroli stanu przygotowań obronnych w państwie.

Realizując dyspozycję art. 236 Konstytucji RP uchwalono: ustawę *o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej* [161] zwaną dalej ustawą o stanie wojennym, ustawę z dnia 21 czerwca 2002 r. *o stanie wyjątkowym*[162] oraz ustawę z dnia 18 kwietnia 2002 r. *o stanie klęski żywiołowej*[163]. Należy zaznaczyć, że w czasie stanu nadzwyczajnego, organy władzy publicznej działają w dotychczasowych strukturach organizacyjnych państwa i w ramach przysługujących im kompetencji, z zastrzeżeniem przepisów niniejszych ustaw.

Ustawą o stanie wojennym wprowadzono zmiany w ustawie *o powszechnym obowiązku obrony RP* dotyczące obowiązków Prezydenta RP i Rady Ministrów w dziedzinie obronności. Ponadto Rada Ministrów otrzymała delegacje do wydania nowych aktów prawnych w tej materii. Określono również zadania wojewody w ramach kierowania sprawami obronności w województwie. W 2003 roku wprowadzono kolejne zmiany do ustawy *o powszechnym obowiązku obrony*. W dniu 29 października Sejm RP uchwalił ustawę *o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony*[164]. Nowelizacja ta spowodowała niemającą chyba precedensu w powojennej historii Polski zmianę jakościową w zakresie przygotowań obronnych, szczególnie w sektorze pozamilitarnym. Mimo wielu nowelizacji, istotnym mankamentem tej ustawy jest brak definicji ustawowych podstawowych pojęć z dziedziny pozamilitarnych przygotowań obronnych, jak np.: planowania obronnego, zadań obronnych i operacyjnych, czy systemu obronnego państwa. Rozwiązaniem byłoby zamieszczenie w ustawie oddzielnego rozdziału, w którym określone byłyby ogólne zasady przygotowań obronnych sektora pozamilitarnego, co pozwoliłoby na kompleksowe ujęcie w jednym akcie prawnym problematyki przygotowań obronnych państwa. Tym niemniej, ustawa zwłaszcza po nowelizacjach dokonanych w 2002

---

[161] Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. *o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej*, DzU z 2002 r., nr 156, poz. 1301.

[162] DzU z 2002 r., nr 113, poz. 985.

[163] DzU z 2002 r., nr 62, poz. 558.

[164] *Ustawa o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz o zmianie niektórych innych ustaw*, DzU z 2003, nr 210, poz. 2036.

wyczerpane. Szczegółowe zasady użycia Sił Zbrojnych RP zawarto w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 6 maja 2003 r. *w sprawie szczegółowych zasad użycia oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych w czasie stanu wyjątkowego*[167]. Oddziały Sił Zbrojnych RP użyte do wykonywania zadań w czasie stanu wyjątkowego pozostają w strukturze organizacyjnej i w systemie dowodzenia Sił Zbrojnych RP. Działania zaś mogą być prowadzone samodzielnie albo wspólnie z innymi formacjami uzbrojonymi lub służbami. Po uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych, minister Obrony Narodowej wyznacza w drodze decyzji, m.in. zadania oddziałów kierowanych do działań, jak również organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego, z którymi dowódcy będą współdziałali w czasie wykonywania zadań.

Omawiając podstawy prawne przygotowań sektora niemilitarnego do działania w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny należy również przybliżyć regulacje prawne zawarte w ustawie z dnia 26 kwietnia 2007 r. *o zarządzaniu kryzysowym*[168], która określa organy właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego oraz ich zadania i zasady działania w tej dziedzinie. Art. 2. wyjaśnia znaczenie pojęcia „zarządzanie kryzysowe" 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 oraz na odtwarzaniu infrastruktury lub przywróceniu jej pierwotnego charakteru". Kolejny artykuł wyjaśnia, co należy rozumieć przez pojęcie: „sytuacja kryzysowa[169]", „infrastruktura krytyczna[170]",

---

[167] DzU z 2003 r., nr 89, poz. 821.
[168] DzU z 2007 r., nr 89, poz. 590.
[169] Sytuacja kryzysowa - należy przez to rozumieć sytuację będącą następstwem zagrożenia i prowadzącą w konsekwencji do zerwania lub znacznego naruszenia więzów społecznych przy równoczesnym poważnym zakłóceniu w funkcjonowaniu instytucji publicznych, jednak w takim stopniu, że użyte środki niezbędne do zapewnienia lub przywrócenia bezpieczeństwa nie uzasadniają wprowadzenia żadnego ze stanów nadzwyczajnych, o których mowa w art. 228 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
[170] Infrastruktura krytyczna - należy przez to rozumieć systemy oraz wchodzące w ich skład powiązane ze sobą funkcjonalnie obiekty, w tym obiekty budowlane, urządzenia, instalacje, usługi kluczowe dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli oraz służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania organów administracji publicznej, a także instytucji i przedsiębiorców.

„planowanie cywilne[171]" czy „Narodowy System Pogotowia Kryzysowego[172]".

Zgodnie z ustawą, zarządzanie kryzysowe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej sprawuje Rada Ministrów, a w przypadkach niecierpiących zwłoki minister właściwy do spraw wewnętrznych, zawiadamiając niezwłocznie o swoich działaniach Prezesa Rady Ministrów. Przy Radzie Ministrów tworzy się Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego zwany dalej Zespołem, jako organ opiniodawczo-doradczy właściwy w sprawach inicjowania i koordynowania działań podejmowanych w zakresie zarządzania kryzysowego. Przewodniczącym Zespołu jest Prezes Rady Ministrów, jego zastępcami: Minister Obrony Narodowej i minister właściwy do spraw wewnętrznych. Ponadto w posiedzeniach Zespołu na prawach członka, mogą brać udział organy administracji rządowej np.: Komendant Główny Policji, Komendant Główny Straży Granicznej. Do zadań Zespołu należy m.in. przygotowywanie propozycji użycia sił i środków niezbędnych do opanowania sytuacji kryzysowych, opiniowanie i przedkładanie do zatwierdzenia Radzie Ministrów krajowego planu reagowania kryzysowego oraz opiniowanie projektów zarządzeń Prezesa Rady Ministrów dotyczących wykazu przedsięwzięć NSPK. Należy podkreślić, że Zespół do czasu wprowadzenia stanu wojennego i uruchomienia systemu kierowania obroną państwa realizuje zadania wynikające z *Planu reagowania obronnego Rzeczypospolitej Polskiej*. W myśl ustawy tworzy się również Rządowe Centrum Bezpieczeństwa podległe Prezesowi Rady Ministrów, do którego zadań należy w szczególności: planowanie cywilne; monitorowanie potencjalnych zagrożeń; przygotowanie uruchamiania (w przypadku zaistnienia zagrożeń) procedur związanych z zarządzaniem kryzysowym, jak również realizacja zadań stałego dyżuru w ramach gotowości obronnej państwa. Ministrowie kierujący

---

[171] Planowanie cywilne - to całokształt przedsięwzięć organizacyjnych, polegających na opracowywaniu planów, w tym planów reagowania kryzysowego, i programów, mających na celu optymalne wykorzystanie dostępnych sił i środków w sytuacjach kryzysowych oraz w czasie stanów nadzwyczajnych i w czasie wojny, w zakresie zapobiegania sytuacjom kryzysowym, przygotowania do przejmowania nad nimi kontroli, reagowania w sytuacjach kryzysowych oraz odtwarzania infrastruktury i przywracania jej pierwotnego charakteru oraz planowanie w zakresie wspierania Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w razie ich użycia oraz planowanie wykorzystania Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej do realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego.

[172] Narodowy System Pogotowia Kryzysowego - należy przez to rozumieć realizowane przez organy administracji rządowej oraz Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej zadania i procedury mające na celu zapobieganie sytuacjom kryzysowym, przygotowanie do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań oraz reagowanie w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych

działami administracji rządowej oraz kierownicy urzędów centralnych zostali zobowiązani do sformowania w swoich urzędach zespołów zarządzania kryzysowego, do których zadań należy m.in.: realizacja zadań z zakresu planowania cywilnego, realizacja zadań stałego dyżuru w ramach gotowości obronnej państwa oraz wykonywanie zadań z wykazu przedsięwzięć NSPK. Natomiast ministrowie i centralne organy administracji rządowej, do których zakresu działania należą sprawy związane z zapewnieniem bezpieczeństwa w urzędach zapewniających ich obsługę tworzą centra zarządzania kryzysowego. Na terenie województwa organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego jest wojewoda, który wykonuje zadania z zakresu zarządzania kryzysowego przy pomocy urzędu wojewódzkiego oraz zespolonych służb, inspekcji i straży. Organem pomocniczym wojewody jest wojewódzki zespół zarządzania kryzysowego. Tworzy się również wojewódzkie centra zarządzania kryzysowego. Art. 23 przywołanej ustawy uprawnia Prezesa Rady Ministrów do wprowadzenia na całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej albo jego części, w drodze zarządzenia, jednego z wymienionych stopni alarmowych:

1) pierwszy stopień alarmowy - w przypadku uzyskania informacji o możliwości wystąpienia zdarzenia o charakterze terrorystycznym lub innego zdarzenia, którego rodzaj i zakres jest trudny do przewidzenia;
2) drugi stopień alarmowy - w przypadku uzyskania informacji o możliwości wystąpienia zdarzenia o charakterze terrorystycznym lub innego zdarzenia, powodującego zagrożenie bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej;
3) trzeci stopień alarmowy - w przypadku uzyskania informacji o osobach lub organizacjach przygotowujących działania terrorystyczne godzące w bezpieczeństwo Rzeczypospolitej Polskiej lub wystąpienia aktów terroru godzących w bezpieczeństwo innych państw albo w przypadku uzyskania informacji o możliwości wystąpienia innego zdarzenia godzącego w bezpieczeństwo Rzeczypospolitej Polskiej lub innych państw;
4) czwarty stopień alarmowy - w przypadku wystąpienia zdarzenia o charakterze terrorystycznym lub innego zdarzenia, powodującego zagrożenie bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej lub innych państw.

Przy czym zadania realizowane w poszczególnych stopniach alarmowych ujmuje się w *Planie reagowania obronnego Rzeczypospolitej Polskiej*.

Istotnym składnikiem administracji centralnej są ministrowie[173]. Stąd też w celu sprecyzowania zadań obronnych dla ogniw pozamilitarnych istotne jest określenie szczegółowego zakresu właściwości organów administracji publicznej. W tym celu niezbędne jest przytoczenie przepisów z prawa administracyjnego, pozornie niemających wiele wspólnego z obronnością. Pozycja prawna ministra kształtowana jest w pierwszym rzędzie przez ustawę zasadniczą, a także ustawę z dnia 8 sierpnia 1996 r. *o Radzie Ministrów*[174], tudzież ustawę z dnia 4 września 1997 r. *o działach administracji rządowej*[175]. Zgodnie z tą ostatnią, minister kierujący określonym działem wykonuje określone w odrębnych przepisach zadania z dziedziny obronności i ochrony bezpieczeństwa państwa oraz współdziała z innymi członkami Rady Ministrów. Ponadto minister obowiązany jest do inicjowania i opracowywania polityki Rady Ministrów w stosunku do działu, którym kieruje. Jego kompetencje wobec jemu podległych bądź przez niego nadzorowanych organów określone zostały w odrębnych przepisach (np. kompetencje i zadania ministra właściwego do spraw wewnętrznych wobec Komendanta Głównego Policji określa ustawa *o Policji*). W kontekście przywoływanej ustawy, dział sprawy wewnętrzne obejmuje między innymi: ochronę bezpieczeństwa i porządku publicznego; ochronę granicy Państwa; kontrolę ruchu granicznego i cudzoziemców; ochronę cywilną i przeciwpożarową oraz przeciwdziałanie skutkom klęsk żywiołowych i innym podobnym zdarzeniom zagrażającym bezpieczeństwu powszechnemu. Obowiązkiem centralnych organów administracji rządowej podległych bądź nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów lub właściwych ministrów jest kierowanie podległymi formacjami oraz współdziałanie z wojewodami i organami samorządu terytorialnego. Wojewoda, jako przedstawiciel Rady Ministrów w województwie, na podstawie ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. *o administracji rządowej w województwie*[176] wykonuje i koordynuje zadania w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa, wynikające z odrębnych

---

[173] *Prawo Administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Lexis Nexis, Warszawa 2003, s.166.
[174] DzU z 2003 r., nr 24, poz. 199.
[175] DzU z 2003 r., nr 159, poz. 1548.
[176] DzU z 2001 r., nr 80, poz. 872.

ustaw. Jako zwierzchnik zespolonej administracji rządowej kieruje nią i koordynuje jej działalność. Z kolei w art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie wojewódzkim*[177] stwierdzono, że samorząd województwa wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawami, w szczególności w zakresie obronności oraz bezpieczeństwa publicznego.

Uszczegółowienie ogólnych zapisów ustawy *o powszechnym obowiązku obrony RP* dotyczących wykonywania zadań na rzecz bezpieczeństwa narodowego przez organy administracji publicznej, przedsiębiorców i kierowników jednostek organizacyjnych zawarto w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. *w sprawie ogólnych zasad wykonywania zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony*[178]. Rozporządzenie określa ogólne zasady wykonywania zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony przez ministrów, wojewodów, marszałków województw, starostów oraz wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, a także przedsiębiorców i inne jednostki organizacyjne oraz organizacje społeczne. Zadania te obejmują: tworzenie warunków organizacyjnych i technicznych planowania i realizacji zadań obronnych; koordynowanie planowania i realizacji zadań obronnych w ramach działów administracji rządowej i w województwach; współdziałanie organów administracji publicznej, przedsiębiorców, innych jednostek organizacyjnych oraz organizacji społecznych w planowaniu i realizacji zadań obronnych oraz zapewnianie warunków przekazywania informacji i decyzji dotyczących planowania i realizacji zadań obronnych.

Kolejnym aktem w sferze planistyczno-organizacyjnej przygotowań obronnych podsystemu niemilitanego jest rozporządzenie Rady Ministrów z 15 czerwca 2004 r. *w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa*. Rozporządzenie określa: warunki i tryb planowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego, warunki i tryb finansowania zadań obronnych, jak również sposób nakładania zadań obronnych oraz właściwość organów w tych sprawach. Ponadto w § 2 wyjaśniono znaczenie

---

[177] DzU z 2001 r., nr 142, poz. 1590.
[178] DzU z 2004 r., nr 16, poz. 152.

podstawowych pojęć w przedmiocie przygotowań obronnych tj. m.in.: planowania obronnego, planowania operacyjnego, programowania obronnego. Szczegółowo rozporządzenie zostało omówione w podrozdziale pierwszym.

Kolejne akty prawne dotyczą dziedziny kierowania bezpieczeństwem narodowym. Kierowanie bezpieczeństwem narodowym należy rozpatrywać wspólnie z gotowością obronną państwa i łącznością na potrzeby obronne, ponieważ zarówno w sferze przygotowań obronnych realizowanych w czasie pokoju, jak i w reagowaniu obronnym oraz funkcjonowaniu na stanowiskach kierowania w okresie wojny, te trzy elementy ściśle się ze sobą wiążą. Kierowanie odbywa się według procedur określonych dla poszczególnych stanów gotowości obronnej, z wykorzystaniem instytucji stałych dyżurów, zaś bez sprawnej i niezawodnej łączności kierowanie w sytuacjach nadzwyczajnych staje się niemożliwe[179]. Na podstawie art. 6 ust. 2 pkt 3 ustawy *o powszechnym obowiązku obrony* Rada Ministrów wydała rozporządzenie *w sprawie gotowości obronnej*[180] *państwa*[181]. W rozporządzeniu tym określono: stany gotowości obronnej państwa, ich rodzaje i warunki wprowadzania tych stanów; zadania związane z podwyższaniem gotowości obronnej państwa w określonych stanach i tryb ich realizacji oraz organizację i zadania w zakresie tworzenia systemu stałych dyżurów na potrzeby podwyższania gotowości obronnej państwa.

Ustalono trzy stany gotowości obronnej państwa:

1) Stan stałej gotowości obronnej państwa - utrzymywany w czasie pokoju, w którym realizowane są zadania planistyczne, organizacyjne, szkoleniowe i kontrolne, mające na celu utrzymywanie w sprawności systemu obronnego państwa.
2) Stan gotowości obronnej państwa czasu kryzysu - wprowadza się w razie zaistnienia zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa wymagającego uruchomienia wybranych elementów systemu obronnego. Podczas tego stanu realizowane są zadania zapewniające przygotowanie do przeciwdziałania

---

[179] P. Górski, *Nowe regulacje prawne w dziedzinie obronnej*, [w:] W. Kitler, *Samorząd terytorialny w obronie narodowej Rzeczypospolitej Polskiej*, AON, Warszawa 2005, s. 56.

[180] Istotą gotowości obronnej jest utrzymanie zdolności państwa do podejmowania i realizowania w określonym czasie zadań obronnych w celu przeciwstawienia się zagrożeniom oraz niedopuszczenie do zaskoczenia. To poziom przygotowania państwa do zachowania bezpieczeństwa narodowego w czasie pokoju i kryzysu.

[181] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. *w sprawie gotowości obronnej państwa*, DzU z 2004 r., nr 219, poz. 2218.

zewnętrznym zagrożeniom bezpieczeństwa państwa oraz usuwania skutków ich wystąpienia.

3) Stan gotowości obronnej państwa czasu wojny wprowadzany w celu odparcia bezpośredniej zbrojnej napaści na kraj lub, gdy z umów międzynarodowych wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji. Realizuje się w nim zadania umożliwiające przeprowadzenie powszechnej mobilizacji, wprowadzenie stanu wojennego oraz pełne rozwinięcie systemu obronnego państwa do odparcia agresji militarnej.

W przypadku wprowadzenia wyższych stanów gotowości obronnej państwa realizuje się zadania przewidziane w *Planie reagowania obronnego Rzeczypospolitej Polskiej*. Należy podkreślić, że ministrowie i wojewodowie są odpowiedzialni za koordynację realizacji zadań związanych z podwyższaniem gotowości obronnej państwa. Dla zapewnienia ciągłości przekazywania decyzji organów uprawnionych do uruchamiania realizacji zadań ujętych w planie reagowania obronnego, w stanie stałej gotowości obronnej państwa tworzy się system stałych dyżurów.

Organizację i tryb przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, w tym obroną państwa oraz warunki funkcjonowania organów władzy publicznej na stanowiskach kierowania określono w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. *w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym*[182]. W myśl rozporządzenia, system kierowania, w skład którego wchodzą organy władzy publicznej, kierownicy jednostek organizacyjnych wykonujący zadania związane z kierowaniem bezpieczeństwem narodowym oraz organy dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP, przygotowuje się w celu zapewnienia ciągłości podejmowania decyzji i działań dla utrzymania bezpieczeństwa narodowego. Przygotowanie systemu kierowania obejmuje planowanie, organizowanie i realizowanie przedsięwzięć zapewniających organom wykonywanie zadań z kierowaniem bezpieczeństwem narodowym w czasie pokoju, w razie wewnętrznego lub zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, a także w czasie wojny. Rozporządzenie przewiduje utworzenie głównych stanowisk kierowania i zapasowych stanowisk kierowania. Główne stanowiska i zapasowe

[182] DzU z 2004 r., nr 98 , poz. 978.

stanowiska kierowania przygotowuje się dla Prezydenta RP, Prezesa Rady Ministrów, ministrów, centralnych organów administracji rządowej oraz wojewodów. W ramach przygotowywania systemu kierowania minister właściwy do spraw wewnętrznych w rejonie głównych stanowisk kierowania m.in.: przygotowuje obiekty specjalne stanowisk kierowania Prezydenta RP; zapewnia ochronę i obronę stanowisk kierowania Prezydenta RP i Prezesa Rady Ministrów; zapewnia bezpośrednią ochronę określonych osób, jak również zapewnia funkcjonowanie systemu ostrzegania i alarmowania oraz prowadzenie akcji ratunkowo-ewakuacyjnych. W ramach przygotowania systemu kierowania minister właściwy do spraw budownictwa, na podstawie koncepcji przygotowania i utrzymania obiektów specjalnych, opracowanej przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, w porozumieniu z Ministrem Obrony Narodowej, przygotowuje warunki, jakie powinny spełniać nowo budowane obiekty specjalne i inne obiekty adoptowane na potrzeby stanowisk kierowania. Z kolei minister właściwy do spraw łączności przygotowuje m.in. koncepcję organizacji łączności. Kwestię organizacji łączności uszczegółowiono w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 3 sierpnia 2004 r. *w sprawie przygotowania i wykorzystania systemów łączności na potrzeby obronne państwa*[183]. Rozporządzenie określa sposób organizacji obronnych systemów łączności wykorzystywanych m.in.: na potrzeby systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym; zapewnienia funkcjonowania państwa w razie zagrożenia bezpieczeństwa i w czasie wojny; współpracy z systemami łączności państw sojuszniczych oraz dowodzenia Siłami Zbrojnymi Rzeczypospolitej Polskiej. Należy zaznaczyć, że obronne systemy łączności mogą być wykorzystywane również w czasie pokoju, w tym w razie wystąpienia działań terrorystycznych lub innych szczególnych zdarzeń.

Omawiając systemy łączności na potrzeby obronności państwa należy uwzględnić regulacje zawarte w ustawie z dnia 16 lipca 2004 r. - *Prawo telekomunikacyjne*[184] oraz w ustawie z dnia 12 czerwca 2003 r. - *Prawo pocztowe*[185]. Cytowane ustawy nakładają na przedsiębiorców telekomunikacyjnych oraz operatorów obowiązek posiadania

---

[183] DzU z 2004 r., nr 180, poz. 1855.
[184] DzU z 2004 r., nr 171, poz. 1800.
[185] DzU z 2003 r., nr 130, poz. 1188.

aktualnego planu działań w sytuacjach szczególnych zagrożeń, a w szczególności w czasie wprowadzenia stanu nadzwyczajnego. Plan działań powinien zawierać m.in. zasady współpracy z organami koordynującymi działania ratownicze, służbami ustawowo powołanymi do niesienia pomocy oraz innymi podmiotami. Szczegółowe elementy planu określono w rozporządzeniach Ministra Infrastruktury: z dnia 16 czerwca 2005 r. *w sprawie planu działań przedsiębiorcy telekomunikacyjnego w sytuacjach szczególnych zagrożeń*[186] oraz z dnia 30 grudnia 2003 r. *w sprawie planu współdziałania operatora publicznego z wojskową pocztą polową*[187]. Przedsiębiorcy telekomunikacyjni zostali również zobowiązani do realizacji zadań na rzecz obronności, bezpieczeństwa państwa, bezpieczeństwa i porządku publicznego. Przedsięwzięcia te są realizowane na zasadach określonych w planach, decyzjach lub umowach zawartych między przedsiębiorcami telekomunikacyjnymi a uprawnionymi podmiotami.

Kwestie dotyczące szczególnej ochrony obiektów i militaryzacji regulowane są rozporządzeniami Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 2003 r. *w sprawie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa oraz ich szczególnej ochrony*[188] oraz z dnia 21 maja 2002 r. *w sprawie militaryzacji jednostek organizacyjnych wykonujących zadania na rzecz obronności*[189] *lub bezpieczeństwa państwa*[190] zwanego dalej rozporządzeniem w sprawie militaryzacji. W pierwszym z wymienionych rozporządzeń określono obiekty szczególnie ważne dla bezpieczeństwa i obronności państwa, ich kategorie, a także zadania w zakresie ich szczególnej ochrony oraz właściwość organów w tych sprawach. Szczególna ochrona obiektów polega na jej przygotowaniu i prowadzeniu. Przygotowanie obejmuje prace koncepcyjne, planistyczne, organizacyjne, logistyczne, techniczne, szkoleniowe i kontrolne. Natomiast prowadzenie szczególnej ochrony polega m.in. na

---

[186] DzU z 2005 r., nr 122, poz.1029.
[187] DzU z 2004 r., nr 5, poz. 32.
[188] DzU z 2003 r., nr 116, poz. 1090.
[189] Jednostkami organizacyjnymi wykonującymi zadania na rzecz obronności państwa są jednostki organizacyjne Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Więziennej, jednostki organizacyjne podległe i nadzorowane przez ministra obrony narodowej, niewchodzące w skład sił zbrojnych, a także państwowe jednostki organizacyjne, o których mowa w art. 221 ust. 1 i 2 ustawy *o powszechnym obowiązku obrony* tj. terenowe organy administracji rządowej, instytucje państwowe, organy samorządu terytorialnego oraz przedsiębiorcy i inne jednostki organizacyjne, które mogą być zobowiązane do odpłatnego wykonania zadań mobilizacyjnych na rzecz sił zbrojnych.
[190] DzU z 2002 r., nr 78, poz. 707.

bezpośredniej ochronie fizycznej obiektów i ich zabezpieczeniu technicznym, podejmowaniu przedsięwzięć realizowanych w ramach systemu alarmowania i powiadamiania oraz na działaniach obronnych. Szczególna ochrona obiektów jest prowadzona przez specjalnie tworzone w tym celu jednostki zmilitaryzowane z udziałem Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, Policji, Państwowej Straży Pożarnej i formacji obrony cywilnej. Do kategorii I obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności zaliczono:

- zakłady produkujące, remontujące i magazynujące uzbrojenie i sprzęt wojskowy oraz środki bojowe;
- magazyny rezerw państwowych;
- obiekty jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej lub przez niego nadzorowanych;
- obiekty infrastruktury transportu samochodowego, kolejowego, lotniczego, morskiego i wodnego śródlądowego, drogownictwa, kolejnictwa i łączności oraz ośrodki dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej;
- zapory wodne i inne urządzenia hydrotechniczne;
- obiekty jednostek organizacyjnych Agencji Wywiadu, Narodowego Banku Polskiego oraz Banku Gospodarstwa Krajowego, Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych S.A., Mennicy Państwowej S.A.;
- obiekty, w których produkuje się, stosuje lub magazynuje materiały jądrowe oraz źródła i odpady promieniotwórcze;
- obiekty telekomunikacyjne przeznaczone do nadawania programów radia publicznego i telewizji publicznej;

Natomiast do kategorii II zaliczono m.in. obiekty organów i jednostek organizacyjnych podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych lub przez niego nadzorowanych, obiekty jednostek organizacyjnych Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Policji, Straży Granicznej i Państwowej Straży Pożarnej oraz obiekty znajdujące się we właściwości Ministra Sprawiedliwości, Służby Więziennej oraz jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez Ministra Sprawiedliwości. Minister spraw wewnętrznych i administracji organizuje przygotowanie szczególnej ochrony 87 obiektów, w tym 59 w Policji

i 19 w Straży Granicznej oraz koordynuje przygotowanie szczególnej ochrony 963 obiektów II kategorii. Minister właściwy do spraw wewnętrznych precyzuje, po zasięgnięciu opinii Ministra Obrony Narodowej, ogólne wymagania w zakresie przygotowania i prowadzenia szczególnej ochrony obiektów kategorii II, określa procedury opracowywania, uzgadniania i aktualizowania planów ochrony tych obiektów, prowadzi ewidencję oraz podejmuje decyzje w sprawie udziału Policji, Państwowej Straży Pożarnej i formacji obrony cywilnej w szczególnej ochronie obiektów. Ponadto, wspólnie z Ministrem Obrony Narodowej, organizuje i prowadzi specjalistyczne szkolenia dla osób organizujących wykonywanie zadań w zakresie szczególnej ochrony obiektów kategorii I i II. W celu zabezpieczenia potrzeb niezbędnych do szczególnej ochrony obiektów w zakresie rezerw osobowych, uzbrojenia, sprzętu wojskowego, reklamowania od obowiązku pełnienia czynnej służby wojskowej oraz świadczeń na rzecz obrony, Minister Obrony Narodowej wydał wytyczne[191], w których uszczegółowiono zapisy zawarte w cytowanych rozporządzeniach.

Z kolei w rozporządzeniu w sprawie militaryzacji określono kategorie zadań uzasadniających militaryzację oraz zadania związane z przygotowaniem jednostek organizacyjnych przewidzianych do objęcia ich militaryzacją i zasady wyposażenia tych jednostek w odpowiednie środki. Zgodnie z cytowanym rozporządzeniem, militaryzacji podlegają jednostki organizacyjne, które w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny będą wykonywać zadania związane z rozwinięciem systemu obronności i jego funkcjonowaniem, polegające m.in. na uruchamianiu i wykorzystywaniu zdolności logistycznych niezbędnych do rozwinięcia elementów systemu obronności państwa, w tym z: mobilizacyjnym rozwinięciem i wsparciem sił zbrojnych oraz zapewnieniem warunków funkcjonowania systemu kierowania obronnością państwa. Ponadto będą to zadania związane ze szczególną ochroną obiektów ważnych dla obronności i bezpieczeństwa państwa oraz z utrzymaniem bezpieczeństwa i porządku wewnętrznego.

---

[191] Wytyczne Ministra Obrony Narodowej z dnia 4 lutego 2005 r. *w sprawie szczegółowego sposobu zabezpieczenia potrzeb w zakresie rezerw osobowych, uzbrojenia, sprzętu wojskowego, reklamowania od obowiązku pełnienia czynnej służby wojskowej oraz świadczeń na rzecz obrony, niezbędnych do szczególnej ochrony obiektów*, DzUrz MON z 2005 r., nr 03, poz. 17.

W istniejących jednostkach organizacyjnych przewidzianych do militaryzacji oraz w bazach formowania prowadzi się przygotowania organizacyjno-mobilizacyjne, obejmujące w szczególności: opracowanie regulaminów organizacyjnych; nadawanie przydziałów organizacyjno-mobilizacyjnych osobom, które przewiduje się powołać do służby w jednostkach zmilitaryzowanych; szkolenie stanu osobowego jednostek przewidzianych do militaryzacji, a także reklamowanie osób od obowiązku pełnienia czynnej służby wojskowej w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny. Natomiast do zadań kierowników tych jednostek należy opracowanie regulaminu organizacyjnego jednostki przewidzianej do militaryzacji, planowanie uzupełnienia potrzeb osobowych, sprzętowych i materiałowych oraz świadczeń osobistych i rzeczowych, jak również zapewnienie obsady kadrowej jednostki przewidzianej do militaryzacji. Kierownicy są również odpowiedzialni za współdziałanie z innymi podmiotami i jednostkami organizacyjnymi w zakresie przygotowania i realizacji zadań obronnych. Należy zaznaczyć, że z wnioskiem o objęcie jednostek organizacyjnych przygotowaniami do militaryzacji występują ministrowie i wojewodowie wykonujący zadania określone w *Planie reagowania obronnego RP*.

Tryb postępowania związanego z powoływaniem do odbycia ćwiczeń w jednostkach przewidzianych do militaryzacji określa rozporządzenie Rady Ministrów z 2004 roku[192]. Powołanie do odbycia ćwiczeń może nastąpić w przypadku realizacji planu szkolenia jednostek przewidzianych do militaryzacji, w związku ze zwalczaniem klęsk żywiołowych lub usuwaniem ich skutków. Powołanie do odbycia ćwiczeń organizuje się w jednostkach organizacyjnych stanowiących bazę formowania specjalnie tworzonych jednostek zmilitaryzowanych oraz w istniejących jednostkach przewidzianych do militaryzacji. Tryb postępowania związanego z nadawaniem przydziałów organizacyjno-mobilizacyjnych określono w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2004 roku[193]. W istniejącej jednostce przewidzianej do militaryzacji kwalifikowania osób do nadania im przydziałów organizacyjno-mobilizacyjnych dokonuje się spośród pracowników tej

---

[192] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 listopada 2004 r. *w sprawie powoływania do odbycia ćwiczeń w jednostkach przewidzianych do militaryzacji,* DzU z 2004 r., nr 264, poz. 2627.

[193] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2004 r. *w sprawie nadawania przydziałów organizacyjno-mobilizacyjnych do jednostek zmilitaryzowanych*, DzU z 2004 r., nr 285, poz. 2847.

jednostki, natomiast w bazach formowania[194] i organizacyjnych resortowych jednostkach organizacyjnych oraz jednostkach zmilitaryzowanych w pierwszej kolejności kwalifikuje się osoby będące pracownikami tych jednostek. Jeżeli po objęciu jednostki organizacyjnej militaryzacją skompletowanie stanu osobowego obniży się o 5 % w stosunku do etatu tej jednostki wówczas sporządza się zapotrzebowanie na uzupełnienie potrzeb kadrowych jednostki zmilitaryzowanej. Takie zapotrzebowanie wysyła się w dwóch egzemplarzach do właściwego miejscowo wojskowego komendanta uzupełnień. Następnie jeden egzemplarz kierowany jest do właściwego dyrektora powiatowego urzędu pracy, który kwalifikuje osoby do nadania im przydziałów organizacyjno-mobilizacyjnych.

Istotne znaczenie dla militaryzacji mają regulacje prawne dotyczące transportu na potrzeby obronne państwa. Kwestie te zostały uregulowane w rozporządzeniu Rady Ministrów z 2004 r. *w sprawie warunków i sposobu przygotowania i wykorzystania transportu na potrzeby obronne państwa*[195] oraz w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury *w sprawie zajmowania lub rekwirowania*[196] *środków transportu na potrzeby obronne państwa w czasie stanu wojennego*[197]. Pierwsze z wymienionych rozporządzeń określa warunki i sposób przygotowania i wykorzystania transportu oraz infrastruktury drogowej i kolejowej na potrzeby obronne państwa, a także ich ochrony w czasie wojny. Minister właściwy do spraw transportu planuje kompleksowe wykorzystanie transportu podczas podwyższania gotowości obronnej państwa i w czasie wojny na potrzeby m.in: jednostek organizacyjnych Sił Zbrojnych RP; jednostek organizacyjnych podlegających militaryzacji i jednostek stanowiących bazę specjalnie tworzonych jednostek organizacyjnych podlegających militaryzacji; jednostek organizacyjnych podległych i nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz formacji obrony cywilnej i organów władzy i administracji publicznej. Świadczenie usług transportowych podczas podwyższania gotowości

---

[194] Baza formowania - jednostka organizacyjna stanowiąca bazę formowania specjalnie tworzonej jednostki zmilitaryzowanej.

[195] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 lutego 2004 r. *w sprawie warunków i sposobu przygotowania i wykorzystania transportu na potrzeby obronne państwa, a także jego ochrony w czasie wojny, oraz właściwości organów w tych sprawach*, DzU z 2004 r., nr 34, poz. 294.

[196] Rekwirować - dokonywać zajęcia żywności, innych przedmiotów (lub nakładanie świadczeń w naturze) na potrzeby wojska (W. Kopaliński, *Słownik wyrazów obcych...*, s. 436).

[197] Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 30 sierpnia 2004 r. *w sprawie zajmowania lub rekwirowania środków transportu na potrzeby obronne państwa w czasie stanu wojennego*, DzU z 2004 r., nr 200, poz. 2055.

obronnej państwa i w czasie wojny obejmuje, z uwzględnieniem ustalonych priorytetów, w szczególności przewozy wojskowe, związane z utrzymaniem porządku i zapewnieniem bezpieczeństwa publicznego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz związane z utrzymaniem produkcji przemysłowej. Z kolei przygotowanie transportu samochodowego na potrzeby obronne państwa ma na celu:

1) przygotowanie do dostosowania i przekazania pojazdów samochodowych i maszyn na potrzeby Sił Zbrojnych;
2) przygotowanie do formowania jednostek zmilitaryzowanych przewidzianych do realizacji zadań przewozowych w czasie wojny;
3) przygotowanie transportu samochodowego na potrzeby jednostek zmilitaryzowanych i formacji obrony cywilnej podczas podwyższania gotowości obronnej państwa i w czasie wojny, zgodnie z ich etatami oraz normami i tabelami należności.

Potrzeby jednostek organizacyjnych podlegających militaryzacji i jednostek stanowiących bazę specjalnie tworzonych jednostek organizacyjnych podlegających militaryzacji w zakresie pojazdów samochodowych i maszyn zapewnia się przez wykorzystanie pojazdów samochodowych i maszyn znajdujących się w jednostkach organizacyjnych będących bazami formowania tych jednostek oraz pojazdów samochodowych i maszyn przyjętych od kierowników innych jednostek organizacyjnych. Za zapewnienie przygotowania do sformowania jednostek zmilitaryzowanych, przeznaczonych do realizacji zadań osłony technicznej infrastruktury drogowej i sieci kolejowej w czasie podwyższania gotowości obronnej państwa i w czasie wojny odpowiedzialni są minister właściwy do spraw transportu oraz wojewodowie. Z kolei rozporządzenie Ministra Infrastruktury określa tryb i organy właściwe w sprawach zajmowania lub rekwirowania oraz zwrotu środków transportu na potrzeby obronne państwa w czasie stanu wojennego. Zgodnie z rozporządzeniem, zajmowania środka transportu dokonują: dowódcy okręgów wojskowych; szefowie wojewódzkich sztabów wojskowych; wojskowi komendanci uzupełnień; Komendant Główny Policji; Komendant Główny Straży Granicznej; Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz wojewoda właściwy ze względu na obszar województwa, w którym zarejestrowano środek transportu. Natomiast

rekwirowania środków transportu mogą dokonać dowódcy okręgów wojskowych i jednostek wojskowych oraz Komendant Główny Żandarmerii Wojskowej. W tym miejscu należy przywołać regulacje zawarte w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury *w sprawie sposobu uwzględniania w zagospodarowaniu przestrzennym potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa*[198] oraz przepisy zawarte w rozporządzeniu Rady Ministrów *w sprawie określenia rodzajów nieruchomości uznawanych za niezbędne na cele obronności i bezpieczeństwa państwa*[199]. W myśl tego pierwszego, właściwe organy wojskowe, organy ochrony granic i bezpieczeństwa państwa mogą zgłaszać potrzeby w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa w zagospodarowaniu przestrzennym. Uwzględnianie potrzeb obronności państwa w zagospodarowaniu przestrzennym ma na celu zapewnienie warunków do obrony terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz przygotowanie i przeciwdziałanie zagrożeniom wewnętrznym. Przygotowanie i przeciwdziałanie polega na zapewnieniu odpowiednich warunków ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, ochrony granicy państwa, jak również na zapewnieniu odpowiednich warunków do reagowania na przestępczość i akty terroryzmu. Ponadto ma na celu przygotować do wykonywania zadań z zakresu ochrony osób, obiektów, zabytków i urządzeń. Z kolei zgodnie z drugim rozporządzeniem, za niezbędne na cele obronności i bezpieczeństwa państwa uznaje się nieruchomości będące w dyspozycji Sił Zbrojnych RP i wojsk państw sojuszniczych, instytucji: wojskowych, ochrony państwa, Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, Biura Ochrony Rządu oraz Służby Więziennej.

Omawiając podstawy prawne przygotowań obronnych formacji uzbrojonych należy mieć również na uwadze przepisy dotyczące świadczeń na rzecz obrony w czasie pokoju oraz w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny. Podstawowymi aktami prawnymi regulującymi problematykę świadczeń w czasie pokoju są rozporządzenia Rady Ministrów: z dnia 5 października 2004 r. *w sprawie świadczeń*

---

[198] Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 7 maja 2004 r. *w sprawie sposobu uwzględniania w zagospodarowaniu przestrzennym potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa*, DzU z 2004 r., nr 125, poz. 1309, wydane na podstawie art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, DzU z 2003 r., nr 80, poz. 717.

[199] DzU z 2004 r., nr 207, poz. 2107.

osobistych na rzecz obrony w czasie pokoju[200] oraz z dnia 3 sierpnia 2004 r. *w sprawie świadczeń rzeczowych na rzecz obrony w czasie pokoju*[201]. Rozporządzenia określają tryb i zakres planowania i nakładania obowiązku świadczeń osobistych i rzeczowych, przeznaczania do wykonania tych świadczeń i zwalniania z nich oraz ich wykonywania. Świadczenia osobiste i rzeczowe mogą być wykonywane na rzecz Sił Zbrojnych RP, jednostek organizacyjnych stanowiących bazy formowania specjalnie tworzonych jednostek zmilitaryzowanych, jednostek organizacyjnych obrony cywilnej oraz jednostek organizacyjnych wykonujących zadania na potrzeby obrony państwa. Z wnioskiem, do wójta lub burmistrza (prezydenta miasta), o nałożenie obowiązku świadczeń osobistych lub rzeczowych, w zależności od rodzaju podejmowanych działań, odpowiednio występują: wojskowy komendant uzupełnień, właściwy organ obrony cywilnej bądź kierownik właściwej jednostki organizacyjnej. Z kolei tryb i zakres nakładania obowiązku świadczeń osobistych i rzeczowych na rzecz obrony w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny reguluje rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 sierpnia 2004 r. *w sprawie świadczeń osobistych i rzeczowych na rzecz obrony w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny*[202]. Ograny administracji rządowej, organy samorządu terytorialnego, przedsiębiorcy i inne jednostki organizacyjne, organizacje społeczne oraz osoby fizyczne mogą być, w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny, zobowiązane do wykonania świadczeń rzeczowych, polegających na oddaniu posiadanych nieruchomości i rzeczy ruchomych do używania przez Siły Zbrojne RP, jednostki organizacyjne obrony cywilnej lub jednostki organizacyjne wykonujące zadania na potrzeby obrony państwa. Obowiązek świadczeń osobistych i rzeczowych nakłada wójt lub burmistrz (prezydent miasta) na podstawie doraźnie zgłoszonych wniosków przez organy i kierowników jednostek organizacyjnych, a także dowódców jednostek wojskowych. Do świadczeń osobistych i rzeczowych wykonywanych w czasie mobilizacji i wojny stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące wykonywania tych świadczeń w czasie pokoju[203]. Należy zaznaczyć, że nie powołuje się do czynnej służby wojskowej pełnionej w razie

---

[200] DzU z 2004 r., nr 229, poz. 2307.
[201] DzU z 2004 r., nr 181, poz. 1872.
[202] DzU z 2004 r., nr 203, poz. 2081.
[203] P. Górski, *Nowe regulacje prawne w dziedzinie obronnej*, s. 74-75.

ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny m.in.: funkcjonariuszy Policji; Służby Więziennej; Państwowej Straży Pożarnej; Straży Ochrony Kolei; Straży Granicznej i Biura Ochrony Rządu[204]. Zwolnienie z obowiązku pełnienia tej służby następuje w drodze reklamowania przez wojskowego komendanta uzupełnień. Również osoby reklamowane od obowiązku pełnienia czynnej służby wojskowej nie podlegają obowiązkowi świadczeń osobistych. Szczegółowy wykaz stanowisk, których zajmowanie powoduje reklamowanie z urzędu określa załącznik nr 1 do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. *w sprawie reklamowania od obowiązku pełnienia czynnej służby wojskowej w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny* [205].

Kwestię kontroli wykonywania zadań obronnych ujęto w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 roku[206]. Rozporządzenie określa sposób oraz zakres prowadzenia przez organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego kontroli wykonywania zadań obronnych planowanych i realizowanych przez jednostki organizacyjne i przedsiębiorców. Kontrolę prowadzi się m.in. w stosunku do: Kancelarii Prezesa Rady Ministrów; urzędów obsługujących ministrów; urzędów wojewódzkich; urzędów stanowiących aparat pomocniczy terenowych organów niezespolonej administracji rządowej oraz w stosunku do komend, inspektoratów i innych jednostek organizacyjnych stanowiących aparat pomocniczy kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich i powiatowych. Ponadto kontroli podlegają jednostki organizacyjne podległe albo nadzorowane przez Prezesa Rady Ministrów, ministrów, centralne organy administracji rządowej, wojewodów, organy niezespolonej administracji rządowej, kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich i powiatowych. Kontrolę prowadzi się w celu sprawdzenia prawidłowości wykonywania zadań obronnych oraz określenia stanu przygotowań obronnych w państwie. Sprawdzenie polega na ustaleniu stanu faktycznego, w szczególności w zakresie realizacji planowania operacyjnego i programowania obronnego oraz przygotowania określonych jednostek organizacyjnych do

---

[204] Ustawa *o powszechnym obowiązku obrony...,* art. 116 ust. 1.
[205] DzU z 2004 r., nr 210, poz. 2136.
[206] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. *w sprawie kontroli wykonywania zadań obronnych*, DzU z 2004 r., nr 16, poz.151.

militaryzacji i przygotowania szczególnej ochrony obiektów ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa.

Najważniejszym aktem prawnym w zakresie realizowania zadań na rzecz obronności przez przedsiębiorców jest ustawa z dnia 23 sierpnia 2001 r. w której określono zasady organizowania zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców, organy administracji rządowej właściwe w zakresie organizowania oraz sprawowania nadzoru nad realizacją tych zadań oraz zasady finansowania. W rozumieniu tej ustawy, do zadań na rzecz obronności państwa należą w szczególności przedsięwzięcia w zakresie: mobilizacji gospodarki, obejmujące zadania wybranych działów gospodarki w zakresie zabezpieczenia potrzeb obronnych państwa oraz na rzecz Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej i wojsk sojuszniczych w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny; militaryzacji, obejmujące uzupełnienie potrzeb kadrowych i sprzętowych wynikających ze struktury jednostki zmilitaryzowanej oraz inne przedsięwzięcia w zakresie przygotowań organizacyjno-mobilizacyjnych; planowania operacyjnego, obejmujące przedsięwzięcia planistyczne, dotyczące w szczególności funkcjonowania przedsiębiorcy w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny. Ponadto wśród zadań na rzecz obronności wymieniono: szkolenie obronne, obejmujące działania podejmowane w czasie pokoju, mające na celu przygotowanie załogi do realizowania zadań obronnych oraz przedsięwzięcia wynikające z obowiązków państwa-gospodarza, związane z udzieleniem wsparcia przybywającym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej wojskom sojuszniczym poprzez udostępnienie lokalnej infrastruktury, realizację zabezpieczenia logistycznego oraz ochronę wojsk i obiektów. Radę Ministrów zobowiązano do opracowania programu mobilizacji gospodarki, który powinien zawierać w szczególności: zadania organów administracji rządowej w zakresie prowadzenia działań o charakterze organizacyjno-planistycznym, związanych z przygotowaniem gospodarki do funkcjonowania w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny; zadania, jakie mogą być nałożone na przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym w zakresie dostaw lub remontów uzbrojenia i sprzętu wojskowego na potrzeby m.in.: Sił Zbrojnych RP

i wojsk sojuszniczych realizujących wspólne zadania obronne na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz jednostek organizacyjnych nadzorowanych, podległych lub podporządkowanych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych. Natomiast na koordynatora przygotowania programu wyznaczono Ministra Obrony Narodowej.

Organizację szkolenia obronnego w państwie określono w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 roku[207]. W myśl przywołanego rozporządzenia, celem szkolenia jest przygotowanie osób, którym powierzono wykonywanie zadań obronnych do ich właściwej realizacji, kształtowanie umiejętności współdziałania z innymi podmiotami wykonującymi zadania obronne oraz przygotowanie elementów systemu obronnego państwa do działania podczas podwyższania gotowości obronnej i w czasie wojny. Szkolenie adresowane jest do osób zajmujących kierownicze stanowiska w administracji publicznej, kierowników jednostek organizacyjnych podległych i nadzorowanych przez te osoby, jak również do pracowników tych jednostek zatrudnionych na stanowiskach związanych z obronnością lub prowadzących sprawy związane z wykonywaniem zadań obronnych. Ponadto w szkoleniu powinni uczestniczyć przedsiębiorcy wykonujący zadania obronne i wyznaczeni przez nich pracownicy oraz osoby, którym nadano przydziały organizacyjno-mobilizacyjne do jednostek organizacyjnych przewidzianych do militaryzacji.

Omówienie podstaw prawnych przygotowań obronnych formacji uzbrojonych nie jest możliwe bez przybliżenia przepisów regulujących kwestię wsparcia przez państwo-gospodarza (HNS). Przynależność Polski do NATO stanowi gwarancję obrony jej terytorium, dlatego też w sytuacjach określonych w *Traktacie Waszyngtońskim*[208] mówiących o wspólnej obronie i dotyczących operacji kryzysowych przewiduje się rozmieszczenie na terytorium Polski wojsk sojuszniczych. Wśród dokumentów sojuszniczych regulujących problematykę HNS należy wymienić: *Umowę między Państwami Stronami Traktatu*

---

[207] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. *w sprawie szkolenia obronnego,* DzU z 2004 r., nr 16, poz. 150.

[208] *Traktat Północnoatlantycki* sporządzony w Waszyngtonie dnia 4 kwietnia 1949 r., DzU z 2000 r., nr 87, poz. 970.

Północnoatlantyckiego dotyczącą statusu ich sił zbrojnych[209], sporządzoną w dniu 19 czerwca 1951 r. w Londynie (SOFA), *Umowę między Państwami Stronami Traktatu Północnoatlantyckiego a innymi państwami uczestniczącymi w Partnerstwie dla Pokoju dotyczącą statusu ich sił zbrojnych oraz jej Protokół dodatkowy*[210] (SOFA PdP) sporządzony w dniu 19 czerwca 1995 r. w Brukseli, jak również *Protokół dotyczący statusu międzynarodowego dowództw wojskowych*[211] sporządzony w dniu 28 sierpnia 1952 r. w Paryżu oraz dokument Komitetu Wojskowego NATO – *Zasady i polityka NATO dotycząca wsparcia ze strony państwa-gospodarza (MC334/2)*, a także Sojuszniczą Doktrynę i Procedury Połączonego Wsparcia Gospodarza przez Państwo (AJP-4.5). Na gruncie polskim problematykę wsparcia przez państwo-gospodarza reguluje głównie ustawa z dnia 23 września 1999 r. *o zasadach pobytu wojsk obcych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz zasadach przemieszczania się przez to terytorium*[212] oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 sierpnia 2000 r. *w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o umowach międzynarodowych*[213], uchwała nr 200/2005 Rady Ministrów z dnia 28 lipca 2005 r. *w sprawie związania Rzeczypospolitej Polskiej Porozumieniem Ogólnym między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Naczelnym Dowództwem Połączonych Sił Zbrojnych NATO w Europie oraz Kwaterą Naczelnego Sojuszniczego Dowódcy NATO do spraw Transformacji w sprawie zapewnienia wsparcia przez państwo-gospodarza dla operacji NATO prowadzonych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej poprzez podpisanie*. Szczegółowe regulacje zawarto w: decyzji 260 Ministra Obrony Narodowej z dnia 25 października 2001 r. *w sprawie wdrożenia w resorcie obrony narodowej koncepcji realizacji zadań wynikających z obowiązków państwa-gospodarza oraz państwa wysyłającego (HNS)*[214], decyzji nr 241 Ministra Obrony Narodowej z dnia 12 października 2001 r. *w sprawie procedury wydawania zgody na przemieszczanie się wojsk obcych przez terytorium Rzeczypospolitej Polskiej*[215] oraz w rozkazie nr 2/log/P4 Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego z dnia 4 stycznia

---

[209] DzU z 2000 r., nr 21, poz. 257.
[210] DzU z 1998 r., nr 97, poz. 605.
[211] DzU z 2000 r., nr 64, poz. 746.
[212] DzU z 1999 r., nr 93, poz. 1063.
[213] DzU z 2000 r., nr 79, poz. 891.
[214] DzUrz MON z 2001 r., nr 19, poz. 167.
[215] DzUrz MON z 2001 r., nr 18, poz. 161.

2002 r. *w sprawie wdrożenia w Siłach Zbrojnych RP systemu realizacji zadań wynikających z obowiązków państwa-gospodarza i państwa wysyłającego (HNS)* i Rozkaz nr 286/log/P4 Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego z dnia 4 września 2003 r. *w sprawie wydawania pozwoleń na marsze kolumn (pojazdów) Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej i wojsk obcych.* W związku z członkostwem w NATO należy brać pod uwagę możliwość przegrupowania i rozwinięcia sił sojuszniczych na terytorium Polski w przypadku realizacji zadań Sojuszu zarówno na obszarze Polski, jak i bezpośrednio poza granicami związanych z reakcją na zaistniałe zagrożenie lub w ramach ćwiczeń bądź komercyjnego korzystania z poligonów wojskowych.

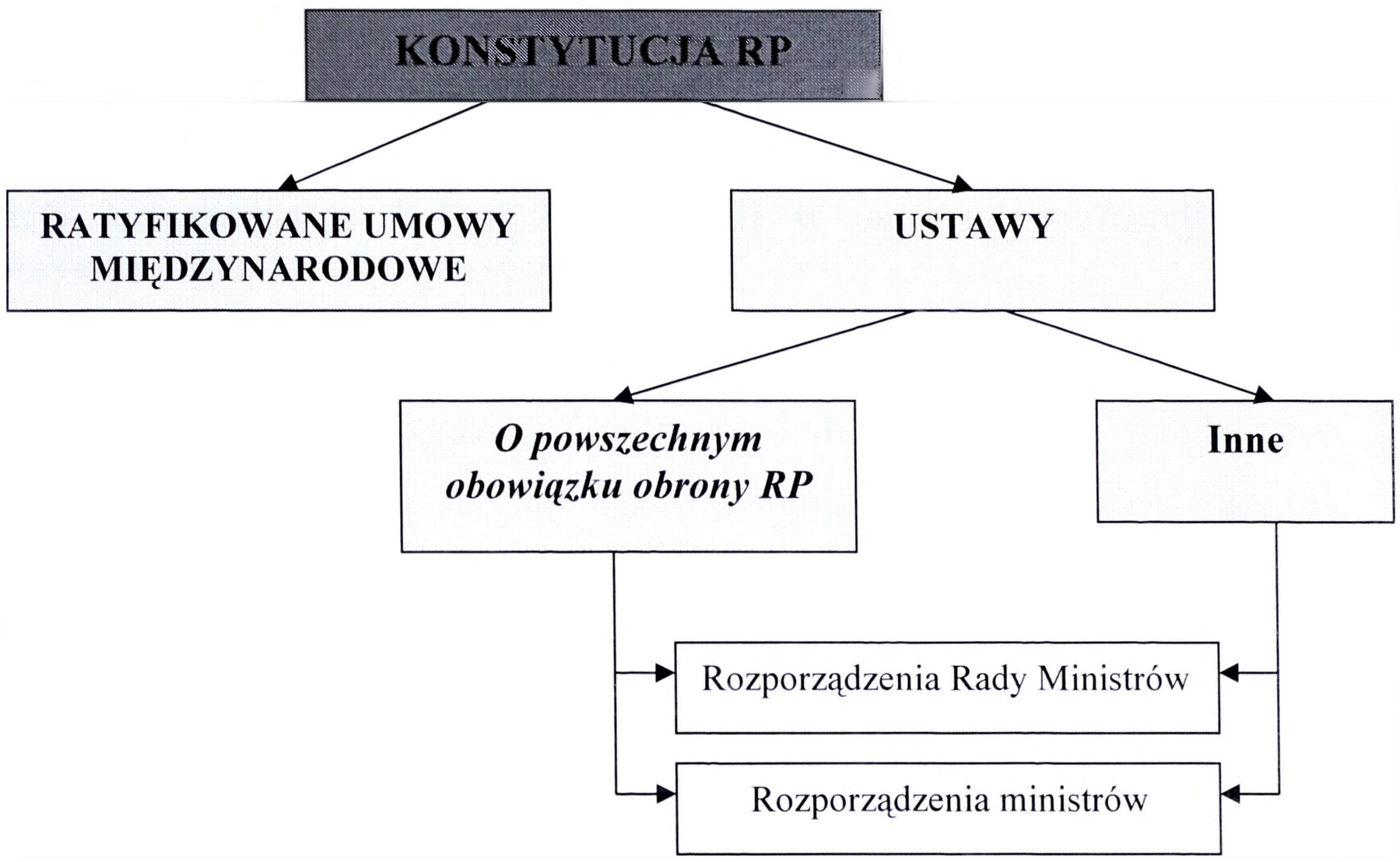
Z przygotowaniami obronnymi nierozerwalnie wiążą się również kwestie związane z utrzymywaniem rezerw państwowych. W krajach Unii Europejskiej za gromadzenie i gospodarowanie rezerwami materiałowymi odpowiedzialne są agencje, departamenty funkcjonujące w ramach ministerstw bądź instytucje działające pod ich nadzorem. Tworzenie i gospodarowanie rezerwami państwowymi jest sprawą narodową każdego państwa członkowskiego Wspólnoty Europejskiej, a decyzje w zakresie struktury rezerw państwowych podejmują uprawnione do tego organy w ramach swoich wewnętrznych kompetencji[216]. Na gruncie polskim problematykę rezerw państwowych reguluje ustawa z dnia 30 maja 1996 r. *o rezerwach państwowych*[217] oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 stycznia 1998 r. *w sprawie tworzenia, gospodarowania, dysponowania i finansowania rezerw państwowych, kontroli i tworzenia systemu informacyjnego o rezerwach gospodarczych.*

Problematyka przygotowań obronnych formacji uzbrojonych jest zagadnieniem złożonym. Złożoność wynika między innymi z ilości aktów prawnych regulujących omawianą tematykę, jak i różnej ich rangi (rysunek 7).

---

[216] Szerzej, A. Gutowska, *Perspektywy rezerw państwowych gospodarczych*, [w:] *Zaspakajanie potrzeb wojennych resortu spraw wewnętrznych i administracji,* red. nauk. R. Kulczycki, B. Wiśniewski, „BOINiSO MSWiA", Warszawa 2005, s. 72-77.

[217] DzU z 2007 r., nr 89, poz. 594.



Źródło: opracowanie własne.

Rys. 7. Źródła prawa powszechnie obowiązującego regulujące problematykę przygotowań obronnych formacji uzbrojonych

Dlatego też omówione w niniejszym podrozdziale akty prawne, z uwagi na obszerność problemu, tworzą katalog podstawowych przepisów stanowiących podstawę prawną podejmowania działań przez formacje uzbrojone w przedmiocie przygotowań obronnych. Uregulowanie problematyki obronności źródłami prawa powszechnie obowiązującego w sposób korzystny wpływa na realizację zadań obronnych przez wszystkie elementy systemu obronnego państwa. Szczegółowe regulacje prawne dotyczące przygotowań obronnych Policji zostaną omówione w rozdziale 4.2.

3. DOŚWIADCZENIA POLICJI W REALIZACJI ZADAŃ OBRONNYCH

3.1. Funkcje i organizacja Policji Państwowej w zakresie realizacji zadań obronnych w okresie międzywojennym

Do podstawowych zadań realizowanych przez państwo, od początku jego powstania należy utrzymanie spokoju, porządku i bezpieczeństwa publicznego. Współcześnie zadania te wykonują organy nazywane policją. Termin policja pochodzi od starogreckiego *politeia*, co oznaczało w pracach Arystotelesa urządzanie państwa. W średniowiecznej Francji termin *polic* oznaczał działalność władz zwierzchnich na rzecz porządku i dobrego bytu ich poddanych. W X-XII wieku w Polsce, podobnie jak w całej Europie, nie były jeszcze rozdzielone funkcje administracyjne, policyjne i sądownicze. Niektórzy urzędnicy książęcy (komes pałacowy, namiestnicy, kasztelanowie, justycjariusze) pełnili, obok wielu innych, funkcje policyjne. W późnym średniowieczu funkcję *quasi* policyjną o charakterze centralnym przejął marszałek (wielki i koronny), wykonując ją do końca I Rzeczypospolitej. Był odpowiedzialnym m.in. za bezpieczeństwo osobiste króla i jego otoczenia. Do jego zadań należało także poskramianie rozruchów, gwałtów i zamieszek, a także, jak to określono, utarczek czy obelg słownych. W wieku XIV słowo *politia* zaczyna odgrywać coraz większą rolę, zawierając w sobie treści dotyczące wzmocnienia władzy państwowej. Wywodzące się od tego słowa prawo policyjne staje się generalną normą, na której opiera się działalność panujących, co w konsekwencji prowadzi do powstania nowego typu państwa policyjnego[218].

Istotnymi elementami państwa jako organizacji stały się silna władza panującego i bezwzględne posłuszeństwo poddanych. W wiekach XVI – XVII, ze względu na szybki rozwój przestępczości pospolitej, w miastach zaczęto tworzyć straże miejskie i milicję. W pierwszej połowie XVIII wieku rolę aparatu policyjnego pełniła także straż marszałkowska, która straciła pierwotną funkcję ochrony osobistej króla. W okresie panowania Stanisława Augusta Poniatowskiego próbowano zreformować organy policyjne. W 1775 roku utworzono Departament Policji, nad którym pieczę sprawował marszałek wielki. Był to pierwszy organ państwowy

---

[218] Zob. M. Szczaniecki, *Powszechna historia państwa i prawa*, PWN, Warszawa 1973, s. 264-265.

nadzorujący działalność organizacji policyjnych na terenie całego kraju. W 1791 roku, w czasie obrad Sejmu Wielkiego, powołano Komisję Policji Obojga Narodów, która przejęła zwierzchnictwo nad całością spraw bezpieczeństwa i porządku wewnętrznego w kraju. W jej gestii znalazły się sprawy policji kryminalnej, porządkowej, obyczajowej, sanitarnej i opieki społecznej. Okres niewoli uniemożliwił kontynuowanie własnych tradycji w dziedzinie służb policyjnych. Już w początkowym okresie pierwszej wojny światowej podjęto działania w celu tworzenia polskich struktur policyjnych. W Warszawie ukształtował się Centralny Komitet Obywatelski oraz Komitet Obywatelski miasta stołecznego Warszawy. Organami wykonawczymi komitetów obywatelskich zostały straże obywatelskie, na czele, których stało prezydium oraz komendantura. W ramach komendantury powołano kancelarię główną oraz wydziały: zewnętrzny, miejscowy, wywiadowczo-kryminalny, prawny i intendentura, straż obyczajową, kasę i zarządy gmachu. W Łodzi, z uwagi na to, że organy obywatelskie nie były w stanie podołać coraz bardziej skomplikowanym zadaniom policyjnym powołano zawodową i płatną Straż Miejską. Po rozpoczęciu okupacji, w dniu 1 lutego 1916 roku na części ziem Królestwa Polskiego w miejsce Straży Obywatelskiej powołano Milicję Miejską jako organ porządkowy, podlegający władzom samorządowym, do której zadań należało utrzymanie porządku na ulicach. Była to formacja jednolicie umundurowana i uzbrojona w białą broń. W Krakowie, we wrześniu 1918 roku utworzono Milicję Obywatelską, przekształconą następnie w Małopolską Straż Obywatelską. Omawiając zadania policji w odradzającej się Polsce należy zaznaczyć, że powstające państwo rodziło się w atmosferze ogólnokrajowego entuzjazmu, a także tarć politycznych, rywalizacji i walki o władzę. Dlatego też ugrupowania polityczne tworzyły własne organizacje chroniące porządek i bezpieczeństwo, np. Straż Bezpieczeństwa Publicznego powołana przez Narodową Demokrację, Milicja Ludowa Polskiej Partii Socjalistycznej czy Milicja Ludowa Lubelskiej Rady Delegatów Robotniczych[219]. Ponadto powstały: Straż Ludowa, Straż Narodowa, Straż Obywatelska, Straż Policyjna Państwowa. Pod koniec I wojny światowej władze Niemiec i Austro-Węgier wyraziły zgodę na zorganizowanie polskiej władzy wykonawczej w postaci rady ministrów i poszczególnych resortów.

[219] http://www.wspol.edu.pl/.

Dekretem z dnia 3 stycznia 1918 roku powołano ministerstwo spraw wewnętrznych. Początkowo zagadnienia bezpieczeństwa publicznego stanowiły jedynie drobny wycinek zakresu kompetencji MSW. Bezpieczeństwem publicznym zajmował się wydział policji znajdujący się w sekcji administracyjnej. Obok spraw porządkowych resort spraw wewnętrznych zajmował się przestępczością kryminalną i polityczną. Minister spraw wewnętrznych odpowiedzialny był za bezpieczeństwo i spokój publiczny w całym państwie.

W tym miejscu należy wymienić akty prawne uchwalone w okresie narodzin polskiej państwowości, które regulowały problematykę działania państwa w sytuacjach wyjątkowych, jeszcze w okresie, w którym nie została powołana jednolita formacja policyjna. Były to dekrety z dnia 2 stycznia 1919 roku: *o wprowadzeniu stanu wyjątkowego*[220] oraz *o używaniu wojska w wypadkach wyjątkowych*[221]. Zgodnie z tym pierwszym, rada ministrów na wniosek ministra spraw wewnętrznych mogła wprowadzić na czas nie dłuższy niż trzy miesiące stan wyjątkowy w każdej miejscowości, w której ze względu na bezpieczeństwo publiczne zastosowanie tego środka było nieodzowne. W trakcie ogłoszonego stanu wyjątkowego minister spraw wewnętrznych lub wyznaczony przez niego nadzwyczajny komisarz miał prawo do wydawania nadzwyczajnych rozporządzeń w przedmiocie utrzymania bezpieczeństwa publicznego. Mógł on również zabraniać organizacji wieców, zebrań, zgromadzeń publicznych oraz pochodów, zarządzać rewizje oraz internować osoby, których działalność zagrażała bezpieczeństwu i spokojowi publicznemu. W przypadku organizacji, wbrew zakazowi, zebrań, wieców i zgromadzeń do ich rozproszenia można było użyć wojska. Ponadto z dniem ogłoszenia w danej miejscowości stanu wyjątkowego tworzono doraźne sądy wojskowe. Dekretem z dnia 7 lutego 1919 r. wprowadzono zmiany w dekrecie *o stanie wyjątkowym*. Dokonano m.in. zmian w zakresie sądownictwa wyjątkowego poprzez wprowadzenie, z dniem ogłoszenia w danej miejscowości stanu wyjątkowego, wojennych sądów doraźnych, którym podlegała zarówno ludność cywilna jak i wojskowi. Natomiast w dekrecie *o używaniu wojska w wypadkach wyjątkowych*

---

[220] DzP PP z 1919 r., nr 1, poz. 79.
[221] DzP PP z 1919 r., nr 1, poz. 80.

stwierdzono, że minister spraw wewnętrznych czuwa nad utrzymaniem ładu i porządku w państwie, a w przypadkach szczególnych może występować z wnioskiem o użycie wojska. Chodziło m.in. o użycie siły zbrojnej do rozpraszania nielegalnych wieców, manifestacji i pochodów. W województwie sprawami utrzymani bezpieczeństwa i porządku publicznego zajmował się wojewoda, a w powiecie starosta. Rozwinięcie postanowień dekretu stanowiło rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 kwietnia 1919 roku *o sposobie użycia wojska dla zabezpieczenia porządku publicznego*[222]. W rozdziale pierwszym omówiono ogólne zasady użycia wojska do pomocy władzom cywilnym. W myśl przepisów w nim zawartych, udzielenie pomocy wojskowej mogło nastąpić jedynie na rozkaz dowódcy właściwego Okręgu Generalnego dla celów zapobiegawczych i ratowniczych podczas klęsk żywiołowych, dla przeciwdziałania lub stłumienia zbiorowych aktów gwałtu publicznego, zbrojnych wystąpień przeciw Państwu, bezpieczeństwu życia lub mienia obywateli oraz we wszystkich innych sytuacjach przewidzianych prawem. Z kolei rozdział drugi i trzeci określał tryb postępowania wojska w czasie wystąpienia rozruchów, a rozdział czwarty zasady użycia broni podczas ich tłumienia. Zgodnie z rozporządzeniem, „[...] siła wojska ma być tak silna, aby dawała pod każdym względem rękojmię, że zadanie spełnione zostanie i honor oręża nie zostanie narażony na szwank"[223]. Zasadniczo, pomoc wojska miała na celu ochronę władzy publicznej i ich organów oraz zapewnić bezwzględny posłuch społeczeństwa, a nie pełnić funkcji przypisanych bezpośrednio policji, co podkreślono w art. 17. Ponadto zobowiązano dowództwo wojskowe do stosowania w celu przerywania rozruchów wszelkich możliwych środków tak, aby uniknąć użycia broni i niepotrzebnego rozlewu krwi. Z kolei zgodnie z art. 23 wojsko miało obowiązek użycia broni w trakcie rozruchów lub manifestacji mającej charakter rozruchów na wyraźne i umotywowane żądanie uprawnionych przedstawicieli władzy cywilnej, w każdym wypadku, kiedy uprzednie wezwanie do przywrócenia stanu prawnego pozostawało bez skutku, a dowódca oddziału wojska uznał tego rodzaju interwencję za konieczną. Użycie broni miało na celu zupełne rozpędzenie tłumu i schwytanie podżegaczy. Ponadto broni można było

---

[222] DzP PP z 1919 r., nr 35, poz. 276.

[223] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 kwietnia 1919 r. *o sposobie użycia wojska* ..., art.16.

użyć w przypadku ataku na oddział lub w przypadku utrudniania realizacji przez wojsko zadań, do których zostało ono skierowane.

Postanowienia dekretu *o wprowadzeniu stanu wyjątkowego* wycofała ustawa z dnia 25 lipca 1919 roku *w przedmiocie zapewnienia bezpieczeństwa Państwa i utrzymania porządku publicznego w czasie wojny*[224]. W polskim prawodawstwie, do czasu uchwalenia konstytucji marcowej, przestało obowiązywać pojęcie „stan wyjątkowy", które zastąpiono określeniem „czas wojny". W czasie wojny dla zapewnienia bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego rada ministrów mogła upoważnić ministra spraw wewnętrznych do wydawania zarządzeń wyjątkowych ograniczających prawa obywatelskie. Rozporządzenia ministra mogły dotyczyć wysiedlenia z granic państwa cudzoziemców, których obecność zagrażała bezpieczeństwu kraju lub jego porządkowi publicznemu, pozbawienia wolności na okres do trzech miesięcy osób, które swoją działalnością lub poprzez przygotowanie do takich działań szkodziły lub zagrażały państwu. Minister spraw wewnętrznych mógł również, jeżeli wymagał tego interes państwa, zarządzić konfiskatę czasopism, rewizję i poszukiwania, a także mógł zawiesić działalność wydawnictw zagrażających interesom państwa. Ponadto organizację manifestacji ulicznych, pochodów i zebrań pod gołym niebem uzależniono od uprzedniego uzyskania zezwolenia właściwych władz, a w przypadku organizacji zebrań w zamkniętych pomieszczeniach należało powiadomić na 48 godzin przed planowanym ich rozpoczęciem władzę policyjną o celu, miejscu, dniu i godzinie takiego zebrania. Wówczas policja miała prawo wysłania dwóch swoich przedstawicieli na takie zebranie celem kontroli jego przebiegu. Wymienione ograniczenia nie dotyczyły działalności prowadzonej przez posłów. Upoważniono także ministra spraw wewnętrznych do wydawania rozporządzeń zmierzających do utrwalenia bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego poprzez zapewnienie ciągłości i prawidłowości pracy poczty, telegrafów, telefonów, kolei, tramwajów oraz wszelkich innych urządzeń, mających istotne znaczenie dla zaspokojenia koniecznych potrzeb ludności, a także poprzez zapewnienie normalnego funkcjonowania zakładów i urzędów rządowych i samorządowych, a w szczególności biur, składów oraz zakładów wojskowych.

---

[224] DzP PP z 1919 r., nr 61, poz. 364.

Wykonanie postanowień zarządzeń wyjątkowych powierzono właściwej miejscowo władzy administracyjnej, z wyjątkiem wysiedlania cudzoziemców z granic państwa, co leżało w kompetencji ministra spraw wewnętrznych. Ustawa z dnia 25 lipca 1919 roku wybrała typ cywilnego stanu wyjątkowego, upoważniając ministra spraw wewnętrznych do wydawania zarządzeń wyjątkowych, ograniczających prawa obywatelskie. Wielką wagę w ustawie ma zapis, że stan wyjątkowy jest dopuszczalny tylko w czasie wojny. Autorzy tego postanowienia nie uwzględnili tego, że stan wyjątkowy może być potrzebny także w czasie pokoju[225]. Istotną cechą ówczesnych rozwiązań był obowiązek utrzymania stałej gotowości wojska do udzielania wsparcia władzom cywilnym. Ponadto, *Regulamin służby wewnętrznej*, wprowadzony do użytku rozkazem Ministra Spraw Wojskowych z dnia 23.11.1925 r. nakazywał wszystkim dowódcom oddziałów i oddziałów terytorialnych traktowanie tej działalności jako jednej z najważniejszych dziedzin funkcjonowania sił zbrojnych w czasie pokoju[226].

Po odzyskaniu prze Polskę niepodległości dążono do utworzenia jednolitej formacji policyjnej. W dniu 5 grudnia 1918 roku Józef Piłsudski podpisał dekret *o organizacji państwowej Milicji Ludowej Polskiej Partii Socjalistycznej*[227]. W myśl artykułu 1, Milicja Ludowa miała być organizacją o charakterze wojskowym, zależną bezpośrednio od ministra spraw wewnętrznych, powołaną dla ochrony i zapewnienia spokoju i bezpieczeństwa ludności miast i wsi oraz walki z wszelkimi przejawami bezwładu społecznego. W działalności Milicji Ludowej przeważały zadania dotyczące aspektów wewnętrznych bezpieczeństwa państwa i w tym sensie oddziały tej formacji stanowiły zalążek wojsk wewnętrznych[228]. Nastąpiło wówczas rozwiązanie wszystkich ochotniczych i obywatelskich służb porządkowych. W styczniu 1919 roku Naczelnik Państwa podpisał dekret *o organizacji Policji Komunalnej*[229], opartej na jednostkach Milicji Miejskiej. Jej zadaniem było zapewnienie bezpieczeństwa publicznego oraz wykonywanie poleceń władz państwowych i samorządowych. Mimo podejmowanych

---

225 Z. Cybichowski, *Polskie Prawo Państwowe*, Warszawa 1925, t.1, s. 164.

226 K. Gąsiorek, *Aspekty prawne i organizacyjne wojskowego wsparcia władz cywilnych i społeczeństwa w II Rzeczypospolitej i w okresie drugiej wojny światowej*, [w:] *Wojskowe wsparcie władz cywilnych i społeczeństwa*, red. K. Gąsiorek, W. Kitler, AON, Warszawa 2005, s. 76.

227 DzP PP z 1918 r., nr 18, poz. 53.

228 Szerzej, A. Leinwald, *Pogotowie bojowe i Milicja Ludowa w Polsce 1917-1919*, Warszawa 1972, s. 69.

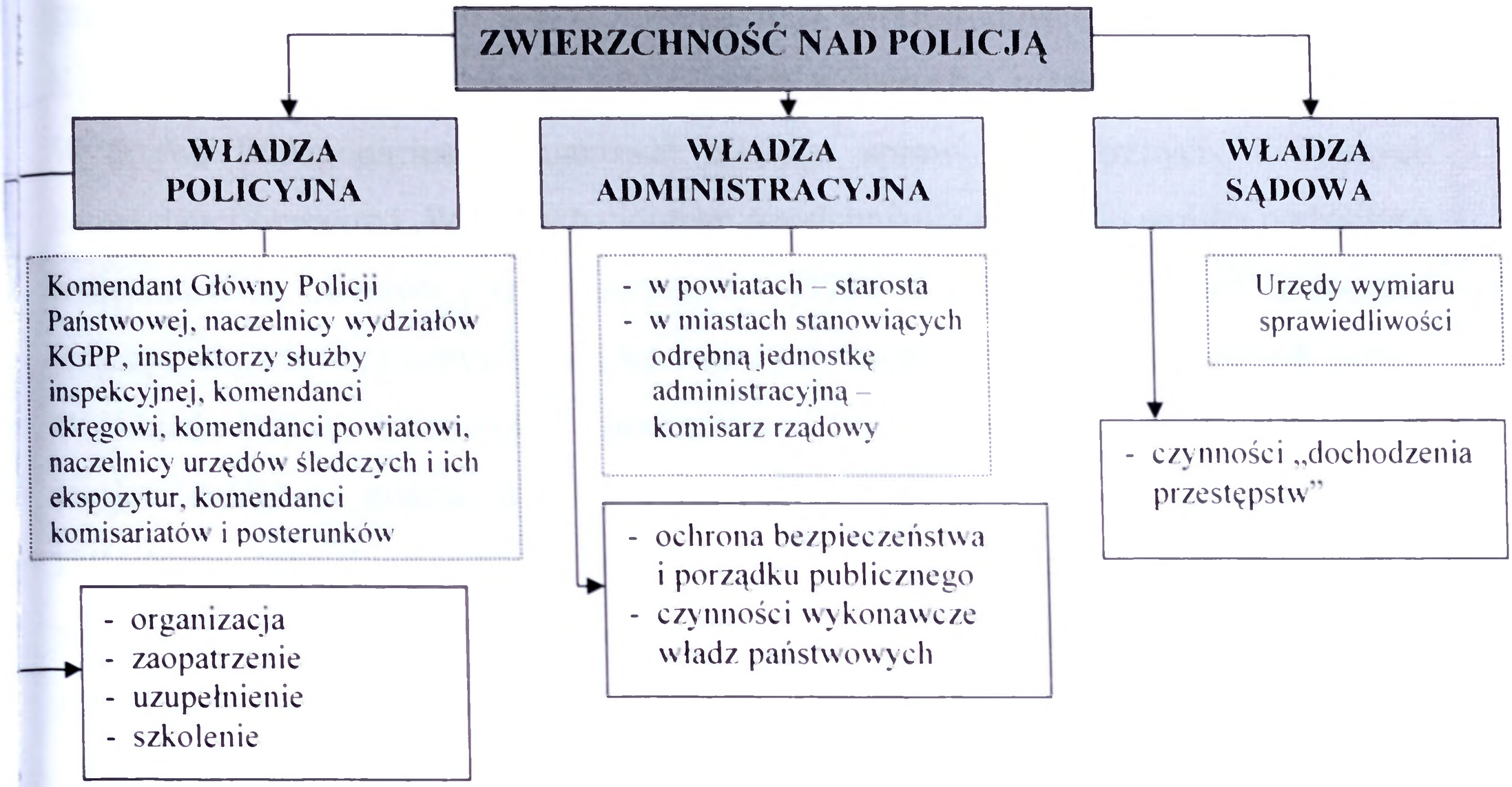
229 DzP PP z 1919 r., nr 5, poz. 98.

działań istniała nadal potrzeba stworzenia jednolitego i ogólnopaństwowego organu policyjnego. W pierwszej wersji miała to być „Straż Bezpieczeństwa". W efekcie Sejm Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 24 lipca 1919 r. uchwalił ustawę *o Policji Państwowej*[230]. Przyjęto wówczas, że ma to być akt prawny zwięzły, podejmujący jedynie fundamentalne zasady ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego oraz organizacji policji. Sprawy miały szczegółowe regulować zarządzenia MSW oraz okólniki i rozkazy komendanta głównego. Zgodnie z ustawą Policja Państwowa stanowiła organizację służby bezpieczeństwa, powołaną do wykonywania wszelkich czynności z zakresu policji: administracyjnej, bezpieczeństwa i sądowej, będącą jednocześnie organem wykonawczym władz państwowych i samorządowych. Przy czym podstawową sferą jej aktywności było wykonywanie zadań i czynności w dziedzinie określanej mianem policji bezpieczeństwa rozumianej jako całokształt działań podejmowanych przez państwowe organy bezpieczeństwa na rzecz „zapobiegania i niedopuszczania niebezpieczeństw wszelkiego rodzaju grożących państwu, społeczeństwu lub poszczególnym osobom, spowodowanych występną działalnością oddzielnych jednostek lub zorganizowanych zrzeszeń"[231]. Działanie Policji Państwowej obejmowało swym zasięgiem cały kraj za wyjątkiem województwa śląskiego, gdzie działała Policja Województwa Śląskiego (była oddzielona z uwagi na status autonomiczny tego województwa). Obie policje były identycznie zorganizowane i umundurowane. Naczelną zasadą dotyczącą tych policji było ich podporządkowane administracji państwowej. Na szczeblu centralnym podlegała ministrowi spraw wewnętrznych, jako nadrzędnej cywilnej władzy administracyjnej, na szczeblu terenowym - wojewodom i starostom (rysunek 8).

---

[230] DzP PP z 1919 r., nr 61, poz. 363.

[231] M. Waśkowski, *Podręcznik prawa administracyjnego z uwzględnieniem zasad prawa państwowego dla szkół policyjnych*, Warszawa 1922, s. 119-120.



Źródło: opracowanie własne na podstawie: M. Mączyński, *Policja Państwowa w II Rzeczypospolitej*, „Księgarnia Akademicka", Kraków 1997, s. 43.

Rys. 8. Zakres zwierzchności nad Policją na podstawie ustawy o Policji Państwowej z dnia 24.07.1919 r.

W 1922 Policja Państwowa stała się służbą bezpieczeństwa obejmująca swym działaniem cały kraj. Zgodnie z ustawą, do zadań Policji Państwowej należała ochrona bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego. Miała odgrywać w tej dziedzinie rolę organów wykonawczych władz państwowych. Organizacja policji została dostosowana do podziału sądowego kraju. Władzę naczelną pełnił komendant główny, zależny od ministra spraw wewnętrznych[232]. Na szczeblu województwa działały komendy okręgowe[233]. Cały kraj został podzielony na okręgi policyjne, które stanowiły II instancję władz policyjnych. Podstawową jednostką administracyjną był powiat, w związku z tym okręgi dzieliły się na rejony powiatowe z komendami powiatowymi. Najmniejszymi komórkami były komisariaty obejmujące całe miasta lub jego dzielnice oraz posterunki działające na terenie gminy, jej części lub kilku

---

[232] Szerzej, A. Misiuk, *Od MSW do Posterunku PP. Dzieje ustroju organów policyjnych i administracyjnych w II RP w latach 1919-1926*, Szczytno 1988.

[233] 27 grudnia 1924 r. na podstawie rozporządzenia Prezydenta RP *o reorganizacji Okręgowych Komend Policji Państwowej* (DzU RP z 1924 r., nr 114, poz. 1014) zniesiono okręgowe komendy Policji Państwowej. Na czele policji w województwie stanął komendant wojewódzki. W marcu 1925 sprecyzowano kompetencje komendantów wojewódzkich, jak również utworzono komendy wojewódzkie Policji Państwowej.

gmin[234]. Na czele komend stali komendanci, a komisariatów - komisarze policyjni. Korpus policyjny podzielono na dwie grupy: wyższych i niższych funkcjonariuszy. Wyższych funkcjonariuszy mianował minister spraw wewnętrznych, a niższych komendanci okręgowi. W ramach ciągłego upodabniania policji do wojska podzielono policjantów na oficerów i szeregowych, a w 1936 r. na mocy dekretu[235] utworzono trzecią kategorię – pracowników kontraktowych, kandydatów na szeregowych policji. W skład Policji Państwowej początkowo wchodziło 6 komend okręgowych (wojewódzkich) - miasta Warszawy oraz województw: warszawskiego, łódzkiego, kieleckiego, lubelskiego i białostockiego. Do 1925 roku utworzono szesnaście komend wojewódzkich i Komendę Główną Policji Województwa Śląskiego. W 1927 roku funkcjonowały już 273 komendy powiatowe. Struktura organizacyjna Komendy Głównej Policji Państwowej (KG PP), organu pomocniczego bezpośredniego przełożonego wszystkich funkcjonariuszy tj. Komendanta Głównego Policji Państwowej, była wielokrotnie reformowana. Utworzono ją na mocy okólnika ministra spraw wewnętrznych z dnia 14 lipca 1919 roku[236] zanim jeszcze Sejm przyjął ustawę *o Policji Państwowej.* Komenda Główna powstała na skutek przekształcenia dotychczas istniejącej Naczelnej Inspekcji Policji Komunalnej. Z uwagi na zwięzłość zapisów w wymienionym okólniku, szczegółowe zasady organizacji KG PP minister spraw wewnętrznych określił w dokumencie wydanym 11 września 1919 roku[237]. Na czele Komendy Głównej Policji Państwowej postawiono komendanta głównego, a strukturę organizacyjną oparto na czterech wydziałach kierowanych przez naczelników. W kolejnych latach struktura organizacyjna ulegała dalszym przeobrażeniom. Warto zaznaczyć, że w 1928 roku na skutek „uwojskowienia" policji, rozkazem wewnętrznym Komendanta Głównego nr 98 z dnia 12 marca zorganizowano samodzielny referat mobilizacyjno-obronny, który w 1931 roku został przekształcony w samodzielny referat wojskowy. Ostateczny model KG PP został przyjęty w 1938 roku. Wówczas KG PP składała się z pięciu wydziałów[238], inspekcji,

---

234 B. Wasiutyński, *Ustrój władz administracyjnych rządowych i samorządowych*, Poznań 1937, s.76

235 Dekret prezydenta RP z dnia 17.04.1936 r. w *sprawie zmiany przepisów o Policji Państwowej*, DzURP z 1936 r., nr 28, poz. 226.

236 DzU MSW z 1919 r., nr 40, poz. 549.

237 DzU MSW z 1919 r., nr 46, poz. 671.

238 Wydział I - Organizacyjno-Szkoleniowy, Wydział II – Gospodarczy, Wydział III – Personalny, Wydział IV - Centrala Służby Śledczej, Wydział V - Dowodzenia Ogólnego.

samodzielnego referatu wojskowego i sekretariatu. Jednocześnie w miejsce zastępcy komendanta głównego utworzono funkcję szefa sztabu, który bezpośrednio kierował pracą kilku komórek organizacyjnych komendy tworzących sztab. Kolejnym przejawem „uwojskowienia" było wydanie przez ministra spraw wewnętrznych zarządzenia z dnia 20 stycznia 1938 r., na podstawie którego utworzono Wydział V Dowodzenia Ogólnego[239], składający się z referatów: taktycznego, specjalnego i ogólnego. Miał on m.in. za zadanie kierowanie policyjnymi oddziałami prewencji w skali całego kraju. Zadania oddziałów prewencji w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego zostały omówione w dalszej części podrozdziału.

Podsumowując, pod względem organizacyjnym Policję Państwową charakteryzowały dwa czynniki: oparcie jej struktury wewnętrznej oraz sposobu szkolenia kadr na wzorze wojskowym oraz oparcie jej podziału terytorialnego na podziale administracyjnym państwa.

Z uwagi na to, że ustawa *o Policji Państwowej* powstała w czasie, gdy struktura administracji wewnętrznej państwa nie była jeszcze całkowicie ustalona, a poza tym nabyte doświadczenie wymagało uzupełnienia licznych spraw[240], dlatego zastąpiono ją rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 marca 1928 roku *o Policji Państwowej*[241]. W rozporządzeniu mającym moc ustawy na pierwszym miejscu zawarto problemy organizacyjne formacji. Policja Państwowa stała się „[...] jednolitym, zorganizowanym na wzór wojskowy korpusem przeznaczonym do utrzymania bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego"[242]. W ten sposób podkreślono wojskowy charakter Policji Państwowej, na którą nałożono nowe obowiązki m.in. w zakresie obrony państwa i współdziałania z instytucjami wojskowymi. Na podstawie art. 28 cyt. rozporządzenia „w razie częściowej lub całkowitej mobilizacji, albo w innych wypadkach, w których ze względu na interes obrony Państwa Rada Ministrów uzna to za konieczne, Policja Państwowa z chwilą ogłoszenia mobilizacji względnie od dnia wskazanego uchwałą Rady Ministrów, staje się z mocy samego prawa częścią sił zbrojnych państwa i wchodzi w ich skład, jako

---

[239] Szerzej, A. Misiuk, *Policja Państwowa 1919-1939*, PWN, Warszawa 1996, s. 158 – 195.
[240] G. Gryz, *Specyficzna służba przedwojennego policjanta*, „Miesięcznik Policja 997" 2004, wyd. 13.
[241] DzU RP z 1928r., nr 28, poz. 27.
[242] Rozporządzenie *o Policji Państwowej...*, art. 1.

wojskowy korpus służby bezpieczeństwa". Za przypisaniem Policji Państwowej wymienionej roli przemawiało wiele czynników, spośród których do najistotniejszych należały[243]:

- doświadczenie w działaniach z zakresu służby bezpieczeństwa, co zwalniało armię z przygotowania i szkolenia własnych specjalistycznych jednostek i formacji, za wyjątkiem kontrwywiadu wojskowego;
- dysponowanie kadrą wyposażoną w niezbędne w tego typu działaniach uzbrojenie[244] i praktyczne umiejętność wykorzystania jego walorów technicznych, co umożliwiało natychmiastowe podjęcie przez funkcjonariuszy policji zadań wyznaczonych im w wojskowych planach mobilizacyjnych;
- dobre wyposażenie w środki transportu oraz środki łączności radiowej, co stwarzało podstawy do jej znacznej potencjalnej operatywności w zakresie działalności antydywersyjnej i służby porządkowej na ciągach komunikacyjnych;
- dysponowanie przez Policję Państwową własną służbą aprowizacyjno-kwatermistrzowską oraz pozostawanie większości funkcjonariuszy policji w służbie mundurowej, co w warunkach mobilizacji alarmowej nie było bez znaczenia[245].

Zgodnie z założeniem zmierzającym do unifikacji policyjnych i wojskowych struktur organizacyjnych i kadrowych, celem zapewnienia ich współdziałania w ramach systemu obronnego wprowadzono również radykalne zmiany w procesach uzupełnienia i wyszkolenia Policji Państwowej. Przyjmując wojskowy charakter organizacyjny Policji Państwowej dokonano zmian w przedmiocie stosunków służbowych, przepisów dyscyplinarnych i podziału przełożonych. W miejsce dotychczasowego podziału na wyższych i niższych funkcjonariuszy wprowadzono podział na oficerów i szeregowych Policji Państwowej stosując nazewnictwo obowiązujące w siłach zbrojnych. Wprowadzone w tym zakresie zmiany miały

---

[243] M. Mączyński *Policja Państwowa w II Rzeczypospolitej*, „Księgarnia Akademicka Wydawnictwo Naukowe", Kraków 1997, s. 129.

[244] Policja Państwowa posiadała karabiny i karabinki „Manlicher" wz. 95 (kal. 8 mm), rewolwery „Nagant" wz. Ng. 30 (kal. 7,62 mm) oraz pistolety szybkostrzelne „Suomi" (kal. 9 mm). Ponadto policja dysponowała pistoletami: „Parabelum" wz. 1900/08, „Mauser" (kal. 7,65 mm), „Ostigis" (kal. 7,65 mm), „Steyer" (kal. 8 i 9 mm). Wymienione uzbrojone było uzupełnione karabinami „Mosin" wz. 91/98/25, ręcznymi i ciężkimi karabinami maszynowymi: „Thompson", „Chaurichat", „Levis" i „Schwarzlosse". Tuż przed wybuchem II wojny światowej Policja Państwowa została wyposażona w ręczne karabiny maszynowe typu „Browning".

[245] Szerzej, W. Chejmanowski, *Jakie nakłada na policjanta obowiązki nowa ustawa o Policji Państwowej?*, „Na posterunku" 1928, nr 19, s. 289.

z jednej strony charakter radykalny i zasadniczy wprowadzając bowiem innowację w podziale funkcjonariuszy, z drugiej jednak strony nie można nazwać ich rewolucyjnymi, gdyż nie zmieniały np. nazewnictwa poszczególnych stopni policyjnych[246]. Zawarcie zapisów dotyczących obronności państwa w rozporządzeniu dotyczącym organizacji Policji Państwowej stanowiło o wzrastającej roli wojska w życiu państwa, do czego zmierzał marszałek Józef Piłsudski.

Następstwem wprowadzonych zmian było rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 28 października 1933 r. *o uposażeniu oficerów i szeregowych Policji Państwowej i Straży Granicznej*[247], na podstawie którego podzielono funkcjonariuszy na jedenaście grup uposażeniowych ściśle powiązanych z dwunastoma stopniami służbowymi. W związku z tym większość stopni policyjnych uzyskała swoje odpowiedniki wojskowe.

Należy podkreślić, że w działaniach Policji Państwowej obowiązywała zasada apolityczności wyrażona w zapisie: „[...] wszyscy funkcjonariusze Policji Państwowej bez wyjątku mają zachować bezwzględną obiektywność pod względem politycznym. Policjantom wzbronione jest postępowanie lub zachowanie się, które mogło wzbudzić podejrzenie, że działają na korzyść i szkodę tego lub innego ugrupowania politycznego, apolityczność policjanta ma znajdować odzwierciedlenie nie tylko w jego wystąpieniach służbowych, ale także w zachowaniu się poza służbą". Zatem, podobnie do obecnych regulacji prawnych, funkcjonariusze policji nie mogli być członkami partii politycznych. Nie mniej jednak Policja Państwowa była zainteresowana wszelkimi przejawami życia publicznego i społecznego kraju, co w sposób naturalny nabierało charakteru politycznego. W 1925 roku ministrowi spraw wewnętrznych przypisano nadzór m.in. nad Komendą Główną Policji Państwowej i Korpusem Ochrony Pogranicza. Za zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego w terenie odpowiedzialny był, jako przedstawiciel rządu, wojewoda oraz starosta, podlegający bezpośrednio wojewodzie, jednocześnie zwierzchnik komendanta powiatowego Policji Państwowej[248]. Wojewoda stał się nie

---

[246] M. Mączyński *Policja Państwowa w II...*, s. 131.
[247] DzU RP z 1933 r., nr 86, poz. 666.
[248] *Historia ministerstwa,* na http://www.mswia.gov.pl/portal/pl/16/61/.

tylko szefem administracji ogólnej, ale również głównym przedstawicielem rządu w województwie.

Omawiając rolę policji w systemie obronnym państwa należy przedstawić związki Policji Państwowej z organami wojskowymi. W zakresie spraw kontrwywiadowczych i zwalczania wszelkiego rodzaju szpiegostwa, zarówno politycznego jak i przemysłowego. Policja Państwowa od początku powołania współpracowała z organami wojskowymi. Pierwotnie niekwestionowanym liderem w tej dziedzinie były organy wywiadu i kontrwywiadu wojskowego, przede wszystkim z uwagi na posiadane doświadczenie operacyjne i organizacyjne, którego wówczas brakowało cywilnym służbom bezpieczeństwa. Stąd też policji przypisano jedynie rolę pomocniczą i współpraca dotyczyła głównie wymiany informacji[249]. W 1921 roku wojsko przekazało część swych kompetencji w zakresie służby kontrwywiadowczej organom cywilnym, w tym policji. Pomimo formalnego przekazania policji zadań z zakresu „defensywy politycznej" wojsko nadal prowadziło w tej dziedzinie aktywną działalność ograniczając się wyłącznie do spraw ściśle związanych z wojskowością i obronnością państwa. W okólniku ministra spraw wewnętrznych z dnia 31.05.1922 r. przypisano Policji Państwowej pozycję głównego i podstawowego podmiotu w walce z działalnością antypaństwową na terenie całego kraju oraz określono zasady współpracy między Oddziałem II Sztabu Generalnego Wojska Polskiego a cywilnymi organami bezpieczeństwa. W efekcie Policję Państwową zobligowano m.in. do: zwiększenia skuteczności wywiadu policyjnego prowadzonego wobec osób przebywających w kraju stale lub czasowo; prowadzenia obserwacji lub inwigilacji osób, co do których Oddział II Sztabu Generalnego WP lub jego ekspozytury dostarczą materiału obciążającego; powiadamiania o każdym wypadku natrafienia na ślad szpiegostwa wojskowego i umożliwienia wglądu do akt, zawierających materiały w sprawach o szpiegostwo. Policja nadal miała spełniać rolę pomocniczą wobec wywiadu i kontrwywiadu wojskowego. Ponadto funkcjonariusze policji, prócz inwigilowania obywateli i przedstawicieli dyplomatycznych Rosji Radzieckiej podejrzanych o szpiegostwo, realizowali zadania specjalne, takie jak dbanie

---

[249] Szerzej, A. Pepłoński, *Ministerstwo Spraw Zagranicznych Oddział II oraz formacje ochrony granicy wobec ruchu komunistycznego w Polsce (1918 – 1926)*, „Z pola walki" 1985, nr 1. s. 93.

o bezpieczeństwo osobiste członków rządu oraz innych dygnitarzy państwowych. Ochrona sprowadzała się do zapewnienia bezpieczeństwa osobom chronionym podczas uroczystości publicznych, przejazdów, jak również w życiu prywatnym. Spośród funkcjonariuszy Okręgowego Urzędu Policji Politycznej m. st. Warszawy stworzono specjalną brygadę ochronną prezydenta RP, której zadaniem było zapewnienie bezpieczeństwa prezydenta w miejscu stałego lub czasowego pobytu. Tworzono również doraźne brygady ochronne, rekrutowane spośród miejscowych funkcjonariuszy Policji Politycznej, w miejscowościach gdzie odbywać się miały uroczystości z udziałem głowy państwa lub innych przedstawicieli władz centralnych. W celu realizacji tak szerokiego wachlarza zadań policja dysponowała i wykorzystywała specjalne metody i środki pracy kontrwywiadowczej: śledcze oraz operacyjne[250]. W okresie tym organy defensywy politycznej Policji Państwowej podejmowały się szeregu zadań kontrwywiadowczych, jak np. zwalczanie dywersji, sabotażu. Przy czym działania te wykonywane były pod nadzorem i kontrolą organów wojskowych[251]. Po 1926 roku rozpoczął się proces przejmowania całości kompetencji przez Oddział II. W miarę upływu czasu, kierownicy ekspozytur Oddziału II stawali się głównymi organizatorami służby defensywnej na terenie województwa i powiatu, co często prowadziło do konfliktów kompetencyjnych. W 1934 roku, prawdopodobnie na skutek braku współdziałania resortu spraw wewnętrznych z wywiadem wojskowym, doszło do zamachu, a w efekcie do śmierci ówczesnego ministra spraw wewnętrznych Bronisława Pierackiego[252]. W śledztwie okazało się, że MSW wiedziało o przygotowywanym przez Ukraińców zamachu i nie poczyniło żadnych kroków, by temu zapobiec. Na mocy rozporządzenia Prezydenta RP z 24 października 1934 r *o niektórych przestępstwach przeciwko bezpieczeństwu Państwa*[253] organy policyjne zostały zobowiązane do ścisłego współdziałania z Oddziałem II Sztabu Głównego w sprawach ujawniania i ścigania przestępstw polegających na szpiegostwie. Ponadto policja podobnie jak i inne instytucje państwowe, została uwikłana w polityczne konflikty. Funkcjonariuszy Policji Państwowej kierowano do

---

[250] A. Misiuk, *Policja Państwowa* ..., s. 282-283.
[251] M. Mączyński, *Policja Państwowa w II*..., s.245.
[252] Szerzej, J. Żeleński, *Zabójstwo ministra Pierackiego*, „Zeszyty historyczne" 1973, z. 25.
[253] DzU RP z 1934 r., nr 94, poz. 851.

pełnienia służby ochronnej w obozie w Berezie. Obsługę obozu stanowili w większości młodzi absolwenci szkół policyjnych dla posterunkowych. W latach trzydziestych w obozie w Berezie służyło kilkudziesięciu policjantów, tuż przed wojną, kiedy obóz był przepełniony internowanymi - około 300. Od wiosny 1939 r. do służby w obozie kierowano także policjantki. Funkcjonariusze mieli za zadanie „uprzykrzać" psychicznie i fizycznie życie więźniom. Wielu młodych policjantów nie wytrzymywało panującej atmosfery i zaczęli wchodzić w układy z więźniami, ulegać przekupstwu bądź popadać w alkoholizm. W związku z tym była duża rotacja kadry policyjnej. W opinii policjantów skierowanie do pracy w Berezie było zesłaniem. W zapomnienie poszła instrukcja z 1920 r. stanowiąca, że „[...] Policjantom wzbronione jest postępowanie lub zachowanie się, które mogło wzbudzić podejrzenie, że działają na korzyść lub szkodę tego lub innego ugrupowania politycznego" [254].

Podejmując problematykę udziału policji w działaniach na rzecz bezpieczeństwa państwa w okresie dwudziestolecia międzywojennego nie można pominąć aspektów dotyczących współpracy policji z wojskiem w działaniach przeciwstrajkowych. Celem tej współpracy było zapewnienie państwu bezpieczeństwa w przypadku strajku lub rozruchów zagrażających najważniejszym dziedzinom życia gospodarczego, w tym przede wszystkim strajków w zakładach użyteczności publicznej oraz strajków kolejarzy i pracowników administracji pocztowo-telegraficznej. Współpraca policyjno-wojskowa dotyczyła przede wszystkim ochrony ważnych obiektów państwowych. Regułą było kierowanie oddziałów wojskowych do organizowania ochrony wewnątrz obiektów, natomiast na policji spoczywał obowiązek zapewnienia ochrony zewnętrznej. W przypadku, gdy dochodziło do napadu na chroniony obiekt, a policja nie była w stanie go odeprzeć własnymi siłami, posterunki policyjne alarmowały oddział wojskowy i przechodziły pod rozkazy dowódcy tego oddziału. Należy podkreślić, że każdy obiekt posiadał szczegółową instrukcję, w której precyzyjnie zostały określone zadania oddziału wojskowego i ochrony policyjnej. Instrukcje podlegały zatwierdzeniu przez komendanta wojskowego właściwego rejonu bezpieczeństwa, po wcześniejszym uzgodnieniu z miejscowymi władzami administracyjnymi i organami policji. Przy czym zakres

---

[254] A. Misiuk, *Białym Żelazem*, „Gazeta Wyborcza" z dnia 12.07.1994 r.

wspólnych działań policyjno-wojskowych nie był przedmiotem szczegółowych regulacji prawnych. Inicjatywa w tym zakresie należała do współdziałających podmiotów. Zalecano natomiast, aby zasady współpracy ustalano w drodze porozumienia między komendantem całości sił wojskowych a komendantem policji[255].

Policja Państwowa współpracowała również w zakresie ochrony bezpieczeństwa państwa z Korpusem Ochrony Pogranicza. Działania prowadzone były zarówno na terenie granicznym z Rosją Radziecką i Litwą Kowieńską, jak również na granicy zachodniej z jednostkami Straży Granicznej w zakresie przeciwdziałania przemytowi i bandytyzmowi. Ale zanim na granicy wschodniej rozpoczęto współpracę z Korpusem Ochrony Pogranicza, jesienią 1920 roku kontrolę linii demarkacyjnej oraz obszaru przyległego po stronie polskiej tzw. pasa neutralnego powierzono Policji Państwowej. Podczas zajmowania pasa neutralnego doszło do wymiany ognia z oddziałami litewskimi pod Klepaczami, Lejpunami, Puszkarnią, Olkiennikami, Strzelniszkami i Podkamieniem.

We wrześniu 1921 r. ministrowie spraw: wewnętrznych, wojskowych oraz Skarbu wydali instrukcję dotycząca sprawowania kontroli na granicy wschodniej, na podstawie której kontrolę powierzono Batalionom Celnym oraz przydzielonym im do pomocy oddziałom Policji Państwowej. Policja miała realizować zadania w zakresie kontroli ruchu osobowego i zapobiegania przedostawaniu się działaczy komunistycznych oraz materiałów agitacyjnych z terenów Rosji Radzieckiej. Po powstaniu w 1922 roku Straży Granicznej do zadań policji należało udzielanie jej pomocy w zwalczaniu przestępstw kryminalnych i politycznych oraz kontrola dokumentów[256]. W 1923 r. związku z zarządzeniem demobilizacyjnym ministerstwa spraw wojskowych[257] całkowitą ochronę granicy wschodniej powierzono Policji Państwowej. Rada Ministrów w dniu 24 maja 1923 r. przyjęła wniosek o powołanie do służby w Policji Państwowej na granicach: polsko-litewskiej, polsko-łotewskiej i polsko-radzieckiej. Policja przejęła zadania z zakresu służby granicznej od

---

[255] K. Gąsiorek, *Aspekty prawne i organizacyjne...*, s.76-77.

[256] H. Dominiczak, *Granica wschodnia Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1919-1939*, PWN, Warszawa 1992, s. 83.

[257] Zarządzenie demobilizacyjne Ministerstwa Spraw Wojskowych zakładało zwolnienie z dniem 1 lipca 1923 r. ze służby żołnierzy roczników 1900 i 1901 r., w tym także kilkanaście tysięcy żołnierzy baonów Straży Granicznej.

batalionów celnych, podporządkowanych ministrowi Skarbu. Do pracy na granicy wschodniej skierowano około 10 tys. funkcjonariuszy. Powstały korpus w całości podlegał Komendzie Głównej Policji Państwowej w Warszawie. Oddziały Pp pełniące służbę na granicy państwowej podzielono na 85 kompanii granicznych, w skład których wchodziły posterunki graniczne. Jednostki policji granicznej na terenie powiatu podlegały właściwemu komendantowi powiatowemu Policji Państwowej oraz władzom administracji ogólnej pod względem zapewnienia bezpieczeństwa publicznego. Kompania pełniła służbę na odcinku około 25 km i miała w swej dyspozycji 15 osobową, uzbrojoną rezerwę, która prócz wsparcia posterunkom granicznym zobowiązana była do patrolowania terenu w odległości 10 km od granicy[258]. Taktyka pełnienia służby granicznej polegała na wystawianiu przez posterunki wart, patroli pieszych i konnych oraz organizowaniu zasadzek. Do zadań policji należało w szczególności: kontrolowanie ruchu osobowego i niedopuszczanie do przekraczania granicy poza punktami przejściowymi; poszukiwanie, ściganie, zatrzymywanie przemytników i odstawianie ich do odpowiednich władz; zatrzymywanie na przygranicznych rzekach łodzi, statków i tratew, przybijających do brzegów w miejscach niedozwolonych, jak również przeprowadzanie w wypadkach uzasadnionego podejrzenia o przemytnictwo, rewizji osób i lokali w pasie granicznym. Ponadto policjanci sprawowali nadzór nad budownictwem w pasie granicznym w związku z wymogami służby granicznej[259]. Jednak destabilizacja sytuacji politycznej na pograniczu wschodnim oraz wzrost aktywności różnego rodzaju grup zbrojnych, prowadzących działalność dywersyjną i rabunkową na granicy z Rosją Radziecką odkrywały słabości nowo powstałej służby granicznej. Od kwietnia 1921 roku do kwietnia 1924 roku odnotowano 259 wypadów z ZSRR na teren Polski[260] np. w dniu 3 sierpnia około 100 osobowa grupa dowodzona przez radzieckiego oficera straży granicznej zajęła miasto Stołpce. W czasie napadu śmierć poniosło między innymi 7 policjantów, a kilku zostało rannych. Część

---

[258] *Tymczasowa Instrukcja dla Funkcjonariuszów Policji Państwowej w służbie granicznej*, [w:] *Tymczasowa Instrukcja dla Policji Państwowej poprzedzona ustawą o Policji Państwowej*, oprac. T. Wolfenburg, J. Misiewicz, Warszawa 1923, s. 339.

[259] Tamże, s. 352.

[260] M. Jabłonowski, *Formacja specjalna. Korpus Ochrony Pogranicza 1924-1939*, „Oficyna Wydawnicza-Aspra-JR", Warszawa 2002, s. 34.

wydarzeń miała podtekst polityczny i narodowościowy, ale w tle wielu innych były porachunki sąsiedzkie i zwykły bandytyzm[261]. Niemoc Policji Państwowej wynikała głównie z braku środków technicznych i niedoboru kadr, z którymi to problemami formacja borykała się od momentu powstania. System policyjny, oparty głównie na posterunkach stałych, nie był w stanie nawet ze wsparciem wojska skutecznie zabezpieczyć granicy. Policja Państwowa pełniła służbę na granicy do czasu powołania Korpusu Ochrony Pogranicza (KOP). Nowa formacja powstała 17 września 1924 r., a pierwsze jej jednostki rozpoczęły przejmowanie granicy w listopadzie tego roku. Cała operacja zakończyła się w marcu 1926 roku, gdy zeszły z granicy polsko-litewskiej ostatnie pododdziały Policji Państwowej ustępując miejsca jednostkom KOP[262]. Mimo tego organy policyjne stacjonujące na terenach przygranicznych, aż do wybuchu II wojny światowej wykonywały obowiązki graniczne na niektórych przejściach, współpracując z Korpusem Ochrony Granicy i Strażą Graniczną w zakresie kontroli ruchu osobowego.

Nowatorskim rozwiązaniem w okresie dwudziestolecia międzywojennego na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa państwa było utworzenie w grudniu 1923 r. kompanii szkolnych rezerwy policyjnej. W zarządzeniu ministra spraw wewnętrznych czytamy „[...] w związku ze stwierdzoną potrzebą utworzenia rezerwowych oddziałów Policji Państwowej, gotowych na wypadek masowego wystąpienia policji w miejscowościach zagrożonych pod względem bezpieczeństwa, polecam jednocześnie Komendantowi Głównemu Policji Państwowej (...) niezwłocznie oddziały takie sformować na terenie m. st. Warszawy oraz województw: łódzkiego, kieleckiego, lwowskiego, poleskiego, i wileńskiego"[263]. Należy zaznaczyć, że od 1919 roku w ramach struktur wewnętrznych komend okręgowych funkcjonowały policyjne rezerwy, z tym, że pełniły one jedynie służbę porządkową, wspomagając instytucje sądownicze, prokuratorskie i administracyjne. Warto również podkreślić, że ustawa *o Policji Państwowej* nie przewidywała możliwości powoływania tego typu jednostek organizacyjnych. Przyczyn utworzenia kompanii szkolnych było kilka. Przede

---

[261] T. Radziwonowicz, *Policja w ochronie granicy na odcinku suwalskim*, „Zeszyty Naukowe Muzeum Wojska", Białystok 2002, z. 15, s. 79.
[262] http://www.strazgraniczna.pl/straz_graniczna/historia.
[263] *Zbiór przepisów administracyjnych dotyczących organizacji Policji Państwowej*, oprac. W. Długocki, J. Adelstejn, Warszawa 1925, s. 111.

wszystkim zaostrzająca się sytuacja społeczno-polityczna w kraju (strajki robotnicze, walki na ulicach Krakowa). Kompanie szkolne miały za zadanie podejmowanie szybkich i skutecznych działań w przypadkach naruszenia porządku publicznego. Inaczej mówiąc, miały one stanowić odwód policyjny do użycia przez aparat państwowy w sytuacjach nagłych, gdyż zrozumiano, że do działań w czasie tłumienia rozruchów ulicznych niezbędne jest posiadanie niedużych, samodzielnych i pozostających w ciągłej dyspozycji oddziałów policyjnych. O użyciu oddziałów decydował Komendant Główny Policji Państwowej. W nagłych i wyjątkowych wypadkach kompanie rezerwy mogły przystąpić do akcji na terenie województwa, w którym zostały dyslokowane przez komendantów okręgowych, działających na polecenie wojewodów, jednakże o takim wypadku komendanci okręgowi i wojewodowie byli zobowiązani natychmiast meldować telegraficznie swym przełożonym. Mając na celu zapewnienie skuteczności, w tym odpowiednie manewrowanie oddziałem w trakcie działania przyjęto, że w skład kompanii będzie wchodziło 60 funkcjonariuszy. Mimo przyjętych założeń, liczebność poszczególnych kompanii rezerwy była różna, wahała się w granicach 100 osób, np. kompania w Poznaniu liczyła 80 osób, a trzy kompanie w Golędzinowie 320-360 osób. Generalnie koncepcja powołania szkolnych oddziałów, jeżeli chodzi o skuteczność realizacji powierzonych im zadań była dobra. Przy czym pojawiające się pod koniec lat 20-tych trudności dotyczące zmniejszania się stanów osobowych w poszczególnych okręgach, prowadziły do likwidowania tego typu służby przez poszczególnych komendantów wojewódzkich. Ponadto w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 24 kwietnia 1931 r. *o organizacji szkół Policji Państwowej*[264] stwierdzono, że „[...] szkoły z charakteru swych zadań i przeznaczenia nie stanowią organów wykonawczych w zakresie utrzymania bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego i do służby tego rodzaju używane być nie mogą. Wyjątkowo jednak, w wypadkach zaburzeń lub katastrof żywiołowych poważnie zagrażających bezpieczeństwu i spokojowi w Państwie, o ile inne jednostki policyjne są niewystarczające, mogą być użyte do służby wykonawczej również szkoły pod warunkiem uzyskania na to każdorazowego zezwolenia ministra spraw

[264] DzUrz MSW z 1931 r., nr 3, poz. 71.

wewnętrznych"[265]. Z uwagi na wzrost przestępczości kryminalnej i występowanie coraz częściej przejawów społecznego niezadowolenia, przy jednoczesnym niedoborze kadrowym policji, realizacja założeń § 10 okazała się nierealna. Biorąc pod uwagę sytuację społeczno-polityczną oraz przesłanki o charakterze ekonomicznym, postanowiono powołać centralne jednostki rezerwy Policji Państwowej, zdolne do użycie na terenie całego kraju. W ten sposób przystąpiono do tworzenia zmilitaryzowanych oddziałów policyjnych. Powstające oddziały, na wzór kompanii szkolnych, w założeniach miały stanowić odwód sił policyjnych na wypadek wystąpienia sytuacji nadzwyczajnych. Tworzenie oddziałów rezerwy policji na większą skalę ułatwił dekret prezydenta RP z 17 kwietnia 1936 roku, na mocy którego wprowadzono służbę przygotowawczą dla kandydatów na funkcjonariusza Policji Państwowej. W efekcie, przed drugą wojną światową w skład oddziałów wchodziła: rezerwa szeregowych stacjonujących w Żyrardowie[266], warszawski dywizjon konny[267] oraz kompanie i szwadrony rezerw policyjnych[268] z poszczególnych okręgów policyjnych. Kompanie rezerwy policyjnej przeznaczone były do realizacji zadań służby bezpieczeństwa, a w szczególności do samodzielnego przeprowadzania akcji dla utrzymania bezpieczeństwa, wówczas, gdy siły miejscowe policji były niewystarczające. Stałą gotowość i mobilność tych oddziałów zapewniał system skoszarowany oraz posiadanie środków transportu. Jeżeli chodzi o podległość instancyjną, to kompanie rezerwy znajdowały się w dyspozycji ministra spraw wewnętrznych, natomiast organizacyjnie podlegały Komendantowi Głównemu Policji Państwowej. Rozkazem tajnym Komendanta Głównego Policji Państwowej nr 27 z 08 lipca 1939 r. utworzono grupę konną rezerwy policyjnej do realizacji zadań z zakresu utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego w sytuacjach, w których działania miejscowych sił policyjnych mogłyby się okazać niewystarczające. W trakcie działań wojennych powołano również w KG PP komórkę do zadań specjalnych, która miała

---

[265] Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 24 kwietnia 1931 r. *o organizacji szkół Policji...*, § 10.

[266] Zarządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 27.09.1932 r, DzU MSW z 1932 r., nr 15, poz. 176.

[267] Zarządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28.08.1936 r, DzU MSW z 1936 r., nr 26, poz. 182.

[268] Tworzone na podstawie zarządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dn. 24.04.1936 r., DzU MSW z 1936 r., nr 13, poz. 75.

się zająć organizacją i przeprowadzeniem ewakuacji na wschód urzędów policyjnych[269].

Podsumowując, praktyka potwierdziła przydatność i skuteczność rezerw policyjnych, dlatego podlegały one systematycznej rozbudowie i doskonaleniu struktur. W drugiej połowie lat trzydziestych stały się oddziałami szybkiego reagowania w sytuacjach poważnego zagrożenia bezpieczeństwa państwa.

Omawiając organizację Policji Państwowej w zakresie realizacji zadań obronnych należy wspomnieć również o szkolnictwie policyjnym. Wraz z powstaniem Policji Państwowej przystąpiono do prac, których celem było przygotowanie jak największej liczby funkcjonariuszy do realizacji zadań ustawowych. W początkowym okresie nadzór nad szkolnictwem policyjnym sprawował Wydział III KG PP, który m.in. kreował szkoły policyjne i ich działalność. Zasady kształcenia policyjnego ujednolicono w reskrypcie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 14 lipca 1924 roku. Szkolnictwo policyjne okresu międzywojennego ulegało ciągłym zmianom, mającym na celu dostosowanie standardów nauczania do aktualnej sytuacji społeczno-politycznej kraju. Program szkolenia, w zależności od rodzaju kursu, obejmował takie przedmioty jak: prawo karne, prawo państwowe, instrukcji służbowa, etyka, nauka o broni i wyszkolenie strzeleckie, terenoznawstwo, musztra i ćwiczenia sprawności fizycznej. Na mocy porozumienia ministra spraw wojskowych i ministra spraw wewnętrznych w programach szkolenia znalazły się zagadnienia z organizacji armii, mobilizacji, taktyki ogólnej, łączności, walki przeciwgazowej, służby wywiadowczej, działalności żandarmerii, walk ulicznych, tłumienia rozruchów oraz wyszkolenia bojowego[270].

Zgodnie z przyjętymi, po maju 1926 roku, wytycznymi, Policja Państwowa przywiązywała coraz większą wagę do przygotowania wojskowego jej funkcjonariuszy. Efektem permanentnego procesu szkolenia policjantów było osiągnięcie stanu niemalże doskonałego przygotowania potencjału kadrowego Policji Państwowej od strony wojskowej. Bezpośrednio w parze z profesjonalnym

---

[269] A. Misiuk, *Policja Państwowa* ..., s. 164.

[270] Szerzej, J. Popławski, *Organizacji szkolenia Policji Państwowej w Polsce w okresie międzywojennym*, „Problemy Kryminalistyki" 1983, nr 161.

wyszkoleniem szło dobre uzbrojenie i wyposażenie funkcjonariuszy w sprzęt spełniający wymagania armii i ówczesnego pola walki[271].

Stan osobowy Policji Państwowej w dn. 01.01.1938 r. liczył 730 oficerów (w tym 153 w służbie śledczej), oraz 27 874 szeregowych (odpowiednik podoficerów zawodowych WP). Do tego dochodziły siły szczebla centralnego - 1604 policjantów, tj. 79 oficerów, 459 szeregowych i 1066 kandydatów kontraktowych (odpowiednik szeregowych WP). Policja Województwa Śląskiego liczyła 60 oficerów, w tym 8 w służbie śledczej oraz 2245 szeregowych, w tym 88 w służbie policji konnej i 216 w służbie śledczej. Łącznie na początku 1938 r. policja liczyła 32 513 funkcjonariuszy, w tym 1066 niezawodowych. Oprócz funkcjonariuszy zatrudniano także 300 pracowników cywilnych (służba kancelaryjna) i 700 pracowników cywilnych służby pomocniczej (gońcy, rzemieślnicy, etc.)[272].

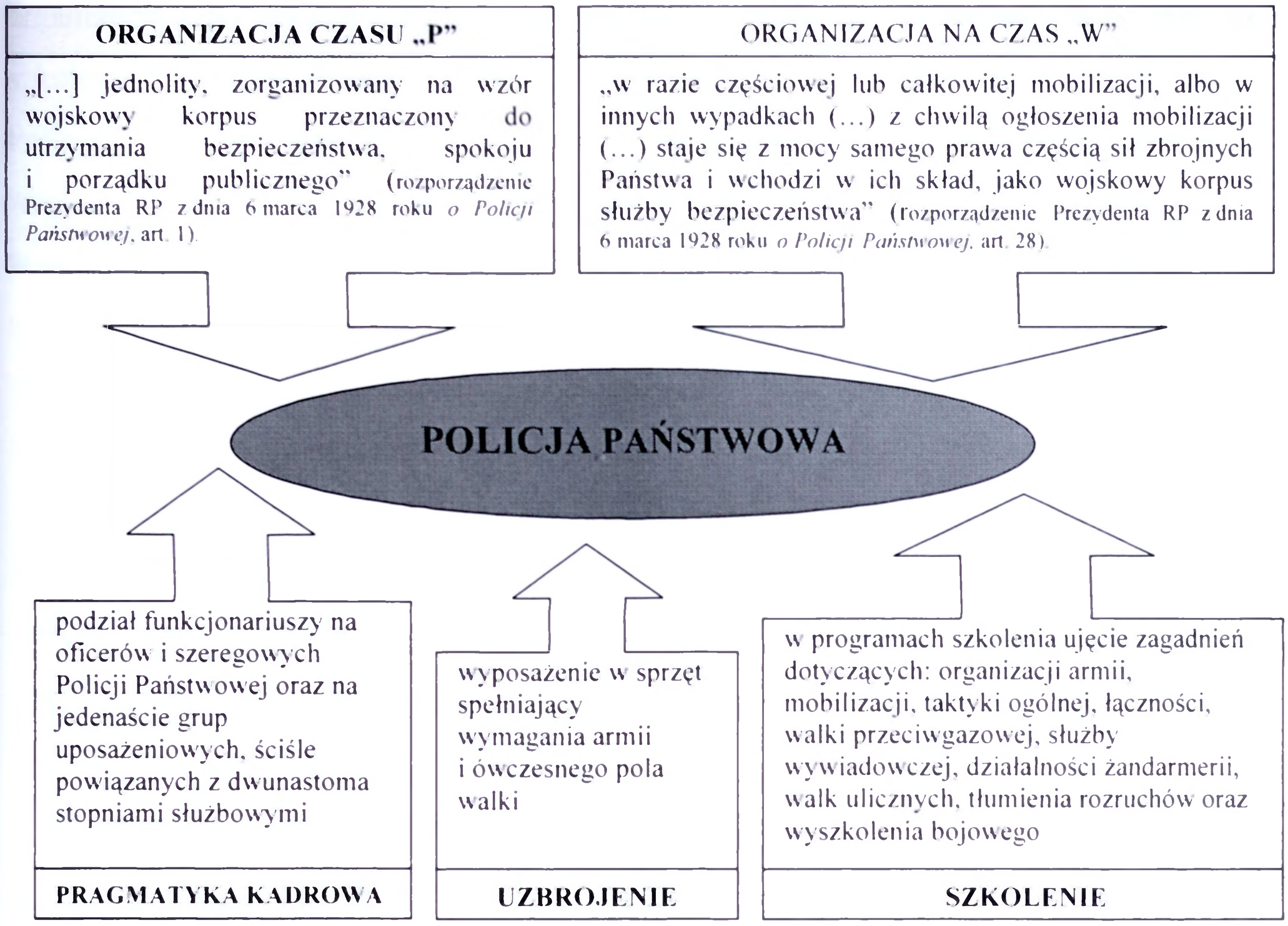
Często pod pojęciem policji rozumie się nie tylko gałąź działalności administracyjnej, ale również korpus zorganizowany na wzór wojskowy. W ustawie o Policji Państwowej z 1919 r. element wojskowości nie był jeszcze wyraźnie akcentowany. Dopiero rozporządzenie Prezydenta RP z 1928 r. dobitnie określiło taki właśnie charakter organizacji Policji Państwowej, co w efekcie wpłynęło na późniejsze postanowienia dotyczące roli i zadań PP w zakresie obrony państwa, jak również przełożonych służbowych, stosunków służbowych czy wyszkolenia (rysunek 9).

Za wprowadzeniem w art. 1 wymienionego rozporządzenia zapisu uznającego Policję Państwową za zorganizowany na wzór wojskowy korpus przeznaczony do utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego przemawiało wiele postulatów. Do najważniejszych należy zaliczyć: wzmocnienie roli i pozycji Policji Państwowej w strukturze państwa i administracji; podkreślenie roli Policji Państwowej w życiu politycznym; zbliżenie, a w sprawach o znaczeniu priorytetowym z punktu widzenia polityki obronnej państwa nawet ujednolicenie policyjnych i wojskowych struktur organizacyjnych dla celów sprawnego ich współistnienia i współdziałania w ramach systemu obronnego państwa oraz podniesienie prestiżu PP w oczach społeczeństwa[273]. Potrzeba realizacji wymienionych postulatów była silnie postrzegana nie tylko

---

[271] M. Mączyński *Policja Państwowa w II*..., s. 128.
[272] J. M. Mayer, *Policja w II RP*, na htpp://pl.sci.historia/.
[273] M. Mączyński *Policja Państwowa w II*..., s. 127.

w kręgach policyjnych, stąd też często były wyrażane opinie popierające „uwojskowienie" Policji Państwowej, argumentując to prestiżem i autorytetem armii wśród społeczeństwa.



Źródło: opracowanie własne.

Rys. 9. Wojskowy charakter Policji Państwowej

Jak pisał A. Robaczewski „[...] służba policyjna jest służbą żołnierzy w granatowych mundurach. Im bardziej oficer czy szeregowy policji swoim wewnętrznym przeświadczeniem i w oczach społeczeństwa jest żołnierzem, takim żołnierzem jak żołnierz armii czynnej – tym lepiej i normalniej układają się stosunki wewnętrzne państwa, tym większe zaufanie jest ogółu obywateli do korpusu policyjnego"[274].

Ponadto należy podkreślić, że zapis art. 1 nie oznaczał automatycznej militaryzacji Policji Państwowej, gdyż w zakresie naczelnych zadań i funkcji miała

[274] A. Robaczewski, *Budżety MSW w latach 1927-1939*, [w:] M. Mączyński, *Policja Państwowa w II ...*, s 127.

ona zagwarantowany ustawowo status autonomiczny. Włączenie jej w skład sił zbrojnych nie naruszało obowiązków „[...] w zakresie bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego"[275]. Natomiast na pewno oznaczało to konieczność dążenia do organizacyjnego zbliżenia Policji Państwowej i sił zbrojnych, zwłaszcza w zakresie szkolenia i przygotowania operacyjno-bojowego kadr policyjnych i ich uzbrojenia. Policja Państwowa była zarówno korpusem bezpieczeństwa zorganizowanym na wzór wojskowy, jak również formacją, która szybko i sprawnie mogła zostać przekształcona w pełni wojskowy korpus bezpieczeństwa. Jak pisze M. Mączyński „[...] świadczyło to o nowoczesnym podejściu do organizacji policji i metod jej szkolenia, preferującym wszechstronność umiejętności funkcjonariuszy policyjnych oraz funkcjonalność aparatu organizacyjnego Policji Państwowej"[276].

Trafnym podsumowaniem roli Policji Państwowej w systemie bezpieczeństwa II Rzeczypospolitej wydaje się stwierdzenie wyrażone przez nadkomisarza Władysława Strzeleckiego: „[...] członkowie tego korpusu są (byli) obrońcami społeczeństwa w czasie pokoju – tak jak wojsko jest jego obrońcą w czasie wojny"[277].

3.2. Realizacja zadań przez Policję Państwową w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny

Od momentu narodzenia polskiej państwowości kraj uwikłany był w różne konflikty dotyczące przede wszystkim sfery terytorialnej i związanej z tym kwestii granic, które musiały być wytyczone i uznane na nowo, gdyż niemożliwy był już powrót do stanu sprzed I rozbioru z 1772 roku. W efekcie, w latach 1918 – 1921 doszło m.in. do powstania wielkopolskiego, trzech powstań śląskich w latach 1919, 1920 i 1921, działań zbrojnych na Pomorzu, konfliktu polsko – ukraińskiego w byłym zaborze austriackim, konfliktu polsko – czeskiego o Spisz, Orawę i Śląsk Cieszyński, konfliktu polsko - litewskiego o Wileńszczyznę oraz konfliktu polsko-radzieckiego, który zamienił się w niszczącą obie strony wojnę. Wymienione konflikty zwiększyły dotychczasowe zniszczenia obszarów znajdujących się w ich zasięgu, jak również

---

[275] Rozporządzenie Prezydenta RP z 1928 r. *o Policji Państwowej*..., art. 29.
[276] M. Mączyński, *Policja Państwowa w II* ..., s. 130.
[277] W. Strzelecki, *Bezpieczeństwo na ziemiach polskich. Od kmiecia grodowego do granatowej armii*, Warszawa 1934, s. 190.

doprowadziły do ukształtowania się spornych granic odrodzonej Polski[278]. Funkcjonariusze Policji Państwowej zapisali swoją kartę zarówno w wojnie polsko-sowieckiej, jak i w trakcie II wojny światowej, zwłaszcza podczas kampanii wrześniowej.

Lipcowo-sierpniowa ofensywa Armii Czerwonej podczas wojny polsko-bolszewickiej w 1920 r. doprowadziła do całkowitej militaryzacji życia publicznego kraju. Objęta została nią także Policja Państwowa na mocy rozporządzeń Rady Obrony Państwa z 1920 roku. Mobilizacja jednostek policyjnych polegała głównie na zakazie rezygnacji ze służby policyjnej pod groźbą kary sądowej. Ponadto w stanie wojny oprócz wykonywania tradycyjnych zadań, funkcjonariusze policji mogli być użyci do celów wojskowych. W związku z tym Policja Państwowa została podporządkowana władzom wojskowym i spełniała rolę właściwą dla żandarmerii wojskowej. Realizowała głównie zadania polegające na prowadzeniu działań ochronnych podczas ewakuacji urzędów państwowych zagrożonych ofensywą wojsk nieprzyjacielskich. Ewakuacja terenowych jednostek policji miała następować w ostateczności wraz z ewakuacją władz wojskowych.

Funkcjonariusze Policji Państwowej wraz z oddziałami żandarmerii wojskowej pełnili również służbę na posterunkach kordonowych wzdłuż linii frontu, gdzie powierzono im zadania związane ze zwalczaniem dezercji, paniki i popłochu wśród ludności cywilnej. Pełnili oni również służbę bezpieczeństwa w powiatach, przez które przebiegał kordon żandarmerii. Zwycięstwo Polski w bitwie warszawskiej zapoczątkowało akcję reewakuacji urzędów władz państwowych na tereny wyzwolone. W pierwszej kolejności objęto nią starostwa i urzędy policyjne, które miały automatycznie, tuż za posuwającymi się oddziałami wojskowymi wracać do swych siedzib[279]. Wielu funkcjonariuszy Policji Państwowej z poczucia patriotycznego obowiązku wstępowało wówczas do spontanicznie powstających oddziałów ochotniczych. W obawie przed odpływem kadr postanowiono powołać odrębne formacje bojowe. Komenda Główna Policji Państwowej utworzyła specjalny, składający się wyłącznie z ochotników 213 Pułk Piechoty w skład, którego wchodziły

---

[278] Zob. St. Chowaniec, *Podstawy polityki obronnej PRL*, Kielce 1983, s. 58-59.
[279] A. Misiuk, *Policja Państwowa* ..., s. 58-59.

trzy bataliony. Rozkazem Komendanta Głównego Policji Państwowej utworzono w Łodzi Samodzielny Szwadron Policji Konnej. Po zaledwie dwudniowym przygotowaniu, 10 sierpnia 1920 r. szwadron policyjny liczący 88 osób, podzielony na cztery plutony konne i pluton karabinów maszynowych, dotarł do Warszawy. Wkrótce stan liczbowy zwiększył się o dodatkowych 30 policjantów - ochotników z policji stołecznej oraz funkcjonariuszy ewakuowanych z Kresów Wschodnich. W dniu 11 sierpnia szwadron włączono w skład Dywizjonu Huzarów Śmierci. Od tej pory stanowił trzeci szwadron Dywizjonu w sile 3 oficerów, 118 podoficerów i szeregowych, uzbrojonych w angielskie karabiny typu *Enfield*, szable i 8 karabinów maszynowych. Policjanci otrzymali przy tym stopnie wojskowe, równorzędne posiadanym rangom policyjnym. W trakcie prowadzonych działań wojennych funkcjonariusze szwadronu wykazali się męstwem i odwagą, za co podziękowano im specjalnym rozkazem. Ponadto dowódcę konnych policjantów i jego czterech podwładnych za waleczność przedstawiono do oznaczenia. Szwadron policyjny swój huzarski epizod wojenny zakończył 13 września 1920 r. Trzy dni później powrócił do Łodzi, gdzie następnie uległ rozformowaniu, a policjanci powrócili do swojej codziennej służby[280].

Obok postaw pełnego zaangażowania i patriotyzmu funkcjonariuszy Policji Państwowej w obronę nowoodrodzonej ojczyzny, pojawiały się również sporadycznie przypadki dezercji i ucieczki policjantów z miejsca pełnienia służby wraz z wycofującymi się oddziałami Armii Czerwonej. Przypadki dezercji na stronę Rosji Radzieckiej zdarzały się nawet po zakończeniu konfliktu.

Doświadczenia z okresu wojny polsko-radzieckiej postanowiono wykorzystać przy opracowywaniu planów obronnych, wówczas, gdy wybuch wojny z Niemcami wydawał się sprawą nieuniknioną. Zgodnie z rozporządzeniem *o Policji Państwowej* z 1928 r., na Policję Państwową nałożono obowiązki w dziedzinie obronności, m.in. w razie ogłoszenia mobilizacji Policja Państwowa z mocy prawa wchodziła w skład sił zbrojnych Państwa i stawała się jej częścią jako *wojskowy korpus służby bezpieczeństwa*. Takie rozwiązanie dawało możliwość liniowego użycia policji w razie

---

[280] P. Galik, *Partyzanci i policjanci spod znaku trupiej czaszki. Polscy Huzarzy Śmierci w roku 1920*, na: www.onet.pl/rozrywka-prasa.

działań wojennych. Należy zaznaczyć, że w okresie poprzedzającym przewrót majowy traktowano policję wyłącznie jako organ cywilny, natomiast wprowadzony zapis radykalnie zmieniał dotychczasowe podejście do roli i funkcji policji w państwie. W czasie konferencji rozbrojeniowej w Genewie zarzucono Polsce, że dysponuje ukrytą częścią sił zbrojnych, w postaci 30 tys. funkcjonariuszy policji. W odpowiedzi na postawiony zarzut podjęto działania mające na celu opracowanie nowych regulacji prawnych dotyczących stosunku policji do sił zbrojnych w czasie konfliktu zbrojnego. Efektem tych prac był dekret prezydenta RP z kwietnia 1936 r. wprowadzający m.in. nową kategorię funkcjonariuszy policji, co umożliwiło organizację kompanii rezerwy policyjnej (omówioną w pierwszym podrozdziale). W związku ze zbliżającą się wojną, rola i znaczenie formacji paramilitarnych, w tym policji w dziedzinie obronności państwa znacznie wzrosła. W celu prowadzenia skutecznych działań skierowanych przeciwko aktom dywersji inspirowanym przez wywiad niemiecki i sowiecki, w okresie poprzedzającym konflikt zbrojny skierowano kilka kompanii rezerwy policji do wschodnich województw. Do służby w policji powołano również kilka tysięcy rezerwistów. Ponadto zamierzano, zgodnie z obowiązującymi przepisami, wcielić Policję Państwową do sił zbrojnych jako wojskowy korpus bezpieczeństwa. Z przygotowanego projektu rozporządzenia Prezydenta RP dotyczącego zadań policji w czasie wojny wynikało, iż włączenie Policji Państwowej w skład sił zbrojnych nie będzie naruszać obowiązków Policji w zakresie bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego. Zatem można wysnuć wniosek, że siły policji nie miały być użyte do działań na linii frontu. Wykorzystując doświadczenia z wojny polsko-sowieckiej 1919-1921 uważano, iż rola policji powinna sprowadzać się m.in. do realizacji zadań związanych z mobilizacją, obroną cywilną, walką z dywersją i działalnością antypaństwową. Natomiast użycie do działań bojowych oddziałów rezerwy i szwadronów zakładano w ograniczonym zakresie[281].

We wrześniu 1939 roku Policja Państwowa liczyła około 35 tysięcy funkcjonariuszy. Zgodnie z opracowanymi planami, w razie konfliktu zbrojnego na obszarze, na którym wprowadzono stan wojenny, funkcjonariusze Policji Państwowej mieli podlegać Naczelnemu Wodzowi, a działaniami policji miał kierować szef

---

[281] A. Misiuk, *Policja Państwowa*..., s. 331.

żandarmerii. Natomiast na obszarze nieobjętym stanem wojennym Policja Państwowa miała podlegać Komendantowi Głównemu Policji Państwowej. Jednak niespodziewanie szybkie tempo ofensywy wojsk niemieckich spowodowało, że założenia zawarte w planach nie znalazły zastosowania, a zamęt i panika wśród władz administracji zachodnich regionów kraju wywołały nieskoordynowane działania policji. Ponadto poważnym błędem było słabe wykorzystanie rezerwy policyjnej w planach obrony.

Można jednak powiedzieć, że już w sierpniu 1939 roku korpus Policji Państwowej został zmilitaryzowany automatycznie i stał się elementem składowym polskich sił zbrojnych, tak pod względem organizacyjnym, administracyjnym, jak i podporządkowania zwierzchnictwu naczelnej władzy wojskowej. Przy czym należy podkreślić, że zgodnie z rozporządzeniem *o Policji Państwowej* proces taki winien być uzupełniony o regulacje precyzujące: stosunek Policji Państwowej do poszczególnych władz w państwie, zakres zadań i obowiązków tej formacji i jej funkcjonariuszy, sposoby, w jakich Policja Państwowa powinna wykonywać swoje dotychczasowe zadania w warunkach zagrożenia. Jak ocenia M. Mączyński „[...] winę za taki a nie inny obrót spraw jesienią 1939 roku ponoszą przede wszystkim centralne władze wojskowe, jakkolwiek odpowiedzialność spoczywa w jakiejś mierze także na MSW, które nie wykazało dostatecznej inicjatywy własnej zmierzającej do włączenia Policji Państwowej do wojskowego systemu obrony kraju i zdawało się wyczekiwać na stosowne kroki ze strony ministerstwa spraw wojskowych"[282].

W dniu 24 sierpnia 1939 r. E. Rydz Śmigły zarządził mobilizację armii, która objęła 75% stanu wojska. Była to mobilizacja w systemie kartkowym bez wcześniejszego rozplakatowania. Natomiast 30 sierpnia prezydent Mościki wydał obwieszczenie zarządzające powszechną mobilizację, a 1 września Rada Ministrów za zezwoleniem Prezydenta Rzeczypospolitej zarządzeniem wprowadziła stan wyjątkowy[283] na obszarze całego Państwa. Tego samego dnia Prezydent zarządził stan wojenny[284] oraz wydał dekret *o sprawowaniu zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi*,

---

[282] M. Mączyński, *Policja Państwowa w II...*, s. 130.
[283] DzU RP z 1939 r., nr 85, poz. 542.
[284] DzU RP z 1939 r., nr 86, poz. 544.

o organizacji naczelnych władz wojskowych i o komisarzach cywilnych od chwili mianowania naczelnego wodza[285].

Po rozpoczęciu działań wojennych centralne władze państwowe nakazały policji pozostanie w miejscach pełnienia służby, jedynie oddziały rezerwy policyjnej rozpoczęły ewakuację na wschód. Dążąc do zapobieżenia destabilizacji życia na terenach ewakuowanych, minister spraw wewnętrznych wydał pierwszego dnia wojny zarządzenie *o pomocniczej służbie bezpieczeństwa*[286], w którym upoważniono władze samorządowe i mieszkańców do tworzenia obywatelskich formacji porządkowych mających wspierać organy policji w ochronie porządku publicznego, a w przypadku opuszczenia terenu przez organy policji przejmować pełnię władzy policyjnej. Trzeciego września rozpoczęto ewakuację urzędów władz centralnych, a następnie polecono powiatowym i wojewódzkim komisarzom cywilnym z zachodnich i południowych części kraju rozpoczęcie wycofywania władz administracyjnych, w tym również policji. W wyniku decyzji rządu, funkcjonariusze Komendy Głównej Policji Państwowej wraz z dużą częścią stołecznej policji i rezerwą policyjną opuściło Warszawę. Podobnie z oddziałami policji postąpili wojewodowie z województw: pomorskiego, poznańskiego, łódzkiego, śląskiego, częściowo krakowskiego, warszawskiego, kieleckiego i lubelskiego. Decyzją premiera większość okręgów policyjnych została ewakuowana na wschód. Policjanci z okręgów północno-zachodnich wycofywali się w kierunku Tarnopola[287]. Jedynie część policjantów z Warszawy i z województwa pomorskiego pozostała w miejscach swojego stacjonowania. Funkcjonariusze policji warszawskiej brali udział w bohaterskiej obronie swojego miasta. Utworzono wówczas m.in. z rezerwy policyjnej batalion wartowniczy ochraniający mosty na Wiśle. Przypuszcza się, że propozycja pozostawienia policji w stolicy wyszła z inicjatywy St. Starzyńskiego, który zamierzał wykorzystać doświadczenia z okresu I wojny światowej, kiedy to brał udział w tworzeniu obywatelskich formacji porządkowych na terenie zaboru rosyjskiego. W obronie Warszawy zginęło około 100 policjantów. Z kolei ofensywa wojsk niemieckich na północy Pomorza doprowadziła do przerwania łączności

---

285 DzU RP z 1939 r., nr 86, poz. 543.
286 DzU RP z 1939 r., nr 88, poz. 560.
287 A. Misiuk, *Policja Państwowa...*, s. 333.

i uniemożliwiła wycofanie się funkcjonariuszy. Tamtejsza policja została podporządkowana Dowództwu Lądowej Obrony Wybrzeża, wykonując funkcje żandarmerii wojskowej. W dyspozycji wojska znalazły się: Komenda Obwodowa PP w Gdyni i podległe jej cztery komisariaty, kompania wartownicza PP w Gdyni, komisariat PP w Wejcherowie i Kartuzach oraz pluton wartowniczy PP w Pucku Razem około 700 funkcjonariuszy. Oddziałom policji przyznano uprawnienia do zwalczania dywersji, sabotażu i szpiegostwa. Jeżeli mówimy o udziale policji w bezpośrednich działaniach wojskowych na Wybrzeżu należy podkreślić wkład kompanii rezerwy policyjnej w obronę Rumii oraz wkład w działaniach na odcinku Oksywie-Obłaże-Dębki oraz w rejonie Wejherowa i Kępy Oksywskiej.

W pierwszych dniach kampanii wrześniowej niewielkie oddziały policyjne brały również udział w kilku akcjach bojowych między Wisłą a Bugiem, ochraniały przeprawę na Sanie, jak również działał batalion policji w strukturze Samodzielnej Grupy Operacyjnej „Polesie" przeznaczony do obrony Białegostoku.

W wyniku wycofywania się oddziałów policji na wschód, region Wschodniej Małopolski stał się miejscem największej koncentracji sił policyjnych, a Tarnopol spełniał funkcje docelowego punktu zbornego dla zmilitaryzowanej policji. Korpus policji śląskiej rozlokowano w rejonie Brzeżany-Kozowa, a w Mostach Wielkich mieściło się centrum szkoleniowe[288]. Również w Chełmie skoncentrowano znaczne siły policyjne z województw zachodnich, ale na skutek braku decyzji o ich operacyjnym wykorzystaniu zostały one wycofane za Bug. Siły te planowano następnie wykorzystać do utworzenia na Bugu kordonu policyjnego, mającego za zadanie zatrzymanie fali uchodźców i zaprowadzenie porządku na terenie na wschód od Bugu. Niestety, z uwagi na brak panowania kierownictwa policji i resortu spraw wewnętrznych nad sytuacją plan ten okazał się niewykonalny, co w efekcie doprowadziło do konfliktu między władzami wojskowymi a cywilnymi. Dopiero 10 września Rydz-Śmigły wydał polecenie przeprowadzenia militaryzacji Policji Państwowej. Jeszcze tego samego dnia ukazało się stosowne rozporządzenie ministra spraw wojskowych oraz generalnego komisarza cywilnego. Należy podkreślić, że zwlekanie z decyzją o militaryzacji policji uniemożliwiło racjonalne wykorzystanie

[288] Źródło: htpp://www.policja.slaska.gov.pl.

dobrze przygotowanych i wyposażonych formacji policyjnych, zwłaszcza oddziałów rezerwy do działań ochronnych na bezpośrednim zapleczu frontu. Zgodnie z rozporządzeniem, policja została włączona w skład sił zbrojnych do wykonywania zadań właściwych żandarmerii wojskowej. W ówczesnych warunkach wprowadzenie w życie jego postanowień okazało się nierealne, gdyż Komenda Główna PP dysponowała jedynie Grupą Rezerwy Policji z Golędzinowa oraz dywizjonem warszawskiej policji konnej, jak również straciła łączność z większością wycofanych jednostek policyjnych. Skutkiem kolejnej decyzji, tym razem z 11 września o odwrocie wojsk w kierunku południowo-wschodnim, było polecenie przygotowania i zabezpieczenia przez policję sieci dróg w tej części kraju, gdyż obawiano się aktów dywersji ze strony ukraińskich organizacji nacjonalistycznych. Policji powierzono w szczególności ochronę mostów i dróg na terenie południowego Wołynia i Małopolski Wschodniej. Ponadto zamierzano tworzyć punkty ochronne wzdłuż newralgicznych szlaków komunikacyjnych[289].

Kolejna inicjatywa wykorzystania policji w działaniach wojennych polegała na koncentracji sił policyjnych z terenu województw: nowogródzkiego, poleskiego i wołyńskiego w okolicach Łucka i Tarnopola. Niestety i tym razem nie udało się zrealizować zamierzeń. Sytuacja znacznie się skomplikowała po wkroczeniu 17 września wojsk sowieckich na tereny wschodnie Rzeczypospolitej. Rozkaz Naczelnego Wodza zakazujący walki z oddziałami Armii Czerwonej oraz nakazujący, aby policja i miejscowe władze administracyjne pozostały w miejscu urzędowania[290], z różnych powodów przez wielu dowódców nie został wykonany. Przede wszystkim jednostki Korpusu Ochrony Pogranicza i Policji Państwowej podjęły próbę walki z sowieckim agresorem. Pierwszymi ofiarami padli ci policjanci, którzy pozostając na posterunku, w komisariatach i komendach, pełnili do końca służbę policyjną. Część policjantów została aresztowana, części udało się ewakuować w kierunku granicy litewskiej i łotewskiej. Ci, którzy pozostali na kresach wschodnich, w obliczu wojny często stawali się organizatorami obywatelskich form obrony miast przed wojskami sowieckimi. Symbolem patriotycznych i bohaterskich

---

[289] A. Misiuk, *Policja Państwowa...*, s. 335-336.

[290] W. K. Cygan, *Kresy w ogniu. Wojna polsko – sowiecka*, „Warszawska Oficyna Wydawnicza Gryf", Warszawa 1990, s. 23.

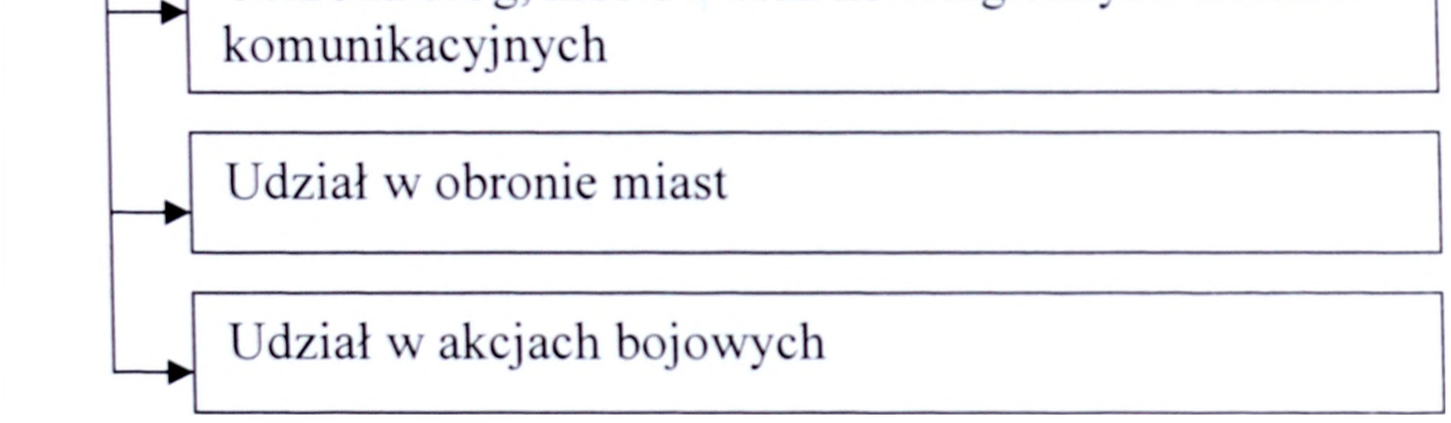
postaw polskich policjantów był ich udział w obronie Grodna w dniach 20-22 września. Głównym zadaniem policjantów było unieszkodliwienie prób dywersji ze strony komunistów, Żydów i Białorusinów. Funkcjonariusze policji brali również udział w obronie Komendy Powiatowej, Urzędu Śledczego oraz koszar 81 pułku strzelców. Po zajęciu Grodna przez żołnierzy sowieckich jego obrońcy zostali zamordowani[291]. Z kolei w obronie Lwowa brały udział oddziały policyjne, składające się głównie z policjantów ewakuowanych z zachodnich województw kraju oraz kompania rezerwy policyjnej. Po kapitulacji Lwowa władze sowieckie rozpoczęły masowe aresztowanie przede wszystkim policjantów i oficerów WP. Ponadto policjanci brali udział w obronie Kowla, Łucka, a w rejonie Kamienia Koszyrskiego doszło do potyczki między kompanią rezerwy PP a oddziałem armii sowieckiej. Po kapitulacji policjantów rozbrojono, a następnie rozstrzelano. Również 25 września koło Hrubieszowa Dywizjon Konny Policji Państwowej wraz ze szwadronem 14 Pułku Ułanów Jazłowieckich przeprowadził szarżę na piechotę Armii Radzieckiej. Podczas walk w okolicy wsi Husynne oddziały polskie zostały otoczone. Atak szarżą na lewe skrzydło Rosjan dokonany przez Policję Konną zmusił przeciwnika do ucieczki i spowodował ciężkie straty w jego szeregach. Niestety, radziecki oddział pancerny, który przybył z odsieczą zmusił kawalerzystów do odwrotu, a następnie do kapitulacji. Scenariusz działań sowieckich na obszarach zajmowanych był podobny. Po kapitulacji policjantów rozstrzeliwano. Największą zbrodnię dokonano w Mostach Wielkich, gdzie zgromadzonych uprzednio na placu apelowym kadetów i kadrę szkoleniową wraz z komendantem rozstrzelano serią karabinów maszynowych[292].

Coraz gorsza sytuacja na froncie powodowała, że chcąc uniknąć niewoli radzieckiej liczne oddziały polskie usiłowały dotrzeć do granicy z sąsiadującymi państwami na południu i północy. Pewnej liczbie oddziałów udało się przedostać do Rumunii. Inne skierowały się na Węgry, Litwę bądź Łotwę. Szacuje się, że w trakcie kampanii wrześniowej poległo w walce bądź zostało zamordowanych około 3 tys. funkcjonariuszy Policji Państwowej. Podobnej liczbie policjantów udało się

---

[291] J. Liszewski, *Wojna polsko – sowiecka 1939*, „Polska Fundacja Kulturalna", Londyn 1986, s. 73.
[292] W. K. Cygan, *Kresy w ogniu...*, s. 74.

ewakuować za granicę Polski. Pozostała cześć została wcielona do policji Generalnego Gubernatorstwa (około 10 tys. funkcjonariuszy)[293] albo dostała się do niewoli sowieckiej. Podczas drugiej wojny światowej w kampanii wrześniowej i działaniach konspiracyjnych polscy policjanci zapisali piękną kartę w księdze naszych dziejów (rysunek 10). Zapłatą za ich patriotyzm i bohaterstwo były represje, aresztowania, tortury i śmierć.



Źródło: opracowanie własne.

Rys. 10. Zadania realizowane przez Policję Państwową podczas kampanii wrześniowej

Na wzór innych okupowanych krajów, również w okupowanej Polsce postanowiono powołać do służby policję miejscową. We wrześniu 1939 r. policja warszawska jako jedyna z 17 okręgów pozostała na miejscu i w ograniczonym zakresie kontynuowała swoją działalność przez cały czas trwania działań wojennych. Zgodnie z podpisaną kapitulacją Warszawy, w dniu 27.09.1939 r. policja zachowując swoje uzbrojenie zobowiązana została do pozostania w służbie, będąc tym samym uznana przez Niemców za oficjalną władzę porządkową w mieście. Inicjatorem

[293] A. Hempel, *Pogrobowcy klęski. Rzecz o policji granatowej w Generalnym Gubernatorstwie 1939-1945*, PWN, Warszawa 1990, s. 92.

pozostawienia policji był m.in. prezydent Warszawy Stefan Starzyński. Celem takiej decyzji było stworzenie buforu pomiędzy administracją niemiecką a społeczeństwem. Policja, według przyjętych założeń, miała służyć ludności cywilnej w jej ochronie w zakresie ładu, porządku i zabezpieczenia przed samowolą urzędników niemieckich. Natomiast w interesie niemieckim było, aby w chwili obejmowania stolicy, w sytuacji braku dostatecznie przygotowanego aparatu administracyjnego nie dopuścić do bandytyzmu, zaburzeń społecznych i aktów dywersji[294]. Z kolei rozkazem Wyższego Dowódcy SS i Policji z dnia 30 października 1939 roku funkcjonariusze Policji Państwowej znajdujący się na obszarze Generalnego Gubernatorstwa (GG) zostali powołani do służby na tym terenie. Szeregi policji w Generalnym Gubernatorstwie uzupełniali policjanci wysiedleni z ziem wcielonych do Rzeszy lub tam aresztowani, a następnie deportowani. Nowopowstała formacja porządkowa Generalnego Gubernatorstwa przez Niemców nazywana była *Polnische Polizei* (Policją Polską Generalnego Gubernatorstwa), a przez innych „policją granatową"[295], z uwagi na kolor mundurów. „Granatowi" zamiast orła nosili na czapkach herb stolicy dystryktu, w którym pełnili służbę. Pod względem organizacyjnym (np. te same budynki), kadrowym oraz formalnoprawnym (obowiązywały ją przedwojenne regulaminy i przepisy służbowe) stanowiła kontynuację Policji Państwowej. Natomiast w sensie instytucjonalnym Policja Polska pozostawała w pionie niemieckiej policji porządkowej, tworząc sieć posterunków w miastach i wsiach GG. W Warszawie istniał poza tym Oddział Wartowniczo-Konwojowy, który był swoistym odwodem mobilnym komendanta warszawskiej policji „granatowej". Obowiązkiem funkcjonariuszy Policji Polskiej było zapewnienie pełnej bieżącej ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Do zadań realizowanych przez Policję Polską należało m.in.: patrolowanie prewencyjno-interwencyjne; ochrona urzędów, obiektów, nieruchomości, wejść do gett, obozów dla osób wywożonych na roboty do Rzeszy; nadzór nad stanem sanitarnym; regulacja ruchu kołowego; nadzór nad obowiązkiem meldunkowym oraz służba na dworcach kolejowych. Inną grupę zadań stanowiła tzw. służba asystencyjna (przy przewozie pieniędzy, ładunków), prowadzenie

---

[294] Zob. J. M. Mayer, *Policja w II RP*...
[295] *Granatowa policja i Schutzmannschaften*, „Inne Oblicza Historii" 2005, nr 07.

dochodzeń w sprawach przestępstw pospolitych oraz udział w różnych akcjach zleconych przez Niemców (np. uczestniczenie w łapankach, eskortowaniu ludzi do obozów przejściowych, w obławach, ochronie obozów pracy przymusowej, a nawet asystowanie przy egzekucjach). Ponadto funkcjonariusze zobowiązani byli do prowadzenia podstawowego szkolenia Żydowskiej Służby Porządkowej. W stosunku do Niemców policjanci mogli interweniować generalnie tylko w przypadku zabójstwa. Za opuszczenie służby, utratę broni bądź munduru groziło wywiezienie do obozu koncentracyjnego lub kara śmierci.

Nowe kadry Policji Polskiej przygotowywała powołana 1 października 1941 roku w Nowym Sączu Szkoła Policyjna Policji Polskiej Generalnego Gubernatorstwa[296]. W latach 1941–1944 na okupowanych terenach wschodnich oraz w Generalnym Gubernatorstwie utworzono łącznie 220 cudzoziemskich batalionów policji pomocniczej, z tego 54 ukraińskie, 45 łotewskich, 36 litewskich, 32 estońskie, 24 kozackie, 13 białoruskich, 10 tatarskich, 3 kaukaskie, 1 polski i 1 dywizjon artylerii o mieszanym narodowościowo składzie. Służyło w nich jednorazowo ok. 120 tys. obcokrajowców ze Wschodu[297].

W 1940 roku służba śledcza została wyłączona z Policji Polskiej i przekształcona w Policję Kryminalną, której oddziały istniały w ramach niemieckich urzędów Policji Kryminalnej. Dzięki temu istniały możliwości dotarcia do ważnych informacji, które niejednokrotnie zostały wykorzystane przez ruch oporu. Władze emigracyjne, jak i władze państwa podziemnego, uważały, że wprowadzenie w miejsce Policji Polskiej wyłącznie policji niemieckiej byłoby szkodliwe dla społeczeństwa oraz dla dalszej walki z okupantem. Stąd ich aprobata dla tej formacji. Oficjalne kierownictwo policji tworzyło jakby konspiracyjny sztab kierowania policją, w celu użycia jej we właściwym momencie. Rozpoczęcie akcji likwidowania czołowych przedstawicieli inteligencji doprowadziło do aresztowania części oficerów, co spowodowało załamanie koncepcji. Losy zatrzymanych były różne: część wywieziono do Oświęcimia, część zatrzymanych, a następnie zwolnionych nie powróciła już do służby, inni, po zwolnieniu znowu do niej wstąpili. Doprowadziło to

---

296 Zob. http://www.kgp.gov.pl/policja/historia.html

297 *Galicyjska dywizja Waffen SS*, „Inne Oblicza Historii" 2006, nr 11.

do pozyskiwania kadry policyjnej przez ośrodki konspiracyjne. Współpraca policji z ruchem oporu dotyczyła udziału policjantów w działalności podziemnej i indywidualnego zaangażowania się w formach oporu oraz budowy struktur o charakterze konspiracyjnym wewnątrz oficjalnych struktur Policji Polskiej i Policji Kryminalnej. Możemy wyróżnić co najmniej dwie struktury podziemne tj. Państwowy Korpus Bezpieczeństwa i Referat Policyjny 995 w Wydziale Bezpieczeństwa i Kontrwywiadu Oddziału II Komendy Głównej Armii Krajowej, które opierały się na urzędach i funkcjonariuszach Polskiej Policji. Z końcem 1942 roku nastąpiło przejście funkcjonariuszy Polskiej Policji związanych z konspiracją wojskową do Państwowego Korpusu Bezpieczeństwa. Bardzo ważnym odcinkiem działalności była również współpraca z ogniwami kontrwywiadu wszystkich szczebli ZWZ-AK[298].

Polska Policja była jedyną polską służbą uzbrojoną działającą na ziemiach okupowanych. Niemcy mieli ograniczone do niej zaufanie. Świadczyć mogą o tym m.in. procedury wprowadzania poszczególnych stopni alarmowych na terenie Generalnego Gubernatorstwa na wypadek powstania, które nie przewidywały możliwości wykorzystania do działań funkcjonariuszy Polskiej Policji. Ponadto trzeci stopień zakładał aresztowanie i rozbrojenie całej formacji, a nawet jej fizyczną likwidację. Przyjmuje się, że w 1942 roku na terenie Generalnego Gubernatorstwa, co cztery dni ginął jeden policjant. Śmierć sięgała zarówno tych, którzy współpracowali z okupantem, jak i tych zaangażowanych w podziemiu[299].

Podejmując problematykę realizacji zadań przez Policję Państwową w czasie wojny nie można pominąć kwestii losu policjantów internowanych na Kresy Wschodnie. Według danych szacunkowych, we wrześniu 1939 r. zostało internowanych 12 tysięcy funkcjonariuszy i pracowników policji. Początkowo nie były szczegółowo określone dyrektywy dla dowódców Armii Czerwonych dotyczące postępowania z określonymi kategoriami jeńców. Sposób ich traktowania zmieniał się w zależności od tego, czy dana grupa policjantów walczyła z oddziałami Armii Czerwonej, czy też poddawała się bez walki. W dniu 19 września 1939 roku rozkazem nr 0308 Ławrientyj Beria - radziecki komisarz spraw wewnętrznych powołał zarząd do

---

[298] Zob. na http://www.wspol.edu.pl/.
[299] Tamże.

spraw Jeńców Wojennych i Internowanych, a następnie nakazał organizowanie obozów przejściowych i rozdzielczych. Utworzono je w budynkach poklasztornych w miejscowościach: Kozielsk, Starobielsk i Ostaszków. Funkcjonariuszy Policji Państwowej wywieziono do obozu o zaostrzonym rygorze w Ostaszkowie, zlokalizowanym na jednej z wysp Jeziora Seliger Znajdowali się tam również funkcjonariusze Służby Granicznej, Służby Więziennej, żołnierze Korpusu Ochrony Pogranicza, Żandarmerii Wojskowej i Oddziału II Sztabu Głównego. W grudniu 1939 roku przebywały tam 6364 osoby, w tym: 240 oficerów policji i żandarmerii, 775 podoficerów i 4924 szeregowych policji. Pod koniec 1939 roku podjęto przygotowania do zaocznego skazania w trybie administracyjnym polskich jeńców na śmierć, na podstawie art. 58 paragraf 13 kodeksu karnego SFRR z 1926 r. za aktywną działalność lub aktywną walkę przeciwko klasie robotniczej i ruchowi rewolucyjnemu. Ostatecznie los policjantów z Ostaszkowa przesądzony został 5 marca 1940 r. na posiedzeniu Biura Politycznego KC WKP, na którym podjęto decyzję akceptującą wniosek Ł. Berii o rozpatrzeniu w trybie specjalnym, z zastosowaniem kary śmierci przez rozstrzelanie spraw 14736 polskich jeńców, w tym 1030 oficerów i podoficerów policji, ochrony pogranicza i żandarmerii oraz 5138 szeregowych policji, żandarmerii, więziennictwa i wywiadu. Miesiąc później, 4 kwietnia 1940 r. rozpoczęto akcję likwidacyjną obozu. W tym celu, w podziemiach gmachu zarządu obwodowego NKWD przy ulicy Sowieckiej, przygotowano dźwiękochłonną celę śmierci, a z Moskwy sprowadzono koparkę. Ciała zamordowanych policjantów pogrzebano w miejscowości Miednoje, w uprzednio przygotowanych przez koparki dołach na terenie rekreacyjnym kalinińskiego NKWD. Ostatecznie akcję mordowania jeńców z Ostaszkowa zakończono 13 maja 1940 roku.

Policja Państwowa formalnie została rozwiązana dekretem z 15 sierpnia 1944 roku[300]. W art. 1 stwierdzono, że „[...] rozwiązuje się Policję Państwową, która stała na usługach okupantów". Wizerunek Policji Granatowej negatywnie zapadł w świadomości społeczeństwa, głównie za sprawą zadań nałożonych na tą formację (rysunek 11) oraz nadgorliwości wielu jej funkcjonariuszy, zwłaszcza ochotników wstępujących do tej formacji po utworzeniu jej przez Niemców.

---

[300] Dekret PKWN z 15 sierpnia 1944 r. *o rozwiązaniu Policji Państwowej*, DzU RP z 1944 r., nr 2, poz. 6.

ZADANIA POLICJI PAŃSTWOWEJ PODCZAS OKUPACJI

- zapewnienie pełnej bieżącej ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego
- patrolowanie prewencyjno-interwencyjne
- ochrona urzędów, obiektów, nieruchomości, wejść do gett, obozów dla osób wywożonych na roboty do Rzeszy
- nadzór nad stanem sanitarnym
- regulacja ruchu kołowego
- nadzór nad obowiązkiem meldunkowym
- służba asystencyjna (przy przewozie pieniędzy, ładunków)
- prowadzenie dochodzeń w sprawach przestępstw pospolitych
- udział w różnych akcjach zleconych przez Niemców (np. uczestniczenie w łapankach, eskortowaniu ludzi do obozów przejściowych, w obławach)
- prowadzenia podstawowego szkolenia Żydowskiej Służby Porządkowej

Źródło: opracowanie własne.

Rys. 11. Zadania realizowane przez Policję Państwową podczas okupacji

Należy podkreślić, że świadomość negatywnej oceny policji granatowej przez społeczeństwo wywarła istotny wpływ na koncepcję tworzenia w wyzwolonej Polsce nowych sił porządkowych.

3.3. Zadania Milicji Obywatelskiej w dziedzinie obronnej

Zasadnicze elementy modelu obronnego Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej narodziły się w toku trwania II wojny światowej. Zapoczątkowany wówczas proces kształtowania założeń doktrynalnych obronności stanowił odtąd podstawę dalszego rozwoju i doskonalenia systemu obronnego już w wolnym kraju. Istota tych założeń, jak pisał M. Palkiewicz, polegała w szczególności na: rozwiązywaniu zadań strategii obronnej w oparciu o sojusz i przyjaźń ze Związkiem Radzieckim oraz braterstwo broni z Armią Radziecką; jednoczeniu wysiłku obronnego w oparciu o siły i środki całego narodu; organizowaniu wysiłku obronnego na obu frontach walki zbrojnej: zewnętrznym i wewnętrznym oraz na „wykuwaniu" zdolności do samorzutnego

organizowania się ludności w ramach powszechnej samoobrony[301]. W latach 1945-1949 rozwój obronności odbywał się w trudnych warunkach usuwania skutków wojny. Podjęte zostały prace zmierzające do podniesienia gotowości bojowej wojsk, zwłaszcza przez polepszenie ich organizacji, bazy technicznej, poziomu szkolenia. Rozwój sił zbrojnych oparto na dokonującym się postępie technicznym i wzrastających możliwościach ekonomicznych kraju. Koncepcja obronna ukształtowała się na podstawie wszechstronnej analizy takich czynników jak: tendencje rozwojowe międzynarodowej sytuacji polityczno-strategicznej; przewidywany charakter ewentualnej wojny rakietowojądrowej; rola, miejsce i znaczenie Polski i jej sił zbrojnych na środkowoeuropejskim obszarze strategicznym. Wpływ na koncepcję obronną wywarła również analiza ewentualnego charakteru oddziaływania przeciwnika na kraj w wypadku wojny i zagrożenia wynikające stąd dla różnych dziedzin życia, jak również analiza w zakresie potrzeb obronnych, rozpatrywana w aspekcie możliwości ekonomicznych wymagań pokojowego rozwoju kraju[302].

Doskonaleniu systemu obronnego towarzyszyły odpowiednie ustalenia określające doktrynalne zasady dalszego rozwijania tego systemu. Precyzowały one w szczególności: główne kierunki i zasady rozwijania jednolitego systemu obronnego państwa; zasady kierowania obronnością w czasie pokoju i w czasie wojny, jak również podział funkcji oraz odpowiedzialności za przygotowanie i realizację zamierzeń obronnych. Generalne założenia doktrynalne, ogólna struktura organizacyjna systemu obronnego PRL oraz zasady jego funkcjonowania ukształtowały się w wyniku kompleksowej oceny szeregu złożonych czynników wewnętrznych i zewnętrznych, m.in.: tendencji rozwojowych koncepcji politycznych i doktryn wojennych, przeobrażeń w środkach i sposobach prowadzenia wojen, stopnia zagrożenia kraju oraz możliwości ekonomicznych i naukowo technicznych państwa.

Organizację i funkcjonowanie jednolitego systemu obronnego PRL zawarto w ustawie z dnia 21 listopada 1967 r. *o powszechnym obowiązku obrony Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*[303], która stanowiła wyraz panującej polskiej doktryny

---

[301] M. Palkiewicz, *O naszym systemie obronnym*, „Wojsko Ludowe" 1968, nr 3, s. 11.
[302] Tamże, s. 12.
[303] DzU z 1967 r., nr 44, poz. 220.

obronnej. Stosownie do ustawy, jednolity system obrony obejmował trzy elementy: Siły Zbrojne PRL, obronnie przygotowaną gospodarkę narodową i administrację państwową oraz obronne przygotowanie społeczeństwa w ramach obrony terytorialnej. W okresie przynależności Polski do Układu Warszawskiego funkcjonowało pojęcie planowania polityczno-strategicznego, które w ścisłym jego znaczeniu odbywało się na szczeblu kierownictwa tego sojuszu. Państwa Układu, w tym Polska otrzymywały tzw. *Rekomendacje Naczelnego Dowództwa Zjednoczonych Sił Zbrojnych Państw-Stron Układu Warszawskiego*, precyzujące zadania zarówno w sferze militarnej, jaki niemilitarnej. Planowanie obronne obejmowało plany działania sił zbrojnych i niemilitarnych elementów systemu obronnego państwa w okresie zagrożenia i wojny oraz plany przygotowań obronnych, w tym rozwoju sił zbrojnych i niemilitranych elementów systemu obronnego państwa, realizowane w czasie pokoju. Podstawę planowania przygotowań obronnych stanowiły także *Węzłowe założenia obronne PRL*, sporządzane w cyklu pięcioletnim i będące w istocie rozwiniętą wykładnią polskiej doktryny obronnej. Założenia były przyjmowane przez Komitet Obrony Kraju[304]. Ważnym aktem prawnym określającym zadania dla ministrów i wojewodów przewidziane do realizacji w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa państwa było zarządzenie Nr 02/86 Przewodniczącego Komitetu Obrony Kraju i Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 maja 1986 r. *w sprawie zadań związanych z osiąganiem podwyższonej i pełnej gotowości obronnej państwa*, wydane na podstawie uchwały Nr 01/75 Komitetu Obrony kraju z dnia 17 kwietnia 1975 r. *w sprawie gotowości obronnej państwa*. Określone zestawy zadań przeznaczonych do wykonania przez ministrów i wojewodów stanowiły harmonogram działań realizowanych przez poszczególne resortowe i wojewódzkie jednostki organizacyjne w sytuacji wprowadzenia podwyższonej gotowości obronnej państwa. Istotą zarządzenia było zsynchronizowanie osiągania gotowości obronnej w administracji państwowej i gospodarce narodowej z osiąganiem wyższych stanów gotowości bojowej sił zbrojnych[305]. Do 1989 roku regulacje prawne określające zadania obronne realizowane w czasie pokoju i zadania przewidziane do realizacji w okresie zagrożenia

---

[304] P. Górski, *Planowanie operacyjne...*, s. 48-49.
[305] *Kształtowanie się systemu planowania obronnego ...*, s. 26-27.

bezpieczeństwa państwa i wojny, a także struktury organizacyjne realizujące te zadania tworzyły spójny system, dostosowany do zarządzania państwem i funkcjonowania gospodarki w tym okresie. Akty prawne dotyczące przedmiotowej problematyki wydawane przez Komitet Obrony Kraju (uchwały, wytyczne i zarządzenia) oraz Radę Ministrów, z reguły miały charakter niejawny i obowiązywały wszystkie organy administracji państwowej oraz podległe tym organom i nadzorowane przez nie jednostki organizacyjne[306].

Naczelnym organem administracji państwowej w sprawach bezpieczeństwa wewnętrznego był minister spraw wewnętrznych. Jego działalność ukierunkowana była na zapewnienie bezpieczeństwa państwa i jego granic, ochronę życia, zdrowia i mienia, jak również na sprawy organizacyjno-mobilizacyjne i obronne. W myśl art. 2 ustawy z dnia 19 lipca 1983 r. *o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych i zakresie działania podległych mu organów*[307], do zakresu działania ministra spraw wewnętrznych należały w szczególności sprawy dotyczące: ochrony bezpieczeństwa państwa, w tym zwalczanie szpiegostwa, terroryzmu, dywersji i sabotażu oraz innych czynów godzących w konstytucyjne zasady ustrojowe PRL; koordynowania działań w zakresie ochrony tajemnicy państwowej i służbowej; ochrony życia, zdrowia i mienia obywateli oraz mienia społecznego; ochrony porządku publicznego, jak również sprawy z zakresu zwalczania innych przestępstw i wykroczeń. Ponadto był odpowiedzialny za zadania organizacyjno-mobilizacyjne i obronne resortu spraw wewnętrznych oraz wykonywanie innych zadań z zakresu obronności, wynikających z przepisów ustawy *o powszechnym obowiązku obrony PRL*. Do szczegółowego zakresu działania ministra spraw wewnętrznych w dziedzinie bezpieczeństwa państwa należały w szczególności sprawy związane z: rozpoznawaniem, ujawnianiem, zapobieganiem i zwalczaniem szpiegowskiej, dywersyjnej i innej szkodliwej działalności prowadzonej przez służby wywiadowcze i kontrwywiadowcze państw; ochroną organów, instytucji państwowych i obywateli przed działalnością terrorystyczną, sabotażową i dywersyjną; ochroną naczelnych organów władz i administracji państwowej oraz centralnych władz organizacji polityczny

---

306 P. Górski, *Planowanie operacyjne...*, s. 50.
307 DzU z 1983 r., nr 38, poz. 172.

i społecznych; ochroną personelu i siedzib obcych przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych. Ponadto minister był odpowiedzialny za doskonalenie metod działań rozpoznawczych i ochronnych podejmowanych w celu zapobiegania i zwalczania czynów oraz zjawisk godzących w bezpieczeństwo państwa[308].

W sprawach ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego kompetentne były również wojewódzkie rady narodowe i terenowe organy administracji państwowej o właściwości ogólnej stopnia wojewódzkiego i podstawowego[309]. Zasadniczymi formacjami resortu spraw wewnętrznych właściwymi w sprawach ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego państwa były Milicja Obywatelska i Służba Bezpieczeństwa.

Po wojnie władzę w Polsce przejęły władze komunistyczne, które doprowadziły do zmiany ustroju politycznego i utworzyły komunistyczne struktury polityczne i administracyjne. Sprawy związane z zapewnieniem bezpieczeństwa wewnętrznego, na mocy dekretu z dnia 21 lipca 1944 roku *o powołaniu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego*[310] powierzono „Resortowi Bezpieczeństwa Publicznego"[311]. W dniu 22 lipca 1944 r. ogłoszono *Manifest Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego (PKWN)*, w którym m.in. stwierdzono, że „[...] Rady Narodowe tworzą niezwłocznie podlegającą im Milicję Obywatelską, której zadaniem będzie utrzymanie bezpieczeństwa". Kolejnym aktem prawnym powołującym Milicję Obywatelską (MO) był dekret z dnia 27 lipca 1944 roku *o ustanowieniu Milicji Obywatelskiej*. Zobowiązano w nim rady narodowe do powołania Milicji Obywatelskiej w celu strzeżenia bezpieczeństwa i porządku publicznego na terenie swego działania. Ponadto rady narodowe miały sprawować nadzór nad powstałymi jednostkami pod względem gospodarczym i budżetowym oraz z punktu widzenia kontroli społecznej. MO miała być formacją podporządkowaną władzom lokalnym. Taka koncepcja aparatu represji

---

[308] Rozporządzeniem Rady Ministrów z 18 sierpnia 1983 r. *w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych*, § 1, DzU z 1983 r., nr 48, poz. 216.

[309] T. Bałachowicz, Z. Śpiewak, *Niektóre aspekty ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego w Polskiej Rzeczpospolitej Ludowej*, s. 8-9.

[310] Ustawa z dnia 21 lipca 1944 r. *o utworzeniu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego*, DzU z 1944 r., nr 1, poz.1.

[311] W grudniu 1944 r. wraz z przekształceniem Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego w Rząd Tymczasowy Rzeczypospolitej Polskiej resort zmienił nazwę na Ministerstwo Bezpieczeństwa Publicznego. Pod taką nawą funkcjonował prawie do końca 1954 roku.

nie spodobała się jednak polskim komunistom, którzy okres okupacji spędzili w ZSRR. Ich zdaniem podstawową rolę w tym zakresie winien był odgrywać centralizowany aparat bezpieczeństwa, wzorowany na sowieckim NKWD, zaś formacja porządkowa powinna być jedynie jego uzupełnieniem. W następstwie wspomnianego sprzeciwu pomimo, iż dekret o utworzeniu MO został opublikowany w Dzienniku Ustaw (oznaczonym numerem 2) z 15 sierpnia 1944 r., to nie tylko nie został wprowadzony w życie, ale cały nakład Dziennika Ustaw poszedł na przemiał. W nowej edycji dziennika, ustawy o Milicji Obywatelskiej już nie było[312]. W jego miejsce PKWN przyjął 7 października 1944 roku kolejny dekret *O Milicji Obywatelskiej*[313], który stanowił, że MO jest prawnopubliczną formacją służby Bezpieczeństwa Publicznego, podlegającą kierownikowi Resortu Bezpieczeństwa Publicznego. W związku z tym zapisem MO została usytuowana w strukturze resortu bezpieczeństwa, instytucji, która miała odegrać główną rolę w zastraszeniu i zniewoleniu społeczeństwa. Strukturę organizacyjną Komendy Głównej Milicji Obywatelskiej (KGMO) oparto na trzech oddziałach: Służby Zewnętrznej, Służby Śledczej i Szkoleniowo-Politycznym. Na Oddział Służby Zewnętrznej składały się wydziały: organizacji i nadzoru administracyjnego; nadzoru nad ochroną obiektów państwowych i społecznych; bezpieczeństwa ruchu pieszego i kołowego; milicji kolejowej i wodnej; organizacji służby i posterunków Milicji Obywatelskiej. Do zadań Oddziału Służby Śledczej należało zwalczanie takich przestępstw jak: przemyt, bandytyzm, kradzieże, fałszerstwa i oszustwa, handel walutą i narkotykami, przestępstwa podatkowe i spekulacja. Z kolei za pracę z oficerami, szkolenie polityczne, propagandę, a także kierowanie wydawnictwami odpowiedzialny był Oddział Szkoleniowo-Polityczny. Stan kadrowy Milicji Obywatelskiej na koniec roku 1945 r. wynosił 62 tysiące etatów, nie licząc pracowników bezpieczeństwa publicznego oraz żołnierzy Korpusu Bezpieczeństwa Wewnętrznego. W pierwszych miesiącach istnienia Milicji lokalne struktury MO kształtowali byli funkcjonariusze Policji Państwowej.

---

[312] B. Kozłowski, *Od Policji Państwowej do Policji Granatowej*, na: http://wiadomosci.polska.pl /kalendarz/.
[313] DzU z 1944 r., nr 7, poz. 33.

Początkowo pozycja komendantów Milicji Obywatelskiej i szefów Urzędu Bezpieczeństwa Publicznego na szczeblu województwa i powiatu była jednakowa. Przeniesienie na grunt polski tezy Stalina o zaostrzającej się walce klasowej doprowadziło do wydania przez Ministra Bezpieczeństwa Publicznego rozkazu nr 13 z 1945 r. o zespoleniu i powiązaniu na wszystkich szczeblach działalności organów MO z pracą całego aparatu bezpieczeństwa. Komendanci MO na szczeblach wojewódzkich i powiatowych zostali jednocześnie zastępcami szefów urzędów bezpieczeństwa publicznego ds. milicji. W lipcu 1954 r. uchwalono kolejny dekret *o Milicji Obywatelskiej*[314], w którym stwierdzono, że MO jest „[...] zorganizowaną na wzór wojskowy, uzbrojoną formacją służby bezpieczeństwa publicznego". W dniu 7 grudnia 1954 r. Rada Państwa wydała dekret znoszący Ministerstwo Bezpieczeństwa Publicznego, powołując w miejsce Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Komitet do Spraw Bezpieczeństwa Publicznego przy Radzie Ministrów. Zgodnie z podziałem kompetencji minister spraw wewnętrznych przejął między innymi zwierzchnictwo nad działalnością Milicji Obywatelskiej, natomiast sprawy bezpieczeństwa były podporządkowane Komitetowi. W ten sposób polski system bezpieczeństwa upodobniono do wzoru radzieckiego. Kolejnym aktem prawnym określającym pozycję organów Milicji Obywatelskiej był dekret z dnia 21 grudnia 1955 r. *o organizacji i zakresie działania Milicji Obywatelskiej*[315]. Określono w nim milicję, jako „[...] uzbrojoną formację, powołaną do ochrony spokoju, ładu i bezpieczeństwa publicznego", podległą ministrowi spraw wewnętrznych. W listopadzie 1956 r. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych przejęło pełen zakres obowiązków po Komitecie do Spraw Bezpieczeństwa Publicznego[316], co wpłynęło niekorzystnie na pozycję Milicji Obywatelskiej, która została ponownie związana z nim instytucjonalnie Włączając sprawy dotyczące ustroju i interesów państwa na szczeblu terenowym do wojewódzkich i powiatowych komend Milicji Obywatelskiej powiązano w ten sposób Służbę Bezpieczeństwa i Milicję Obywatelską, co uniemożliwiło tej drugiej na zerwanie ze strukturami, które w przeszłości

---

[314] Dekret z dnia 20.07.1954 r. *o służbie w Milicji Obywatelskiej*, DzU RP z 1954 r., nr 34, poz. 143.
[315] DzU z 1955 r., nr 46, poz. 311.
[316] Ustawa z dnia 13 listopada 1956 r. *o zmianie organizacji naczelnych organów administracji publicznej w zakresie bezpieczeństwa publicznego*, DzU z 1956 r., nr 54, poz. 241.

wplątywały ją w konflikt z niemal całym społeczeństwem. Omówione rozwiązania organizacyjne przetrwały bez zasadniczych zmian aż do roku 1990[317]. Jedynie w związku z wejściem w życie w 1975 r. ustawy *o dwustopniowej strukturze terenowych organów władzy i administracji oraz o zmianie ustawy o radach narodowych*[318] komendy powiatowe zastąpiono komendami rejonowymi, a w lipcu 1983 roku dotychczasowe wojewódzkie i rejonowe komendy MO przemianowano na wojewódzkie i rejonowe urzędy spraw wewnętrznych.

Bardzo ważnym elementem w strukturze organizacyjnej Milicji Obywatelskiej były pododdziały i jednostki zwarte. W początkowych latach istnienia Milicja Obywatelska nie posiadała pododdziałów zwartych, jakimi dysponowała w okresie międzywojennym Policja Państwowa. Uważano bowiem, że Urząd Bezpieczeństwa trzyma w ryzach społeczeństwo i w związku z tym nie ma zagrożenia wystąpieniem masowych rozruchów. Incydenty mające miejsce w pierwszej połowie lat 50-tych zweryfikowały ten pogląd i ukazały słabość Milicji Obywatelskiej w działaniach zwartych. W celu usprawnienia aparatu władzy przystąpiono do tworzenia oddziałów zwartych MO.

Rozkazem Komendanta Głównego MO powołano Zmotoryzowane Odwody Milicji Obywatelskiej (ZOMO). Nową formację miała cechować gotowość do działań w każdej chwili oraz szybkość przemieszczania się. Katalog zadań przewidzianych do realizacji przez funkcjonariuszy ZOMO był znacznie szerszy. Prócz rozpraszania manifestacji, funkcjonariusze ZOMO mieli także brać udział w akcjach ratunkowych w czasie katastrof lub klęsk żywiołowych, w poszukiwaniu osób zaginionych, prowadzeniu pościgów za groźnymi przestępcami. Na co dzień mieli pełnić służbę patrolową. Zakładano, że ZOMO będzie liczyć 6 600 etatów[319]. W późniejszych latach liczba ta wielokrotnie ulegała zmianom. Pierwsze jednostki powstały w Golędzinowie pod Warszawą i w Krakowie, gdzie utworzono batalion rezerwowy ZOMO, natomiast do Białegostoku skierowano słuchaczy Szkoły Oficerskiej MO ze Szczytna. Do służby w ZOMO zgłaszali się zdemobilizowani oficerowie Wojska Polskiego, a także pracownicy rozwiązanego Komitetu ds. Bezpieczeństwa Publicznego. Pierwszy pokaz

---

[317] Jerzy Paciorkowski, *Zawsze w społecznej służbie*, „Policja 997" 2004, nr 29.
[318] DzU z 1975 r., nr 16, poz. 91
[319] Źródło: http://www.policja.kgp.gov.pl/.

siły miał miejsce w dniu wyborów do Sejmu 20 stycznia 1957 roku. Przez ulice miast przejeżdżały samochody ciężarowe, w których siedzieli uzbrojeni w broń automatyczną funkcjonariusze ZOMO. Opierając się m.in. na doświadczeniu *Volkspolizei* - Policji Ludowej Niemieckiej Republiki Demokratycznej, która posiadała doskonale zorganizowane pododdziały zwarte intensywnie szkolono i przygotowywano funkcjonariuszy do walk ulicznych. Po wydarzeniach z marca 1968 roku, wyposażenie ZOMO uległo unowocześnieniu poprzez wprowadzenie bardziej funkcjonalnych mundurów polowych typu „moro" oraz tarcz ochronnych. Z kolei, efektem grudnia 1970 roku była reorganizacja struktur ZOMO i zwiększenie liczebne formacji. Utworzono tzw. Bataliony Centralnego Podporządkowania, w których młodzi ludzie mogli odrabiać zasadniczą służbę wojskową. W ten sposób niemal dwukrotnie powiększono stan liczbowy ZOMO. Od połowy lat 70-tych ZOMO było najlepiej wyszkoloną i wyposażoną tego typu formacją w krajach socjalistycznych i jedną z lepszych w Europie. W latach osiemdziesiątych reforma zwartych oddziałów MO miała ograniczony zasięg, głównie z powodu braku pieniędzy. Gwałtowny wzrost liczby manifestacji ulicznych w latach stanu wojennego zmusił organa władzy do powołania formacji pomocniczych tj. Nieetatowych Oddziałów MO i Rezerwowych Oddziałów MO. Od 1983 roku na wyposażeniu znalazły się nagolenniki, a Pluton Specjalny otrzymał strzelby - Miotacze Pocisków Gumowych (MPG). Rok później ZOMO dysponowało Automatycznymi Wyrzutniami Granatów Łzawiących. Zmotoryzowane Odwody Milicji Obywatelskiej rozwiązano rozporządzeniem ministra spraw wewnętrznych z dnia 29 sierpnia 1989 roku. W ich miejsce powołano Oddziały Prewencji Milicji Obywatelskiej, przemianowane później na policyjne Oddziały Prewencji.

W warunkach wojny szczególną rolę miały odegrać pododdziały manewrowe MO utworzone na bazie pododdziałów zwartych[320]. Z uwagi na możliwość stosunkowo szybkiego wprowadzenia ich do działań miały być one rozlokowane w pobliżu przewidywanych rejonów zagrożenia. Strukturę organizacyjną jednostek manewrowych przedstawiono w załączniku 5.

---

[320] Zob. *Doktryna wojenna*, red. nauk. J. Karczmarek, „Wydawnictwo Ministerstwa Obrony Narodowej", Warszawa 1982, s. 218-219.

Tego typu pododdziały występowały od szczebla centralnego do szczebla powiatowego włącznie. Jednostki przewidziane były do realizacji ważnych zadań o charakterze manewrowym, wymagającym zaangażowanie większych sił. Oddziały manewrowe MO podlegały kierownikom działów wewnętrznych określonego szczebla kierowania (KOK, WKO, PKO) poprzez kierowników pionów spraw wewnętrznych tych działów. Szczebel centralny stanowił centralny odwód operacyjny działu wewnętrznego KOK i planowany był do realizacji różnych ważnych akcji w skali całego kraju w przypadku, gdy siły układu terytorialnego miały trudności lub nie były wystarczające do wykonania nakazanego zadania.

W warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny ważną rolę miały do spełnienia ciągi komunikacyjne[321], dlatego planowano utworzenie pododdziałów regulacji ruchu. Przewidziane dla tych pododdziałów zadania sprowadzały się do: regulacji ruchu w miastach w czasie przemarszu wojsk własnych i sojuszniczych przez terytorium PRL; kontroli ruchu pojazdów cywilnych; wykonywania zadań filtracyjno-rozpoznawczych (kontrola przewozów, bagaży, tożsamości); prowadzenia działań pościgowych na drogach za przestępcami oraz osobami naruszającymi przepisy ruchu drogowego. Ponadto pododdziały były odpowiedzialne za zabezpieczenie urządzeń technicznych na trasach komunikacyjnych (tunele, wiadukty), zwalczanie aktów dywersji i sabotażu skierowanych na te urządzenia oraz za regulację ruchu w czasie rozśrodkowania ludności z rejonów zagrożonych, przemieszczenia władz na polowe stanowiska kierowania i podczas akcji ratowniczych. Z kolei dla służby ruchu MO pełnionej na kolejach państwowych w okresach zagrożenia i wojny przewidziano zadania związane z udziałem w ochronie ważnych węzłów komunikacyjnych oraz zadania filtracyjno-rozpoznawcze.

W przypadku ataku z zastosowaniem broni masowego rażenia Milicja Obywatelska miała realizować zadania polegające na: stawianiu kordonów zabezpieczających wejście do stref niebezpiecznych; regulacji ruchu na trasach dojścia zmilitaryzowanych oddziałów ratownictwa technicznego podejmujących akcje ratowniczą; opanowaniu paniki wśród ludności cywilnej, ochronie obiektów i innego

---

[321] Tamże, s. 226-227.

majątku społecznego oraz na niesieniu pomocy w dziedzinie ratownictwa w zakresie posiadanych sił i środków.

Kolejnym ważnym zadaniem przewidzianym do realizacji przez Milicję Obywatelską w warunkach zagrożenia była ochrona przydzielonych obiektów gospodarki narodowej oraz stanowisk kierowania. Zakres zadań w przedmiocie ochrony obiektów wynikał z określonej sytuacji na obszarze województwa, zaangażowania sił wojskowych oraz ustaleń właściwych komitetów obrony.

Należy zaznaczyć, że w okresach zagrożenia i wojny na skutek dezorganizacji życia społecznego może nastąpić wzrost aktów bandytyzmu i chuligaństwa oraz przestępczości pospolitej. Zjawiska te będą występowały w różnym nasileniu w zależności od poszczególnych obszarów i środowisk. Dlatego zwalczanie ich przez Milicję Obywatelską stanowiło jedno z ważniejszych zadań przewidzianych dla niej do realizacji na czas wojny.

Wydaje się, że najważniejsze zadanie, które miała realizować Milicja Obywatelska w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny dotyczyło udziału tej formacji, a zwłaszcza pododdziałów zwartych w akcjach lub operacjach przeciwdesantowych i przeciwdywersyjnych[322]. W ramach działań poprzedzających bezpośredni udział w akcjach lub operacjach Milicja Obywatelska organizowała system rozpoznania i powiadamiania przeciwdywersyjnego. Podstawowe źródło informacji do tego typu rozpoznania stanowiła ludność cywilna. W zasadzie w planowanych operacjach przeciwdesantowych oraz w większej części operacji przeciwdywersyjnych jednostki organizacyjne Milicji Obywatelskiej miały być siłami współuczestniczącymi, wykonującymi bardzo ważne, lecz nie zawsze zasadnicze zadania, tj. niszczenie przeciwnika.

Omawiając zadania Milicji Obywatelskiej na czas zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny należy również przybliżyć problematykę stanów nadzwyczajnych w okresie PRL. Zgodnie z *Konstytucją PRL* z 22 lipca 1952 r., Sejm, w razie dokonania zbrojnego napadu na Polską Rzeczpospolitą Ludową albo, gdy z umów międzynarodowych wynikła konieczność wspólnej obrony przeciwko

---

[322] Tamże, s. 225.

agresji, mógł postanowić o stanie wojny. Natomiast Rada Państwa mogła wprowadzić stan wojenny, jeżeli wymagał tego wzgląd na obronność lub bezpieczeństwo państwa. Z tych samych powodów Rada Państwa mogła również ogłosić częściową lub powszechną mobilizację. Przy czym ówczesne ustawodawstwo nie regulowało skutków prawnych wprowadzenia stanu wojennego, a więc nie określało rygorów prewencyjnych i represyjnych, jakie mogą być zastosowane w tym okresie[323]. Oznaczało to, że w chwili, gdy zamierzanoby sięgnąć po nadzwyczajne środki ochrony interesów ówczesnego państwa brak było precyzyjnego aktu prawnego rangi ustawowej, który kompleksowo regulowałby warunki wprowadzenia stanu wojennego oraz tryb postępowania właściwych w tym zakresie organów państwowych[324]. Fragmentaryczne uregulowanie prawnych następstw obowiązywania stanu wojennego obejmowało jedynie kompleks powinności związanych z powszechnym obowiązkiem obrony państwa (służba wojskowa, w obronie cywilnej, w jednostkach zmilitaryzowanych oraz wykonywanie świadczeń na rzecz obrony). Sprawy związane z określeniem następstw stanu wojennego, w części dotyczącej obronności państwa, były przedmiotem opracowywanych w ramach utrzymania stałej gotowości obronnej państwa projektów aktów prawnych przewidywanych do wydania w razie wybuch wojny. Akty te, zatwierdzone przez Komitet Obrony Kraju i były Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów w latach 1961 – 1966 częściowo rozwiązywały problematykę skutków obowiązywania stanu wojennego. W 1976 roku zostały ponownie podjęte prace nad wypracowaniem kompleksowych projektów niezbędnych zmian w systemie prawa na czas wojny. Prace te koncentrowały się wokół spraw ustroju naczelnych organów państwa, ochrony bezpieczeństwa państwa, systemu finansowego, itp. Na przełomie 1980/1981 roku wypracowane dokument odpowiednio przeredagowano w aspekcie uwzględnienia w nich zagrożenia bezpieczeństwa

---

[323] M. Róg, *Stan wojenny w prawie i praktyce PRL*, [w:] *Prawa człowieka w sytuacjach nadzwyczajnych*, red. T. Jasudowicz, Toruń 1997, s. 137.

[324] Powołując się na poważne naruszenie porządku publicznego (grabieże mienia społecznego, podpalenia i niszczenie mienia oraz urządzeń publicznych) na wybrzeżu w 1970 r. Rada Ministrów w dniu 17 grudnia wydała uchwałę w sprawie zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego. W ten sposób zobowiązano wszystkie organy bezpieczeństwa i porządku publicznego do podejmowania bezzwłocznie środków zmierzających do przywrócenia naruszonego porządku publicznego. Ponadto, organy Milicji Obywatelskiej zobowiązano do stosowania wszystkich dozwolonych prawnie środków przymusu bezpośredniego, włącznie z bronią palną wobec osób dopuszczających się gwałtownych zamachów na życie i zdrowie obywateli, grabieży i niszczenia mienia oraz urządzeń publicznych.

państwa. W efekcie przygotowano ostateczne projekty aktów prawnych regulujących kompleksowo problematykę stanu wojennego, zarówno ze względu na obronność państwa, jak i ze względu na jego bezpieczeństwo wewnętrzne[325]. Gwałtowna eskalacja zagrożenia bezpieczeństwa państwa sprawiła, iż Rada Państwa uchwałą z 12 grudnia 1981 r. wprowadziła stan wojenny na całym terytorium Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Jednocześnie 12 grudnia Rada Państwa wydała cztery dekrety, w tym dekret *o stanie wojennym*[326]. Natomiast dopiero 25 stycznia 1982 r. Sejm PRL uchwalając ustawę *o szczególnej regulacji prawnej w okresie stanu wojennego* zatwierdził dekrety Rady Państwa. W art. 24 rozdziału III dekretu *o stanie wojennym* zatytułowanego „Zasady postępowania w wypadkach nadzwyczajnych związanych z obronnością i bezpieczeństwem państwa" stwierdzono, że „[...] zapewnienie bezpieczeństwa publicznego w wypadkach nadzwyczajnych należy do zakresu działania Milicji Obywatelskiej, zgodnie z obowiązującymi przepisami". Użycie oddziałów i pododdziałów zwartych MO mogło nastąpić na podstawie decyzji komendanta wojewódzkiego Milicji Obywatelskiej po uprzednim uzyskaniu zgody przewodniczącego Wojewódzkiego Komitetu Obrony. W okresie stanu wojennego mogły być również użyte środki przymusu bezpośredniego, w tym chemiczne środki obezwładniające i urządzenia do miotania wody, a w sytuacjach wyjątkowych także broń palna. Użycie chemicznych środków obezwładniających i urządzeń do miotania wody następowało na podstawie decyzji szefa wojewódzkiego urzędu spraw wewnętrznych, natomiast użycie broni palnej na podstawie decyzji ministra spraw wewnętrznych. Przy czym decyzja ta wymagała uzyskania uprzedniej zgody Przewodniczącego Komitetu Obrony Kraju. W przypadku, gdy wszelka zwłoka groziłaby bezpośredniemu niebezpieczeństwu dla życia, zdrowia albo mienia w znacznych rozmiarach decyzje o użyciu wymienionych środków mógł podjąć dowódca oddziału, który był zobowiązany do niezwłocznego zawiadomienia swojego przełożonego o każdym przypadku takiego użycia. Szczegółowe zasady i tryb użycia pododdziałów zwartych oraz użycia środków przymusu bezpośredniego w wypadkach nadzwyczajnych określał minister spraw wewnętrznych. Mógł on również zarządzić

---

[325] S. Koziej, *Stany wyższej konieczności państwa oraz zadania organów władzy i administracji państwowej w tym zakresie*, AON 1996, s. 16-19.
[326] Dekret z dnia 12 grudnia 1981 r. *o stanie wojennym*, DzU z 1981 r., nr 29, poz.154.

wyposażenie członków Ochotniczej Rezerwy Milicji Obywatelskiej (ORMO) w środki przymusu bezpośredniego, a w uzasadnionych przypadkach również w broń palną[327]. Ponadto w czasie obowiązywania stanu wojennego uchwałą nr 262 Rady Ministrów z dnia 12 grudnia 1981 roku[328] formacje i organizacje powołane do ochrony porządku publicznego lub mienia społecznego (ORMO, Straż Przemysłowa, Straż Portowa, Straż Ochrony Kolei, Straż Leśna, Straż Bankowa, Straż Pocztowa i Straż Łączności) podporządkowano w sprawach operacyjnych ministrowi spraw wewnętrznych i organom Milicji Obywatelskiej. Podległość dotyczyła postępowania wymienionych formacji przy wykonywaniu powierzonych im zadań w zakresie porządku publicznego i mienia społecznego. Komendanci wojewódzcy i kierownicy jednostek rejonowych MO mogli wydawać wytyczne oraz podejmować bieżące decyzje określające szczegółowe zasady wykonywania czynności przez te formacje, jak również mogli tworzyć doraźne i stałe oddziały i pododdziały złożone z członków tych formacji do działań zmierzających do przywrócenia naruszonego porządku publicznego lub zabezpieczenia zagrożonego mienia społecznego. Stan wojenny został zawieszony z dniem 31 grudnia 1981 r., natomiast zniesiony 20 lipca 1983 r. Okres obowiązywania stanu wojennego i funkcjonowania organów władzy państwowej w warunkach tego stanu stworzyły podstawy do doskonalenia systemu prawnego w odniesieniu do stanów nadzwyczajnych. Ustawą[329] zmieniającą Konstytucję PRL wprowadzono ponownie do polskiego prawodawstwa instytucję stanu wyjątkowego. Warunki, skutki prawne oraz tryb jego wprowadzenia określono w ustawie z dnia 5 grudnia 1983 r. *o stanie wyjątkowym*[330]. W myśl przepisów, stan wyjątkowy można było wprowadzić ze względu na klęskę żywiołową lub ze względu na zagrożone wewnętrzne bezpieczeństwa państwa. Ustawa wyraźnie dokonywała podziału stanu wyjątkowego na dwa rodzaje. Uchwalenie aktu prawnego w randze ustawy

---

[327] Tamże, s. 358-359.

[328] Uchwała nr 262 Rady Ministrów z dnia 12 grudnia 1981 r. *w sprawie uprawnień Ministra Spraw Wewnętrznych i organów Milicji Obywatelskiej w stosunku do formacji i organizacji powołanych do ochrony porządku publicznego lub mienia społecznego, a także zasad i trybu wyposażenia pracowników i członków tych formacji i organizacji w środki przymusu bezpośredniego i w broń palną oraz zasad używania tych środków i broni w czasie obowiązywania stanu wojennego*, MP z 1981 r., nr 30, poz. 272.

[329] Ustawa z dnia 20 lipca 1983 r. *o zmianie Konstytucji PRL*, DzU z 1983 r., nr 39, poz. 175.

[330] DzU z 1983 r., nr 66, poz. 297.

regulującego przedmiotowe zagadnienie miało istotne znaczenie dla sprawy wewnętrznego bezpieczeństwa państwa.

Omawiając stany nadzwyczajne pod rządami konstytucji z 1952 roku należy wspomnieć jeszcze, iż po uchwaleniu w 1967 r. *ustawy o powszechnym obowiązku obrony PRL* do 1979 r. funkcjonowało pojęcie „stanu bezpośredniego zagrożenia bezpieczeństwa państwa". Pojęcie to nie było definiowane w przepisach powołanej ustawy, w literaturze zaś wskazywano na brak wyczerpującego uregulowania tej instytucji.

Zasady użycia oddziałów i pododdziałów zwartych Milicji Obywatelskiej uległy niewielkim zmianom po zakończeniu stanu wojennego. W razie zagrożenia bezpieczeństwa państwa lub zakłócenia porządku publicznego minister spraw wewnętrznych, na wniosek szefa wojewódzkiego urzędu spraw wewnętrznych, mógł zarządzić użycie uzbrojonych oddziałów lub pododdziałów zwartych Milicji Obywatelskiej[331]. W przypadkach szczególnych decyzję taką mógł podjąć samodzielnie szef wojewódzkiego urzędu spraw wewnętrznych[332]. Jeżeli użycie oddziałów lub pododdziałów MO byłoby niewystarczające, a zagrożenie bezpieczeństwa państwa poważne, wówczas do pomocy można było skierować, na podstawie decyzji Komitetu Obrony Kraju, oddziały zwarte Sił Zbrojnych, które w trakcie wykonywania zadań pozostawały w strukturze organizacyjnej i systemie dowodzenia jednostek wojskowych. Zasady współdziałania określał właściwy dowódca oddziału wojskowego z dowódcą uzbrojonego oddziału zwartego Milicji Obywatelskiej. Natomiast szczegółowe zasady działania oddziałów zwartych Sił Zbrojnych do pomocy Milicji Obywatelskiej ustalali Minister Obrony Narodowej i minister spraw wewnętrznych. Z kolei użycie broni przez wojsko mogło nastąpić tylko na podstawie decyzji Ministra Obrony Narodowej, wydanej po uprzedniej zgodzie Przewodniczącego Komitetu Obrony Kraju. Obwarowanie takie wskazuje, że oddziały Sił Zbrojnych mogły być użyte tylko w sytuacji szczególnej i tylko wówczas, gdy nastąpiło wyjątkowo duże zagrożenie bezpieczeństwa państwa.

---

[331] Ustawa z dnia 19 lipca 1983 r. *o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych*..., art. 10.

[332] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 1984 r. *w sprawie zasad użycia uzbrojonych oddziałów lub pododdziałów zwartych Milicji Obywatelskiej oraz oddziałów zwartych Sił Zbrojnych Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w celu zapewnienia bezpieczeństwa państwa lub przywrócenia porządku publicznego*, § 2, DzU z 1984 r., nr 27, poz. 137.

Należy podkreślić, że wprowadzenie do działań oddziałów i pododdziałów zwartych Milicji Obywatelskiej[333] traktować należy jako środek o charakterze nadzwyczajnym, który może być stosowany tylko wówczas, gdy nastąpiło poważne zagrożenie bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego, funkcjonowania organów władzy, administracji i gospodarki narodowej wskutek przestępczych bądź dywersyjnych działań[334].

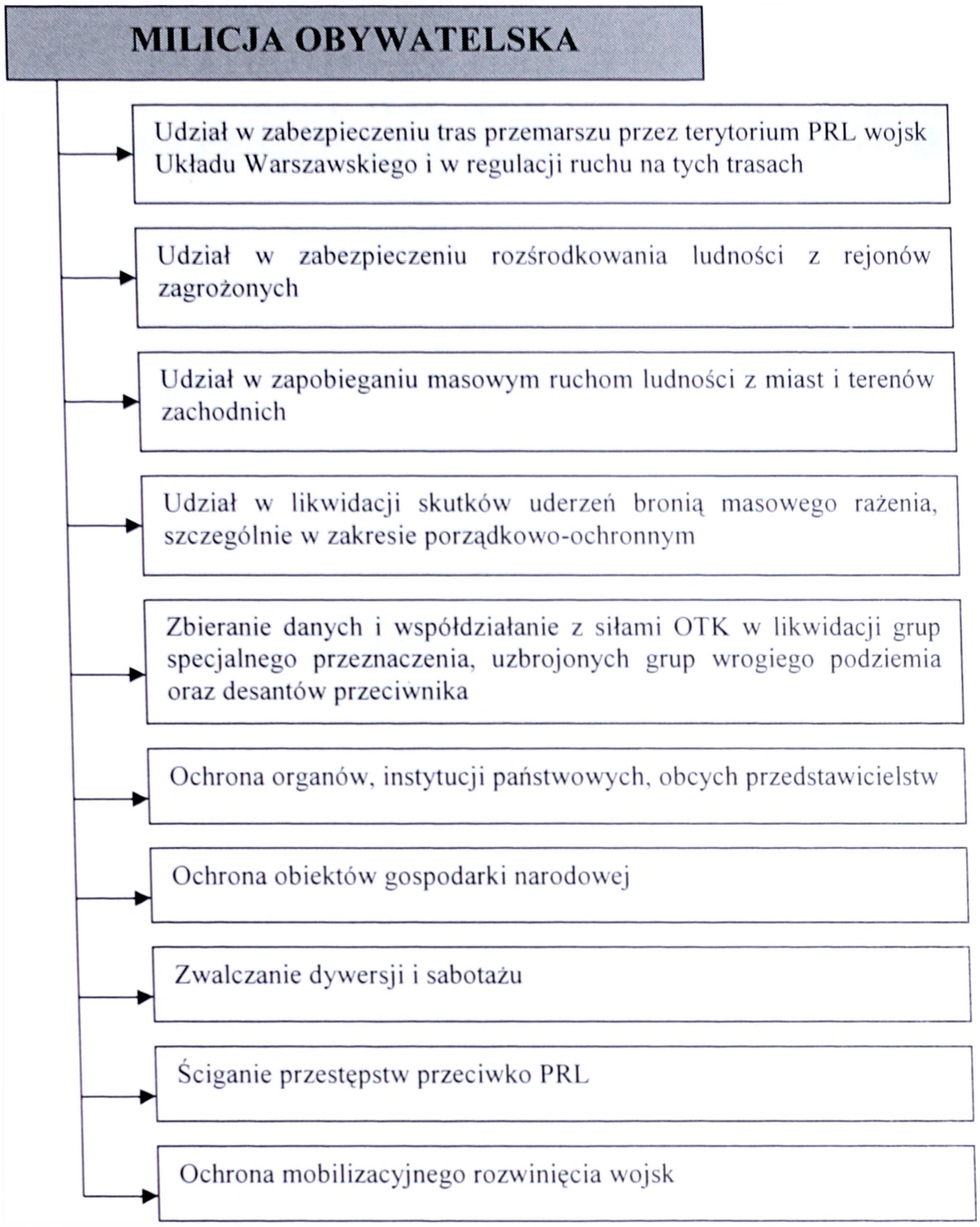
Milicja Obywatelska została powołana w drugiej połowie 1944 roku, natomiast rozwiązana w pierwszej połowie 1990 roku. Była więc najdłużej działającą polską formacją policyjną. Realizowała zadania w kilku odmiennych okresach historycznych. Zaistniała, gdy Polska objęta była jeszcze działaniami wojennymi, a Europę miała wkrótce podzielić „żelazna kurtyna". Zakończyła swoją działalność, kiedy rewolucja społeczna zniosła panujący przez prawie pół wieku porządek, którego Milicja Obywatelska była jednym z gwarantów.

W ogólnym systemie obrony kraju Milicja Obywatelska odgrywała bardzo ważną rolę, zwłaszcza w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego. Podyktowane to było wieloma czynnikami, wśród których do najważniejszych można zaliczyć: największą, po siłach militarnych, liczebność oraz wypracowane i sprawdzone w praktyce odpowiednie normy organizacyjne; wysoką przydatność do wykonywania zadań w systemie obrony kraju ze względu na wyszkolenie i codzienną praktykę obejmującą rozległą sferę zadań i zainteresowań; posiadanie zwartych jednostek i pododdziałów manewrowych stanowiących odwody; silne powiązanie z administracją państwową do najniższego szczebla włącznie oraz odpowiednio zorganizowany system dowodzenia, kierowania i powiadamiania oparty na systemie łączności. O roli Milicji Obywatelskiej w systemie obronnym PRL decydował również charakter zadań przewidzianych do realizacji w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny (rysunek 12).

---

[333] W razie zagrożenia bezpieczeństwa państwa minister spraw wewnętrznych mógł również zarządzić użycie jednostek Ochotniczej Rezerwy Milicji Obywatelskiej na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 22 marca 1984 r. *w sprawie zasad użycia jednostek Ochotniczej Rezerwy Milicji Obywatelskiej oraz formacji powołanych do ochrony porządku publicznego lub mienia społecznego, a także zasad użycia przez członków (pracowników) tych jednostek i formacji środków przymusu bezpośredniego i broni palnej*, § 1, DzU z 1984 r., nr 19, poz. 89.

[334] E. Ura, *Prawne zagadnienia bezpieczeństwa państwa*, „Krajowa Agencja Wydawnicza", Rzeszów 1988, s. 257-259.



Źródło: opracowanie własne.

Rys. 12. Zadania Milicji Obywatelskiej realizowane w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny

Ponadto jednostki organizacyjne Milicji Obywatelskiej zostały tak zorganizowane w czasie pokoju, że nie zachodziła konieczność większego dostosowywania ich do ogólnych form organizacyjnych czasu wojny. Wynikało to m.in. z funkcjonalnego przeznaczenia milicji oraz ścisłego jej powiązania z organami administracji państwowej. Korzystna z punktu widzenia przygotowań obronnych była również struktura wewnętrzna Milicji Obywatelskiej, która pozwalała na wszechstronne i samodzielne jej działania.

4. ORGANIZACJA PRZYGOTOWAŃ POLICJI DO REALIZACJI ZADAŃ OBRONNYCH W WARUNKACH ZEWNĘTRZNEGO ZAGROŻENIA BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWA I W CZASIE WOJNY – STAN OBECNY

4.1. Obecny stan rozwiązań organizacyjnych w zakresie przygotowań obronnych Policji

Przedstawienie obecnych rozwiązań organizacyjnych obowiązujących w Policji w zakresie przygotowania do działania w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny należy rozpocząć od dokonania charakterystyki zadań nałożonych na poszczególne struktury organizacyjne Policji. Dopiero analiza przedstawionego zakresu działania pozwoli na określenie zadań komórek organizacyjnych Policji odpowiedzialnych za realizację przygotowań obronnych na poszczególnych poziomach zarządzania Policją.

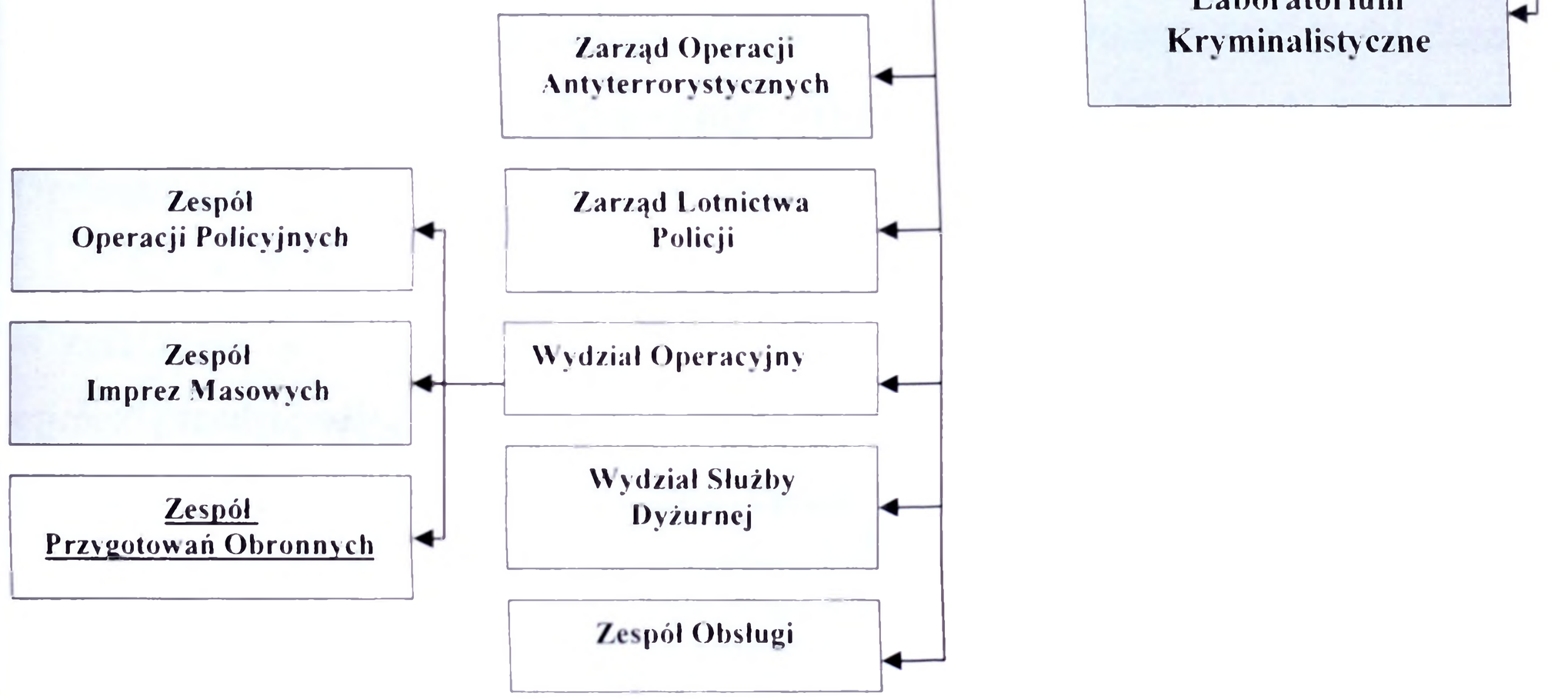
Do zakresu działania Komendy Głównej Policji (KGP) należy w szczególności inicjowanie, koordynowanie i kontrola działań jednostek Policji w zakresie celów określonych jako ustawowe zadania Policji oraz wynikających z ustaw i aktów wykonawczych odnoszących się do pracodawców, a także ujętych w planach pracy i w opracowywanych strategiach. Komenda Główna Policji przeciwdziała także i fizycznie zwalcza terroryzm oraz organizuje, koordynuje i nadzoruje działania Policji w tym zakresie. Odpowiedzialna jest również m.in. za 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. Ponadto realizuje zadania w zakresie łączności rządowej i poczty specjalnej oraz koordynuje przedsięwzięcia związane z udziałem policjantów w misjach pokojowych działających pod auspicjami organizacji międzynarodowych[335].

Szczegółowe zadania przewidziane do realizacji przez poszczególne komórki organizacyjne KGP oraz strukturę organizacyjną Komendy Głównej Policji określono

---

[335] Zarządzenie nr 1041 Komendanta Głównego Policji z dnia 28 września 2007 r. *w sprawie szczegółowych zasad organizacji i zakresu działania komend, komisariatów i innych jednostek organizacyjnych Policji*, DzUrz KGP z 2007 r., nr 18, poz. 135, § 28.

w zarządzeniu nr 460 Komendanta Głównego Policji z dnia 24 maja 2007 roku[336]. Inicjowanie, planowanie i koordynowanie całokształtu przygotowań obronnych w Policji powierzono Wydziałowi Operacyjnemu (WO) umiejscowionemu w strukturze Głównego Sztabu Policji (GSP). W ramach tego wydziału funkcjonuje Zespół Przygotowań Obronnych (ZPO). Miejsce Zespołu w strukturze organizacyjnej KGP przedstawiono na rysunku 13.



Rys. 13. Miejsce Zespołu Przygotowań Obronnych w strukturze organizacyjnej Komendy Głównej Policji

---

[336] Zarządzenie nr 460 Komendanta Głównego Policji z dnia 24 maja 2007 r. *w sprawie regulaminu Komendy Głównej Policji*, DzUrz KGP z 2007 r., nr 9, poz.78.

Główny Sztab Policji KGP bezpośrednio podlega pierwszemu zastępcy Komendanta Głównego Policji. Zgodnie z § 15 cytowanego zarządzenia podstawowym zadaniem realizowanym przez Główny Sztab Policji jest zarządzanie bieżącymi informacjami o stanie bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz reagowanie w razie poważnych zagrożeń bezpieczeństwa i porządku publicznego. Ponadto GSP KGP jest odpowiedzialny za: gromadzenie, przetwarzanie i analizowanie bieżących informacji o wydarzeniach i zagrożeniach; opracowywanie procedur i planów operacyjnych oraz przygotowywanie zasobów do reagowania w sytuacjach kryzysowych, a także w warunkach zewnętrznych zagrożeń bezpieczeństwa państwa i wojny; zarządzanie działaniami Policji o zasięgu ogólnokrajowym w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego; zwalczanie zagrożeń terrorystycznych; planowanie i realizowanie zadań bojowych oraz za zapewnienie funkcjonowania Głównego Stanowiska Kierowania KGP i Centrum Operacyjnego KGP. Dyrektor Głównego Sztabu Policji KGP ma także prawo do wprowadzania i odwoływania stanów gotowości do działań i zarządzania alarmu w jednostkach organizacyjnych Policji[337]. W skład GSP KGP wchodzą: Zespół Taktyki Działań Oddziałów; Zarząd Operacji Antyterrorystycznych; Zarząd Lotnictwa Policji; Wydział Operacyjny; Wydział Służby Dyżurnych oraz Zespół Obsługi.

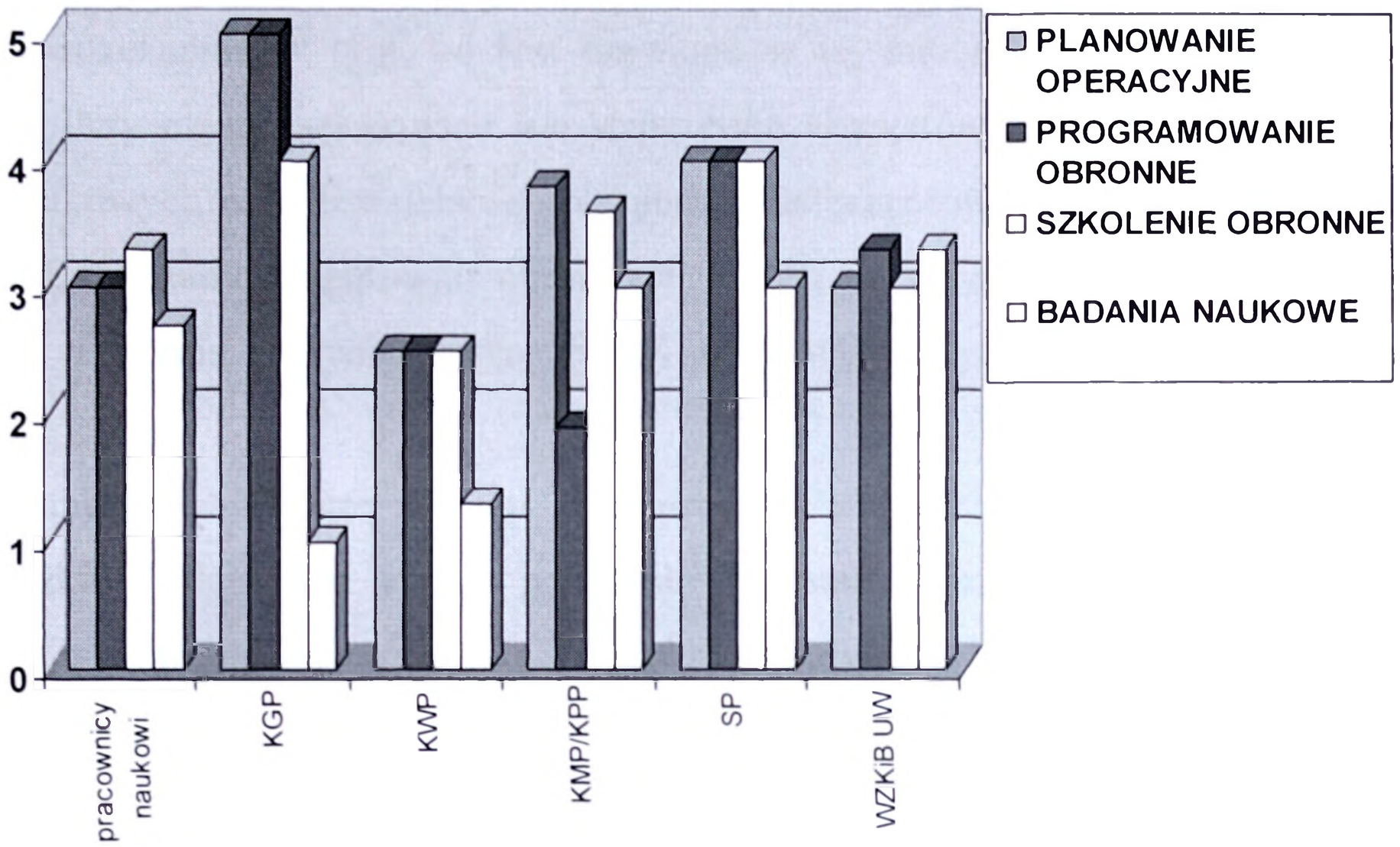
Szczegółowe zadania komórek organizacyjnych GSP KGP zawarto w załączniku nr 7 do cytowanego zarządzenia. Do zadań Wydziału Operacyjnego, oprócz przedsięwzięć w zakresie przygotowania Policji do działania w warunkach zagrożenia, należy: przygotowywanie zasad postępowania i procedur reagowania w sytuacjach kryzysowych; przygotowanie i realizacja operacji policyjnych o zasięgu ogólnokrajowym; organizowanie, inicjowanie i nadzór nad przebiegiem ćwiczeń sztabowych w jednostkach Policji; zapewnienie ciągłości funkcjonowania Centrum Operacyjnego Komendanta Głównego Policji oraz nadzorowanie i koordynowanie zabezpieczenia prewencyjnego osób podlegających szczególnej ochronie.

---

337 Decyzja nr 670 Komendanta Głównego Policji z dnia 14 grudnia 2005 r. *w sprawie upoważnienia Dyrektora Głównego Sztabu Policji Komendy Głównej Policji do wprowadzania i odwoływania stanów gotowości do działań i zarządzania alarmu w jednostkach organizacyjnych Policji*, DzUrz KGP z 2005 r., nr 20, poz.137.

Z kolei Wydział Służby Dyżurnej odpowiedzialny jest w szczególności za: bieżące monitorowanie, w tym gromadzenie, przetwarzanie i analizowanie informacji dotyczących stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz koordynowanie prowadzonych działań Policji o zasięgu ogólnokrajowym; kierowanie do działań w trybie alarmowym dostępnych sił i środków Policji; opracowywanie dokumentacji alarmowej GSP KGP; koordynację zadań wynikających z podwyższonych stanów gotowości w jednostkach Policji. Wydział Służby Dyżurnej zapewnia również ciągłość funkcjonowania GSK KGP oraz realizuje przedsięwzięcia związane ze stałym dyżurem Komendanta Głównego Policji w ramach realizacji procedur podwyższania gotowości obronnej państwa. Za prowadzenie działań bojowych, polegających na rozpoznawaniu i likwidowaniu zamachów terrorystycznych oraz innych działań, wymagających użycia specjalistycznych sił i środków, a także specjalnej taktyki działania odpowiada Zarząd Operacji Antyterrorystycznych.

Kwestia oceny stanu przygotowań Policji do realizacji zadań w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny jest niezmiernie trudna. Wpływa na to kilka czynników, spośród których dwa odgrywają szczególną rolę. Pierwszy to niejawny charakter informacji związanych z przygotowaniami obronnymi, drugi natomiast sprowadza się do ideacyjnego charakteru tych przygotowań. Dlatego wydaje się właściwe, aby ocenę stanu przygotowania Policji do działania w warunkach zagrożenia dokonać poprzez pryzmat wypowiedzi osób (ekspertów) znających problematykę przygotowań obronnych Policji bądź realizujących zagadnienia obronne na poszczególnych szczeblach organizacyjnych Policji. Ocenę stanu organizacji przygotowań obronnych na najwyższym szczeblu zarządzania Policją, tj. w Komendzie Głównej Policji przedstawiono na wykresie 1.



Źródło: wyniki badań własnych przeprowadzonych za pomocą metody wywiadu eksperckiego[338].

Wykres 1. Ocena stanu organizacji przygotowań obronnych na szczeblu Komendy Głównej Policji

Z przeprowadzonych badań wynika, że najwyżej stan przygotowań obronnych w Komendzie Głównej Policji oceniają ci, którzy na co dzień, w ramach powierzonych im obowiązków służbowych realizują tę tematykę, tj. eksperci Wydziału Operacyjnego Głównego Sztabu Policji KGP. Według ekspertów, planowanie operacyjne i programowanie obronne w KGP realizowane jest na przysłowiową piątkę. Wysoko zostało oceniono również szkolenie obronne. Z taką oceną nie zgadzają się eksperci z komend wojewódzkich Policji, którzy stan organizacji przygotowań Komendy Głównej Policji do działania w warunkach zagrożenia ocenili najniżej. Zastanawiająca jest również wysoka ocena obecnego stanu badań naukowych w przedmiocie przygotowań obronnych prowadzonych na najwyższym szczeblu organizacyjnym Policji. Wydaje się, że za ocenę oddającą najbardziej aktualny stan przygotowań obronnych Policji w zakresie badań naukowych należy przyjąć

[338] Przez skróty stosowane na wykresie należy rozumieć: pracownicy naukowi – pracownicy naukowi Akademii Obrony Narodowej; KGP – funkcjonariusze Komendy Głównej Policji; KWP - funkcjonariusze komend wojewódzkich Policji; KMP/KPP – funkcjonariusze komend miejskich/powiatowych Policji; SP - funkcjonariusze Szkół Policji; WZKiB UW – pracownicy Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach; MSWiA – pracownik Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji.

wypowiedzi pracowników naukowych Akademii Obrony Narodowej, gdyż posiadają najlepsze rozeznanie w tym, co jest czynione w tej materii z naukowego punktu widzenia. Przy czym zaskakujące jest stanowisko ekspertów z KGP, którzy poziom badań naukowych ocenili najsłabiej. Na podstawie przeprowadzonych badań można stwierdzić, że stan przygotowań obronnych Policji na szczeblu centralnym jest na wysokim poziomie. Jedynie obszar badań naukowych wymaga zmiany obecnego podejścia.

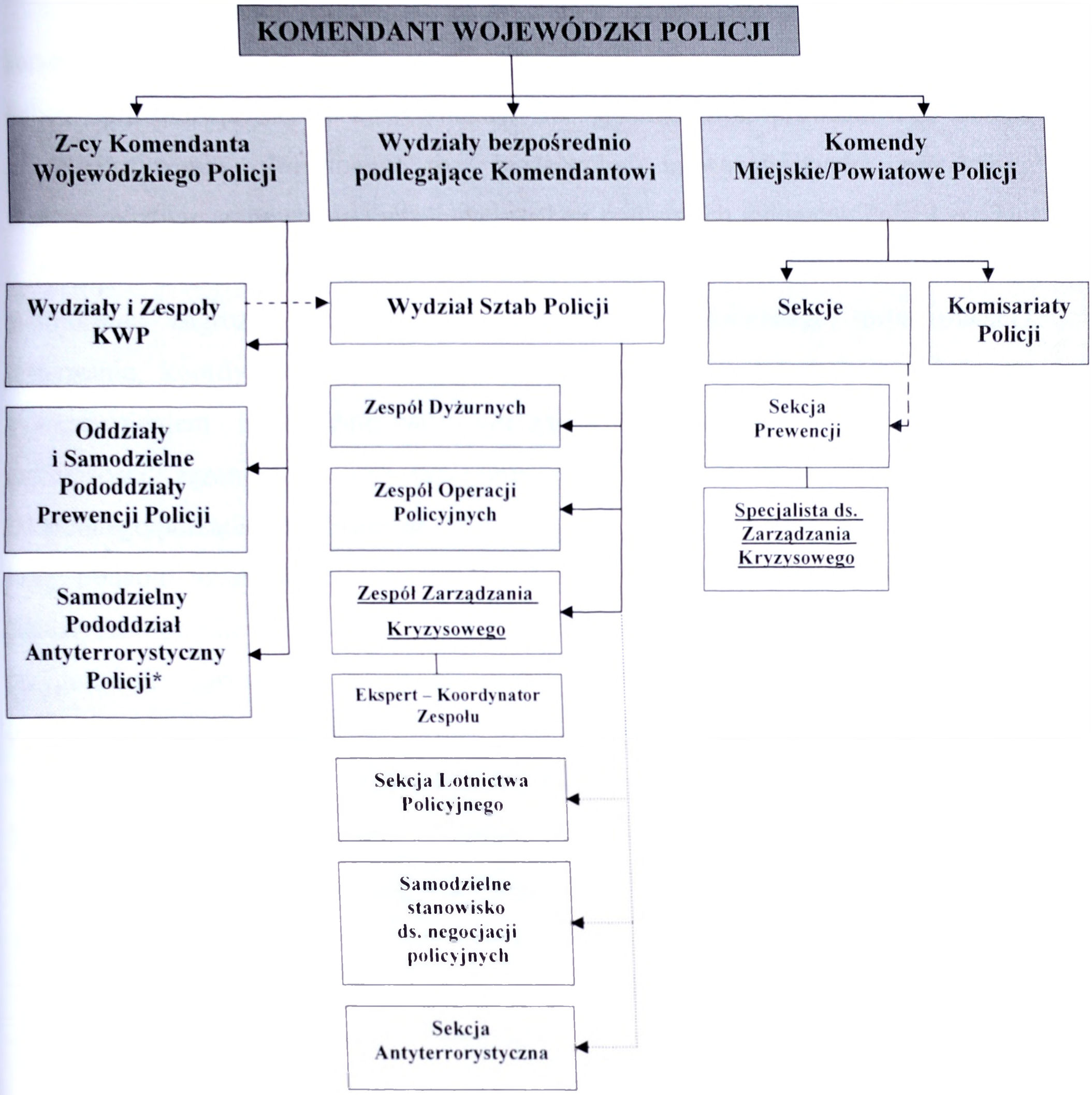
Komendzie Głównej Policji bezpośrednio podporządkowane są komendy wojewódzkie Policji oraz szkoły policyjne. W ramach przygotowania Policji do działania w warunkach zagrożenia do zakresu działania komendy wojewódzkiej Policji[339] należy w szczególności: planowanie, organizowanie, koordynowanie działań 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 i konstytucyjnie określonych stanów nadzwyczajnych; bieżące współdziałanie z innymi podmiotami systemu bezpieczeństwa państwa oraz uzgadnianie planów ochrony obszarów, obiektów, urządzeń i transportów podlegających obowiązkowej ochronie[340].

Na szczeblu komendy wojewódzkiej Policji za realizację zadań obronnych odpowiedzialny jest Zespół Zarządzania Kryzysowego, stanowiący komórkę organizacyjną Sztabu Policji (przy czym nazwy mogą się różnić w zależności od komendy wojewódzkiej), natomiast w komendzie miejskiej/powiatowej Policji przygotowaniami obronnymi zajmuje się specjalista Sekcji Prewencji. Miejsce komórek organizacyjnych odpowiedzialnych za przygotowania obronne Policji w strukturze organizacyjnej Policji szczebla wojewódzkiego i powiatowego przedstawia rysunek 14.

---

[339] Zakres działania komendy wojewódzkiej Policji obejmuje odpowiednio zakres działania samodzielnego pododdziału antyterrorystycznego Policji, a komendy, na terenie działania której został utworzony oddział prewencji Policji oraz samodzielny pododdział prewencji Policji, również zakres działania tego oddziału oraz pododdziału.

[340] Zarządzenie nr 1041 KGP *w sprawie szczegółowych zasad organizacji...*, § 29.



*Decyzją nr 296 Komendanta Głównego Policji z dnia 29 grudnia 2000 r. powołano w: Białymstoku, Gdańsku, Katowicach, Krakowie, Łodzi, Poznaniu, Rzeszowie, Szczecinie, Wrocławiu oraz Warszawie Pododdziały Antyterrorystyczne Policji[341] stanowiące odwód Komendanta Głównego Policji przeznaczony do działań na terenie całego kraju.

Źródło: opracowanie własne.

Rys. 14. Miejsce komórek organizacyjnych odpowiedzialnych za przygotowania obronne Policji w strukturze organizacyjnej Policji szczebla wojewódzkiego i powiatowego

[341] Decyzja nr 296 Komendanta Głównego Policji z dnia 29 grudnia 2000 r. *w sprawie powołania pododdziałów antyterrorystycznych Policji*, DzUrz KGP z 2001, nr 2, poz. 22. Metody i formy działania pododdziałów antyterrorystycznych oraz komórek minersko-pirotechnicznych Policji określa zarządzenie nr pf-6 Komendanta Głównego Policji z dnia 6 lutego 2003 r. *w sprawie metod i form działania pododdziałów antyterrorystycznych oraz komórek minersko-pirotechnicznych Policji*.

Zadania komórek organizacyjnych Policji określa regulamin organizacyjny komendy wojewódzkiej Policji. Zadania realizowane przez wojewódzkie Sztaby Policji sprowadzają się w szczególności do: gromadzenia, prawidłowego obiegu i przekazywania informacji o bieżących, najważniejszych zdarzeniach w województwie; zapewnienia właściwej reakcji podległych jednostek Policji zgodnie z właściwością miejscową i rzeczową; analizowania i prowadzenia stałego monitoringu zagrożeń bezpieczeństwa i porządku publicznego; organizowania, planowania, koordynowania i nadzorowani wykonania zadań Policji związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa i porządku publicznego w trakcie imprez, uroczystości, zgromadzeń oraz protestów społecznych, a także do przywracania zakłóconego porządku publicznego.

Ponadto Sztaby Policji są odpowiedzialne za: koordynowanie przedsięwzięć planistyczno-obronnych na szczeblu komendy; inicjowanie i nadzór nad realizacją przygotowań obronnych w podległych jednostkach organizacyjnych Policji; organizowanie współdziałania z właściwymi strukturami sztabowymi na poziomie wojewódzkim, w tym: z Wojewódzkim Stanowiskiem Koordynacji Ratownictwa Państwowej Straży Pożarnej, Centrum Operacyjnym Urzędu Wojewódzkiego i innymi, jak również za bieżącą współpracę z uprawnionymi podmiotami w zakresie przygotowań obronnych na szczeblu województwa. Szczegółowe zadania związane z przygotowaniem Policji do skutecznego działania w czasie wystąpienia sytuacji kryzysowych, realizują zespoły zarządzania kryzysowego sztabów Policji komend wojewódzkich[342]. Do głównych zadań takiego zespołu należy: organizacyjne i planistyczne przygotowanie sił i środków do działań w sytuacji wystąpienia klęski żywiołowej i zagrożeń o charakterze terrorystycznym, jak również przygotowanie do działań w sytuacji zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny. Zespół Zarządzania Kryzysowego realizuje również zadania związane z doskonaleniem zawodowym kadry kierowniczej z zakresu zarządzania kryzysowego, przygotowaniem i prowadzeniem ćwiczeń dowódczo–sztabowych oraz zadania związane z udziałem

---

[342] W tym miejscu należy zastanowić się nad nazewnictwem tych zespołów. Może należałoby nazwać je zespołami ds. przygotowań obronnych? Trafnym rozwiązaniem wydaje się jednak utworzenie nowego zespołu, który zajmowałby się wyłącznie problematyką przygotowań obronnych, o czym szerzej w podrozdziale 5.2.

w szkoleniach i ćwiczeniach organizowanych przez inne służby, straże i inspekcje. Ponadto odpowiedzialny jest za realizację zadań wynikających z funkcji wsparcia państwa–gospodarza (HNS) oraz międzynarodowych umów rozbrojeniowych. Współpracuje w tym zakresie z podmiotami szczebla wojewódzkiego, innymi służbami, strażami i inspekcjami oraz Siłami Zbrojnymi RP.

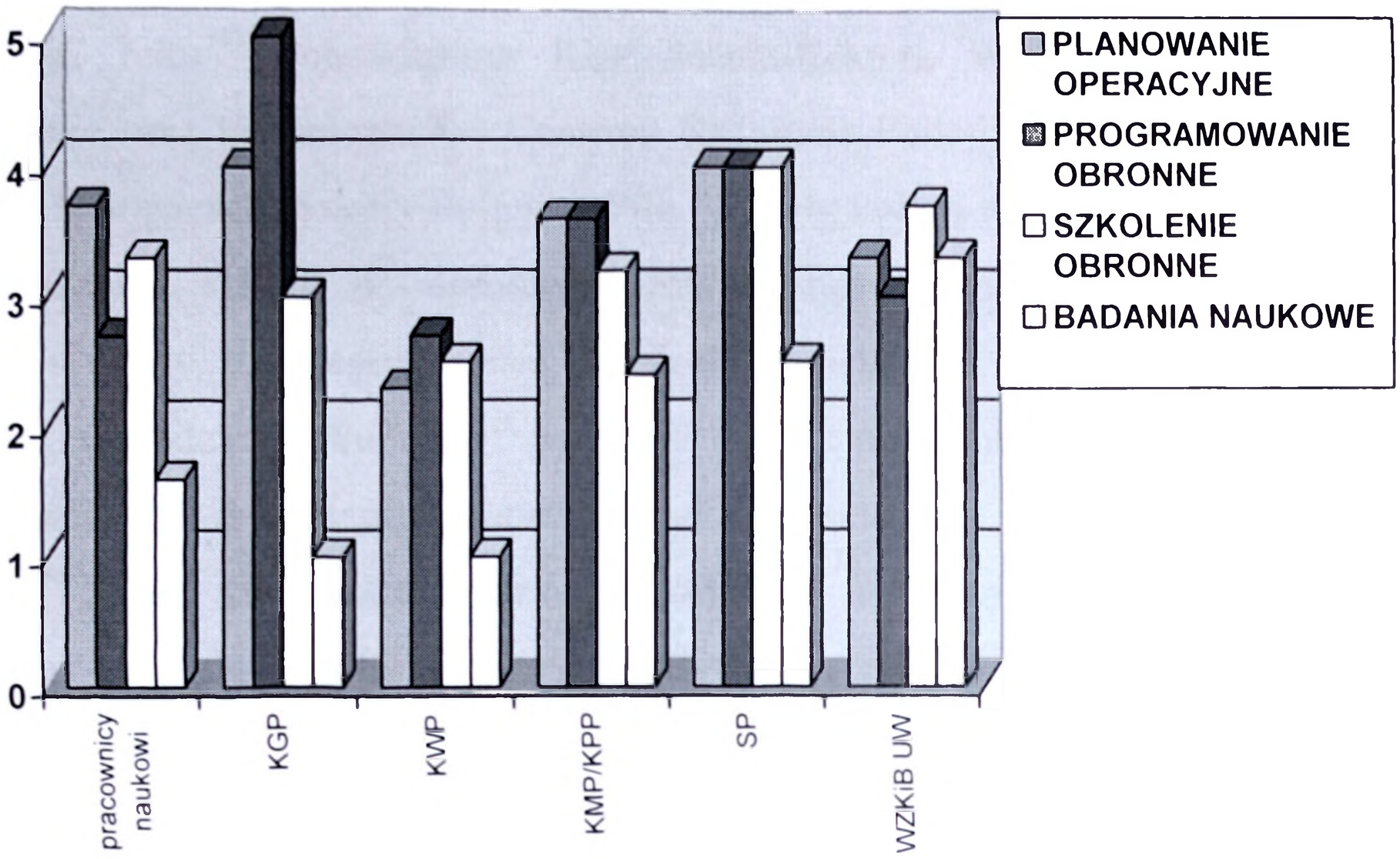
Z uwagi na charakter realizowanych zadań istotne znaczenie w zapewnieniu bezpieczeństwa i porządku publicznego w sytuacji wystąpienia zagrożenia odgrywa Sekcja Dyżurnych. Odpowiada ona m.in. za: zapewnienie właściwego działania służb policyjnych w warunkach szczególnych zagrożeń do czasu powołania struktur dowódczo - sztabowych na szczeblu komendy wojewódzkiej Policji; kierowanie do działań w trybie alarmowym pododdziałów zwartych i antyterrorystycznych; realizowanie procedur alarmowania stanów osobowych Policji oraz za utrzymywanie stałego kontaktu ze służbami dyżurnymi jednostek podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz innymi pozaresortowymi służbami szczebla wojewódzkiego[343].

Na stanowisku kierowania komendy wojewódzkiej Policji podejmowane są najważniejsze, strategiczne decyzje. Otrzymane informacje, w zależności od ich znaczenia i rangi, są przetwarzane, weryfikowane, a następnie wykorzystywane w czasie prowadzonych działań bądź przekazywane właściwym podmiotom pozapolicyjnym. Dyżurny komendy wojewódzkiej Policji utrzymuje bieżącą łączność ze służbami współdziałającymi z Policją, m.in. z oddziałami Straży Granicznej i z Centrami Zarządzania Kryzysowego wojewody. Stanowisko wyposażone jest w środki łączności przewodowej i bezprzewodowej, Policyjną Sieć Transmisji Danych, urządzenia szyfrujące. Należy zaznaczyć, że bez służb dyżurnych nie może funkcjonować żadna jednostka Policji od Komendy Głównej Policji zaczynając, a na komisariacie Policji kończąc.

Na wykresie 2 przedstawiono ocenę stanu przygotowań obronnych na poziomie komendy wojewódzkiej Policji.

---

[343] Opracowano na podstawie regulaminu KWP: w Olsztynie, we Wrocławiu i Katowicach.



Źródło: wyniki badań własnych przeprowadzonych za pomocą metody wywiadu eksperckiego[344].

Wykres 2. Ocena stanu organizacji przygotowań obronnych na szczeblu komendy wojewódzkiej Policji

Wyniki badań uzyskane przy pomocy metody wywiadu eksperckiego wskazują, że stan organizacji przygotowań obronnych Policji na szczeblu wojewódzkim jest zbliżony do stanu organizacji przygotowań na poziomie Komendy Głównej Policji. Najwyżej organizację przygotowań obronnych, zwłaszcza w zakresie programowania obronnego ocenili eksperci z WO GSP KGP. Z kolei najniższą ocenę wystawili sobie eksperci tychże komend wojewódzkich. Podkreślenia wymaga fakt, że stanowi to przeciwieństwo do Komendy Głównej Policji, której stan organizacji przygotowań obronnych najwyżej ocenili właśnie jej pracownicy. Ponadto na poziomie wojewódzkim, tak jak na poziomie centralnym poprawy wymaga podejście do badań naukowych w zakresie obronności.

[344] Przez skróty stosowane na wykresie należy rozumieć: pracownicy naukowi – pracownicy naukowi Akademii Obrony Narodowej; KGP – funkcjonariusze Komendy Głównej Policji; KWP - funkcjonariusze komend wojewódzkich Policji; KMP/KPP – funkcjonariusze komend miejskich/powiatowych Policji; SP - funkcjonariusze Szkół Policji; WZKiB UW – pracownicy Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach; MSWiA – pracownik Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Z kolei na podstawie decyzji nr 331 Komendanta Głównego Policji z dnia 15 maja 2007 roku[345] zobowiązano Komendanta-Rektora Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie oraz komendantów: Centrum Szkolenia Policji w Legionowie, Szkoły Policji w Katowicach, Szkoły Policji w Pile i Szkoły Policji w Słupsku do posiadania planu działania szkoły w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny, zwanego *Planem działania komendanta szkoły*. W skład planu działania wchodzą: dokumenty dotyczące funkcjonowania szkoły po objęciu militaryzacją[346]; dokumenty dotyczące podwyższania i obniżania gotowości obronnej[347]; plan szczególnej ochrony jednostki; skrócony program (programy) nauczania oraz plan mobilizacyjnego rozwinięcia jednostki, jeśli potrzeba jego posiadania wynika z dokumentów. Ponadto plan działania powinien zawierać zestaw zadań operacyjnych wynikających z *Planu Operacyjnego Funkcjonowania Komendanta Głównego Policji* oraz wykaz przedsięwzięć i procedur uruchamiania Narodowego Systemu Pogotowia Kryzysowego. Do planu włącza się również dokumenty posiadające istotne znaczenie dla realizacji zadań lub bezpieczeństwa słuchaczy oraz osób zaliczonych do etatu wojennego jednostki.

Na najniższym poziomie zarządzania Policją, tj. na szczeblu powiatu, do zakresu działania komendy powiatowej Policji w przedmiocie przygotowań obronnych należy w szczególności „przygotowanie do wykonywania zadań w warunkach konstytucyjnie określonych stanów nadzwyczajnych oraz bieżące współdziałanie z innymi podmiotami systemu bezpieczeństwa państwa"[348]. Ocenę stanu organizacji przygotowań do działania w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa na poziomie lokalnym przedstawiono na wykresie 3.

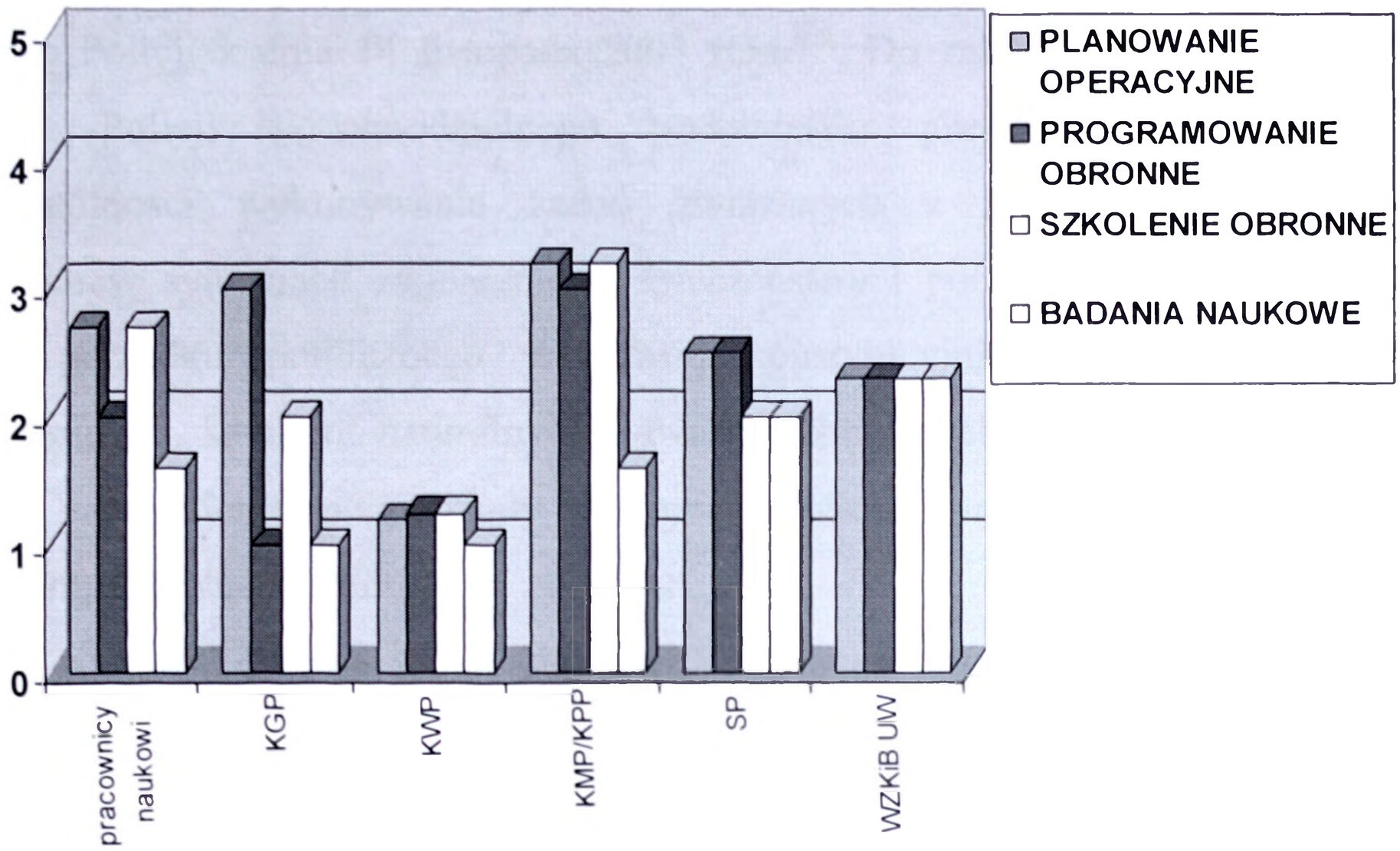
---

[345] Decyzja nr 331 Komendanta Głównego Policji z dnia 15 maja 2007 r. *w sprawie planów działania kierowników jednostek szkoleniowych Policji w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny*, DzUrz KGP z 2007 r., nr 10, poz. 85.

[346] Tj. regulamin organizacyjny jednostki zmilitaryzowanej, etat jednostki zmilitaryzowanej (etat wojenny) oraz tabele należności wojennej sprzętu i materiałów jednostki zmilitaryzowanej.

[347] Tj. decyzja komendanta w sprawie podwyższania oraz obniżania gotowości obronnej, instrukcja dyżurnego jednostki w sprawie podwyższania oraz obniżania gotowości obronnej oraz założenia do realizacji zadań związanych z osiąganiem wyższych stanów gotowości obronnej.

[348] Zarządzenie nr 1041 KGP *w sprawie szczegółowych zasad organizacji...*, § 30.



Źródło: wyniki badań własnych przeprowadzonych za pomocą metody wywiadu eksperckiego [349].

Wykres 3. Ocena stanu organizacji przygotowań obronnych na szczeblu komendy miejskiej/powiatowej Policji

Biorąc pod uwagę wyniki przeprowadzonych badań, w przedmiocie oceny stanu organizacji przygotowań obronnych na poszczególnych poziomach zarządzania Policją, należy jednoznacznie stwierdzić, że stan organizacji przygotowań obronnych na najniższych szczeblach zarządzania Policją, tj. w komendach miejskich (powiatowych) Policji jest na niskim poziomie. Nadzieją na „lepsze" jutro jest planowanie operacyjne, które mimo i tak słabej oceny, zostało najlepiej ocenione spośród czterech obszarów działań podejmowanych w ramach przygotowań obronnych Policji na szczeblu lokalnym.

Mając na uwadze dotychczasowe dociekania należy zaznaczyć, że funkcję wykonawczą wobec komend wojewódzkich Policji w zakresie realizacji zadań obronnych w warunkach zewnętrznego zagrożenia i w czasie wojny pełnią oddziały

[349] Przez skróty stosowane na wykresie należy rozumieć: pracownicy naukowi – pracownicy naukowi Akademii Obrony Narodowej; KGP – funkcjonariusze Komendy Głównej Policji; KWP - funkcjonariusze komend wojewódzkich Policji; KMP/KPP – funkcjonariusze komend miejskich/powiatowych Policji; SP - funkcjonariusze Szkół Policji; WZKiB UW – pracownicy Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach; MSWiA – pracownik Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji.

i samodzielne pododdziały prewencji Policji utworzone decyzją nr 809 Komendanta Głównego Policji z dnia 14 listopada 2007 roku[350]. Do zakresu działania oddziału prewencji Policji i samodzielnego pododdziału prewencji Policji należy w szczególności wykonywanie zadań związanych z prowadzeniem operacji policyjnych w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz ochrona porządku publicznego w czasie konstytucyjnie określonych stanów nadzwyczajnych, katastrof naturalnych i awarii technicznych[351]. Oddziały prewencji Policji i samodzielne pododdziały prewencji Policji stanowią odwód centralny Komendanta Głównego Policji.

W rozważaniach na temat obecnych rozwiązań organizacyjnych w zakresie przygotowań obronnych Policji należy również uwzględnić stan organizacji logistycznego zabezpieczenia działań Policji w warunkach zagrożenia. Logistyczne zabezpieczenie odbywać się będzie na zasadach zbliżonych do tych, które obowiązują w czasie pokoju, z uwzględnieniem dodatkowych elementów wynikających ze specyfiki tego okresu i będzie realizowane poprzez wykorzystanie potencjału własnych sił i środków pionów logistycznych struktur organizacyjnych Policji. Zadania przewidziane do realizacji nie będą miały charakteru militarnego. Wydaje się, że podstawowym przedsięwzięciem wchodzącym w zakres zabezpieczenia logistycznego Policji będzie zaopatrywanie. Dokumenty z zakresu zabezpieczenia logistycznego na wypadek zagrożenia zawarte są w *Planach działania w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny* kierowników jednostek organizacyjnych Policji. Dokumenty te są dostosowane do specyfiki zagrożeń występujących na obszarze terytorialnego zasięgu działania danej jednostki i obejmują: organizację zabezpieczenia potrzeb materiałowo-technicznych[352], organizację zakwaterowania i żywienia stanów osobowych; organizację zabezpieczenia w zakresie transportu; organizację ochrony własnych stanów osobowych.

W celu efektywnego wykorzystania potencjału Policji w warunkach zewnętrznego zagrożenia przyjęto zasady działania logistycznego w zakresie:

---

[350] Decyzja nr 809 Komendanta Głównego Policji z dnia 14 listopada 2007 r. *w sprawie utworzenia oddziałów prewencji Policji i samodzielnych pododdziałów prewencji Policji*, DzUrz KGP z 2007 r. nr 21, poz. 158.

[351] Zarządzenie nr 1041 KGP *w sprawie szczegółowych zasad organizacji...*, § 35.

[352] W tym: zadania gospodarczo-obronne, planowanie świadczeń osobistych i rzeczowych, rozmieszczenie źródeł zaopatrzenia w artykuły żywnościowe, materiały pędne i smary, przygotowanie bazy mobilizacyjnej.

transportu, uzbrojenia i wyposażenia specjalnego, wyżywienia oraz w zakresie zakwaterowania stanów osobowych Policji. Obszary zabezpieczenia logistycznego Policji w warunkach zagrożenia przedstawia rysunek 15.



Źródło: oprac. własne na podstawie: Z. Czapla, *Logistyczne zabezpieczenie działań Policji w sytuacjach kryzysowych*, [w:] *Policja w systemie bezpieczeństwa państwa*, red. T. Kurkowska–Krutki, A. Gorzałczyńska – Mróz, M. Góra, „Wydawnictwo CSP Legionowo", Warszawa 2003, s. 134-136.

Rys. 15. Obszar zabezpieczenia logistycznego Policji w warunkach zewnętrznego zagrożenia

Należy zaznaczyć, że w przedmiocie zakwaterowania stanów osobowych Policji w warunkach zagrożenia przyjęto, że organizowana baza noclegowa będzie oparta o obiekty oddziałów i samodzielnych pododdziałów prewencji Policji, internaty szkół, stałe i sezonowe ośrodki szkoleniowo-wypoczynkowe, jak również o pomieszczenia adaptowane przez Policję. Jeżeli dojdzie do sytuacji, w której nie będzie możliwości zakwaterowania w wymienionych obiektach, wówczas zakwaterowanie organizowane będzie poprzez system zleceń dla różnych podmiotów gospodarczych oraz w obiektach przejmowanych w ramach świadczeń rzeczowych na rzecz obrony[353].

[353] Z. Czapla, *Logistyczne zabezpieczenie działań Policji...*, s. 134-136.

4.2. Prawne aspekty przygotowań obronnych Policji

W przedstawionych poniżej rozważaniach odniesiono się wyłącznie do tych przepisów prawa, które wprost dotyczą Policji i decydują o najważniejszych obszarach zadaniowych w dziedzinie przygotowań obronnych. Dlatego też, na tę część dysertacji złożyła się wyłącznie charakterystyka źródeł prawa stanowionych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz kierowników jednostek organizacyjnych Policji, określających zakres zadań przewidzianych do realizacji w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny. Natomiast celowo pominięto źródła prawa powszechnie obowiązującego z uwagi, iż charakterystyka tych źródeł stanowiła przedmiot rozważań rozdziału pierwszego.

Zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy *o powszechnym obowiązku obrony RP* „zadania wykonywane w ramach powszechnego obowiązku obrony przez organy, podmioty, jednostki organizacyjne oraz organizacje (...) określają ustawy i wydane na ich podstawie akty prawne właściwych organów". W myśl ust. 2 „Rada Ministrów określa, w drodze rozporządzenia, ogólne zasady wykonywania zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony przez ministrów, wojewodów, marszałków województw, starostów i wójtów lub burmistrzów (prezydentów miast) oraz przedsiębiorców i inne jednostki organizacyjne, a także organizacje społeczne". Zasady ogólne wykonywania zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony przez organy administracji publicznej określono w rozporządzeniu z dnia 13 stycznia 2004 r. Zgodnie z art. 18 ust. 3 przywołanego rozporządzenia „[...] ministrowie organizują wykonywanie zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony przez podległe ministerstwa, podporządkowane i nadzorowane jednostki organizacyjne oraz przedsiębiorców, dla których są organami założycielskimi". Taką jednostką organizacyjną podporządkowaną i nadzorowaną przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, wykonującą zadania obronne jest Policja.

Przedsięwzięcia podejmowane przez Policję w zakresie przygotowania do działania w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny na szczeblu ministerstwa spraw wewnętrznych i administracji regulują w szczególności: zarządzenie nr 0-2 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 września 2002 r. *w sprawie przygotowań obronnych organów i kierowników*

jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz kierowników komórek organizacyjnych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji; decyzja nr 0-3 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 stycznia 2003 r. *w sprawie instrukcji podwyższania i obniżania gotowości obronnej w resorcie spraw wewnętrznych*; decyzja nr Z-1 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 stycznia 2003 r. *w sprawie instrukcji szkolenia obronnego*; decyzja nr 52 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 25 marca 2003 r. *w sprawie organizacji systemu wsparcia wojsk sojuszniczych przebywających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub przemieszczających się przez to terytorium oraz wsparcia wojsk własnych wysłanych poza terytorium kraju*.

Podstawowym aktem prawnym regulującym działalność Policji w zakresie przygotowań obronnych wydanym przez Komendanta Głównego Policji jest zarządzenie nr Z-825 z dnia 5 września 2006 r. *w sprawie zadań i organizacji przygotowań obronnych Policji*, wydane na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 2 *ustawy o Policji* oraz w związku z cytowanym art. 18 ustawy *o powszechnym obowiązku obrony RP*. W zarządzeniu określono sposób realizacji przez Policję zadań wykonywanych w ramach powszechnego obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz zadań związanych z przygotowaniem Policji do działania w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny. W § 2 wyjaśniono, co należy rozumieć przez: jednostkę zmilitaryzowaną Policji, zadania obronne Policji, zadania operacyjne Policji, przygotowanie obronne Policji i planowanie obronne Policji. Zadania operacyjne Policji podzielono na zadania związane z: powołaniem do czynnej służby wojskowej i mobilizacyjnym rozwinięciem wojsk; przegrupowaniem wojsk własnych oraz pobytem i przemieszczaniem wojsk sojuszniczych realizowanym w ramach wsparcia przez państwo–gospodarza (HNS); ze wspieraniem sił zbrojnych w działaniach przeciwdywersyjnych; działaniami obrony cywilnej; zapewnieniem obiegu poczty specjalnej; ochroną stanowisk kierowania oraz z rozwinięciem i prowadzeniem szczególnej ochrony obiektów. Prócz zadań kierowników jednostek policyjnych określono zadania operacyjne komendantów szkół policyjnych oraz kierowników

komórek organizacyjnych Komendy Głównej Policji w zakresie przygotowań obronnych przewidzianych do realizacji w podległych komórkach. Za inicjowanie, planowanie i koordynowanie całokształtu przygotowań obronnych Policji został odpowiedzialny kierownik komórki sztabowej Komendy Głównej Policji.

Z kolei organizację Policji w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny określono w zarządzeniu nr pf-940/06 Komendanta Głównego Policji z dnia 18 października 2006 roku[354], a organizację pracy i zasady działania Policji w przypadku ataku terroru oraz innych zdarzeń o charakterze terrorystycznym zawarto w zarządzeniu nr 845/pf/2004 Komendanta Głównego Policji[355].

Ważnym czynnikiem decydującym o sprawności obronnej państwa są możliwości szybkiego i zorganizowanego przejścia jego podstawowych struktur pozamilitarnych do działania w warunkach wojny. Formą umożliwiającą dostosowanie państwa do takich wymagań jest objęcie militaryzacją określonych w czasie pokoju jednostek organizacyjnych, które wykonują zadania szczególnie ważne dla funkcjonowania państwa. W ogólnodostępnej literaturze możemy znaleźć wiele definicji militaryzacji. *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego* definiuje militaryzację jako przeniesienie metod i zasad organizacji wojskowej do organów i jednostek organizacyjnych administracji publicznej i gospodarki narodowej, stosowanie w nich niektórych elementów dyscypliny wojskowej oraz nadanie im wojskowego charakteru poprzez powołanie osób do służby w jednostkach zmilitaryzowanych[356]. Na potrzeby rozwiązania problemu badawczego przyjęto, że „militaryzacja" w Policji, to planowe i zorganizowane przekształcenie pokojowych struktur organizacyjnych, stanów liczebnych oraz reżimów pracy i służby jednostek organizacyjnych Policji w struktury organizacyjne, stany liczebne oraz reżimy służby pozwalające na czynny udział Policji w zabezpieczeniu funkcjonowania struktur państwa, zwłaszcza w zakresie utrzymywania bezpieczeństwa i porządku

---

[354] Zarządzenie nr pf-940/06 Komendanta Głównego Policji z dnia 18 października 2006 r. *w sprawie organizacji Policji w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny.*

[355] Zarządzenie nr 845/pf/2004 Komendanta Głównego Policji z dnia 29 lipca 2004 r. *w sprawie organizacji pracy i zasad działania Policji w przypadku ataku terroru z użyciem materiałów wybuchowych oraz innych zdarzeń o charakterze terrorystycznym i ekstremistycznym.*

[356] *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, red. J. Pawłowski, AON, Warszawa 2002, s. 45.

wewnętrznego oraz szczególnej ochrony obiektów ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa, jak również wspieranie Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej i sojuszniczych sił działających na terytorium Polski [357].

Ogólne zasady militaryzacji reguluje dział V (art. 174-188) ustawy *o powszechnym obowiązku obrony RP*. Na podstawie art. 174 ust. 1 tejże ustawy, Rada Ministrów w razie ogłoszenia mobilizacji, stanu wyjątkowego lub w czasie wojny może obejmować militaryzacją te jednostki organizacyjne, które wykonują szczególnie ważne zadania na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa. Do takich jednostek zaliczana jest również Policja. Szczegółowe zasady militaryzacji Policji określa *Koncepcja przygotowania jednostek Policji do objęcia militaryzacją*, wydana na podstawie decyzji nr 51 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 4 kwietnia 2006 r. *w sprawie przygotowań do objęcia militaryzacją i militaryzacji niektórych jednostek organizacyjnych*. Z kolei w *Protokole ustaleń* nr 27/2005 przyjętym na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 5 lipca 2005 r. ustalono jednostki organizacyjne Policji przewidziane do militaryzacji. Zgodnie z protokołem militaryzacji podlegają: Komenda Główna Policji, komendy wojewódzkie (Stołeczna), komendy powiatowe (miejskie i rejonowe) oraz Wyższa Szkoła Policji i szkoły policyjne. Militaryzacja Policji ma na celu przygotowanie jednostek organizacyjnych Policji do sprawnego i skutecznego wykonywania zadań przewidzianych do realizacji w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny zwiększając stany osobowe tych jednostek, poprzez wcielenie żołnierzy rezerwy, którym nadano przydziały organizacyjno-mobilizacyjne. Przedsięwzięcie to określa się jako „mobilizacyjne rozwinięcie jednostek Policji". Za przygotowania jednostek organizacyjnych Policji do militaryzacji odpowiedzialni są kierownicy tych jednostek. Nadzór nad przygotowaniami sprawuje zastępca Komendanta Głównego Policji właściwy w sprawach służby prewencyjnej. Z kolei komendanci wojewódzcy Policji i Komendant Stołeczny Policji sprawują nadzór nad przygotowaniami wszystkich jednostek Policji przewidzianych do militaryzacji, znajdujących na terenie ich działania, jak również mogą wydawać własne akty normatywne dotyczące tej problematyki. Po objęciu jednostek militaryzacją Komendant Główny Policji oraz

---

[357] Por. W. Tomasik, *Militaryzacja*, [w:] *Resort spraw wewnętrznych i administracji...*, s. 100-101.

komendanci pozostałych jednostek wymienionych w *Protokole ustaleń*, na podstawie art. 187 ust. 2 ustawy *o powszechnym obowiązku obrony RP* stają się kierownikami zmilitaryzowanych jednostek Policji. Do podstawowych dokumentów, jakie muszą zostać sporządzone w każdej jednostce Policji przewidzianej do militaryzacji zalicza się: *Regulamin organizacyjny jednostki zmilitaryzowanej Policji*[358]; *Tabele należności sprzętowo-materiałowych jednostki zmilitaryzowanej Policji* oraz *Etat jednostki zmilitaryzowanej Policji* (etaty jednostek zmilitaryzowanych komend wojewódzkich Policji zostały wprowadzone rozkazami organizacyjnymi[359] komendantów wojewódzkich Policji, w których określono liczbę i strukturę organizacyjną stanowisk pracowniczych pozaetatowych na czas zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny). Wprowadzenie *Etatu jednostki zmilitaryzowanej Policji* stanowi realizację postanowień zawartych w m.in. w rozporządzeniu Rady Ministrów z 21 maja 2002 r. *w sprawie militaryzacji jednostek organizacyjnych wykonujących zadania na rzecz obronności lub bezpieczeństwa państwa.*

Przygotowania prowadzone w jednostkach Policji przewidzianych do militaryzacji polegają w szczególności na: opracowaniu regulaminów organizacyjnych; nadawaniu przydziałów organizacyjno-mobilizacyjnych osobom, które przewiduje się powołać do służby w jednostkach zmilitaryzowanych; szkoleniu stanu osobowego jednostek przewidzianych do militaryzacji; reklamowaniu osób od obowiązku pełnienia czynnej służby wojskowej w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny; wyposażaniu w środki transportowe, maszyny, urządzenia i inne przedmioty oraz środki materiałowe, określone w dokumentach organizacyjnych jednostek przewidzianych do militaryzacji oraz na prowadzeniu niezbędnej

---

[358] W regulaminie organizacyjnym ujmuje się w szczególności: przeznaczenie i sposób działania jednostki zmilitaryzowanej, jej strukturę organizacyjną, a także tabele i normy należności; zadania i obowiązki kierownictwa jednostki, a także innych osób funkcyjnych na wypadek objęcia jednostki militaryzacją lub nakazu sformowania jednostki zmilitaryzowanej; sposób powołania osób przeznaczonych do pełnienia służby w jednostce zmilitaryzowanej, a także szczegółowe obowiązki i uprawnienia tych osób, w tym dobowy wymiar i rozkład czasu służby oraz terminy gotowości do działania jednostki zmilitaryzowanej.

[359] Por. Rozkaz Organizacyjny nr 2/W/07 Komendanta Wojewódzkiego Policji w Katowicach z dnia 7 marca 2007 r. *w sprawie wprowadzenia Etatu jednostki zmilitaryzowanej Komendy Wojewódzkiej Policji w Katowicach oraz określenia liczby i struktury organizacyjnej stanowisk pracowniczych pozaetatowych (na czas zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny),* w którym określono liczbę i strukturę organizacyjną stanowisk pracowniczych pozaetatowych w KWP, w Samodzielnym Pododdziale Antyterrorystycznym Policji w Katowicach, w Oddziale Prewencji Policji w Katowicach, w Samodzielnym Pododdziale Prewencji Policji w Bielsku – Białej i Częstochowie. Liczbę i strukturę stanowisk określa *Ewidencja Stanowisk Pracowniczych Pozaetatowych* obowiązująca w czasie pokoju dla wymienionych jednostek.

dokumentacji, w tym aktualizowaniu dokumentów[360]. Ponadto do zadań kierowników jednostek organizacyjnych, o których mowa należy współdziałanie ze starostami, wójtami, burmistrzami lub prezydentami miast oraz z wojskowymi komendantami uzupełnień w zakresie: przeznaczania osób do służby w jednostce zmilitaryzowanej; przeznaczania środków transportowych, maszyn, urządzeń oraz innych przedmiotów świadczeń rzeczowych na potrzeby jednostki przewidzianej do militaryzacji; ustalania sposobu uruchamiania świadczeń oraz współdziałanie z innymi jednostkami organizacyjnymi w zakresie przygotowania i realizacji zadań obronnych[361].

Pierwszym etapem na drodze do militaryzacji będzie osiągnięcie pełnej gotowości do działań przez Policję oraz zarządzenie ogólnokrajowej operacji policyjnej. W kolejnym etapie reagowania zostaną wykonane zadania związane z osiąganiem wyższych stanów gotowości obronnej. Realizacja poszczególnych zadań może nastąpić w trybie nakazowym tj. z polecenia ministra właściwego do spraw wewnętrznych lub może zostać zlecona przez Komendanta Głównego Policji. Wykaz zadań oraz zasady ich wprowadzenia zawiera dokumentacja, znajdująca się we wszystkich jednostkach przewidzianych do militaryzacji opracowana na podstawie decyzji nr 0304 Komendanta Głównego Policji.

Ostatni aspekt militaryzacji jednostek organizacyjnych Policji dotyczy kierowania militaryzacją. Zgodnie z zasadami funkcjonowania podsystemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, kierowanie militaryzacją oparte będzie na strukturze zarządzania Policją czasu pokoju, z zachowaniem kompetencji kierowników jednostek Policji wszystkich szczebli oraz w oparciu o stanowiska kierowania, przy czym w powołanych wcześniej strukturach dowodzenia tworzyć się będzie zespoły kierowania mobilizacją (ZKM). W celu właściwej realizacji zadań zespoły powinny być wyposażone w odpowiedni sprzęt kwaterunkowy i biurowy oraz środki łączności, zapewniające m.in. możliwość przekazywania informacji niejawnych. Finansowanie przedsięwzięć podejmowanych w związku z przygotowaniem Policji do objęcia militaryzacją oraz wyposażenie tych jednostek w środki transportowe, maszyny

---

[360] Rozporządzenie Rady Ministrów z 21.05.2002 r. *w sprawie militaryzacji jednostek organizacyjnych...*, § 9.
[361] Tamże, § 9 ust. 1.

i urządzenia odbywać się będzie według zasad określonych w rozporządzeniu z 2002 r. w sprawie militaryzacji[362].

Podsumowując, obecnie jedyną możliwością rozbudowy struktur policyjnych w przypadkach nadzwyczajnych zagrożeń jest objęcie jednostek organizacyjnych Policji militaryzacją. Dopiero wówczas zaistnieją podstawy formalno-prawne do mobilizacyjnego rozwinięcia Policji w ramach, którego zgodnie z wprowadzonymi zarządzeniami Komendanta Głównego Policji utworzone zostaną m.in. kompanie ochrony stanowisk kierowania oraz obiektów policyjnych, sekcje ochrony osobistej wojewodów. Natomiast normy czasowe do wykonania przedsięwzięć związanych z militaryzacją Policji określone są w dokumentach dotyczących podwyższania stanów gotowości obronnej resortu spraw wewnętrznych i administracji. Z kolei podstawę planowania uzupełnień w zakresie osobowym stanowią wymienione *Etaty jednostki zmilitaryzowanej Policji*, których obsadzenie przewiduje się policjantami i pracownikami cywilnymi tej jednostki oraz żołnierzami rezerwy. Dlatego wskazane jest, aby w pierwszej kolejności uzupełnienie następowało osobami, które odbyły służbę w oddziałach prewencji Policji bądź w samodzielnych pododdziałach prewencji Policji, gdyż większość osób przeznaczonych na obsadę jednostek zmilitaryzowanych przewidzianych będzie do obsady stanowisk policyjnych. Dokumenty powołania żołnierzy rezerwy będą dostarczane w formie organizowanej przez kierowników jednostek akcji posłańczej oraz z wykorzystaniem nałożonych przez uprawnione organy tj.: wójtów, burmistrzów, prezydentów miast - świadczeń osobistych i rzeczowych. Jeżeli chodzi o wyposażenie w środki transportu, a także w niezbędne nieruchomości to będą one pobierane z zasobów gospodarki narodowej w ramach przydziałów mobilizacyjnych i świadczeń rzeczowych. Uzupełnienie w pozostały sprzęt oraz środki materiałowe odbywać się będzie w oparciu o zgromadzone zapasy, jak również w drodze zakupów.

W celu realizacji założeń zawartych w *Koncepcji przygotowania jednostek Policji do objęcia militaryzacją* Dyrektor Głównego Sztabu Policji Komendy

---

[362] Szerzej, *Podstawowe zagadnienia militaryzacji resortu spraw wewnętrznych i administracji*, red. B. Wiśniewski, „DZKiSOMSWiA", Warszawa 2008, s. 8-25.

Głównej Policji w dniu 14 listopada 2006 r. wydał wytyczne[363], w których określono podstawowe zasady organizowania ochrony i obrony stanowisk kierowania kierowników jednostek zmilitaryzowanych Policji oraz ważnych obiektów policyjnych ze względu na funkcjonowanie i realizację zadań jednostek zmilitaryzowanych w okresie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny. Celem podejmowanych działań w dziedzinie ochrony obiektów będzie nie dopuszczenie do opanowania lub zniszczenia obiektu, będącego przedmiotem ochrony poprzez uniemożliwienie niekontrolowanego wejścia na teren chroniony osób nieposiadających upoważnienia oraz prowadzenie w tym zakresie rozpoznania. Organizacja ochrony i obrony policyjnych stanowisk kierowania uznanych przez radę ministrów za obiekty szczególnie ważne dla bezpieczeństwa państwa i obronności odbywa się na zasadach określonych w przepisach i realizowana jest zgodnie *z Planami szczególnej ochrony obiektów*. Natomiast ochrona i obrona stanowisk kierowania nie ujętych w wymienionym wykazie organizowana jest na podstawie cytowanych wytycznych, poprzez opracowanie *Planów ochrony* stanowiących element *Planu działania kierownika jednostki organizacyjnej Policji w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny*. *Plan ochrony* powinien zawierać informacje dotyczące m.in.: usytuowania obiektu, będącego przedmiotem ochrony; przewidywanych zagrożeń; podziału na strefy ochronne; organizacji służby ochrony i organizacji systemu kontroli ruchu pieszego i kołowego.

Do obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa kategorii II zaliczono: obiekty warunkujące funkcjonowanie państwa, w tym jego administracji i gospodarki; obiekty, których zniszczenie lub poważne uszkodzenie może stanowić zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi, w znacznych rozmiarach, lub spowodować poważne straty materialne oraz obiekty determinujące zapewnienie bezpieczeństwa narodowego, zwłaszcza w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego państwa. Plany szczególnej ochrony obiektów II kategorii opracowywane są w oparciu o rozporządzenie Rady Ministrów z 2003 r. *w sprawie obiektów*

---

[363] Wytyczne Dyrektora Głównego Sztabu Policji Komendy Głównej Policji z dnia 14 listopada 2006 r. *w sprawie organizacji ochrony i obrony stanowisk kierowania oraz ważnych obiektów policyjnych.*

szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa oraz ich szczególnej ochrony (rozporządzenie omówiono w rozdziale drugim). Minister spraw wewnętrznych i administracji organizuje przygotowanie szczególnej ochrony 87 obiektów, w tym 59 w Policji[364], które odbywa się na podstawie harmonogramu zatwierdzonego w dniu 30 grudnia 2003 r. przez Prezesa Rady Ministrów. Oprócz harmonogramu, kwestie szczególnej ochrony obiektów w Policji regulują:

- *Koncepcja realizacji zadań wynikających z przepisów w sprawie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa oraz ich szczególnej ochrony, w zakresie dotyczącym Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji*, zaakceptowana przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w dniu 11 lipca 2003 r.;
- Wytyczne Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 6 stycznia 2005 r. *w sprawie organizowania przygotowania i prowadzenia szczególnej ochrony obiektów*;
- *Ogólne wymagania przygotowania i prowadzenia szczególnej ochrony obiektów kategorii II oraz procedura opracowania, uzgadniania i aktualizowania planów szczególnej ochrony obiektów kategorii II*, zaakceptowane i wprowadzone do użytku służbowego przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w dniu 21 stycznia 2005 r.;
- Ustalenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji dotyczące *sposobu założenia i aktualizowania ewidencji obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa kategorii II* z dnia 6 maja 2005 r.[365];
- Ustalenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 10 października 2007 r. dotyczące *udziału Policji, Państwowej Straży Pożarnej i formacji obrony cywilnej w szczególnej ochronie obiektów*[366].

---

[364] L. Kaczorkiewicz, B. Wiśniewski, *Współpraca w przygotowaniu i prowadzeniu szczególnej ochrony obiektów kategorii II*, [w:] *Konferencja „Współdziałanie struktur organizacyjnych resortu Spraw Wewnętrznych i Administracji z pozostałymi elementami systemu obronnego"*, „Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji. Biuro Ochrony Informacji Niejawnych", Warszawa 2006, s. 132.

[365] Tamże, s. 134-135.

[366] Pismo Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 04.10.2007 r. l.dz. DZKiSO-V-4401-5923/07/LK dotyczące udziału Policji, Państwowej Straży Pożarnej i formacji cywilnej w szczególnej ochronie obiektów opracowane przez DZKIOS MSWiA wspólnie z KGP i KGPSP i Zarządem Planowania Operacyjnego P-3 SGWP, po zasięgnięciu opinii właściwych organów.

Zgodnie z przyjętymi ustaleniami z 2007 r. udział Policji w szczególnej ochronie obiektów polega na uczestnictwie w przygotowaniu i prowadzeniu tej ochrony, zgodnie z właściwością Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, ministrów, przewodniczących komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów, Prezesa Narodowego Banku Polskiego, Prezesa Zarządu Banku Gospodarstwa Krajowego oraz wojewodów. Udział ten jest realizowany przez Komendę Główną Policji, komendy wojewódzkie (stołeczną) i komendy powiatowe (miejskie) Policji. Zakres udziału Policji w szczególnej ochronie obiektów obejmuje: przekazywanie osobom odpowiedzialnym za realizację prac związanych ze szczególną ochroną obiektów informacji dotyczących rozpoznanych zagrożeń, mających wpływ na ochronę, w kontekście ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego[367]; uczestniczenie przedstawicieli Policji w szkoleniach; uzgadnianie przez komendantów wojewódzkich (Stołecznego) Policji planów szczególnej ochrony obiektów kategorii II oraz konsultowanie spraw dotyczących udziału Policji w szczególnej ochronie obiektów kategorii I zarówno przygotowywanej i prowadzonej z udziałem Sił Zbrojnych RP, jak i bez ich udziału, z osobami odpowiedzialnymi za ochronę. Przedsięwzięcia te, w zakresie obiektu kategorii II są dokumentowane w planie szczególnej ochrony tego obiektu, natomiast w zakresie obiektu kategorii I są dokumentowane w dwóch egzemplarzach w postaci *Protokołu uzgodnień*[368]. Aktualizowanie planów odbywa się na pisemny wniosek jednej ze stron. Udział Policji w szczególnej ochronie obiektów sprowadza się w szczególności do: współdziałania policjantów wyznaczonych do wykonywania przedmiotowych zadań z osobami odpowiedzialnymi za realizację prac związanych ze szczególna ochroną w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, ministerstwach, urzędach wojewódzkich, wojewódzkich sztabach wojskowych i innych jednostkach organizacyjnych. Ponadto udział polega na: wzajemnej wymianie informacji o zagrożeniach mogących mieć wpływ

---

[367] Przekazywanie przez Policję informacji następuje na pisemny wniosek: Szefa Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego zgłoszony właściwemu komendantowi wojewódzkiemu Policji – w zakresie obiektów kategorii I, których szczególna ochrona jest przygotowywana i będzie prowadzona z udziałem Sił Zbrojnych RP lub osoby odpowiedzialnej za realizację prac związanych ze szczególną ochroną obiektów kategorii I, których szczególna ochrona jest przygotowywana i będzie prowadzona bez udziału Sił Zbrojnych RP oraz obiektów kategorii II zgłoszony właściwemu terytorialnie komendantowi wojewódzkiemu Policji.

[368] Jeden egzemplarza zostaje włączony do planu szczególnej ochrony obiektu, drugi egzemplarz do dokumentacji obronnej komendy wojewódzkiej Policji.

na przygotowanie i prowadzenie ochrony; prewencyjnym zabezpieczeniu obszaru, na którym zlokalizowany jest obiekt, poprzez pełnienie służby patrolowej oraz na prowadzeniu działań operacyjno-rozpoznawczych celem zapobiegania zamachom i aktom dywersji na obiekt. Należy zaznaczyć, że w przypadku bezpośredniego zagrożenia obiektu lub dokonania ataku na obiekt może nastąpić użycie uzbrojonych oddziałów lub pododdziałów Policji. Odpowiedzialny za wdrożenie i monitorowanie stanu realizacji powyższych ustaleń oraz za koordynowanie prac z tym związanych jest Dyrektor Departamentu Zarządzania Kryzysowego MSWiA.

Gotowość obronna państwa kształtowana jest głównie przez dwa czynniki: zewnętrzne zagrożenie bezpieczeństwa państwa oraz wewnętrzne uwarunkowania społeczno-ekonomiczne. Utrzymywanie w warunkach pokojowych, przy braku realnego zagrożenia bezpieczeństwa, całego potencjału obronnego państwa w pełnej gotowości jest nieekonomiczne i społecznie nieuzasadnione, dlatego też zorganizowano system gotowości obronnej, którego celem jest zapewnienie najbardziej dogodnych warunków do rozwinięcia systemu obronnego. Istota gotowości obronnej sprowadza się do utrzymania zdolności państwa do podejmowania i realizowania w określonym czasie zadań obronnych w celu przeciwstawienia się zagrożeniom oraz niedopuszczenia do zaskoczenia. Inaczej mówiąc jest to poziom przygotowania wszystkich elementów systemu obronnego państwa do zachowania bezpieczeństwa narodowego w czasie pokoju i kryzysu[369]. Jednocześnie należy podkreślić, że utrzymywanie odpowiedniego poziomu gotowości do działań Policji ściśle wiąże się z uruchamianiem sił i środków określonych w Narodowym Systemie Pogotowia Kryzysowego, co zostało omówione w podrozdziale czwartym.

Na podstawie art. 7 ustawy *o Policji* Komendant Główny Policji w dniu 19 października 2007 r. wydał zarządzenie nr Z-1152 *w sprawie stanów gotowości do działań i alarmowania w jednostkach organizacyjnych Policji*[370]. W zarządzeniu określono stany gotowości do działań w jednostkach organizacyjnych Policji, przedsięwzięcia realizowane w celu przygotowania jednostek do osiągania wyższych

---

[369] Szerzej, B. Wiśniewski, *Zasadnicze problemy realizacji...*, s. 85.

[370] Zarządzeniem nr Z-1152 wycofano dotychczas obowiązujące zarządzenie nr 21/pf Komendanta Głównego Policji z dnia 13 grudnia 2000 r. *w sprawie stanów gotowości do działań i alarmowania w jednostkach organizacyjnych Policji.*

stanów gotowości do działań, tryb osiągania wyższych stanów gotowości, zadania kierowników jednostek w poszczególnych stanach oraz zasady alarmowania. Wprowadzono trzy stany gotowości do działań, w tym dwa zwane wyższymi stanami gotowości. Wyższe stany gotowości mogą zostać wprowadzone w przypadku wystąpienia zagrożenia bezpieczeństwa lub porządku publicznego. Przy czym rodzaj wprowadzonego stanu uzależniony jest od charakteru zaistniałego zagrożenia. W wyższych stanach gotowości realizuje się głównie zadania w zakresie rozpoznania aktualnego zagrożenia, monitorowania oraz przewidywania kierunków jego rozwoju, których celem jest likwidacja lub zmniejszenie zaistniałego zagrożenia. Mając na uwadze osiągnięcie pełnej gotowości do działań, kierownicy jednostek organizacyjnych Policji mogą podejmować decyzje dotyczące czasu i sposobu pełnienia służby w podległych komórkach.

W związku z zapewnieniem natychmiastowego stawiennictwa w określonym miejscu policjantów i pracowników Policji[371] wprowadzono jednolity system alarmowania. Ustalono trzy rodzaje alarmów, a o liczbie policjantów zobowiązanych do natychmiastowego stawiennictwa się w miejscu pracy decyduje rodzaj ogłoszonego alarmu. Do zarządzania alarmu upoważniono kierownika jednostki bądź osoby przez niego wyznaczone. W *Instrukcji alarmowania w jednostkach organizacyjnych Policji*, stanowiącej załącznik do zarządzenia, zawarto również zapisy dotyczące: przekazywania sygnałów alarmowych; wyposażenia policjantów w czasie alarmu; obowiązków kierowników jednostek, kierowników komórek organizacyjnych jednostek oraz dyżurnych. Przedstawiono również organizację alarmowania oraz zasady przechowywania dokumentacji alarmowej. Zobowiązano kierowników do opracowania *Planu alarmowania* jednostek stanowiącego algorytm postępowania dyżurnego na wypadek ogłoszenia alarmu.

W celu zapewnienia prawidłowej realizacji zadań wynikających z omawianego zarządzenia komendanci wojewódzcy Policji decyzją określili szczegółowe zasady

---

[371] Tj. zapewnienie osiągnięcia wyższych stanów gotowości do działań w jak najkrótszym czasie.

alarmowania policjantów i pracowników Policji podległych jednostek i komórek organizacyjnych Policji[372].

Omawiając obowiązujące regulacje prawne dotyczące przygotowań Policji do działania w warunkach zewnętrznego zagrożenia należy również wymienić zarządzenie nr 213 Komendanta Głównego Policji z dnia 28 lutego 2007 r. *w sprawie metod i form przygotowania i realizacji zadań Policji w przypadkach zagrożenia życia i zdrowia ludzi lub ich mienia albo bezpieczeństwa i porządku publicznego*[373]. W zarządzeniu określono m.in. formy organizacyjne działań policyjnych stosowane w trakcie realizacji zadań związanych z obsługą sytuacji kryzysowej. W § 3 enumeratywnie wymieniono sytuacje kryzysowe, do których zaliczono m.in.: akty terroru, zbiorowe naruszenie bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz inne sytuacje mogące spowodować zagrożenie życia i zdrowia ludzi lub mienia, a także dla bezpieczeństwa i porządku publicznego z uwagi na możliwość utraty kontroli nad jej przebiegiem.

Istotnym elementem przygotowań do działań w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny są przedsięwzięcia logistyczne związane z przygotowanie do mobilizacyjnego rozwinięcia jednostek Policji, obejmujące całokształt zadań gospodarczo-obronnych zmierzających do uzupełnienia w pełnym zakresie środków materiałowych, przysługujących jednostce według norm i tabel należności wojennej[374]. Zaopatrywanie Policji w warunkach zagrożenia następuje z: zapasów jednostek Policji tj. zapasu bieżącego (interwencyjnego, eksploatacyjnego), z wyposażenia pozostającego w dyspozycji komendantów wojewódzkich (Stołecznego) Policji oraz Komendanta Głównego Policji[375], zapasu

---

[372] Por. Decyzja nr Z-35/07 Komendanta Wojewódzkiego Policji w Katowicach z dnia 30.11.2007 r. *w sprawie wprowadzenia szczegółowych zasad alarmowania policjantów i pracowników Policji jednostek i komórek organizacyjnych Policji województwa śląskiego.*

[373] DzUrz KGP z 2007 r., nr 5, poz. 49.

[374] Potrzeby logistyczne jednostek Policji ustala się i bilansuje na podstawie: zakresu wykonywania zadań i skali prognozowanych zagrożeń; etatów czasu wojennego i pokojowego; norm i tabel należności materiałowych; zadań w zakresie zapewnienia warunków funkcjonowania poszczególnych elementów stanowisk kierowania oraz stanów ewidencyjnych posiadanych środków materiałowych.

[375] Zapas bieżący (interwencyjny, eksploatacyjny) oraz wyposażenia pozostające w dyspozycji komendantów gromadzone w magazynach (składnicach), zgodnie z normatywami tych zapasów w ramach poszczególnych rodzajów sprzętu i materiałów.

nienaruszalnego[376]; z zapasów gospodarki narodowej planowanych do poboru w ramach świadczeń rzeczowych na rzecz obrony; z rezerw państwowych, jak również z dostaw wojennych realizowanych w ramach *Programu Mobilizacji Gospodarki*.

Zapasy wojenne Policji tworzy się w oparciu o wewnętrzne przepisy wydane przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych i administracji, które między innymi zobowiązują Komendanta Głównego Policji do gromadzenia tych zapasów w postaci uzbrojenia, sprzętu specjalistycznego oraz środków materiałowych i technicznych w ilości niezbędnej dla pokrycia potrzeb wynikających z wojennego zapotrzebowania etatowego dla zabezpieczenia funkcjonowania resortu w warunkach wojny[377]. Z kolei zaopatrywanie przy wykorzystaniu rezerw państwowych odbywa się na podstawie ustawy z dnia 30 maja 1996 r. *o rezerwach państwowych*[378] oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 6 stycznia 1998 r. *w sprawie tworzenia, gospodarowania, dysponowania i finansowania rezerw państwowych, kontroli i tworzenia systemu informacyjnego o rezerwach gospodarczych*. Na mocy wymienionych przepisów tworzy się rezerwy państwowe[379]: surowców, materiałów, paliw, maszyn, urządzeń, produktów rolnych, produktów i półproduktów żywnościowych, leków i materiałów medycznych oraz artykułów sanitarnych, a także innych wyborów koniecznych do realizacji zadań obronnych. Dokumentem, w którym zawarte są wszystkie przedsięwzięcia związane z przygotowaniem gospodarki narodowej do zwiększonych świadczeń na rzecz obrony w okresie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny jest *Program Mobilizacji Gospodarki*. Jak podkreśla E. Nowak „[...] gromadzenie i gospodarowanie zapasami wojennymi zaopatrzenia winno odbywać się w państwie według jednolitych reguł (...) mogłoby to ułatwić

---

[376] Sprzęt i materiały zapasu nienaruszalnego to środki materiałów-techniczne wydzielone i utrzymywane w czasie pokoju w jednostkach Policji, przeznaczone na zabezpieczenie potrzeb związanych z realizacją zadań zawartych w planach działań w sytuacjach kryzysowych. W razie ogłoszenia mobilizacji lub wybuchu wojny może zaistnieć konieczność ich uzupełnienia w formie świadczeń na rzecz obrony. Realizacja zabezpieczenia świadczeń na rzecz obrony wymaga współdziałania z organami samorządów terytorialnych.

[377] B. Wiśniewski, *Obronność państwa a obszar odpowiedzialności...*, s 68.

[378] DzU z 2007 r., nr 89, poz. 594.

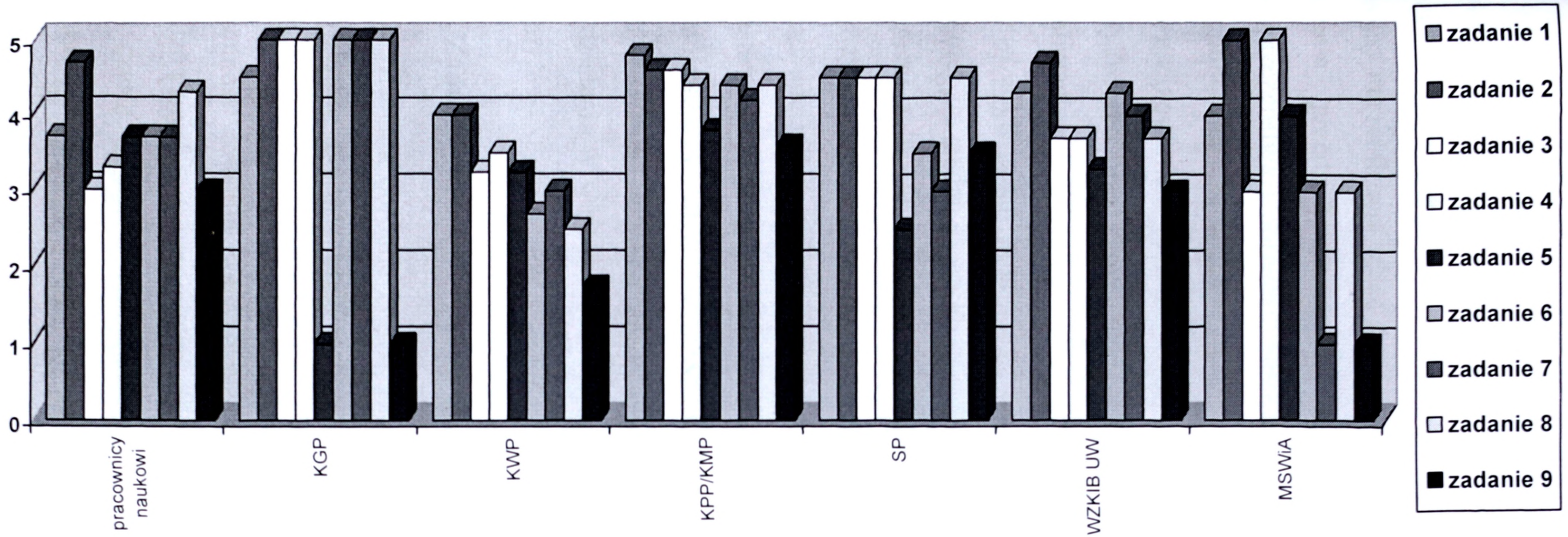
[379] Rezerwy państwowe dzielą się na: rezerwy mobilizacyjne – służące realizacji zadań związanych z bezpieczeństwem i obronnością państwa, ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb Sił Zbrojnych RP oraz bezpieczeństwa publicznego w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa państwa, a także podwyższania gotowości obronnej państwa (art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy *o rezerwach państwowych*); rezerwy gospodarcze służące zaspokajaniu podstawowych potrzeb gospodarki narodowej oraz utrzymaniu ciągłości zaopatrywania ludności kraju w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa państwa, podwyższania gotowości obronnej państwa (art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy *o rezerwach państwowych*).

realizację zadań ogniw gospodarczych systemu obronnego RP oraz organizację współdziałania nie tyle między tymi ogniwami, co między wszystkimi elementami podsystemów: militarnego oraz pozamilitarnego"[380].

Policja pełni ważną rolę w systemie obronnym państwa. Wynika to przede wszystkim z usytuowania w strukturze resortu spraw wewnętrznych i administracji, zakresu działania, założeń polityki obronnej kraju, potencjału Policji w czasie pokoju oraz sił i środków planowanych do wykorzystania w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny. O miejscu Policji w systemie obronnym decyduje przede wszystkim zakres zadań określony w źródłach prawa powszechnie obowiązującego, w tym ustawie *o Policji* oraz w przepisach wydanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych organizacyjnych kierowników jednostek organizacyjnych wszystkich szczebli zarządzania Policją. Przy czym każde z ustawowych zadań Policji ma inną siłę oddziaływania na stan przygotowania państwa do działania w warunkach zewnętrznego zagrożenia. Zaś jedynym sposobem określenia tej siły w warunkach pokoju jest ocena ustawowych zadań Policji pod kątem ich wpływu na stan przygotowań obronnych państwa dokonana przez ekspertów w tej dziedzinie, w tym przygotowań obronnych Policji, co przedstawiono na wykresie 4.

---

[380] E. Nowak, *Gromadzenie i gospodarowanie zapasami wojennymi zaopatrzenia na przykładzie rozwiązań stosowanych w siłach zbrojnych*, [w:] *Zaspokajanie potrzeb wojennych...*, s. 78.



Legenda:

L.p.	Rodzaj zadania
Zadanie 1	Ochrona życia i zdrowia ludzi oraz mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra.
Zadanie 2	Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego.
Zadanie 3	Inicjowanie i organizowanie działań mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym.
Zadanie 4	Wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców.
Zadanie 5	Nadzór nad strażami gminnymi oraz nad specjalistycznymi uzbrojonymi formacjami ochronnymi.
Zadanie 6	Kontrola przestrzegania przepisów porządkowych i administracyjnych związanych z działalnością publiczną lub obowiązujących w miejscach publicznych.
Zadanie 7	Współdziałanie z policjami innych państw oraz ich organizacjami międzynarodowymi.
Zadanie 8	Gromadzenie, przetwarzanie i przekazywanie informacji kryminalnych.
Zadanie 9	Prowadzenie bazy danych zawierającej informacje o wynikach analizy kwasu dezoksyrybonukleinowego (DNA).

Źródło: wyniki badań własnych przeprowadzonych za pomocą metody wywiadu eksperckiego.

Wykres 4. Wpływ ustawowych zadań realizowanych przez Policję na stan przygotowania państwa do działania w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny

Na podstawie zaprezentowanych wyników badań można stwierdzić, że z ustawowych zadań Policji największy wpływ na stan przygotowania państwa do działania w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny ma realizacja zadań sprowadzających się do: ochrony życia i zdrowia ludzi oraz mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra; ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego; wykrywania przestępstw i wykroczeń oraz ścigania ich sprawców, jak również zadań związanych z inicjowaniem i organizowaniem działań mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym. Przy czym ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego zdecydowanie zajmuje pierwsze miejsce w hierarchii ustawowych zadań Policji wpływających na stan przygotowań obronnych państwa. Z kolei do zadań o najmniejszej sile oddziaływania na system obronny państwa eksperci zaliczyli: prowadzenie bazy danych zawierającej informacje o wynikach analizy kwasu dezoksyrybonukleinowego (DNA) oraz nadzór nad strażami gminnymi i nad specjalistycznymi uzbrojonymi formacjami ochronnymi. Podsumowując, na podstawie wypowiedzi ekspertów można wysunąć tezę, że realizacja przez Policję zadań ustawowych w warunkach pokoju odgrywa ważną rolę w procesie tworzenia bezpieczeństwa narodowego, wpływając jednocześnie na stan przygotowania państwa do działania w warunkach zewnętrznego zagrożenia jego bezpieczeństwa i w czasie wojny.

4.3. Zadania obronne i zadania operacyjne Policji

Zadania obronne Policji, tzn. zadania wykonywane w ramach powszechnego obowiązku obrony oraz zobowiązań sojuszniczych Rzeczypospolitej Polskiej, określają ustawy oraz wydane na ich podstawie akty prawne właściwych organów. Natomiast zadania operacyjne Policji, stanowiące część zadań obronnych realizowanych w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny, w tym zadania związane z podwyższaniem stanów gotowości obronnej Policji określają: akty normatywne, wydane na ich podstawie dokumenty wykonawcze, a także plany operacyjne funkcjonowania jednostek w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny, wprowadzone

przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz Komendanta Głównego Policji. Przy czym zadania operacyjne kierowników jednostek Policji wynikają z planów funkcjonowania województw oraz powiatów[381].

W okresie pokoju jednostki organizacyjne Policji podejmują szereg przedsięwzięć w dziedzinie obronności w celu zapewnienia właściwej realizacji zadań w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny. Kierunki działania Policji są określone w *Planie przedsięwzięć w zakresie realizacji zadań obronnych Policji* na dany rok kalendarzowy, zatwierdzanym przez Komendanta Głównego Policji. Natomiast kierunki działania na szczeblu wojewódzkim określa *Plan przedsięwzięć w zakresie realizacji zadań obronnych Policji województwa* na dany rok. Zadania obronne realizowane przez Policję w warunkach pokoju można podzielić na: zadania realizowane w jednostkach organizacyjnych Policji oraz zadania wykonywane w ramach współdziałania z innymi ogniwami systemu obronnego państwa. Pierwszą grupę zadań przedstawia załącznik 4.

Z kolei współdziałanie Policji z innym podmiotami realizowane jest na wielu płaszczyznach, dlatego można je rozpatrywać zarówno w związku z poziomami współdziałania: tj. koordynacyjnym - na szczeblu centralnym i wojewódzkim oraz wykonawczym - na szczeblach powiatowym i gminnym, jak i w związku z obszarami współdziałania (współdziałanie m.in. z administracją publiczną, Siłami Zbrojnymi RP, Strażą Graniczną, Żandarmerią Wojskową)[382]. W związku z włączeniem Policji do wojewódzkiej i powiatowej administracji zespolonej, współdziałanie Policji z organami administracji publicznej na poziomie centralnym i wojewódzkim dotyczy w szczególności udziału w wypracowywaniu ogólnych zasad realizacji zadań obronnych nałożonych na ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz wojewódzką administrację zespoloną, jak również udziału jednostek Policji w ćwiczeniach i szkoleniach obronnych organizowanych bądź przeprowadzanych z udziałem wymienionego ministra lub wojewodów. Ponadto współdziałanie związane jest z opracowaniem założeń i schematu akcji kurierskiej dla terenu województwa oraz

---

[381] Nie dotyczy to Komendanta Głównego Policji.
[382] W. Boczkowski, *Współdziałanie Policji z pozostałymi*..., s. 131.

z opiniowaniem projektów rozporządzeń, zarządzeń i innych dokumentów organizacyjnych właściwych organów. Z kolei na poziomie powiatowym i gminnym w ramach współdziałania opracowywane zostają plany akcji kurierskiej oraz wykonywane przedsięwzięcia związane z realizacją zadań zawartych w rozporządzeniu ministrów: spraw wewnętrznych i administracji, Obrony Narodowej i infrastruktury z dnia 5 lipca 2002 r. *w sprawie doręczania kart powołania i rozplakatowania obwieszczeń o stawieniu się osób do czynnej służby wojskowej*[383]. Organizatorem akcji kurierskiej na terenie województwa[384] jest wojewoda, który opracowuje (wspólnie z szefem wojewódzkiego sztabu wojskowego, komendantem wojewódzkim Policji, wojskowymi komendantami uzupełnień, starostami, wójtami burmistrzami, prezydentami miast) założenia i schemat akcji dla danego województwa. Ponadto wojewoda do 31 stycznia każdego roku ma obowiązek przekazania ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych oraz Szefowi SG WP sprawozdania z realizacji zadań związanych z doręczaniem kart powołania, w trybie akcji kurierskiej za rok poprzedni. Jak twierdzi L. Chyła „[...] dotychczas nie było przypadków niewłaściwej realizacji doręczania kart powołania, a założenia planistyczne w pełni się sprawdzają"[385]. Ponadto są realizowane zadania związane: z doprowadzeniem osób uchylających się od służby wojskowej do komisji lekarskich, komisji poborowych i urzędów gmin celem rejestracji; z nakładaniem przez organy samorządowe obowiązku świadczeń na rzecz obrony oraz zadania dotyczące uczestnictwa jednostek Policji w szkoleniach i ćwiczeniach obronnych organizowanych przez starostów.

Z kolei w ramach współdziałania Policji z innymi podmiotami resortu SWiA można wyróżnić siedem obszarów współdziałania. Pierwszy obszar związany jest z alarmowaniem i ostrzeganiem oraz przekazywaniem informacji o zaistniałych zdarzeniach lub potencjalnych zagrożeniach. Drugi sprowadza się do udzielania

---

[383] DzU z 2002 r., nr 122, poz. 1049.

[384] Opracowywane przez starostów, wójtów lub burmistrzów (prezydentów miast) plany akcji kurierskiej muszą być uzgadniane z właściwym wojskowym komendantem uzupełnień. Jednocześnie wymogi określone przez Komendanta Głównego Policji, dotyczące planowania operacyjnego na okres „W" stanowią, że plany zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego w trakcie dostarczania dokumentów powołania muszą być opracowywane w ścisłym współdziałaniu z organami organizującymi akcję kurierską.

[385] L. Chyła, *Współdziałanie resortów Obrony Narodowej i Spraw Wewnętrznych i Administracji w zakresie wynikającym z zadań związanych z powszechnym obowiązkiem obrony Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Współdziałanie struktur organizacyjnych...*, s. 86.

wzajemnego wsparcia podczas prowadzenia działań ratowniczych. Kolejne dotyczą: planowania i prowadzenia wspólnych działań kontrolnych i zapobiegawczych oraz egzekwowania przestrzegania przepisów; wzajemnych uzgodnień w zakresie tworzenia i aktualizacji planów działania; konsultacji w trakcie opracowywania aktów prawnych m.in. z zakresu planowania zagospodarowania przestrzennego, ochrony przeciwpożarowej, przewozu niebezpiecznych substancji chemicznych; wymiany doświadczeń oraz materiałów szkoleniowych. Ostatni, siódmy obszar współdziałania w ramach resortu SWiA dotyczy prowadzenia wspólnych ćwiczeń, a także zawodów sportowych. W pierwszym obszarze realizowane zadania sprowadzają się do bieżącej analizy sytuacji mogących spowodować zagrożenie, przekazywania ludności komunikatów o zagrożeniu z wykorzystaniem policyjnych systemów łączności oraz urządzeń nagłaśniających oraz do udostępniania (wzajemnego) systemów i środków łączności celem przekazywania informacji o zagrożeniu na potrzeby kierowania działaniami. W zakresie udzielania wzajemnego wsparcia podczas akcji ratowniczych współdziałanie dotyczy w szczególności: umożliwienia swobody dojazdu i wyjazdu ekipom ratowniczym; pomocy w ewakuacji osób poszkodowanych poprzez wyprowadzenie ich z rejonu zagrożenia; udzielanie pierwszej pomocy przedlekarskiej, jak również udostępnienia środków transportu na potrzeby ewakuacji; utrzymywania porządku w miejscach pracy ekip ratowniczych czy punktach zbiórek osób poszkodowanych; technicznego zabezpieczenia miejsc mogących stanowić dodatkowe zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi. Ponadto w ramach współdziałania Policja będzie przekazywać informacje dotyczące miejsc pomocy medycznej, udzielać pomocy przy pracach zabezpieczających urządzenia techniczne i przy budowie umocnień w przypadku bezpośredniej eskalacji zagrożenia oraz wyznaczać objazdy, miejsca zbiórek i parkingi samochodowe, jak również egzekwować przestrzeganie przepisów i poleceń kierujących działaniami[386].

Ważnym elementem przygotowań obronnych Policji jest współdziałanie z Siłami Zbrojnymi RP realizowane, jak podkreśla J. Falecki, na wszystkich poziomach kierowania i dowodzenia: centralnym, operacyjnym i taktycznym[387].

---

[386] W. Boczkowski, *Współdziałanie Policji z pozostałymi...*, s. 132-133.

[387] J. Falecki, *Wsparcie Policji przez Siły Zbrojne RP w warunkach stanu klęski żywiołowej i stanu wojennego*, [w:] *Policja w systemie bezpieczeństwa...*, s. 69.

W ramach tego współdziałania można wyróżnić cztery rodzaje przedsięwzięć podejmowanych w zakresie: przygotowania do działania; szkolenia; logistyki oraz przedsięwzięć związanych z bieżącym funkcjonowaniem jednostek Policji i Sił Zbrojnych RP. Zadania realizowane w ramach przygotowania do działania sprowadzają się w szczególności do: udziału przedstawicieli sztabów jednostek Policji w grach decyzyjnych i ćwiczeniach sztabowych dowództw wojskowych; uzgadniania zasad oraz planowania udziału Policji w prewencyjnej ochronie rejonów mobilizacji i przegrupowania wojsk; opracowania planów przeprowadzenia i zabezpieczenia akcji kurierskiej oraz przechowywania kart powoływania do odbycia ćwiczeń wojskowych w trybie natychmiastowego stawiennictwa, jak również do reklamowania od obowiązku pełnienia czynnej służby wojskowej, w razie ogłoszenia mobilizacji funkcjonariuszy i pracowników jednostek Policji zakwalifikowanych na obsadę etatu wojennego tych jednostek. Ponadto w pierwszej grupie przedsięwzięć podejmowane są działania mające na celu właściwe przygotowanie do realizacji zadań wsparcia przez Państwo – Gospodarza (HNS). Przedsięwzięcia szkoleniowe sprowadzają się m.in. do szkolenia żołnierzy Żandarmerii Wojskowej na specjalistycznych kursach z zakresu ruchu drogowego i rozpoznania pirotechnicznego oraz do korzystania przez jednostki policyjne z poligonów i obiektów wojskowych celem prowadzenia ćwiczeń i szkoleń pododdziałów minersko–pirotechnicznych i pododdziałów antyterrorystycznych Policji. Z kolei przedsięwzięcia logistyczne dotyczą w szczególności żywienia policjantów oraz ich kwaterowania w obiektach wojskowych, udostępniania wojskowego zaplecza medycznego i remontowego oraz korzystania przez policyjne śmigłowce z lotnisk i lądowisk wojskowych podczas prowadzenia operacji policyjnych. Natomiast w ramach przedsięwzięć związanych z bieżącym funkcjonowaniem jednostek Policji i Sił Zbrojnych RP realizowane są zadania związane z: doprowadzeniem do jednostek wojskowych osób powołanych do służby wojskowej, w razie ich nie stawienia się; przymusowym doprowadzeniem osób uchylających się od służby wojskowej do komisji lekarskich, komisji poborowych i urzędów gmin w celu rejestracji; typowaniem i kierowaniem poborowych do spełnienia obowiązku zasadniczej służby wojskowej w oddziałach prewencji Policji; zabezpieczaniem porządku publicznego w trakcie przegrupowania wojska,

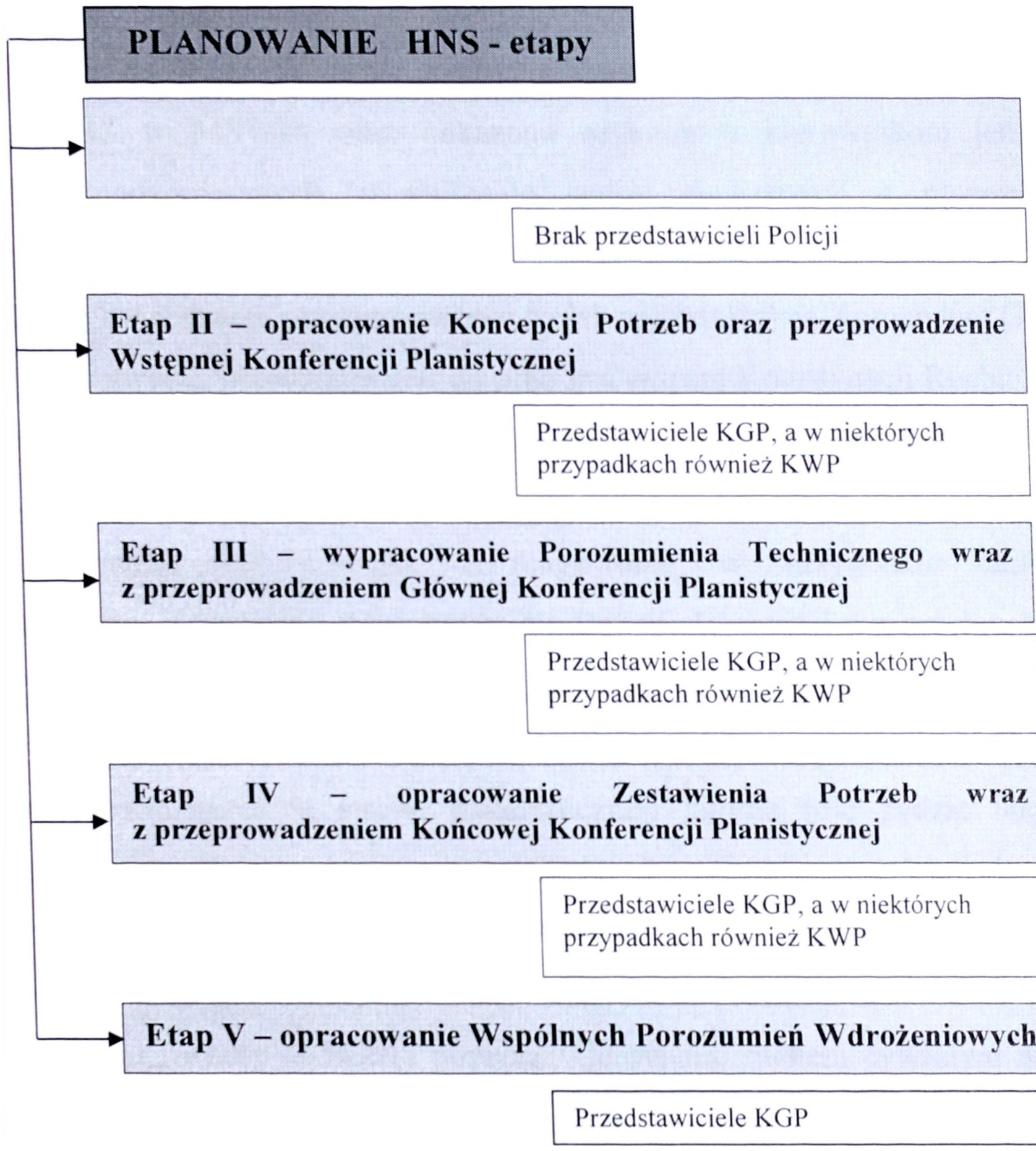
a zwłaszcza przejazdu kolumn przez miasto i węzły komunikacyjne; pilotowaniem i udziałem w ochronie zespołów inspekcyjnych kontrolujących przestrzeganie międzynarodowych umów rozbrojeniowych, jak również podejmowane są działania prewencyjne w okresach zwolnień i poboru żołnierzy zasadniczej służby wojskowej[388]. W tym celu przekazywane są informacje o liczbie powołanych poborowych, miejscu stawienia się do odbycia służby oraz trasach przejazdu celem właściwej dyslokacji służby prewencyjnej Policji w rejonach zagrożenia naruszeniem ładu i porządku publicznego. Ważnym zadaniem jest również spełnienie przez poborowych obowiązku służby wojskowej w formacjach uzbrojonych niewchodzących w skład sił zbrojnych, m.in. w oddziałach i samodzielnych pododdziałach prewencji Policji. Zapotrzebowanie na poborowych składane jest przez Biuro Informacji Niejawnych i Spraw Obronnych MSWiA do Sztabu Generalnego WP, na podstawie którego opracowany zostaje plan uzupełnienia, który następnie jest realizowany przez terenowe organy administracji wojskowej we współpracy z formacjami uzbrojonymi.

Kolejną płaszczyzną działań podejmowanych przez Policję w ramach przygotowań obronnych jest realizacja zadań związanych ze wsparciem przez państwo-gospodarza. Członkostwo Polski w Sojuszu Północnoatlantyckim nakłada szereg obowiązków i zadań, między innymi w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego, które wynikają z funkcji państwa-gospodarza. Zakres świadczeń określony jest w umowach i porozumieniach podpisywanych przez państwa NATO, które obowiązują wyłącznie w krajach ratyfikujących te umowy i porozumienia. Do obowiązków państwa-gospodarza w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego należy przede wszystkim przeciwdziałanie sabotażowi i szpiegostwu, prowadzenie działań kontrwywiadowczych oraz nadzór nad przemieszczaniem się uchodźców i wysiedleńców, przy czym priorytetowo traktuje się zapewnienie ruchu wojsk sojuszniczych[389]. Polska jest zobowiązana do podjęcia wszelkich działań zapewniających wsparcie wojskom sojuszniczym, które realizują zadania na terytorium kraju bądź przez to terytorium się przemieszczają. W okresie

---

388 Szerzej, W. Boczkowski, *Współdziałanie Policji z pozostałymi*..., s. 74.
389 Zob. B. Wiśniewski, J. Prońko, *Ogniwa ochrony państwa*..., s. 51.

pokoju ciężar wsparcia wojsk sojuszniczych w głównej mierze spoczywa na Siłach Zbrojnych RP i infrastrukturze logistycznej będącej w ich dyspozycji. Sytuacja ulega zmianie w okresie narastania kryzysu i w czasie wojny. Wówczas główny ciężar zadań realizowanych przez państwo-gospodarza będzie przenoszony na pozamilitarne ogniwa systemu obronnego państwa, w tym na Policję. Proces planowania HNS będący elementem planowania obronnego obejmuje pięć etapów. Udział Policji w poszczególnych jego etapach przedstawia rysunek 16.



Źródło: opracowanie własne na podstawie: F. Górczyk, B. Wiśniewski, *Wsparcie przez państwo-gospodarza (HNS) realizowane przez resort spraw wewnętrznych i administracji*, [w:] *Współdziałanie struktur organizacyjnych...*, s. 100.

Rys. 16. Udział Policji w planowaniu HNS

Podstawowe akty prawne regulujące problematykę HNS w Polsce zostały przedstawione w rozdziale pierwszym. Natomiast dla prawidłowej realizacji zadań

przez Policję w ramach HNS istotne znaczenie ma zarządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 września 2002 r. *w sprawie przygotowań obronnych organów i kierowników jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez ministra spraw wewnętrznych i administracji oraz kierowników komórek organizacyjnych MSWiA* oraz decyzja nr 52 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 września 2002 r. *w sprawie przygotowań obronnych organów i kierowników jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez ministra spraw wewnętrznych i administracji oraz kierowników komórek organizacyjnych MSWiA*. W wymienionych dokumentach uregulowano kwestie kierowania HNS w MSWiA oraz nakazano organom i kierownikom jednostek podległych i nadzorowanych prowadzenie spraw związanych z planowaniem i realizacją zadań w zakresie wsparcia przez państwo-gospodarza[390].

Z chwilą rozpoczęcia przegrupowania wojsk sojuszniczych Komendant Główny Policji deleguje swoich przedstawicieli do prac w Centrum Koordynacji Ruchu Wojsk w Szefostwie Transportu i Ruchu Wojsk Dowództwa Operacyjnego MON, a w razie potrzeby do okręgowych grup kierowania ruchem wojsk i kontroli ruchu. Pozwala to na monitorowanie ruchu wojsk i reagowanie w przypadku zakłócenia w przegrupowaniu w zakresie właściwym dla Policji. W związku z przekraczaniem granicy przez wojska sojusznicze Policja będzie współpracować ze Strażą Graniczną na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa na przejściach granicznych poprzez prowadzenie rozpoznania w strefie nadgranicznej. Istotną rolę będzie odgrywać wsparcie Żandarmerii Wojskowej w związku z przemieszczaniem się wojsk sojuszniczych przez poszczególne województwa celem zapewnienia sprawnego przegrupowania oraz prewencyjnej osłony w rejonach rozmieszczania i na drogach przemarszu. Realizowane to będzie poprzez: kierowanie ruchem cywilnym na rzecz bezkolizyjnego przemieszczania się, udzielanie pomocy wojskowym organom kierowania ruchem wojsk w przywracaniu sprawnego przejazdu kolumn oraz poprzez zapewnienie warunków sprawnego przejazdu kolumn i transporterów wojskowych przez miasta i węzły komunikacyjne. Ponadto wsparcie Żandarmerii Wojskowej

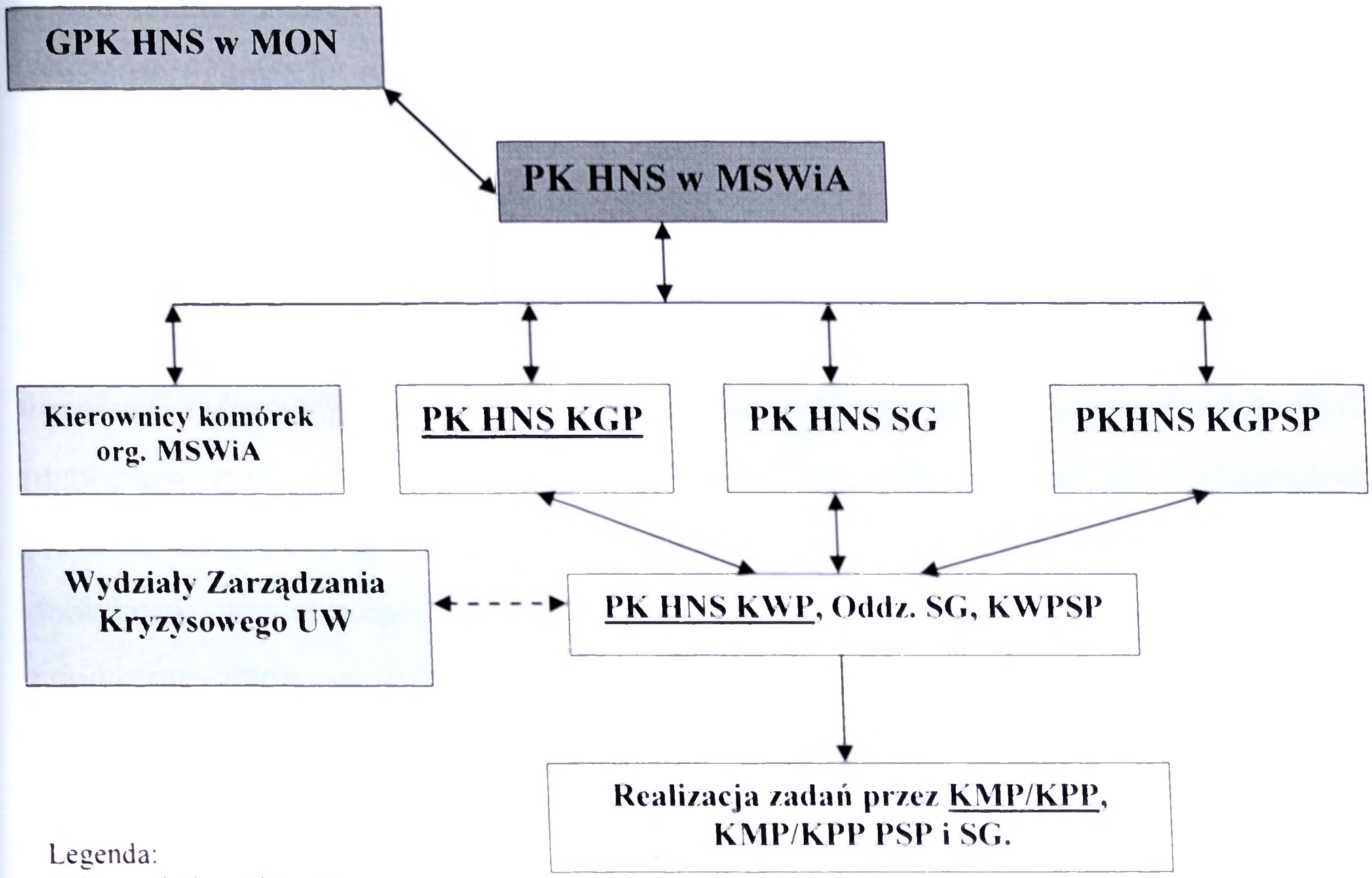
---

[390] F. Górczyk, B. Wiśniewski, *Wsparcie przez państwo-gospodarza (HNS) realizowane przez resort spraw wewnętrznych i administracji*, [w:] *Współdziałanie struktur organizacyjnych...*, s. 100-101.

polegać będzie na udzielaniu pomocy w zamknięciu dróg dojazdu do miejsc rozmieszczania wojsk, przepraw, rejonów załadunku i rozładunku, jak również na wspólnej ochronie tras przegrupowania i rejonów rozmieszczenia przed oddziaływaniem terrorystycznym. W tym celu Policja odpowiedzialna będzie za: pozyskiwanie informacji o potencjalnych zagrożeniach; analizę tych informacji i ich weryfikację; prowadzenie rozpoznania; podejmowanie działań prewencyjnych w stosunku do osób podejrzanych oraz za izolację terenu przy likwidacji grup terrorystycznych.

Zgodnie z przyjętym zakresem współpracy z Ministerstwem Obrony Narodowej na płaszczyźnie realizacji zadań wynikających z obowiązków państwa-gospodarza, ministerstwo spraw wewnętrznych i administracji wyznaczyło punkty kontaktowe ds. HNS w ministerstwie oraz podległych jednostkach organizacyjnych: Policji, Straży Granicznej i Państwowej Straży Pożarnej. Ustanowienie punktów kontaktowych ma na celu zapewnienie właściwego i sprawnego przepływu informacji między Głównym Punktem Kontaktowym HNS w MON (Generalny Zarząd Logistyki – P4 Sztabu Generalnego WP) a instytucjami podczas procesu planowania oraz realizacji zadań wynikających z funkcji państwa-gospodarza. Miejsce Policji w systemie kierowania HNS w resorcie spraw wewnętrznych i administracji przedstawia rysunek 17.

Pierwszoplanową rolę w kierowaniu realizacją zadań HNS w resorcie spraw wewnętrznych odgrywa pełnomocnik ministra spraw wewnętrznych i administracji ds. HNS (Dyrektor Biura Ochrony Informacji Niejawnych i Spraw Obronnych). Punkt kontaktowy HNS w MSWiA odpowiedzialny jest za współpracę z centralnym punktem kontaktowym HNS w MON oraz punktami kontaktowymi HNS jednostek podległych ministrowi spraw wewnętrznych i administracji.



Legenda:
PK – punkt kontaktowy
GPK – główny punkt kontaktowy

Źródło: F. Górczyk, B. Wiśniewski, *Wsparcie przez państwo-gospodarza (HNS) realizowane przez resort spraw wewnętrznych i administracji*, [w:] *Współdziałanie struktur organizacyjnych...*, s. 103.

Rys. 17. Miejsce Policji w systemie kierowania HNS resortu spraw wewnętrznych i administracji

Z kolei punkt kontaktowy HNS KGP koordynuje realizację zadań HNS poprzez punkty kontaktowe HNS znajdujące się w każdej komendzie wojewódzkiej Policji, które współdziałają z wydziałami bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego urzędów wojewódzkich w zakresie podejmowanych działań HNS w województwie zgodnie z zasadami ustalonymi przez wojewodów i Komendanta Głównego Policji. Natomiast na komendach miejskich/powiatowych Policji spoczywa obowiązek realizacji zadań HNS.

Istotne znaczenie ma również współdziałanie Policji z formacją uzbrojoną, jaką jest Straż Graniczna. Współdziałanie obejmuje cztery podstawowe płaszczyzny: działania prewencyjne, czynności operacyjno-rozpoznawcze, czynności dochodzeniowo-śledcze oraz wymianę informacji[391]. Szczegółowy zakres i sposoby

[391] B. Bocianowski, *Wybrane aspekty współdziałania Policji ze Strażą Graniczną w systemie bezpieczeństwa RP*, [w:] *Policja w systemie bezpieczeństwa...*, s 111.

współdziałania Policji i Straży Granicznej przy wykonywaniu ustawowych zadań określa porozumienie Komendanta Głównego Policji i Komendanta Głównego Straży Granicznej z 2004 roku[392]. Zakres współdziałania obejmuje przede wszystkim zwalczanie i zapobieganie przestępczości, a zwłaszcza rozpoznawanie zagrożeń terrorystycznych, ochronę granicy państwowej oraz zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego. Natomiast podstawową formę współdziałania stanowi wymiana informacji uzyskanych w wyniku wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych i dochodzeniowo-śledczych. W załącznikach do *Porozumienia* przedstawiono katalog zdarzeń, o których wystąpieniu Policja i Straż Graniczna mają obowiązek wzajemnego powiadamiania. Na podstawie wymienionego dokumentu przygotowywane są porozumienia między komendantami wojewódzkimi Policji a komendantami oddziałów Straży Granicznej. Również w ramach wspólnych działań między tymi formacjami realizowane są zadania o charakterze prewencyjnym i interwencyjnym (wspólne patrolowanie obszarów przygranicznych) oraz zadania wynikające m.in. z ustawy *o cudzoziemcach* (dokonywanie zatrzymań cudzoziemców).

Podsumowując, należy podkreślić szczególne znaczenie współpracy Policji i Straży Granicznej w działaniach na rzecz przeciwdziałania zagrożeniom terrorystycznym związanych z kontrolą w pasie granicznym celem niedopuszczenia do wjechania na teren RP osób mogących stwarzać bezpośrednie zagrożenie dla bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Należy pamiętać także o współdziałaniu Policji z Żandarmerią Wojskową. Zasady współdziałania określone w porozumieniu zawartym między Komendantem Głównym Żandarmerii Wojskowej i Komendantem Głównym Policji z dnia 16 stycznia 2002 r. obejmują w szczególności: prowadzenie wspólnych działań prewencyjnych (wspólne patrole) i czynności operacyjno-rozpoznawczych; wzajemną pomoc przy wykonywaniu czynności dochodzeniowo-śledczych; wymianę informacji (np. dotyczących terminów planowanych wcieleń i zwolnień oraz liczby i przewidywanych kierunków przemieszczania się osób wcielanych lub zwalnianych,

---

[392] Porozumienie Komendanta Głównego Policji i Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 17 czerwca 2004 r. *w sprawie współdziałania Policji i Straży Granicznej*, DzUrz KGP z 2004 r., nr 11, poz. 58.

przejazdów większych grup żołnierzy), jak również wykorzystywanie bazy szkoleniowej, sprzętu laboratoryjnego czy sprzętu transportowego.

Na podstawie omówionych w poprzednim podrozdziale aktów prawnych regulujących sferę przygotowań obronnych Policji, można stwierdzić, że w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny Policja będzie realizowała zadania określone w ustawie *o Policji* z 1990 r., jak również zadania wynikające z innych ustaw dotyczące wsparcia: sił zbrojnych własnych i sojuszniczych, obrony cywilnej oraz administracji publicznej. Katalog zadań operacyjnych Policji przedstawia załącznik 5.

Katalog zadań przewidzianych do realizacji przez Policję na rzecz sił zbrojnych w warunkach zewnętrznego zagrożenia jest szeroki. Zadania te możemy podzielić na: zadania związane z zabezpieczeniem procesu mobilizacyjnego i operacyjnego rozwijania sił zbrojnych oraz na działania przeciwdywersyjne. Wśród przedsięwzięć podejmowanych w ramach zabezpieczenia procesu mobilizacyjnego i operacyjnego rozwijania sił zbrojnych, do zadań Policji należeć będzie m.in.: kierowanie ruchem cywilnym na rzecz bezkolizyjnego przemieszczania wojsk; udzielanie pomocy wojskowym organom kierującym ruchem wojsk; zapewnienie warunków sprawnego przejazdu transportów wojskowych oraz udzielanie pomocy Żandarmerii Wojskowej w zamknięciu dróg dojazdu do rejonów dyslokacji wojsk, miejsc przepraw i załadunku (rozładunku).

Udział Policji w zapewnieniu bezpieczeństwa i porządku publicznego w rejonach mobilizacji sił zbrojnych będzie polegać na: patrolowaniu tras kurierskich; utrzymywaniu porządku publicznego w rejonach zgrupowania osób zmobilizowanych; współdziałaniu z organami wojskowymi (z wojewódzkimi sztabami wojskowymi, wojskowymi komendami uzupełnień), samorządowymi i administracji państwowej celem zapobiegania zjawiskom naruszającym przepisy administracyjno-porządkowe oraz na doręczaniu kart powołania i doprowadzaniu do komisji poborowych osób uchylających się od służby wojskowej[393]. Ponadto Policja będzie uczestniczyć w osłonie przeciwdywersyjnej w rejonie mobilizacji i operacyjnego rozwijania wojsk

---

[393] Zob. *Wykorzystanie potencjału pozamilitarnego w czasie kryzysu i wojny*, [w:] *Przygotowanie i prowadzenie wojny obronnej przez Polskę po 2000 roku „KAPPA"*, red. nauk. B. Balcerowicz, AON, Warszawa 1999, s. 97.

oraz w przeciwdywersyjnej ochronie tras przemieszczania wojsk, poprzez objęcie doraźną ochroną odcinków zagrożonych działalnością dywersyjną (mostów, wiaduktów, tuneli i skrzyżowań) a niechronionych przez wojsko. Przy czym należy podkreślić, że taką ochronę będzie można zapewnić jedynie przez krótki okres, tj. w trakcie konkretnego przemieszczania się kolumn wojskowych, z uwagi na prawdopodobne spiętrzenie się zadań realizowanych przez Policję w okresie zagrożenia. W związku z tym nie będzie możliwości ciągłego, długotrwałego angażowania sił policyjnych do tego typu zadań.

Kolejna grupa zadań przewidzianych do realizacji przez Policję na rzecz sił zbrojnych dotyczy jej udziału w rozpoznawaniu i likwidacji grup dywersyjnych. Udział formacji uzbrojonych niewchodzących w skład sił zbrojnych, w tym Policji w działaniach przeciwdywersyjnych, w przeciwieństwie do udziału tych sił w innych przedsięwzięciach mających charakter prewencyjno-ochronny oraz ukierunkowanych na wspieranie wysiłków organów administracji publicznej i społeczeństwa w przeciwdziałaniu zagrożeniom w okresie pokoju, często postrzegany jest jako zagadnienie abstrakcyjne, które należy rozpatrywać wyłącznie w aspekcie teoretycznym. Przyczyn takiego podejścia jest kilka. Po pierwsze, działania przeciwdywersyjne nieodłącznie wiążą się z wojną lub zagrożeniem zewnętrznym, wynikającym z postępowania formalnych władz obcego państwa. A takiego zagrożenia dla Polski nie było od dziesięcioleci. Po drugie, formacje uzbrojone nie mają bogatej tradycji uczestniczenia w działaniach wojennych, a tym samym nie dysponuje się dostateczną ilością materiału porównawczego, który można byłoby wykorzystać do rzetelnej analizy skuteczności działań w czasie wojny. Dlatego, przy wypracowywaniu szczegółowych metod wykorzystania sił policyjnych w walce z dywersją przyjmuje się głównie założenia hipotetyczne, w zasadzie niezweryfikowane w rzeczywistych realiach działania. Obecnie brak jest zarówno koordynatora działań przeciwdywersyjnych, jak również jednolitej formalnie przyjętej koncepcji prowadzenia działań przeciwdywersyjnych. Mimo tych uwarunkowań

kwestia właściwego użycia formacji uzbrojonych do przeciwdziałania dywersji jest nadal uwzględniania w procesie planowania obronnego tych sił[394].

W ramach działalności przeciwdywersyjnej podejmowane przez Policję działania polegać będą m.in. na: pozyskiwaniu informacji o zagrożeniach dywersją od lokalnej społeczności, analizie tych informacji i ich weryfikacji; prowadzeniu rozpoznania w miejscach i na terenach zagrożonych (tj. na dworcach, węzłach komunikacyjnych, w rejonach mobilizacji wojsk, w sąsiedztwie zakładów przemysłowych, w otoczeniu siedzib organów administracji państwowej); podejmowaniu działań prewencyjnych w stosunku do osób podejrzanych o działalność dywersyjną; izolowaniu miejsc likwidacji grup dywersyjnych przez wojsko oraz na sprawdzaniu pirotechnicznym miejsc i obiektów[395]. Istotnym aspektem udziału Policji w osłonie przeciwdywersyjnej jest fakt, iż stosowanie przez dywersantów właściwych im środków i metod działania, zazwyczaj już w fazie przygotowania do wykonania aktów dywersji wyczerpuje znamiona przestępstw kryminalnych (nielegalne posiadanie broni, materiałów wybuchowych, substancji toksycznych, posiadanie i posługiwanie się sfałszowanymi dokumentami), co stanowi podstawę do podejmowania działań przez Policję. W stosunku do tych osób oraz sprawców czynów już popełnionych możliwe jest podejmowanie wszelkich zgodnych z prawem działań, w tym takich, które w terminologii wojskowej określa się mianem „likwidacji grup dywersyjnych". Przy czym podkreślić należy, że nie jest to jednoznaczne z prowadzeniem walki zbrojnej i nie może być z nią utożsamiane[396]. Istotne znaczenie dla prawidłowości i efektywności realizowanych zadań przeciwdywersyjnych ma również utrzymanie stałej współpracy z terenowymi organami administracji wojskowej i z Żandarmerią Wojskową w celu wymiany informacji oraz planowania i organizacji wspólnych działań.

W warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, jak i w czasie wojny Policja będzie również realizowała szereg zadań na rzecz obrony cywilnej. Do zadań terenowych organów obrony cywilnej, zgodnie z rozporządzeniem

---

394 Szerzej, *Właściwości dywersji i jej zwalczanie. Zarys problemu*, red. nauk. R. Jakubczak, B. Wiśniewski, „Departament Zarządzania Kryzysowego i Spraw Obronnych MSWiA", Warszawa 2006, s. 42-47.
395 *Wykorzystanie potencjału pozamilitarnego...*, s. 97.
396 *Właściwości dywersji i jej zwalczanie...*, s. 46.

Rady Ministrów z czerwca 2002 roku[397], należy m.in.: przygotowanie i zapewnienie działania systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania o zagrożeniach; przygotowanie i organizowanie ewakuacji ludności na wypadek powstania masowego zagrożenia dla życia i zdrowia na znacznym obszarze; planowanie i zapewnienie ochrony płodów rolnych, produktów żywnościowych; planowanie i zapewnienie środków transportowych i pomocy dla ewakuowanej ludności oraz planowanie i zapewnienie ochrony oraz ewakuacja dóbr kultury i innego mienia na wypadek zagrożenia zniszczeniem. Przyjmuje się, że w realizacji wymienionych wyżej zadań będą również zaangażowane siły policyjne. Przy czym do ich podstawowych zadań należeć będą czynności związane z: alarmowaniem i ostrzeganiem, prowadzeniem działań porządkowych oraz bezpośrednich działań w zakresie likwidacji zagrożenia, jak również z prowadzeniem działań zmierzających do przywrócenia stanu istniejącego przed wystąpieniem zagrożenia. Zadania związane z alarmowaniem i ostrzeganiem sprowadzać się będą m.in. do uzyskiwania, przetwarzania i przekazywania informacji o zaistniałym zdarzeniu na potrzeby kierowania, dowodzenia i współdziałania z właściwymi podmiotami. W ramach zadań porządkowych Policja będzie odpowiedzialna za zapewnienie: swobodnego dojazdu i wyjazdu ekipom i jednostkom ratowniczym, izolację miejsc stanowiących zagrożenie dla zdrowia i życia ludzi oraz za zapewnienie objazdów rejonów zagrożonych i informacji o objazdach. Ponadto na Policji będzie spoczywał obowiązek niedopuszczenia do tworzenia się zbiegowisk i zapobiegania objawom paniki, której powstanie może grozić całkowitą dezorganizacją działań, a tym samym zwiększeniem poniesionych strat[398]. Policja będzie zobowiązana również do informowania ludności o miejscach zbiórek do ewakuacji, kierowania ruchem na drogach przemieszczania się ewakuowanej ludności, a także do identyfikacji i prowadzenia wykazu ofiar. Z kolei zadania związane z likwidacją zagrożenia ograniczać się będą głównie do utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego w rejonie zagrożenia. Natomiast wśród zadań wykonywanych w fazie przywracania stanu istniejącego przed wystąpieniem

---

[397] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. *w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju i szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin*, DzU z 2002 r., nr 96, poz. 850.

[398] M. Szczęśniak, *Obrona cywilna na czas pokoju i wojny*, „Wydawnictwo Ministerstwa Obrony Narodowej", Warszawa 1976, s. 272.

zagrożenia należy wymienić: regulację ruchu osób i pojazdów; ochronę miejsc dystrybucji środków pomocy; udzielanie informacji o miejscach pobytu poszkodowanych oraz o miejscach przechowywania zabezpieczonego mienia. Należy również pamiętać, że w tej fazie działania na Policji będzie ciążył również obowiązek prowadzenia czynności procesowych obejmujących w szczególności oględziny miejsca zdarzenia, ustalenie świadków i zabezpieczenie dowodów.

Przygotowanie do realizacji wymienionych zadań odbywa się m.in. poprzez opracowywanie przez komendantów terenowych jednostek Policji *Planów działania w warunkach katastrof naturalnych i awarii technicznych*, które muszą być uzgodnione z komórką planowania ochrony ludności właściwego starosty. Zaznaczyć należy, że procedury i algorytmy postępowania ujęte w tych planach mogą być również wykorzystane w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny, w trakcie działań prowadzonych pod zwierzchnictwem właściwych terytorialnie szefów Obrony Cywilnej[399].

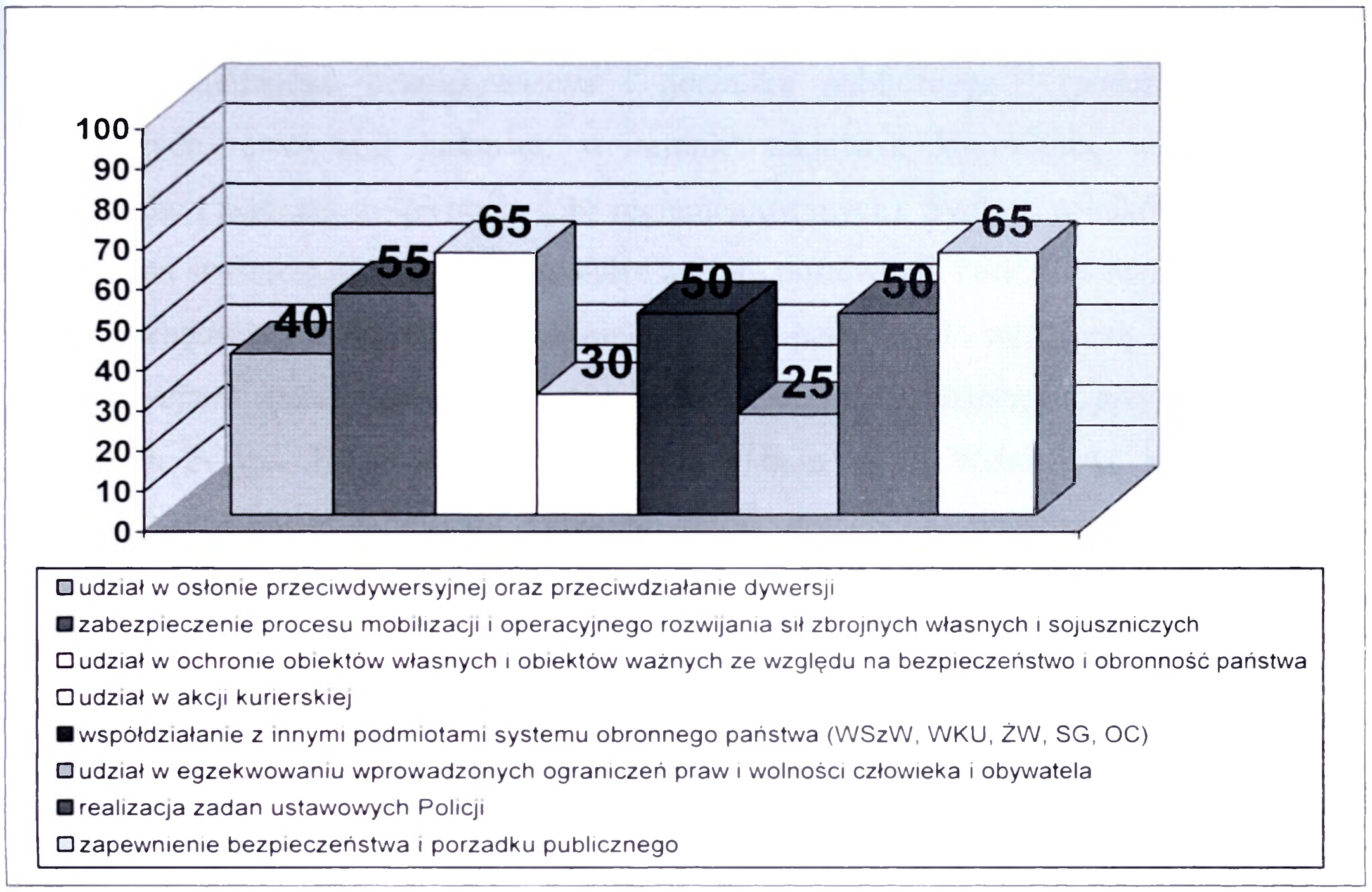
Przedsięwzięcia podejmowane przez Policję na rzecz administracji państwowej będą sprowadzać się głównie do: zapewnienia łączności i obiegu poczty specjalnej w podsystemie kierowania obronnością; zapewnienia łączności w systemie kierowania resortu spraw wewnętrznych i administracji oraz Policji; udzielania pomocy innym instytucjom w ochronie i obronie obiektów ważnych dla obronności i interesu gospodarczego państwa; rozwinięcia i prowadzenia szczególnej ochrony obiektów. Ponadto Policja będzie zobowiązana do zapewnienia warunków funkcjonowania określonym organom kierowniczym na stanowiskach kierowania poprzez: utrzymanie bezpieczeństwa i porządku publicznego w rejonach stanowisk kierowania, ochronę stanowisk kierowania wojewodów oraz ochronę osobistą wojewodów[400].

W przypadku zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny może dojść do wystąpienia wielu niepożądanych zjawisk takich jak np. obniżenie progu społecznej tolerancji na zachowania niezgodne z prawem, jak również może nastąpić eskalacja zdarzeń występujących w normalnych warunkach funkcjonowania państwa, np. wzrost liczby przestępstw przeciwko życiu, zdrowiu czy

---

[399] Szerzej, W. Boczkowski, *Współpraca terenowych struktur Policji z organami samorządu terytorialnego*, [w:] *Współdziałanie struktur organizacyjnych*,..., s. 221-226.
[400] *Wykorzystanie potencjału pozamilitarnego*..., s. 96.

mieniu. W przeciwdziałaniu wymienionym zjawiskom muszą uczestniczyć wszystkie elementy systemu obronnego państwa, gdyż od współdziałania administracji państwowej, Sił Zbrojnych RP, Policji, Straży Granicznej, Żandarmerii Wojskowej oraz innych podmiotów realizujących zadania obronne będzie zależała efektywność podejmowanych działań na rzecz bezpieczeństwa. Znajduje to również potwierdzenie w wynikach przeprowadzonych badań, gdyż 50% badanych wymieniło właśnie współdziałanie z innymi elementami systemu obronnego jako jedno z zadań, które



powinna realizować Policja w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny (wykres 5).

Źródło: wyniki badań własnych przeprowadzonych za pomocą metody wywiadu eksperckiego[401].

[401] Przez skróty stosowane na wykresie należy rozumieć: pracownicy naukowi – pracownicy naukowi Akademii Obrony Narodowej; KGP – funkcjonariusze Komendy Głównej Policji; KWP - funkcjonariusze komend wojewódzkich Policji; KMP/KPP – funkcjonariusze komend miejskich/powiatowych Policji; SP - funkcjonariusze Szkół Policji; WZKiB UW – pracownicy Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach; MSWiA – pracownik Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Wykres 5. Zadania przewidziane do realizacji przez Policję w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny

Z przedstawionego wykresu wynika, że w okresie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny Policja powinna realizować głównie zadania: na rzecz wojsk własnych i sojuszniczych (zabezpieczenie procesu mobilizacji i operacyjnego rozwijania sił zbrojnych, udział w osłonie przeciwdywersyjnej oraz w akcji kurierskiej); zadania związane z ochroną obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności, w tym obiektów własnych, a przede wszystkim powinna realizować zadania przewidziane w ustawie *o Policji*. Jako najważniejsze 65% badanych ekspertów wymieniło udział Policji w ochronie obiektów i zapewnienie szeroko rozumianego bezpieczeństwa i porządku publicznego[402] (podczas akcji ratowniczych, ewakuacji ludności, w rejonie stanowisk kierowania, w rejonie magazynów i podczas dystrybucji dóbr reglamentowanych). Synteza wyników badań pozwala na stwierdzenie, że zadania, które zostały postawione Policji do realizacji na czas zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny są tożsame z propozycjami zadań przedstawionymi przez ekspertów w dziedzinie przygotowań obronnych Policji. Takie stanowisko prezentuje m.in. dr B. Wiśniewski, który nie dostrzega powodu rozszerzania katalogu zadań dotychczas realizowanych przez Policję i twierdzi, że Policja powinna realizować „[...] wyłącznie takie (zadania), jakie określone są w ustawach"[403].

Biorąc pod uwagę dotychczasowe rozważania w przedmiocie zadań przewidzianych do realizacji przez Policję w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny można stwierdzić, że zarówno zadania obronne, jak i zadania operacyjne Policji mają taką samą rangę jak zadania realizowane przez inne ogniwa podsystemu niemilitarnego. Zaś interdyscyplinarność pojęć bezpieczeństwa i obronności wskazuje jednoznacznie na istotną rolę Policji w systemach: bezpieczeństwa i obronnym państwa. Przy czym wyzwania XXI wieku

---

[402] Rozumianego jako „[...] stan i proces zapewnienia ochrony życia, zdrowia, mienia i innych wartości przed bezprawnymi działaniami oraz ochrony zasada współżycia społecznego i stosunków regulowanych normami prawnymi i zwyczajami. To zwalczanie przestępczości oraz zjawisk kryminogennych, zapewnienie ochrony przed bezprawnymi zamachami na życie, zdrowie ludzkie, dorobek materialny i kulturalny społeczeństwa, a także przeciwdziałanie zbiorowym zakłóceniom porządku publicznego" (źródło: W. Kitler, *Zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego*, [w:] *Wojskowe wsparcie władz* ..., s. 42).

[403] Arkusz wywiad eksperckiego.

dowodzą jednocześnie, że ranga zadań realizowanych przez Policję w ramach tych dwóch systemów będzie nadal wzrastać[404].

4.4. Policja w Narodowym Systemie Pogotowia Kryzysowego

Zgodnie z ustawą *o zarządzaniu kryzysowym* Narodowy System Pogotowia Kryzysowego (NSPK) to „realizowane przez organy administracji rządowej oraz Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej zadania i procedury mające na celu zapobieganie sytuacjom kryzysowym, przygotowanie do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań oraz reagowanie w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych"[405]. Inaczej mówiąc NSPK to „zespół przedsięwzięć umożliwiających organom administracji publicznej osiągnięcie stosownego do skali zagrożenia poziomu gotowości obronnej państwa, stwarzającego warunki do uruchomienia dostępnych sił i środków, w tym Sił Zbrojnych RP, w celu odparcia agresji skierowanej przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej lub któremuś z państw Sojuszu. Istotą jego funkcjonowania jest zapewnienie ogólnej gotowości potencjału wojskowo-cywilnego kraju do skutecznego przeciwdziałania sytuacjom kryzysowym, włącznie z gotowością do prowadzenia działań wojennych. System obejmuje szeroki zakres środków, w tym również środków zapewniających właściwy poziom gotowości bojowej wojsk i ogniw niemilitarnych, umożliwiających ich skoordynowane działania oraz realizację głównych celów"[406]. Narodowy System Pogotowia Kryzysowego został wprowadzony przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek Ministra Obrony Narodowej na podstawie art. 6 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy *o powszechnym obowiązku obrony RP*.

Realizując zarówno zadania wynikające ze zobowiązań sojuszniczych, jak i z dyrektywy Rady Ministrów w sprawie Narodowego Systemu Pogotowia Kryzysowego opracowano *Wykaz przedsięwzięć i procedur uruchamiania Narodowego Systemu Pogotowia Kryzysowego (NCRS – NATO Crisis Response System)* zwany dalej Wykazem, który stanowi jeden z elementów *Planu reagowania obronnego Rzeczypospolitej Polskiej* oraz planów operacyjnych niższego szczebla. Mając na uwadze zapisy zawarte w *Instrukcji Systemu Reagowania Kryzysowego*

---

[404] Szerzej, B. Wiśniewski, *Resort Spraw Wewnętrznych i Administracji* ...s. 49-57.
[405] Ustawa *o zarządzaniu kryzysowym*..., art. 2.
[406] W. Pączek, *Narodowy System Pogotowia Kryzysowego*, [w:] *Narodowy System Pogotowia Kryzysowego*, red. nauk. Z. Piątek, AON, Warszawa 2007, s. 74.

NATO zgodnie, z którymi organizacja narodowych systemów reagowania kryzysowego powinna być spójna z systemem NCRS, przedsięwzięcia i procedury określone w *Wykazie* są adekwatne do rozwiązań przyjętych w Sojuszu oraz umożliwiają organom administracji publicznej osiągnięcie stosowanego do skali zagrożenia poziomu gotowości obronnej państwa i stwarzają warunki do uruchomienia dostępnych sił i środków w celu odparcia agresji skierowanej przeciwko Polsce lub przeciwko państwu sojuszniczemu. Zatem w wymiarze międzynarodowym Narodowy System Pogotowia Kryzysowego stanowi odpowiednik Systemu Reagowania Kryzysowego NATO.

Na NSPK składają się następujące komponenty: opcje zapobiegania[407]; środki reagowania kryzysowego; przeciwdziałanie zaskoczeniu; przeciwdziałanie agresji; stopnie alarmowe oraz procedury i wymiana informacji. W każdym z wymienionych obszarów przewidziano dla organów administracji rządowej oraz Sił Zbrojnych RP biorących udział w reagowaniu kryzysowym zadania główne i szczegółowe oraz procedury narodowe. Polityczno-militarny wymiar NSPK nakłada w sposób automatyczny na Ministra Obrony Narodowej, ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz innych ministrów szereg zadań do realizacji. W głównym stopniu wynikają one z bezpośredniej realizacji zadań ustawowych, ale dotyczą także współpracy międzyresortowej, co wiąże się z koniecznością podejmowania działań na rzecz opracowywania uzgodnień i porozumień pomiędzy resortami zaangażowanymi w proces budowania systemu bezpieczeństwa narodowego, którego system pogotowia kryzysowego jest głównym elementem[408].

Środki reagowania kryzysowego to zespół przedsięwzięć przy pomocy, których osiągany jest, w sposób zorganizowany, określony stopień gotowości obronnej, właściwy do zaistniałej sytuacji. Przedsięwzięcia reagowania kryzysowego zostały podzielone i zawarte w 19 obszarach tematycznych, określających ogólny tryb postępowania w różnych sytuacjach kryzysowych oraz środki, jakie muszą zostać zastosowane w celu niedopuszczenia do ich eskalacji. Udział Policji w realizacji zadań

---

[407] Opcje zapobiegania obejmują szeroki zakres działań, począwszy od dyplomatycznych, ekonomicznych i wojskowych, a skończywszy na opcjach obrony przed terroryzmem.

[408] H. Wasiurdziak, *Relacje pomiędzy Narodowym Systemem Pogotowia Kryzysowego a planowaniem użycia Sił Zbrojnych RP*, [w:] *Narodowy System Pogotowia* ..., s. 85.

w obszarach tematycznych Narodowego Systemu Pogotowia Kryzysowego przedstawiono w tabeli 1.

Tabela 1. Udział Policji na tle sił resortu spraw wewnętrznych i administracji w realizacji zadań w obszarach Narodowego Systemu Pogotowia Kryzysowego.

Obszar	*jednostka organizacyjna*				
	MSWiA	**KGP**	**KG SG**	**BOR**	**PSP**
A – zasoby osobowe	**X**	**X**	**X**		**X**
B – wywiad					
C – kontrwywiad i bezpieczeństwo	**X**	**X**	**X**	**X**	
D – ochrona wojsk					
E – operacje ogólne	**X**	**X**	**X**		
F – operacje lądowe					
G – operacje powietrzne					
H – operacje morskie					
I – operacje psychologiczne					
J – walka elektroniczna					
K – meteorologia/oceanografia					
L – obrona przed BMR	**X**	**X**	**X**		**X**
M – logistyka	**X**		**X**		**X**
N – środki nuklearne					
O – gotowość sił zbrojnych					
P – systemy łączności i informatyki	**X**				
Q – kluczowa infrastruktura i usługi	**X**	**X**			
R – ochrona ludności cywilnej	**X**	**X**	**X**	**X**	
S – informowanie publiczne	**X**				

Źródło: na podstawie: Z. Piątek, *Procedury i przedsięwzięcia systemu...*, s. 145.

Większość obszarów dotyczy funkcjonowania sfery militarnej państwa i obejmuje przedsięwzięcia podnoszące gotowość do użycia sił zbrojnych i ich komponentów stosownie do rozwoju sytuacji militarnej. Zadania przewidziane do realizacji przez Policję zawierają się w sześciu obszarach tematycznych. *Zasoby osobowe* dotyczą przygotowania i kierowania personelu w celu uzupełnienia wakatów w uzgodnionym etacie czasu „P", który został określony jako niezbędny w sytuacji kryzysowej przez dowództwa lub inne organy krajowe lub Agencje NATO. *Kontrwywiad i bezpieczeństwo* obejmuje przedsięwzięcia realizowane w celu zapewnienia kontrwywiadowczej osłony rejonu kryzysu i obszarów bezpośrednio

przyległych. Z kolei w ramach *operacji ogólnych* przewiduje się realizację przedsięwzięć podnoszących gotowość do działań dowództw i centrów operacyjnych oraz stanowisk dowodzenia, w tym wysłanie narodowych przedstawicieli do właściwych dowództw. Ponadto określone są czynności dotyczące nawiązywania współpracy z władzami cywilnymi, uruchamiania planów operacyjnych, a także zadania w zakresie prowadzenia operacji psychologicznych i intensyfikacji działań rozpoznawczych. Przedsięwzięcia realizowane w ramach *obrony przed bronią masowego rażenia* dotyczą funkcjonowania systemu ostrzegania, alarmowania i powiadamiania o skażeniach, jego aktywacji oraz podnoszenia gotowości do działania. Ostatnie dwa obszary tematyczne, w których przewidziane są zadania dla Policji związane są z realizacją przedsięwzięć w ramach *kluczowej infrastruktury* rozumianej jako przygotowanie do wdrożenia planów ochrony kluczowej cywilnej infrastruktury, instalacji, systemów, służb i środków oraz w ramach *ochrony ludności cywilnej*. Ochrona ludności cywilnej obejmuje zadania realizowane w celu zapewnienia minimalnych, akceptowalnych warunków do przetrwania dla ludności cywilnej oraz zapewnienia funkcjonowania organów władzy i administracji państwowej poprzez: planowanie i utrzymanie rezerw państwowych; realizację przedsięwzięć związanych z uruchamianiem systemu powszechnego ostrzegania i alarmowania; prowadzenie akcji ratowniczych; ewakuację ludności cywilnej i zapasów z obszarów zagrożonych[409].

W dziale - środki reagowania kryzysowego zawiera się problematyka gotowości obronnej. Podstawy prawne oraz założenia realizacji przez Policję zadań w tej dziedzinie omówiono w podrozdziale drugim. Przy czym określenie roli Policji w Narodowym Systemie Pogotowia Kryzysowego nie jest możliwe bez przybliżenia problematyki stałych dyżurów. Podstawę prawną tworzenia i funkcjonowania stałego dyżuru stanowi art. 6 ust. 1 ustawy *o powszechnym obowiązku obrony RP*. Na potrzeby gotowości obronnej państwa organizuje się system alarmowania, który ma na celu zapewnienie natychmiastowego dotarcia do wiadomości uprawnionych organów decyzji dotyczących m.in. podwyższania stanów gotowości obronnej. Z kolei

---

[409] Szerzej, Z. Piątek, W. Pączek, *Zasady funkcjonowania Narodowego Systemu Pogotowia Kryzysowego*, AON, Warszawa 2007, s. 68-85.

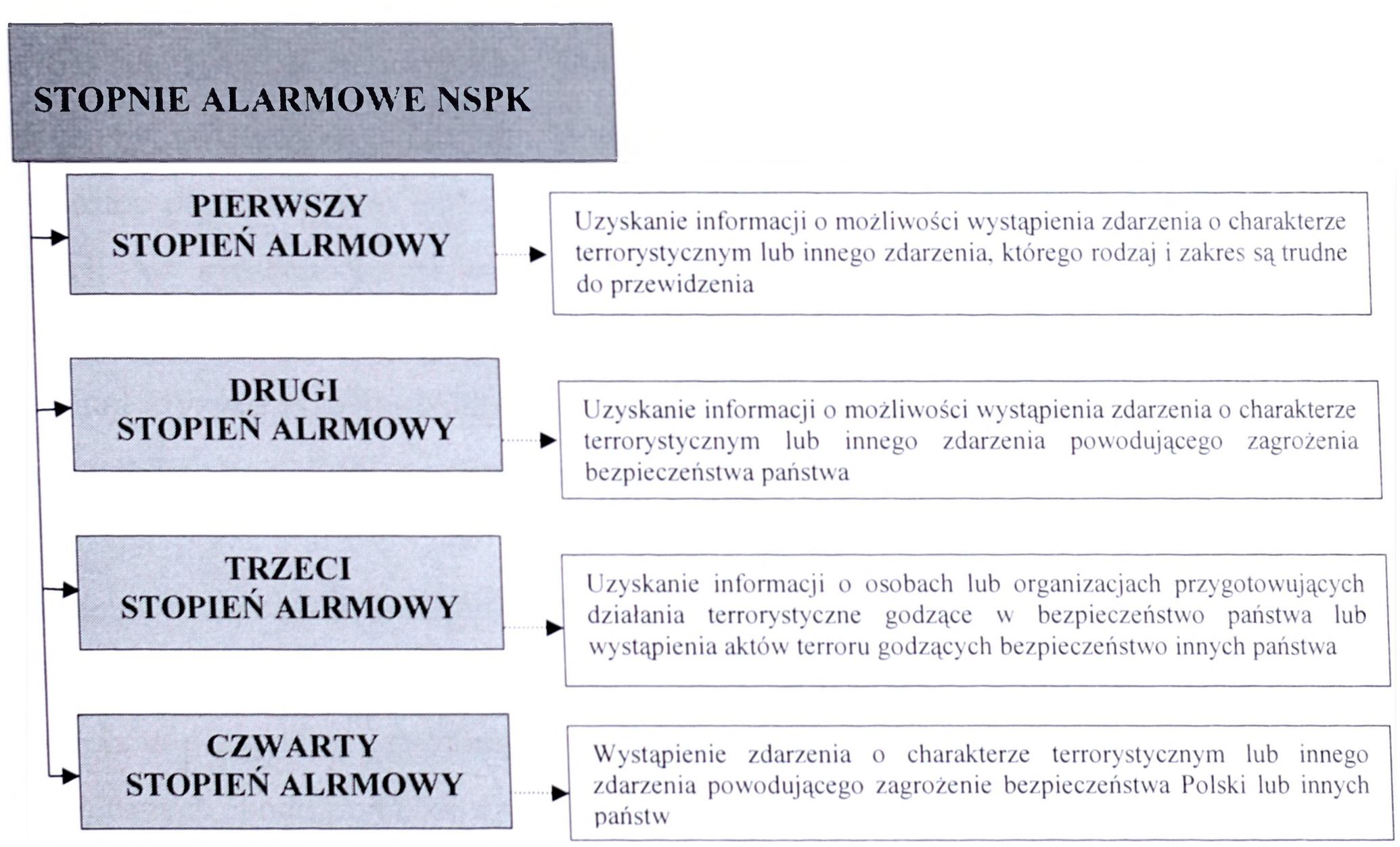
na potrzeby alarmowania tworzy się system stałych dyżurów w celu zapewnienia ciągłości przekazywania decyzji związanych z uruchamianiem zadań ujętych w *Planie reagowania obronnego Rzeczypospolitej Polskiej* ministrom, przewodniczącym komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów, centralnym organom administracji rządowej, kierownikom podległych i nadzorowanych jednostek organizacyjnych oraz wojewodom. Do zadań stałych dyżurów należy uruchamianie w warunkach wystąpienia zagrożenia bezpieczeństwa państwa procedur związanych z podwyższaniem gotowości obronnej państwa oraz przekazywanie decyzji upoważnionych organów w sprawie uruchamiania określonych zadań wynikających z wprowadzenia wyższych stanów gotowości obronnej państwa oraz przekazywanie właściwym organom informacji o stanie sił uruchamianych podczas podwyższania gotowości obronnej państwa[410]. Za koordynację przedsięwzięć związanych z uruchamianiem procedur NSPK na szczeblu krajowym odpowiada Minister Obrony Narodowej poprzez Dyżurną Służbę Operacyjną Sił Zbrojnych. Natomiast za koordynację przedsięwzięć związanych z podwyższaniem gotowości obronnej w resorcie spraw wewnętrznych i administracji odpowiada Dyrektor Generalny i komórka właściwa w sprawach obronnych MSWiA oraz stały dyżur ministra. Zadania realizowane przez wymienione podmioty sprowadzają się do: monitoringu sytuacji; składania meldunków; przygotowania propozycji projektów decyzji ministra w przedmiocie wdrażania przedsięwzięć podwyższania (obniżania) gotowości obronnej oraz do zapewnienia warunków kierowania podwyższaniem gotowości obronnej w resorcie. Poprzez stałe dyżury minister kieruje zadania do organów i kierowników jednostek organizacyjnych podległych lub przez niego nadzorowanych, w tym do Policji. Podwyższanie lub obniżanie gotowości obronnej następuje odpowiednio do narastania lub zmniejszania zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa na podstawie decyzji ministra. Stały dyżur organizuje się w formie całodobowej służby dyżurnej oraz domowego dyżuru telefonicznego wyznaczonych osób funkcyjnych na bazie dyżurnej służby operacyjnej ministra. Stały dyżur uruchamia się w stanie stałej gotowości obronnej państwa w celu realizacji zadań

---

[410] Szerzej, D. Szymczak, T. Wojtuszek, *Wybrane problemy zadań administracji publicznej w zakresie gotowości obronnej*, [w:] *Administracja publiczna a bezpieczeństwo państwa*, red. nauk. Z. Piątek, B. Wiśniewski, A. Osierda, „WSA", Bielsko – Biała 2007, s. 124-132.

szkoleniowych lub w innych uzasadnionych przypadkach kryzysowych. W stanie gotowości państwa czasu kryzysu i w stanie gotowości obronnej państwa czasu wojny system stałych dyżurów uruchamia minister właściwy do spraw wewnętrznych. Należy zaznaczyć, że stałe dyżury mogą być uruchamiane w pełnym lub ograniczonym zakresie na podstawie decyzji ministra we wszystkich jednostkach jemu podległych i przez niego nadzorowanych[411].

Trzeci komponent NSPK – przeciwdziałanie zaskoczeniu obejmuje cywilne i wojskowe działania w celu zapewnienia bezpieczeństwa i swobody manewru siłom zbrojnym w sytuacji niespodziewanego, nagłego ataku lub zmniejszenia ewentualnych strat własnych w przypadku agresji. Natomiast czwarty – przeciwdziałanie agresji ma na celu płynne i sprawne osiąganie przez wojska wymaganej gotowości bojowej i przejście do realizacji stosownego planu. Ostatnim elementem NSPK są stopnie alarmowe charakteryzujące stan gotowości sił i środków w zakresie możliwości rozpoczęcia działań. Przyjęto cztery stopnie alarmowe. Przesłanki wprowadzenia odpowiedniego stopnia alarmowego przedstawia rysunek 18.



Źródło: opracowanie własne na podstawie: ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. *o zarządzaniu kryzysowym...*, art. 23.

Rys. 18. Przesłanki wprowadzenia stopni alarmowych

[411] Tamże.

W celu „[...] ujednolicenia sposobu realizacji zadań we wszystkich jednostkach organizacyjnych Policji w przypadku zaistnienia zdarzeń zagrażających porządkowi publicznemu oraz bezpieczeństwu ludzi i środowiska (...) zapewniających spójność działania wszystkich jednostek Policji"[412] Komendant Główny Policji w dniu 31 grudnia 2004 r. wydał zarządzenie[413] w sprawie wprowadzenia do użytku zunifikowanych procedur reagowania Policji w sytuacjach kryzysowych. Ponadto celem wydania procedur było usprawnienie procesu podejmowania decyzji w sytuacji kryzysowej, jak również ułatwienie oceny wykonanych działań. Procedury określają możliwe z punktu widzenia Policji zagrożenia, zakres czynności, które powinny być wykonane w każdej jednostce wobec konkretnej sytuacji, podmioty (instytucje) współdziałające oraz podstawy prawne podejmowanych działań. Natomiast „[...] w odniesieniu do układu metodycznego każdej procedury przyjęto wzorzec stosowany w Narodowym Systemie Pogotowia Kryzysowego NATO, który obecnie jest dostosowywany do polskich warunków prawnych i organizacyjnych. (...) Przygotowane procedury policyjne będą wkomponowane w NSPK"[414] – czytamy w uzasadnieniu do zarządzenia. Należy zaznaczyć, że wprowadzone rozwiązania mogą być uszczegółowione dla potrzeb konkretnych komórek (służb) w każdej jednostce organizacyjnej Policji, z zachowaniem generalnego sposobu postępowania Policji w sytuacji kryzysowej. W załączniku do zarządzenia enumeratywnie wyróżniono siedem rodzajów sytuacji kryzysowych. Ponadto pięć z wyróżnionych sytuacji kryzysowych podzielono dodatkowo na zdarzenia je powodujące, do których odpowiednio został opracowany katalog przedsięwzięć (czynności) przewidzianych do realizacji przez Policję (zob. załącznik 6). W tym miejscu pojawiają się pytania: dlaczego w zarządzeniu ograniczono się wyłącznie do opracowania procedur działania na wypadek wystąpienia ściśle określonych sytuacji kryzysowych? Jak będzie działać Policja w przypadku zaistnienia innych sytuacji kryzysowych np. podczas rozruchów społecznych, podobnych do tych, jakie miały miejsce we Francji? Dlatego konieczne

---

[412] Uzasadnienie do zarządzenia nr 1429 Komendanta Głównego Policji z dnia 31 grudnia 2004 r. *w sprawie wprowadzenia w Policji procedur reagowania w sytuacjach kryzysowych.*

[413] Zarządzenie nr 1429 Komendanta Głównego Policji z dnia 31 grudnia 2004 r. *w sprawie wprowadzenia w Policji procedur reagowania w sytuacjach kryzysowych.*

[414] Uzasadnienie do zarządzenia nr 1429 KGP *w sprawie wprowadzenia w Policji procedur...*

wydaje się uzupełnienie katalogu sytuacji kryzysowych o dodatkowe zdarzenia niewymienione w omawianym zarządzeniu oraz opracowanie stosownych do tych sytuacji procedur działania.

Jak wynika z dotychczasowych rozważań, większość obszarów tematycznych NSPK dotyczy funkcjonowania sfery militarnej państwa. Należy podkreślić, że nastąpiło przewartościowanie poglądów na temat roli NSPK w sytuacjach kryzysowych. Z uwagi, iż przewiduje się użycie sił zbrojnych Sojuszu w sytuacjach kryzysów niemilitarnych, stąd tak wiele z wyróżnionych dziedzin tematycznych wchodzi w zakres działalności sfery cywilnej państwa, w tym w zakres działania Policji. W celu realizacji zadań i przedsięwzięć wynikających z tych obszarów konieczne jest nawiązanie ścisłej współpracy pomiędzy wszystkimi strukturami NSPK. Policja, jako formacja uzbrojona zajmuje istotne miejsce w Narodowym Systemie Pogotowia Kryzysowego. Możemy określić zadania realizowane przez tę formację w sześciu podstawowych obszarach: zasoby osobowe, kontrwywiad i bezpieczeństwo, operacje ogólne, ochrona przed bronią masowego rażenia, kluczowa infrastruktura i usługi oraz ochrona ludności cywilnej. Prowadzone badania wykazały, że istnieją różnice w postrzeganiu ważności zadań przewidzianych do realizacji przez Policję w ramach Narodowego Systemu Pogotowia Kryzysowego Pracownicy naukowi Akademii Obrony Narodowej jako najważniejsze wymieniają zadania w obszarach: kontrwywiad i bezpieczeństwo oraz kluczowa infrastruktura i usługi. Te same obszary zostały wskazane przez pracowników Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach. Nieco inaczej ważność zadań oceniają osoby realizujące tematykę przygotowań obronnych w Policji. Policjanci z Komendy Głównej Policji i z komend miejskich/powiatowych Policji wśród trzech najważniejszych obszarów wymieniają: zasoby osobowe, operacje ogólne i ochronę ludności cywilnej. Należy podkreślić, że specjaliści KMP/KPP jednoznacznie za najważniejsze uznali zadania w ramach operacji ogólnych (wykres 6).

5. KIERUNKI DOSKONALENIA PRZYGOTOWAŃ OBRONNYCH POLICJI

5.1. Potrzeby i zadania Policji w realizacji zadań obronnych

Przygotowanie, zarówno strukturalne jak i funkcjonalne Policji do realizacji zadań w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny powinno odpowiadać i sprostać obecnym potrzebom w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. Jednocześnie udział Policji w doskonalenia systemu obronnego państwa powinien być wkomponowany w całokształt przedsięwzięć realizowanych w ramach bezpieczeństwa narodowego.

Potrzeba jest jedną z centralnych kategorii ekonomicznych, społecznych lub filozoficznych. Bezsprzecznie jest też wiodącą kategorią bezpieczeństwa, w tym bezpieczeństwa narodowego. Występowanie potrzeb rozumianych jako „subiektywnie odczuwana rozbieżność pomiędzy *status quo* a stanem pożądanym jest najważniejszym motywem podejmowania procesu gospodarowania, polegającego na przekształcaniu zasobów w dobra ekonomiczne, które służą zaspokajaniu potrzeb"[416]. Inaczej mówiąc, potrzeba to „odczuwany brak czegoś, stanowiący motyw do działań mających na celu wypełnienie tego braku"[417]. Przyjmuje się, że jedną z najważniejszych potrzeb człowieka i grup społecznych (w tym grupy państwowej i społeczności międzynarodowej) jest bezpieczeństwo. Według J. Marczaka: „Przez potrzeby społeczeństwa w zakresie bezpieczeństwa narodowego można rozumieć: powszechnie uświadomione i konieczne dążenia do przygotowania państwa na wszystkich szczeblach i we wszystkich dziedzinach jego organizacji dla ciągłej i skutecznej ochrony i obrony interesów i wartości narodowych przed zagrożeniami militarnymi i niemilitarnymi w warunkach niepewności i postępu - zapewniające przetrwanie narodu i jego wartości, pomyślność i dobrobyt oraz tworzenie korzystnych warunków rozwoju dla obecnych i przyszłych pokoleń"[418].

W tym zaś zakresie istotną pozycję zajmują potrzeby obronne, które powinniśmy rozumieć jako część potrzeb z zakresu bezpieczeństwa narodowego,

---

[416] Źródło: http://pl.wikipedia.org/wiki/Potrzeba.

[417] *Wiedza o społeczeństwie*, red. K.A. Wojtaszczyk, „Wydawnictwo Szkolne i Pedagogiczne", Warszawa 1999, s. 15.

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

związaną z faktem istnienia wyzwań, szans i zagrożeń o charakterze militarnym. Jak pisze S. Koziej „[...] potrzeby obronne są wypadkową trzech czynników: zagrożeń wojennych, szans, jakie stwarza rozwój sytuacji międzynarodowej oraz wyzwań, jakie niesie za sobą perspektywa integracji z zachodnimi strukturami bezpieczeństwa”[419].

Należy podkreślić, że w ostatnim czasie nastąpiła istotna zmiana charakteru współczesnych zagrożeń, co szczegółowo przedstawiono w rozdziale drugim dysertacji.

Kolejnym czynnikiem są szanse, czyli możliwości uzyskania czegoś[420]. Wydaje się, że obecnie najważniejszą szansą jest możliwość wzmocnienia bezpieczeństwa, zwłaszcza poprzez wykorzystanie obecnej sytuacji międzynarodowej. Szczególne znaczenie ma tutaj dążenie społeczności międzynarodowych do zbudowania wspólnego systemu bezpieczeństwa. Dążenie takie ma również przełożenie na grunt policyjny, gdyż działania podejmowane na szczeblu międzynarodowym zmierzają właśnie do utworzenia silnej międzynarodowej organizacji policyjnej zajmującej się zwalczaniem przestępczości w skali globalnej poprzez zwiększenie kompetencji m.in. Europejskiego Urzędu Policyjnego (EUROPOL). Szansą stojącą przed polską Policją jest również aktywny jej udział w procesie tworzenia bezpieczeństwa narodowego poprzez zespolenie wysiłku podejmowanego na rzecz realizacji zadań ustawowych z wysiłkiem związanym z wykonywaniem zadań na rzecz obronności.

W uwarunkowaniach początku XXI wieku przed Policją stoi szereg wyzwań, spośród których wiele dotyczy obszaru przygotowań obronnych. Do najważniejszych, z punktu widzenia obronności państwa, należy zaliczyć:

- posiadanie zdolności do szybkiego wsparcia sił zbrojnych własnych i sojuszniczych w sytuacjach szczególnych zagrożeń;
- osiągnięcie pełnej gotowości do militaryzacji jednostek organizacyjnych Policji;
- sprostanie potrzebom państwa w warunkach zagrożenia, poczynając od ochrony życia, zdrowia i mienia, poprzez zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego w rejonach zagrożenia, a skończywszy na realizacji zadań w fazie

---

[419] S. Koziej, *System Obronny Rzeczypospolitej Polskiej*..., s. 5.
[420] W. Kopaliński, *Słownik wyrazów obcych*..., s. 494.

odbudowy (przywracania pokojowych - normalnych warunków funkcjonowania państwa);

- przygotowanie i wykorzystanie infrastruktury policyjnej, zwłaszcza obiektów oddziałów i samodzielnych pododdziałów prewencji Policji na cele m.in. ewakuacji ludności i mienia;
- udział w procesie przygotowania do reagowania kryzysowego na wszystkich szczeblach administracji rządowej i samorządowej;
- osiągnięcie poprzez wspólne szkolenia i ćwiczenia sprawności współdziałania jednostek organizacyjnych Policji z innymi podmiotami systemu obronnego państwa;
- koordynację wszystkich służb i instytucji rządowych i pozarządowych w działaniach na rzecz bezpieczeństwa i porządku publicznego;
- osiągnięcie kompatybilności policyjnych środków łączności ze środkami łączności sił zbrojnych i innych podmiotów biorących udział w operacjach reagowania kryzysowego oraz reagowania obronnego.

W tym miejscu należy podkreślić rolę Policji w sprawowaniu nadzoru nad strażami gminnymi oraz nad specjalistycznymi uzbrojonymi formacjami ochronnymi (SUFO). Zgodnie z ustawą *o strażach gminnych*[421] Komendant Główny Policji poprzez właściwego terytorialnie komendanta wojewódzkiego Policji sprawuje w zakresie fachowym nadzór nad strażami gminnymi[422]. Straże gminne (miejskie) prócz wykonywania zadań z zakresu ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego na terenie gminy realizują również zadania obronne, zgodnie z odrębnymi przepisami szczególnymi ustalonymi na określoną okoliczność i zgodnie z poleceniami prezydentów miast. Zadania straży miejskich w zakresie spraw obronnych sprowadzają się m.in. do współdziałania i uzgadniania niezbędnego zakresu spraw obronnych z organami: administracji rządowej, Policji, służby zdrowia i innymi organami administracji zespolonej i niezespolonej.

---

[421] Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. *o strażach gminnych*, DzU z 1997 r., nr 123, poz. 779.

[422] Zakres nadzoru został określony w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 12 sierpnia 2004 r. *w sprawie zakresu i sposobu współpracy Policji ze strażami gminnymi oraz zakresu sprawowania przez Komendanta Głównego Policji nadzoru nad działalnością straży*, DzU z 2004 r., nr 187, poz. 1943.

Dlatego też właściwe podejście Policji do realizacji wymienionego ustawowego obowiązku wobec straży gminnej ma istotne znaczenie dla ewentualnego wykorzystania tej formacji do działania w warunkach zagrożenia. Zdaniem K. Gąsiorka „[...] w warunkach kryzysu polityczno-militarnego i podczas wojny formacja ta (czyt. straż gminna) powinna wspierać działania Policji i przejmować część jej zadań, głównie o charakterze porządkowym, stwarzając tym samym warunki wykorzystania potencjału Policji do realizacji najważniejszych zadań w zakresie bezpieczeństwa publicznego"[423].

Z kolei Komendant Główny Policji sprawuje nadzór nad działalnością specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych na podstawie art. 43 ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r.[424] *o ochronie osób i mienia*. Przy czym należy zaznaczyć, że nadzór nad tymi formacjami w zakresie realizacji zadań na terenach mających istotne znaczenie dla obronności państwa sprawuje Minister Obrony Narodowej. SUFO stanowi uzbrojony i umundurowany zespół pracowników powołany do ochrony zakładu, przedsiębiorstwa lub innej jednostki organizacyjnej. Przy czym po ogłoszeniu mobilizacji, wprowadzeniu stanu wojennego lub w czasie wojny ochronę terenów komórek i jednostek organizacyjnych, obiektów i urządzeń wojskowych przejmą od oddziałów wart cywilnych wojskowe pododdziały ochrony i obrony obiektów[425]. Współdziałanie specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych z Policją polega w szczególności na wymianie informacji o zagrożeniach oraz na zapewnieniu spokoju i porządku publicznego podczas imprez masowych oraz zabezpieczaniu miejsc popełnienia przestępstw i wykroczeń w granicach chronionych obszarów[426]. Stąd też konieczne jest dokonanie w planach operacyjnych funkcjonowania gmin właściwego podziału zadań z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego pomiędzy Policję, straże gminne (miejskie) i specjalistyczne uzbrojone formacje ochronne, stosownie do przewidywanych zagrożeń miejscowych, co wpłynie na możliwość efektywnego

---

[423] K. Gąsiorek, *Zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego*, [w:] *Samorząd terytorialny w obronie narodowej*..., s. 221.

[424] Tekst jednolity: DzU z 2005 r. nr 145, poz. 1221.

[425] Szerzej, E. Wilk, *Kilka uwag o regulacji prawnej specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych (rozważania na tle ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia)*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy" 2006, nr 3.

[426] Rozporządzenie Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 grudnia 1998 r. *w sprawie szczegółowych zasad współpracy specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych z Policją, jednostkami ochrony przeciwpożarowej, ochrony cywilnej i strażami gminnymi (miejskimi)*, DzU z 1998 r., nr 161, poz. 1108.

wykorzystania wymienionych formacji w działaniach na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa w warunkach zagrożenia.

Przygotowanie struktur organizacyjnych Policji do wykonywania zadań w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, jak i w czasie wojny wymaga systemowego podejścia do realizacji przedsięwzięć wchodzących w ten zakres. Systemowe podejście powinno się charakteryzować: skutecznością integracji działań o charakterze interdyscyplinarnym; kompleksowością podstaw prawnych; synchronizacją zadań podejmowanych w ramach przygotowań obronnych z zadaniami niewchodzącymi w ten zakres; spójnością przygotowań obronnych Policji z całokształtem przygotowań obronnych państwa oraz permanentnym doskonaleniem tej formacji i innych podmiotów realizujących zadania z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego dziedzinie obronnej. Skuteczność, to osiągnięcie przez Policję postawionych celów w dziedzinie organizacji przygotowań obronnych poprzez zintegrowanie i zespolenie wysiłków wszystkich elementów zaangażowanych w realizację zadań obronnych w Policji, a także poprzez precyzyjne uzgodnienie zakresu i sposobu uczestnictwa w przygotowaniach obronnych na szczeblu resortu spraw wewnętrznych i administracji oraz całego państwa.

Zastosowanie w Policji podejścia systemowego do przygotowań obronnych pozwali na lepsze zrozumienie holistycznej istoty analizowanych problemów i wypracowanie właściwych rozwiązań, mimo obiektywnie dużej złożoności rozpatrywanego problemu.

5.2. Doskonalenie organizacji Policji na rzecz realizacji zadań obronnych

Czynnikiem warunkującym skuteczność reagowania Policji w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny jest przygotowanie się do działania. Przygotowanie powinno być poprzedzone przeprowadzeniem analizy występujących i potencjalnych zagrożeń oraz sporządzeniem planów działania odpowiadającym tym zagrożeniom. Z kolei proces opracowywania takich planów powinien sprowadzać się do poszukiwania rozwiązań i określenia procedur działania w okresie, kiedy jeszcze zagrożenie nie wystąpiło. Pozwala to m.in. na uwzględnienie pewnych wariantów działania, wymagających współdziałania z innymi podmiotami. Planowanie działań policyjnych na wypadek

wystąpienia zagrożenia powinno mieć na celu zapewnienie możliwości natychmiastowego uruchomienia określonych w planach procedur działania. Wiadomym jest, że nie jest możliwe zarówno zidentyfikowanie wszystkich potencjalnych zagrożeń, jak również określenie wszystkich możliwych do podjęcia działań w warunkach zewnętrznego zagrożenia i w czasie wojny. Nie mniej jednak opracowanie realnego, a przede wszystkim sprawdzonego m.in. w trakcie ćwiczeń planu pozwoli na podjęcie w warunkach zewnętrznego zagrożenia konkretnych działań, co z kolei wpłynie na skuteczność realizowanych przedsięwzięć.

Dla zwiększenie efektywności działań podejmowanych w ramach przygotowań obronnych na wszystkich poziomach zarządzania Policją niezbędne jest - jak dowodzą badania - dostosowanie struktury etatowej jednostek terenowych do potrzeb wynikających z przygotowań obronnych Policji. Konieczność tę dostrzega 70% ekspertów. Działania prowadzone w tym kierunku powinny sprowadzać się do zwiększenia stanu osobowego zespołu przygotowań obronnych Komendy Głównej Policji oraz utworzenia na poziomie komend wojewódzkich Policji zespołu przygotowań obronnych. Ponadto koniecznym wydaje się utworzenie na szczeblu komend powiatowych/miejskich Policji niezależnych etatów tylko do działań związanych z przygotowaniami obronnymi. W obecnej strukturze organizacyjnej problematyką przygotowań obronnych na najniższym poziomie zarządzania Policją zajmuje się specjalista sekcji prewencji, do którego zakresu obowiązków służbowych należy całość zagadnień związanych z szeroko rozumianym zarządzaniem kryzysowym. Powoduje to, że kwestie dotyczące realizacji zadań obronnych często traktowane są po macoszemu i zajmują dalsze miejsce w hierarchii ważności zadań przewidzianych do wykonania na tym stanowisku. Dlatego też niezbędne jest utworzenie etatu specjalisty ds. przygotowań obronnych we wszystkich komendach powiatowych i miejskich Policji, który zajmowałby się wyłącznie tą problematyką. Prócz organizacji przygotowań obronnych, do jego zadań powinno należeć również poszerzanie wiedzy policjantów w zakresie zagadnień dotyczących systemu obronnego państwa, ze szczególnym uwzględnieniem roli i miejsca Policji w tym systemie. Należy także rozważyć zasadność utworzenia podobnego etatu w oddziałach

i samodzielnych pododdziałach prewencji Policji z uwagi na zakres zadań przewidzianych do realizacji przez te jednostki.

Jednym z podstawowych warunków sprawnego funkcjonowania każdej organizacji jest posiadanie systemu zbierania i przetwarzania informacji zdolnego do przewidywania kierunku i zakresu zmian zachodzących we współczesnym świecie. W Policji głównym ogniwem odpowiedzialnym za zbieranie informacji jest służba dyżurna. Ale sami dyżurni nie są w stanie dokonać właściwej analizy zebranych informacji i tym samym przewidzieć dalszego przebiegu zdarzenia i ewentualnych jego następstw. Zadanie to powinno spoczywać na profesjonalnych zespołach sztabowych zajmujących się przede wszystkim, a może wyłącznie analizą napływających informacji z wykorzystaniem wszystkich dostępnych środków technicznych. Systemy łączności radiowej i telefonicznej, którymi dysponuje Policja uzupełniane łącznością GSM umożliwiają przygotowanie i prowadzenie wszelkich akcji policyjnych. Ponadto Policja dysponuje możliwością przekazywania podległym jednostkom informacji niejawnych, co ma istotne znaczenie w trakcie prowadzonych działań. Zaznaczyć należy, że skuteczność prowadzonych działań zależy od analizy zgromadzonych informacji. W warunkach kryzysu na szczeblu centralnym Policji za pozyskiwanie i przetwarzanie informacji odpowiada Centrum Operacyjne Komendanta Głównego Policji dysponujące odpowiednim warsztatem informatycznym. Niemniej jednak i na tej płaszczyźnie działalności Policji jest jeszcze wiele do zrobienia. Konieczne jest dalsze wdrażanie rozwiązań dotyczących systemowej i permanentnej analizy zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego na wszystkich szczeblach organizacyjnych Policji. Niestety rozpoznawanie zagrożeń wciąż ukierunkowane jest na rodzaj zdarzenia (obecnie dotyczy to głównie imprez masowych) lub też prowadzone jest okazjonalnie, w związku z większymi wydarzeniami (np. wizyta papieża). Ponadto niezbędna jest właściwa współpraca polegająca na wymianie informacji zarówno między poszczególnymi jednostkami organizacyjnymi Policji, jak również między komórkami danej jednostki.

Właściwa realizacja przygotowań obronnych Policji nie jest również możliwa bez zapewnienia spójności przygotowań obronnych Policji z przygotowaniami

obronnymi pozostałych podmiotów systemu obronnego państwa. Zaś spójność współdziałających instytucji musi znajdować swój wyraz w zjednoczeniu wysiłków na rzecz realizacji wspólnych zadań mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa państwa. Istotne znaczenie ma tutaj kwestia organizacji współpracy z Siłami Zbrojnymi RP. Aby mówić o właściwym wsparciu działań Sił Zbrojnych RP przez Policję i instytucje wspierające[427], w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państw i w czasie wojny, konieczna jest współpraca pomiędzy wymienionymi podmiotami na wszystkich poziomach kierowania i dowodzenia, tj.: centralnym, operacyjnym i taktycznym, jeszcze w czasie pokoju.

W celu przygotowania struktur organizacyjnych Policji i Sił Zbrojnych RP do skutecznego działania w warunkach zewnętrznego zagrożenia, jak twierdzi J. Falecki, „[...] pożądane będzie zawieranie międzyresortowych porozumień między Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji a Ministrem Obrony Narodowej, które powinny szczegółowo regulować problematykę współdziałania"[428]. Ponadto dalsze działania mające na celu uściślenie współpracy Policji z Siłami Zbrojnymi RP powinny być skierowane na opracowywanie wspólnych procedur oraz na organizację wspólnych treningów i ćwiczeń. Wdrożenie wymienionych postulatów pozwoli na skuteczne realizowanie przez obie formacje zadań w warunkach zagrożenia.

Podejmując próbę określenia kierunków zmian w zakresie organizacji działań policyjnych w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny należy szczególną uwagę zwrócić na kwestie dotyczące zabezpieczenia logistycznego, gdyż uwarunkowania związane m.in. z decentralizacją zaopatrzenia jednostek organizacyjnych Policji znalazły odzwierciedlenie w organizacji i sposobie funkcjonowania policyjnej służby zabezpieczenia logistycznego. Komendanci wojewódzcy Policji stali się współuczestnikami w podejmowaniu decyzji co do przedmiotu składanych zamówień, a tym samym,

---

[427] W tym znaczeniu są to te instytucje, które realizują zadania z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego, m.in.: SUFO; wewnętrzne służby ochrony; straże gminne (miejskie), a także organizacje pozarządowe.

[428] J. Falecki, *Wsparcie Policji przez Siły Zbrojne RP w warunkach stanu klęski żywiołowej i stanu wojennego,* [w:] *Policja w systemie bezpieczeństwa...*, s. 66.

co do przeznaczenia środków finansowych wydatkowanych na te cele z budżetu państwa[429].

Wprowadzony w Policji system zaopatrywania pojazdów Policji w paliwa na ogólnodostępnych stacjach z wykorzystaniem kart flotowych oraz konieczność dostosowania warunków technicznych funkcjonujących stacji paliw do przyjętych wymogów spowodowała systematyczną likwidację policyjnych stacji paliw z uwagi na spore nakłady finansowe konieczne na ich modernizację, która z kolei okazała się ekonomicznie nieuzasadniona. Dlatego, aby zapewnić zaopatrywanie sprzętu transportowego w materiały pędne i smary w sytuacjach kryzysowych niezbędne jest pozostawienie na terenie działań poszczególnych komend wojewódzkich Policji oraz szkół Policji, co najmniej jednej stacji paliw odpowiadającej wymaganym warunkom technicznym oraz podpisywanie umów o zaopatrywanie jednostek Policji w paliwa na stacjach „komercyjnych", z jednoczesną gwarancją dostawcy o zapewnieniu zapasów odpowiednich dla potrzeb Policji.

Z kolei w zakresie uzbrojenia i wyposażenia specjalnego, zabezpieczenie logistyczne powinno sprowadzać się do zapewnienia: odpowiedniej ilości sprzętu uzbrojenia, inżynieryjno-saperskiego oraz obrony chemicznej; sprawności technicznej i gotowości sprzętu do użycia poprzez planowe dokonywanie przeglądów technicznych i koniecznych napraw, a także wymianę sprzętu ze względu na zużycie oraz upływ okresu używalności oraz do zapewnienia ciągłości w zaopatrywaniu podległych jednostek organizacyjnych Policji w amunicję i środki bojowe. Jak zauważył m.in. insp. Z. Czapla, były zastępca Dyrektora Biura Logistyki Policji KGP: „[...] z uwagi na złożoność i specyfikację zadań logistycznego zabezpieczenia Policji w sprzęt uzbrojenia i wynikające z tego faktu ograniczone możliwość przejęcia w sytuacjach kryzysowych sprzętu z jednostek gospodarki narodowej konieczne jest współdziałanie z jednostkami podległymi Ministrowi Obrony Narodowej w sprawie czasowego użyczania bądź przekazywania sprzętu, w szczególności: przeprawowego, okopowego, obrony przeciwchemicznej, a także części zamiennych do broni strzeleckiej"[430].

---

[429] Por. B. Wiśniewski, *Obronność państwa a obszar odpowiedzialności...*, s 67.

[430] Z. Czapla, *Logistyczne zabezpieczenie działań Policji w sytuacjach kryzysowych*, [w:] *Policja w systemie bezpieczeństwa...*, s. 135.

Natomiast, jeżeli chodzi o wyżywienie, to prócz oddziałów prewencji i samodzielnych pododdziałów prewencji Policji i szkół Policji, terenowe jednostki organizacyjne Policji w ostatnim latach rezygnują z organizowania własnych punktów żywienia. Wywołuje to konieczność korzystania w trakcie działań w warunkach zagrożenia z obiektów gastronomicznych, funkcjonujących na obszarze działania, a w szczególności z obiektów gastronomicznych realizujących zadania na rzecz jednostek organizacyjnych resortu spraw wewnętrznych i administracji, jak i jednostek podległych Ministrowi Obrony Narodowej. Przy czym takie rozwiązanie wymaga uregulowań w postaci np. podpisania umów i porozumień z wymienionymi podmiotami. Należy podkreślić, że jednostki organizacyjne Policji prowadzące działania w sytuacjach kryzysowych są zobowiązane do zapewnienia policjantom codziennego wyżywienia w ramach przysługujących im należności, dlatego nie można zapominać, iż na stanie, zwłaszcza oddziałów i samodzielnych pododdziałów prewencji Policji znajduje się „gastronomiczny" sprzęt polowy, który w razie braku możliwości zapewnienia wyżywienia w placówkach gastronomicznych, może również zostać wykorzystany.

W przypadku braku możliwości zaspokojenia potrzeb w zakresie sprzętu i materiałów, uzupełnienie będzie następować w drodze zakupów na podstawie ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. *o zamówieniach publicznych*. Dlatego, aby temu sprostać niezbędne jest również przygotowanie dostatecznej liczby specjalistów z tej dziedziny.

Jak twierdzi Jacek Zagórski – były zastępca Naczelnika Wydziału Logistyki KWP w Katowicach, obecnie pełnomocnik wojewody śląskiego do spraw budowy Centrum Powiadamiania Ratunkowego: „[...] nieprzemyślany proces ucywilniania służb logistycznych spowodował, że w dniu dzisiejszym logistyka policyjna nie istnieje. Nie ma więc sprawnie działającej służby, która w sposób zaplanowany byłaby w stanie zabezpieczyć jakiekolwiek działania doraźne (nie mówiąc nawet o działaniach o większej skali lub trwających przez dłuższy czas), a tym bardziej zorganizować i zabezpieczyć pracę w dotychczasowych i zapasowych miejscach pracy. A przecież na dobrym przygotowaniu służb wspomagających opiera się wyłącznie skuteczność takich działań"[431]. Ponadto nie ma różnicowania norm

[431] Arkusz wywiadu eksperckiego.

należności wyposażenia jednostek i komórek organizacyjnych Policji w sprzęt teleinformatyczny i telekomunikacyjny na czas „P" i na czas „W". Te same zastrzeżenia dotyczą również transportu, zaopatrzenia i inwestycji – twierdzą eksperci.

Niezbędną przesłanką warunkującą właściwe wykonywanie zadań obronnych przez Policję jest zintegrowanie zadań realizowanych w ramach przygotowań obronnych z zadaniami niewchodzącymi w ten zakres, tj. z zadaniami ustawowymi Policji. Zintegrowanie działań wydaje się konieczne z dwóch przyczyn: z uwagi na ograniczone możliwości finansowania państwa oraz z uwagi na zacieranie się różnic między zewnętrznymi a wewnętrznymi aspektami bezpieczeństwa narodowego. Trudności finansowe powodują ograniczenia w organizacji przygotowań obronnych Policji. Przy czym brak, a raczej niedostateczna ilość środków finansowych nie może być przyczyną stagnacji i niemocy Policji w zakresie realizacji zadań obronnych. Szybkie zmiany systemu finansowania Policji, to szansa na poprawę jakości realizacji zadań ustawowych, w tym zadań obronnych. Będąc świadomym, że w obecnych czasach żadna dziedzina działalności państwa nie może liczyć na „cud finansowy" związany z finansowaniem jej działań, finansowanie szeroko rozumianego bezpieczeństwa zapewniające możliwość realizacji postawionych celów powinno stanowić priorytet.

Podsumowując należy podkreślić, że „[...] proponowane zmiany organizacyjne mogą pojawić się w zależności od środków finansowych przewidzianych w budżecie Policji"[432] zaznacza Piotr Broda - kierownik sekcji ZKiSO WO GSP KGP. Jednym z rozwiązań „[...] jest wydzielenie zasobów finansowych z działu budżetu - obrona narodowa, do finansowania przygotowań i szkoleń obronnych w Policji"[433] - dodaje Robert Maciejczyk - ekspert WO GSP KGP.

5.3. Regulacje prawne

Kolejna kwestia dotyczy potrzeby kompatybilności policyjnych regulacji prawnych z przepisami prawa powszechnie obowiązującego, jak również spójności regulacji wewnątrzpolicyjnych. Do podstaw formalno-prawnych systemu przygotowań obronnych Policji należy zaliczyć akty prawa powszechnie obowiązującego, przepisy

---

[432] Arkusz wywiadu eksperckiego.
[433] Tamże.

wewnętrzne wydawane przez kierowników jednostek organizacyjnych Policji, jak również dokumenty organów odpowiedzialnych za sprawy obronne państwa (w tym programy pozamilitarnych przygotowań obronnych i ustalenia ministra właściwego do spraw wewnętrznych). Obowiązujące akty prawne w Policji powstały w odpowiedzi na zmiany prawne w systemie obronnym Rzeczypospolitej Polskiej, jakie miały miejsce na początku tego stulecia. System prawny przygotowań obronnych Policji wymaga jednak ciągłego doskonalenia i zmian. „Przede wszystkim zmian należy dokonać w zakresie doprecyzowania zasad funkcjonowania policjantów w czasie wojny oraz określenia statusu żołnierzy rezerwy wcielanych do formacji w oparciu o nadane przez wojskowych komendantów uzupełnień przydziały organizacyjno-mobilizacyjne"[434] – podkreślają eksperci WO GSP KGP, gdyż regulacja prawna zawarta w art. 41 ust. 3 ustawy *o Policji* stanowiąca, iż policjanta zwalnia się ze służby w terminie do 3 miesięcy od dnia pisemnego zgłoszenia przez niego wystąpienia ze służby „[...] pozwala na odejście ze służby funkcjonariuszom w chwili ogłoszenia mobilizacji na wypadek zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny"[435].

Obecnie nadawanie przydziałów organizacyjno-mobilizacyjnych do jednostek zmilitaryzowanych Policji napotyka na wiele trudności. Dotyczy to zarówno nadawania przydziałów przez kierowników jednostek przewidzianych do militaryzacji, jak również przez wojskowych komendantów uzupełnień na wniosek organów Policji. Taki stan rzeczy spowodowany jest niedoskonałością rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2004 r. *w sprawie nadawania przydziałów organizacyjno-mobilizacyjnych do jednostek zmilitaryzowanych*. Konieczne jest zatem opracowanie wzoru wniosku kierownika jednostki przewidzianej do militaryzacji do wojskowego komendanta uzupełnień, w sprawie uzgodnienia odnośnie nadania przydziałów organizacyjno-mobilizacyjnych osobom zatrudnionym w tych jednostkach oraz przygotowanie wzoru zapotrzebowania kierownika jednostki przewidzianej do militaryzacji do wojskowego komendanta uzupełnień (w chwili obecnej jest tylko ogólny opis tego zapotrzebowania) w sprawie uzupełnienia potrzeb kadrowych

---

[434] Tamże.
[435] Tamże.

jednostki żołnierzami rezerwy poprzez nadanie przydziałów osobom niezatrudnionym w tych jednostkach[436]. Ponadto wymienione rozporządzenie nie określa szczegółowych zasad przypisywania (nadawania) numerów ewidencyjnych dla poszczególnych stanowisk etatowych. W tym zakresie występuje zupełna dowolność, przy czym „dla komórek kadrowych jednostek Policji przypisywanie numerów ewidencyjnych stanowi wyłącznie komplikację, natomiast dla administracji wojskowej (WKU), jak wykazują dotychczasowe doświadczenia, numery te nie posiadają jakiegokolwiek znaczenia"[437]. Jak podkreśla W. Boczkowski: „[...] najwięcej kontrowersji budzi wymóg nadawania przydziałów na określone stanowisko, skutkujący tym, że wszelkie korekty etatów jednostek zmilitaryzowanych powinny (...) wiązać się z koniecznością wymiany kart przydziału, a więc *de facto* ponownego nadania przydziałów organizacyjno-mobilizacyjnych tym samym osobom"[438].

Innym mankamentem, mającym wpływ na przygotowania Policji do działania w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny jest brak określenia w obowiązujących przepisach wzoru wezwania, za pomocą którego jednostki zmilitaryzowane mogłyby powołać do służby żołnierzy rezerwy niezatrudnionych w tych jednostkach w trybie natychmiastowym i bez pośrednictwa WKU. Rozwiązaniem tego problemu będzie wydanie przez Radę Ministrów rozporządzenia, które w sposób szczegółowy określi zasady powołania do służby i jej pełnienia w jednostkach zmilitaryzowanych podlegających ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych.

Ponadto konieczna jest „[...] weryfikacja i dostosowanie aktów normatywnych Komendanta Głównego Policji pod względem ich wzajemnej kompatybilności i jednolitej nomenklatury"[439] zaznacza Krzysztof Tomczak - ekspert Wydziału Sztab Policji KWP w Poznaniu. Przy czym z punktu widzenia ustawowych zadań Policji najistotniejszy kierunek zmian prawnych „[...] powinien dotyczyć wyraźnego zaznaczenia niemilitarnej roli Policji w warunkach zewnętrznego zagrożenia

---

[436] Arkusz wywiadu eksperckiego.
[437] W. Boczkowski, *Militaryzacja Policji*, [w:] *Podstawowe zagadnienia militaryzacji resortu spraw wewnętrznych i administracji*, red. nauk. B. Wiśniewski, „DZKiSO MSWiA, IBN WSO AON", Warszawa 2008, s. 47.
[438] Tamże, s. 50.
[439] Arkusz wywiadu eksperckiego.

bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny"[440] dodaje Sławomir Morelowski - ekspert ze Sztabu Policji KWP w Lublinie.

W tym miejscu należy zastanowić się nad rolą Policji podczas okupacji, gdyż z doświadczenia Polski okresu drugiej wojny światowej wynika jednoznacznie, że brak przygotowania Policji do działania w warunkach okupacji może mieć negatywny wpływ na postrzeganie tej formacji przez społeczeństwo, a przede wszystkim na jej udział w działaniach podejmowanych na rzecz odzyskania suwerenności i niepodległości. Zdaniem prof. AON dr. hab. J. Marczaka „[...] w chwili obecnej nie ma określonych zadań przewidzianych do realizacji przez Policję w warunkach okupacji"[441]. Przyjęta w 1979 roku przez Zgromadzenie Parlamentarne Europy *Deklaracja o Policji* stanowi, że funkcjonariusze policji w czasie wojny lub **okupacji** nadal sprawują w interesie ludności cywilnej zadania polegające na ochronie osób i mienia. Dlatego należy rozważyć konieczność podjęcia prac nad ustaleniem takich zadań dla Policji. Wówczas w razie ewentualnej okupacji Policja mogłaby również pełnić rolę „[...] trwałej ostoi tradycji patriotyczno-obronnych dla miejscowego społeczeństwa"[442].

Przedstawiając propozycję kierunków zmian prawnych dotyczących organizacji przygotowań obronnych Policji, należy również wziąć pod uwagę propozycję K. Gąsiorka, który uważa, że „[...] ze względu na potrzeby bezpieczeństwa lokalnego, za które odpowiedzialność ponoszą władze samorządowe, należałoby wyodrębnić zadania obronne jednostek zwartych Policji jako zadania określane przez przełożonych służbowych i zadania obronne jednostek lokalnych Policji podporządkowanych komendom powiatowym (miejskim) jako zadania formułowane wspólnie przez tych komendantów i organy samorządowe. Z tego punktu widzenia celowe jest powierzenie starostom roli organów administracji właściwych w sprawach ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego wykonujących te zadania przy pomocy komendantów powiatowych (miejskich) Policji"[443].

---

[440] Tamże.
[441] Tamże.
[442] J. Marczak, *Potrzeby i udział społeczeństwa w tworzeniu bezpieczeństwa narodowego*, [w:] *Wojskowe wsparcie władz cywilnych i społeczeństwa*, red. K. Gąsiorek, W. Kitler, AON, Warszawa 2005 r., s.54.
[443] K. Gąsiorek, *Zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego*, [w:] *Samorząd terytorialny w obronie narodowej...*, s. 221.

Przyjęcie takiego rozwiązania wymaga jednak zmiany zapisu art. 6 ustawy *o Policji* oraz nowelizacji postanowień ustawy z dania 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie powiatowym*.

5.4. Organizacja szkolenia obronnego

Koniecznym elementem podnoszenia sprawności Policji do działania w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny jest właściwa organizacja szkolenia Policji[444] oraz prowadzenie ćwiczeń i treningów sztabowych zarówno w jednostkach organizacyjnych Policji, jak również z udziałem innych podmiotów zaangażowanych w realizację zadań obronnych, ze szczególnym naciskiem na dziedzinę bezpieczeństwa i porządku publicznego. Szkolenie w Policji jest procesem obejmującym przygotowanie policjantów do wykonywania obowiązków służbowych. Realizowane jest w szkołach policyjnych (kursy podstawowe, kursy doskonalenia zawodowego, szkolenie oficerskie), w jednostkach macierzystych w ramach doskonalenia zawodowego oraz w formie kursów prowadzonych przez jednostki nadrzędne. Głównym celem szkolenia funkcjonariuszy Policji jest uzyskanie przez nich określonych kwalifikacji, a w trakcie dalszej pracy zawodowej ich podnoszenie. Źle ukierunkowane szkolenie (np. brak specjalistów do realizacji przewidzianych treści) nie spełnia oczekiwań, jakie stawia przed nim Policja. Natomiast szkolenie oparte na odpowiednio przeprowadzonej identyfikacji potrzeb szkoleniowych[445] i realizowane przez specjalistyczną kadrę posiadającą przede wszystkim doświadczenie w omawianej dziedzinie przyniesie pożądany efekt w postaci faktycznego podniesienia kwalifikacji zawodowych policjanta poprzez nabycie wiedzy i umiejętności niezbędnych do wykonywania obowiązków służbowych.

W związku z tym niezbędne wydaje się wprowadzenie nowych elementów w procesie doskonalenia zawodowego ukierunkowanych na „[...] organizację

---

[444] Szkolenie obronne w Policji odbywa się w oparciu o postanowienia zawarte w *Programie Szkolenia Obronnego Policji na lata 2007-2012* oraz w *Wytycznych* Komendanta Głównego Policji do szkolenia obronnego na dany rok kalendarzowy.

[445] Tematyka ćwiczeń powinna przede wszystkim uwzględniać sytuacje planistyczne i zadania obronne określone w planach operacyjnego funkcjonowania, z uwzględnieniem specyfiki wynikającej z oceny zagrożenia militarnego obszaru danego województwa.

spójnego systemu szkolenia i doskonalenia zawodowego[446] dla osób zajmujących się problematyką przygotowań obronnych w Policji"[447] podkreśla m.in. Sławomir Morelowski, jak i ukierunkowanych na modyfikację szkolenia podstawowego policjantów poprzez zwiększenie ilości godzin przeznaczonych na zajęcia praktyczne, kształtujące przyjmowanie właściwej postawy przez funkcjonariusza w trakcie zaistnienia różnych sytuacji kryzysowych. Niestety w Policji, zwłaszcza w jednostkach organizacyjnych niższego szczebla osoby, które zajmują się problematyką obronną trafiły tam w większości z przypadku, nie mając żadnej wiedzy z tej dziedziny, jak również kwalifikacji. Dlatego też z uwagi na małą liczbę fachowców istnieje konieczność szkolenia policjantów zajmujących się przygotowaniami obronnymi również na kursach organizowanych i prowadzonych przez podmioty pozapolicyjne. Należałoby również „[...] objąć cyklem szkolenia kursowego komendantów (od KGP do KPP) w zakresie szkolenia obronnego. Wydaje się, że optymalnym cyklem szkoleniowym byłyby 2 lata"[448] zaznacza dr Bernard Wiśniewski.

Ponadto nadal słabą stroną Policji jest niedostateczna liczba ćwiczeń praktycznych[449], które z punktu widzenia wyrabiania nawyków i pożądanych zachowań są niezastąpione. Treningi sztabowe, ćwiczenia grupowe, ćwiczenia dowódczo-sztabowe są ważnym elementem uzupełniającym proces szkolenia i doskonalenia zawodowego policjantów, których celem jest sprawdzenie umiejętności działania kadry kierowniczej oraz zespołów sztabowych w sytuacjach zbliżonych do rzeczywistości. Ponadto pozwalają w warunkach „laboratoryjnych" wypracować procedury osiągania celu głównego poprzez cele etapowe, bez konieczności

---

[446] Sekcja Zarządzania Kryzysowego i Spraw Obronnych GSP KGP wspólnie z Biurem Kadr i Szkolenia KGP, przygotowały metodykę prowadzenia kursu doskonalenia zawodowego policjantów zajmujących się problematyką przygotowań obronnych.

[447] Arkusz wywiadu eksperckiego.

[448] Tamże.

[449] Nie mniej jednak Policja wspólnie z Sił Zbrojnych RP prowadzi ćwiczenia na rzecz doskonalenia metod i form współpracy w warunkach zagrożenia. Przykładami wspólnych przedsięwzięć ostatnich lat jest cykl ćwiczeń pod kryptonimem „Renegade" oraz pod kryptonimem „ANAKONDA 06". W tych ostatnich udział wzięło około 10000 żołnierzy, ze wszystkich rodzajów Sił Zbrojnych RP oraz około 300 policjantów. Przećwiczono: tłumienie buntu w Zakładzie Karnym; działania pościgowo-blokadowe mające na celu zatrzymanie niebezpiecznych przestępców; działania z zakresu fizycznego zwalczania terroryzmu w opanowanym przez terrorystów gospodarstwie rolnym; współdziałanie z Żandarmerią Wojskową w zakresie prowadzenia działań pościgowych za grupami dywersyjnymi oraz przeprowadzono szturm na obiekty zajęte przez dywersantów, jak również wspierano Siły Zbrojne w walce z desantem przeciwnika. Celem ćwiczeń było przygotowanie Policji do działań w sytuacji bezpośredniego zagrożenia militarnego państwa, a także doskonalenie procedur zapewniających stabilizację bezpieczeństwa wewnętrznego państwa.

angażowania większej liczby sił i środków do działań. W toku badań stwierdzono, że z doświadczeń związanych z organizowaniem i prowadzeniem ćwiczeń sztabowych w Policji wynika, że ich poziom merytoryczny jest niski, a główny cel prowadzących sprowadza się, jak to wyraził jeden z ekspertów, do „nie stwarzania sobie problemów"[450]. Takie podejście prowadzi do zniechęcania uczestników ćwiczeń do konstruktywnego udziału w rozwiązaniu problemu, czego efektem jest wypracowanie błędnych sposobów jego rozwiązania. Osiągnięcie zakładanych celów (np. wypracowanie algorytmów postępowania na wypadek zaistnienia sytuacji kryzysowej) wymaga od zaangażowanych osób zarówno fachowej wiedzy połączonej z doświadczeniem, jak i znajomości podstaw metodyki. Ogólne zasady organizowania i prowadzenia ćwiczeń powinny nawiązywać do metodyki, która obowiązuje w Siłach Zbrojnych RP, z uwzględnieniem charakterystycznych dla Policji uwarunkowań wynikających z systemu kierowania, struktury organizacyjnej i realizowanych zadań. Podobnie jak w siłach zbrojnych istota ćwiczeń powinna polegać na praktycznym doskonaleniu i zgraniu kierownictw komend oraz sztabów w zakresie osiągania wyższych stanów gotowości obronnej państwa, a także planowaniu działań i kierowaniu jednostkami organizacyjnymi w czasie wojny[451]. Niestety szkolnictwo policyjne wciąż nie przygotowuje absolwentów do prowadzenia tego typu zajęć, chociaż prowadzone są kursy dla dowódców operacji policyjnych. Stąd też, zwłaszcza na niższych poziomach zarządzania Policją mamy do czynienia z niedoborem dobrze przygotowanych kadr mogących sprostać pojawiającym się wyzwaniom[452] w zakresie organizacji przygotowań obronnych.

Kolejnym mankamentem w procesie prowadzenia ćwiczeń w Policji, jest niedostatek literatury pomocniczej, co powoduje dowolność w zakresie stosowania określonych form i metod oraz zróżnicowanie, co do poziomu merytorycznego prowadzonych ćwiczeń oraz opracowywanych dokumentów. Braki w tym zakresie wypełnia *Metodyka przygotowania i prowadzenia ćwiczeń obronnych w podsystemie niemilitarnym Systemu Obronnego RP* pod redakcją naukową

---

[450] Arkusz wywiadu eksperckiego.

[451] Szerzej, P. Gabinowski, *Udział formacji nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych w ćwiczeniach obronnych*, [w:] *Współdziałanie struktur organizacyjnych...*, s. 177-181.

[452] Szerzej, K. Augustyniak, K. Rudzki, *Szkolenie jako podstawa przygotowania do działań w sytuacjach kryzysowych*, [w:] *Policja w systemie bezpieczeństwa państwa...*, s. 157-165.

Waldemara Kitlera, nie mniej jednak wciąż jest brak opracowania bezpośrednio odnoszącego się do prowadzenia ćwiczeń na gruncie policyjnym.

Były Dyrektor Biura Służby Prewencyjnej Komendy Głównej Policji mł. insp. dr Tadeusz Wojtuszek uważa, że „[...] główną barierą jest tu niedostatek środków finansowych, którego konsekwencją jest także zmniejszenie liczby organizowanych kursów"[453]. Jeżeli jedną z głównych przyczyn uzasadniających potrzebę modyfikacji obecnego systemu doskonalenia zawodowego policjantów jest czynnik ekonomiczny, to należy rozważyć możliwość podnoszenia kwalifikacji zawodowych policjantów poprzez rozbudowę narzędzi e-nauczania, stanowiących doskonały przykład propozycji ograniczenia kosztów szkoleń. Wniosek nasuwa się taki, że z uwagi na braki finansowe, należy postawić na samodoskonalenie policjanta, gdyż tak i tak policjanci (zdecydowana większość), którzy chcą podnosić i podnoszą swoje kwalifikacje robią to za swoje pieniądze i w ramach własnego czasu. Jak uważa prof. dr hab. Witold Pokruszyński „Należy jak najszybciej utworzyć akademię Policji, w której prowadzone będą studia I, II i III stopnia oraz studia podyplomowe"[454]. Utworzenie takiej akademii rozwiązałoby wiele problemów. Po pierwsze od początku edukacji policjanta na studiach I stopnia można byłoby wprowadzić tematykę dotyczącą organizacji przygotowań obronnych w państwie i stopniowo poszerzać o szczegółowe zagadnienia związane z przygotowaniem Policji do funkcjonowania w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny. Z kolei studia III stopnia dałyby możliwość prowadzenia przez policjantów badań naukowych nad problemami *stricte* policyjnymi, co w chwili obecnej napotyka na wiele trudności. Natomiast studia podyplomowe pozwalałyby policjantom zdobywać wiedzę specjalistyczną w określonej dziedzinie, w tym z zakresu zarządzania kryzysowego czy organizacji przygotowań obronnych. Funkcjonowanie takiej akademii nie byłoby możliwe bez zatrudnienia fachowców z innych instytucji i resortów. Dlatego wśród kadry dydaktycznej akademii prócz specjalistów policyjnych muszą znaleźć się m.in. fachowcy z jednostek organizacyjnych MSWiA, MON oraz autorytety naukowe z danej dziedziny.

---

[453] T. Wojtuszek, *Planowanie i organizacja działań Policji w warunkach sytuacji kryzysowych*, [w:] *Policja w systemie bezpieczeństwa państwa*..., s. 125.
[454] Arkusz wywiadu eksperckiego.

Podsumowując, organizacja szkolenia policyjnego w zakresie przygotowań obronnych państwa powinna być ukierunkowana na kształtowanie świadomości obronnej funkcjonariuszy Policji, przygotowanie ich do realizacji zadań obronnych w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny, zwiększenie efektywności działania komórek organizacyjnych (sztabów) Policji zajmujących się problematyką obronną oraz na weryfikację przyjętych w Policji rozwiązań w zakresie obronności. Ponadto szkolenie winno być podporządkowane doskonaleniu umiejętności współdziałania z organami kierowania administracji rządowej i samorządowej podczas planowania i rozwiązywania sytuacji kryzysowych, w tym o charakterze polityczno-militarnym oraz podporządkowane przygotowaniu tych organów i podległych im jednostek organizacyjnych do wykonywania zadań obronnych. Natomiast zagadnienia dotyczące problematyki obronności państwa powinny być realizowane na wszystkich etapach szkolenia policyjnego.

5.5. Pragmatyka kadrowa

Pomimo prognoz oddalających w czasie możliwość konfliktu zbrojnego z uczestnictwem Polski, konfrontacji zbrojnej na dużą skalę nie można jednak wykluczyć. Dlatego w celu zapewnienia suwerennego bytu, niezależności politycznej oraz przetrwania narodu należy realizować przygotowania obronne[455] na wszystkich płaszczyznach funkcjonowania państwa. Możliwości układu pozamilitarnego w zdecydowanym stopniu uzależnione są od potencjału gospodarki, jak również od przygotowania kierowniczej kadry i przekonania jej o konieczności świadczeń na rzecz obronności[456].

Niestety w Policji „[...] nie przywiązuje się jakiejkolwiek wagi do przygotowań obronnych. W związku z tym nie ma ludzi, którzy mogliby się tym na poważnie zajmować. Liczą się jedynie statystyki"[457] – stwierdza ekspert z CSP w Legionowie Z. Kilianowski. Takie podejście potwierdza również J. Zagórski, który uważa, że „[...] Policja zatraciła jakiekolwiek poczucie, że oprócz pogoni za wynikami

---

[455] B. Wiśniewski, Zasadnicze problemy zagrożeń bezpieczeństwa narodowego Polski w kontekście przygotowań obronnych państwa, „WSA", Bielsko – Biała 2008, s. 38.
[456] S. Koziej, F. Wołkowicz, *Struktura, zadania i funkcjonowanie* ..., s. 65-66.
[457] Arkusz wywiadu eksperckiego.

(...) powinna stale podnosić stopień gotowości do działań obronnych"[458]. W związku z powyższym „[...] można liczyć tylko na zmiany doraźne wywoływane sytuacją chwili lub zaleceniami pokontrolnymi"[459] - podsumowuje S. Morelowski. Receptą na zmianę panującego poglądu jest, jak twierdzą eksperci w WO GSP KGP „[...] podnoszenie świadomości funkcjonariuszy o ważności planowania obronnego jako gwaranta bezpieczeństwa i porządku publicznego w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa i wojny"[460] oraz „[...] wprowadzenie atmosfery powszechności przygotowań obronnych w strukturach organizacyjnych Policji"[461] dodaje dr B. Wiśniewski.

Dla zwiększenia efektywności działań podejmowanych w ramach przygotowań obronnych na wszystkich poziomach zarządzania Policją prócz wprowadzenia „atmosfery powszechności" oraz dostosowania struktury etatowej jednostek terenowych do potrzeb wynikających z przygotowań obronnych konieczna jest „[...] stabilizacja kadrowa w komórkach zajmujących się przygotowaniami obronnymi Policji, a nie ciągła rotacja kadr i przydzielanie zadań z tej tematyki osobom z przypadku"[462] zaznacza Kazimierz Kilanowski. Zdaniem dr. B. Wiśniewskiego „[...] stworzenie warunków stabilności obsady etatowej na stanowiskach związanych z obronnością jest szczególnie ważne na poziomie komend powiatowych (miejskich) Policji"[463].

5.6. Wnioski

Przyjmując za podstawę rozważania przedstawione w niniejszym rozdziale, główne kierunki zmian w zakresie przygotowań Policji do realizacji zadań w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny powinny sprowadzać się w szczególności do: zintegrowania bieżących zadań wykonywanych przez Policję z zadaniami obronnymi; dostosowania struktury etatowej jednostek terenowych do potrzeb wynikających z przygotowań obronnych Policji; zapewnienia spójności przygotowań obronnych Policji z przygotowaniami

---

[458] Tamże.
[459] Tamże.
[460] Tamże.
[461] Tamże.
[462] Tamże.
[463] Tamże.

obronnymi pozostałych podmiotów systemu obronnego państwa; wprowadzenia zmian w obowiązujących regulacjach prawnych; modyfikacji szkolenia policyjnego, jak również musi nastąpić przewartościowanie znaczenia przygotowań obronnych w Policji (rysunek 19).

PROPONOWANE KIERUNKI ZMIAN

zintegrowanie bieżących zadań wykonywanych przez Policję z zadaniami obronnymi, kierując się m.in. zasadą ekonomiczności

dostosowanie struktury etatowej jednostek terenowych do potrzeb wynikających z przygotowań obronnych Policji

- zwiększenie stanu osobowego zespołu przygotowań obronnych KGP
- utworzenie zespołu przygotowań obronnych na poziomie KWP
- utworzenie na szczeblu KPP/KMP etatów ds. przygotowań obronnych

zapewnienie spójności przygotowań obronnych Policji z przygotowaniami obronnymi pozostałych podmiotów systemu obronnego państwa

- zawieranie międzyresortowych porozumień
- opracowywanie wspólnych procedur
- organizacja wspólnych treningów i ćwiczeń

wprowadzenie zmian w regulacjach prawnych

- potrzeba kompatybilności policyjnych regulacji prawnych z przepisami prawa powszechnie obowiązującego, jak również spójności regulacji wewnątrzpolicyjnych
- określenie roli i zadań Policji podczas ewentualnej okupacji

modyfikacja szkolenia policyjnego

- organizacja spójnego systemu szkolenia i doskonalenia zawodowego dla osób zajmujących się problematyką przygotowań obronnych w Policji
- podnoszenie kwalifikacji zawodowych policjantów poprzez rozbudowę narzędzi e-nauczania
- utworzenie akademii Policji, w której organizowane będą studia I, II i III stopnia oraz studia podyplomowe

przewartościowanie znaczenia przygotowań obronnych w Policji

- stabilizacja kadrowa w komórkach zajmujących się przygotowaniami obronnymi Policji
- wprowadzenie „atmosfery powszechności" przygotowań obronnych w Policji

Źródło: opracowanie własne.

Rys. 19. Proponowane kierunki zmian w organizacji przygotowań obronnych Policji

Realizacja wymienionych przedsięwzięć w okresie poprzedzającym wystąpienie zagrożenia pozwali na przygotowanie się Policji do skutecznego działania w myśl zasady, że „w czasie wojny robi się to, czego nauczył nas okres pokoju”[464].

Podsumowując warto zwrócić uwagę na to, że umiejętność wprowadzania zmian dowodzi o zdolności organizacji do adaptacji do ciągłych i szybkich zmian w otoczeniu. Obecnie sukces osiągają wyłącznie te organizacje, które potrafią dostosować swoje wewnętrzne struktury i sposoby zarządzania do aktualnych potrzeb. Dlatego Policja nie może być organizacją zamkniętą na wprowadzanie zmian, ponieważ ich dokonywanie ma na celu poprawę funkcjonowania instytucji i osiąganie przez nią lepszych wyników. Konieczna jest również świadomość tego, że sama zmiana nie jest celem samym w sobie. Należy także pamiętać, że wdrożenie zmian wymaga w szczególności określenia czytelnego sposobu ich wcielenia oraz wyjaśniania potrzeby ich wprowadzenia. Przy czym nie jest to możliwe bez zaangażowania w ten proces wszystkich policjantów, gdyż umożliwienie współuczestniczenia w planowaniu i wprowadzaniu zmian powoduje utożsamianie się z wdrażaną zmianą i traktowanie jej jako własnej i korzystnej.

---

[464] H. Szafran, *Współpraca cywilno-wojskowa*, [w:] *Samorząd terytorialny w obronie narodowej...*, s. 248.

ZAKOŃCZENIE

Obecna sytuacja polityczno-militarna na świecie charakteryzuje się odejściem od konfrontacji w skali globalnej. Mimo to należy brać pod uwagę możliwość wystąpienia sytuacji, w których może dojść do nasilenia intensywności kryzysów bądź powstania nowych, czego efektem będzie konflikt zbrojny obejmujący bezpośrednio swym zasięgiem lub pośrednio oddziałujący również na Polskę. Takie podejście determinuje konieczność organizacji przygotowań państwa do działania w warunkach zewnętrznego zagrożenia jego bezpieczeństwa i w czasie wojny.

Zmniejszeniu groźby wybuchu wojny na skalę światową czy kontynentalną towarzyszy wzrost zagrożenia atakami ze strony grup terrorystycznych, rozwój międzynarodowej przestępczości zorganizowanej oraz wzrost przestępczości pospolitej. Przy czym należy podkreślić, że wymienione zagrożenia mają coraz większy wpływ na obecny stan bezpieczeństwa światowego.

Charakter współczesnych zagrożeń zarówno militarnych, jak i niemilitarnych wskazuje na rosnącą rolę formacji uzbrojonych, w tym Policji w przeciwdziałaniu, minimalizowaniu i likwidowaniu skutków tych zagrożeń. Dlatego należy pamiętać, że skuteczność podejmowanych działań w sytuacji zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny będzie zależeć od przygotowania sił i środków oraz wypracowania strategii działania w warunkach normalnego funkcjonowania państwa. Potwierdzeniem tych słów jest przede wszystkim historia, zwłaszcza historia drugiej wojny światowej. Brak regulacji precyzujących m.in. zakres zadań i obowiązków Policji Państwowej i jej funkcjonariuszy oraz niedookreślenie sposobów wykonywania zadań w warunkach wojny przyczynił się do niepełnego wykorzystania jej potencjału w czasie wojny obronnej 1939 roku. Również brak przygotowania Policji Państwowej do działania w warunkach okupacji miał wpływ na udział tej formacji w działaniach podejmowanych na rzecz odzyskania suwerenności i niepodległości państwa polskiego.

W tym miejscu należy zaakcentować cywilny status formacji policyjnych w trakcie realizacji zadań w warunkach wojny. Zgodnie z art. 8.4. *Konwencji Haskiej* z 1954 r. „[...] nie jest uważane za użytkowanie do celów wojskowych strzeżenie dóbr kultury przez uzbrojonych strażników specjalnie powołanych do tego zadania, ani

obecność w pobliżu dóbr kultury sił policyjnych, do których stałego zakresu działania należy zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego"[464]. Dlatego *Konwencja Haska* uważana jest za dokument jednoznacznie określający cywilny status formacji policyjnych, ze względu na cywilny charakter realizowanych zadań. Nie przeszkadza to jednak w tym, by część jednostek lub funkcjonariuszy policji przewidziano do działań typowo wojskowych na terenach okupowanych, na wzór Polskiego Państwa Podziemnego.

Jednym z podstawowych warunków skutecznego działania jest wiedza. Dlatego funkcjonariusze Policji muszą być świadomi roli i miejsca Policji, jako formacji uzbrojonej niewchodzącej w skład Sił Zbrojnych, w systemie obronnym Rzeczypospolitej Polskiej. Niestety świadomość funkcjonariuszy jest wciąż niska. Ponadto budzi niepokój przekonanie o macoszym traktowaniu przygotowań obronnych w Policji, które dominuje głównie wśród ekspertów z komend wojewódzkich Policji realizujących tą tematykę. W związku z tym konieczne wydaje się objęcie kadr policyjnych kształceniem z zakresu problematyki przygotowań obronnych państwa.

Biorąc powyższe pod uwagę, autor ma nadzieję, że przedstawione w niniejszej dysertacji kierunki zmian zostaną poddane empirycznej weryfikacji, a następnie wykorzystane w doskonaleniu organizacji przygotowań obronnych na wszystkich szczeblach zarządzania Policją. Można również postawić tezę, że przygotowanie się Policji do przeciwstawienia zagrożeniom występującym w warunkach wojny, wpłynie również na wzrost skuteczności działań policyjnych podejmowanych na rzecz realizacji zadań ustawowych w czasie pokoju.

Należy podkreślić, że w trakcie prowadzonych badań naukowych założenia zawarte w hipotezie zostały zweryfikowane pozytywnie. Organizacja przygotowań obronnych w Polsce poddawana jest dynamicznym zmianom, które wynikają głównie z transformacji systemu prawnego regulującego omawianą problematykę. To z kolei dyktuje konieczność dostosowania wewnętrznych regulacji prawnych wszystkich podmiotów realizujących przygotowania obronne, w tym Policji, do przepisów prawa

---

[464] *Konwencja o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego wraz z regulaminem wykonawczym do tej konwencji oraz protokół o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego*, podpisane w Hadze dnia 14 maja 1954 roku, DzU z 1957 r. nr 46, poz. 212, załącznik.

powszechnie obowiązującego. Ponadto obowiązkiem każdego podmiotu jest opracowanie własnych rozwiązań organizacyjnych, będących odzwierciedleniem, a zarazem kontynuacją postanowień zawartych w tych przepisach. Aby jednak to nastąpiło konieczne wydaje się uchwalenie aktu prawnego rangi ustawy regulującej w sposób kompleksowy całość problematyki przygotowań państwa do działania w warunkach zewnętrznego zagrożenia jego bezpieczeństwa i w czasie wojny. W takiej ustawie powinny znaleźć się m.in. zapisy precyzyjnie określające zadania przewidziane do realizacji przez poszczególne elementy systemu obronnego państwa, w tym Policję oraz zasady współdziałania między tymi elementami. Należy przy tym zaznaczyć, że o skuteczności działań podejmowanych przez Policję prócz potencjału jakim dysponuje, tj. prawie stu tysięcznej armii funkcjonariuszy, decydować będzie właśnie współdziałanie z pozostałymi elementami systemu obronnego państwa, jak również współdziałanie pomiędzy poszczególnymi jednostkami organizacyjnymi Policji.

W czasie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny Policja będzie realizowała zadania określone w ustawie *o Policji* z 1990 r., jak również zadania wynikające z innych ustaw dotyczące wsparcia: sił zbrojnych własnych i sojuszniczych, obrony cywilnej oraz administracji publicznej. Natomiast podstawowe zadania operacyjne będą związane z ochroną struktur państwa oraz zabezpieczeniem procesu mobilizacji i osiągania wyższych stanów gotowości obronnej państwa.

Z kolei głównym celem przygotowań obronnych realizowanych przez Policję w czasie pokoju jest utrzymanie stałej gotowości obronnej i zapewnienie możliwości sprawnego osiągania jej wyższych stanów, jak również odpowiednie przygotowanie wszystkich struktur organizacyjnych do sprawnego działania i przetrwania w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny.

Z punktu widzenia sprawności organizacji przygotowań obronnych Policji istotne miejsce zajmuje planowanie, będące procesem określania celów i zadań obronnych oraz sposobów ich realizacji. Natomiast skuteczność przygotowań obronnych Policji powinna przejawiać się osiąganiem zamierzonych celów. Będzie to możliwe m.in. poprzez ścisłe zintegrowanie i zespolenie ustawowych zadań z zadaniami obronnymi realizowanymi przez Policję.

Podsumowując, struktura organizacyjna Policji dostosowana jest do podziału administracyjnego kraju, a przewidziane do realizacji przez nią zadania w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny nie będą w sposób zasadniczy odbiegać od tych, które są typowe dla czasu pokoju, a różnić je będzie jedynie natężenie i dynamika.

Należy zaznaczyć, że mimo podjętych prób autorowi nie udało się zbadać organizacji przygotowań obronnych w zakresie badań naukowych, jak również obecnego stanu rozwiązań prawno-organizacyjnych dotyczących przygotowań obronnych formacji policyjnych państw europejskich. Zebrany w trakcie procesu badawczego materiał nie stanowił dostatecznej wartości naukowej, w związku z czym nie mógł on zostać wykorzystany do opracowania podrozdziału odnoszącego się do doświadczeń innych państw. Podyktowane to było przede wszystkim niejawnym charakterem informacji związanych z podejmowaną problematyką.

Jak podkreśla J. Pawłowski „[...] prowadzone analizy i oceny funkcjonowania systemu obronnego Rzeczypospolitej Polskiej dowodzą, iż jego ciągłe doskonalenie wpływa na sprawność funkcjonowania tego systemu, co jednocześnie wpływa na efektywność swoistego nadsystemu, jakim jest system bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej"[465]. Dlatego doskonalenie obecnych rozwiązań w przedmiocie przygotowań obronnych Policji będzie czynić je skutecznymi i wolnymi od błędów, co jednocześnie umożliwi, w razie wystąpienia potrzeby, płynne przejście struktur od funkcjonowania w warunkach pokojowych do funkcjonowania w warunkach kryzysu i wojny.

---

[465] J. Pawłowski, *System obronny Rzeczypospolitej Polskiej*..., s. 18.

BIBLIOGRAFIA

Pozycje zwarte

1. Augustyniak K., Rudzki K., *Szkolenie jako podstawa przygotowania do działań w sytuacjach kryzysowych*, [w:] *Policja w systemie bezpieczeństwa państwa*, red. T. Kurkowska-Krutki, A. Gorzałczyńska-Mróz, „Wydawnictwo CSP Legionowo", Warszawa 2003.
2. Balcerowicz B., *Obronność Rzeczypospolitej Polskiej a dialektyka wojny i pokoju na progu XXI wieku. Studium (część I)*, AON, Warszawa 2000.
3. Bayley D. H., *Patterns of Policing: a Comparative Analysis*, „New Brunswick: Rutgers University Press" 1985, [w:] I. Budzyńska, *Modele systemów policyjnych oraz zmiany w organizacji policji w wybranych państwach*, „Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu RP" , Warszawa 2000, Raport nr 185.
4. Beaufre A., *Wstęp do strategii. Odstraszanie i strategia*, Warszawa 1968.
5. Bednarek W., *Organizacja i funkcjonowanie policji w państwach kapitalistycznych w systemie obrony kraju, ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego*, „ASW", Warszawa 1989.
6. *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku*, red. R. Jakubczak, J. Flis, Belonna, Warszawa 2006.
7. Bocianowski B., *Wybrane aspekty współdziałania Policji ze Strażą Graniczną w systemie bezpieczeństwa RP*, [w:] *Policja w systemie bezpieczeństwa państwa*, red. T. Kurkowska-Krutki, A. Gorzałczyńska-Mróz, „Wydawnictwo CSP Legionowo", Warszawa 2003.
8. Boczkowski W., *Współdziałanie Policji z pozostałymi ogniwami systemu obronnego*, [w:] *Resort spraw wewnętrznych i administracji w systemie obronnym państwa*, „Wydawnictwo SCP Legionowo", Warszawa 2004.
9. Boczkowski W., *Współpraca terenowych struktur Policji z organami samorządu terytorialnego*, [w:] *Współdziałanie struktur organizacyjnych resortu Spraw Wewnętrznych i Administracji z pozostałymi elementami systemu obronnego*, „BOINiSO MSWiA", Warszawa 2006.
10. Bolesta S., *Pozycja prawna MO w systemie organów PRL*, „DSziDZ MSWiA", Warszawa 1984.

11. Budzyńska I., *Modele systemów policyjnych oraz zmiany w organizacji policji w wybranych państwach*, „Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu RP", Warszawa 2000, Raport nr 185.
12. Chowaniec S., *Podstawy polityki obronnej PRL*, Kielce 1983.
13. Chyła L., *Współdziałanie resortów Obrony Narodowej i Spraw Wewnętrznych i Administracji w zakresie wynikającym z zadań związanych z powszechnym obowiązkiem obrony Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Współdziałanie struktur organizacyjnych resortu Spraw Wewnętrznych i Administracji z pozostałymi elementami systemu obronnego*, „BOINiSO MSWiA", Warszawa 2006.
14. Cybichowski Z., *Polskie Prawo Państwowe*, „Seminarium Prawa Publicznego Uniwersytetu Warszawskiego 4", Warszawa 1925, t.1.
15. Cygan W.K., *Kresy w ogniu. Wojna polsko – sowiecka*, „Warszawska Oficyna Wydawnicza GRYF", Warszawa 1990.
16. Czapla Z., *Logistyczne zabezpieczenie działań Policji w sytuacjach kryzysowych*, [w:] *Policja w systemie bezpieczeństwa państwa*, red. T. Kurkowska-Krutki, A. Gorzałczyńska-Mróz, „Wydawnictwo CSP Legionowo", Warszawa 2003.
17. Czapska J., Wójcikiewicz J., *Policja w społeczeństwie obywatelskim*, „Zakamycze", Kraków 1999.
18. Dominiczak H., *Granica wschodnia Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1919-1939*, PWN, Warszawa 1992.
19. Falecki J., *Wsparcie Policji przez Siły Zbrojne RP w warunkach stanu klęski żywiołowej i stanu wojennego*, [w:] *Policja w systemie bezpieczeństwa państwa*, red. T. Kurkowska-Krutki, A. Gorzałczyńska-Mróz, „Wydawnictwo CSP Legionowo", Warszawa 2003.
20. Gabinowski P., *Udział formacji nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych w ćwiczeniach obronnych*, [w:] *Współdziałanie struktur organizacyjnych resortu Spraw Wewnętrznych i Administracji z pozostałymi elementami systemu obronnego*, „BOINiSO MSWiA", Warszawa 2006.
21. Gąsiorek K., *Aspekty prawne i organizacyjne wojskowego wsparcia władz cywilnych i społeczeństwa w II Rzeczypospolitej i w okresie drugiej wojny*

światowej, [w:] *Wojskowe wsparcie władz cywilnych i społeczeństwa*, red. K. Gąsiorek, W. Kitler, AON, Warszawa 2005.

22. Gąsiorek K., *Zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego*, [w:] *Samorząd terytorialny w obronie narodowej Rzeczypospolitej Polskiej*, red. W. Kitler, AON, Warszawa 2005.
23. Górczyk F., Wiśniewski B., *Wsparcie przez państwo-gospodarza (HNS) realizowane przez resort spraw wewnętrznych i administracji*, [w:] *Współdziałanie struktur organizacyjnych resortu Spraw Wewnętrznych i Administracji z pozostałymi elementami systemu obronnego*, „BOINiSO MSWiA", Warszawa 2006.
24. Górski A., *Nielegalna imigracja na obszarze Unii Europejskiej a prawo karne*, [w:] *Zwalczanie przestępczości w Unii Europejskiej*, red. A. Górski, A. Sakowicz, „LexisNexis" , Warszawa 2006.
25. Górski P., *Nowe regulacje prawne w dziedzinie obronnej*, [w:] W. Kitler, *Samorząd terytorialny w obronie narodowej Rzeczypospolitej Polskiej*, AON, Warszawa 2005.
26. Górski P., *Planowanie operacyjne funkcjonowania administracji publicznej i przedsiębiorców w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny*, Warszawa 2004.
27. Grzelak A., *Walka z przestępczością zorganizowaną w prawie Unii Europejskiej* [w:] *Zwalczanie przestępczości w Unii Europejskiej*, red. A. Górski, A. Sakowicz, „LexisNexis", Warszawa 2006.
28. Gutowska A., *Perspektywy rezerw państwowych gospodarczych*, [w:] *Zaspakajanie potrzeb wojennych resortu spraw wewnętrznych i administracji*, red. nauk. R. Kulczycki, B. Wiśniewski, „BOINiSO MSWiA", Warszawa 2005.
29. Halik J., *Metodyka pisania pracy magisterskiej i studyjnej*, AON, Warszawa 2002.
30. Hempel A., *Pogrobowcy klęski. Rzecz o policji granatowej w Generalnym Gubernatorstwie 1939-1945*, PWN, Warszawa 1990.

31. Jabłonowski M., *Formacja specjalna. Korpus Ochrony Pogranicza 1924-1939*, „Oficyna Wydawnicza", Warszawa 2003.
32. Jakubczak R., *Siły Zbrojne w obronie terytorium państwa w dobie terroryzmu*, [w:] *Resort spraw wewnętrznych i administracji w systemie obronnym państwa*, red. nauk. R. Kulczycki, B. Wiśniewski, „BOINiSO MSWiA", Warszawa 2004.
33. Jałoszyński. K., *Zagrożenie terroryzmem w wybranych krajach Europy Zachodniej oraz w Stanach Zjednoczonych*, AON, Warszawa 2001.
34. Jasiński F., *Sytuacja po atakach z 11 marca*, [w:] *Zwalczanie przestępczości w Unii Europejskiej*, red. A. Górski, A. Sakowicz, „LexisNexis", Warszawa 2006.
35. Kaczorkiewicz L., Wiśniewski B., *Współpraca w przygotowaniu i prowadzeniu szczególnej ochrony obiektów kategorii II*, [w:] *Współdziałanie struktur organizacyjnych resortu Spraw Wewnętrznych i Administracji z pozostałymi elementami systemu obronnego*, „BOINiSO MSWiA", Warszawa 2006.
36. Kamiński S., *Nauka i metoda. Pojęcie nauki i klasyfikacja nauk*, „Towarzystwo Naukowe KUL", Lublin 1992.
37. *Kierowanie bezpieczeństwem narodowym*, red. nauk. B. Zdrodowski, B. Wiśniewski, „Stowarzyszenie Ruch Wspólnot Obronnych", Warszawa 2008.
38. Kitler W., *Obrona narodowa w wybranych państwach demokratycznych*, AON, Warszawa 2001.
39. Kitler W., *Obrona narodowa III RP. Pojęcie. Organizacja. System*, rozprawa habilitacyjna, AON, Warszawa 2002.
40. Kitler W., *Wybrane aspekty kierowania państwem w sytuacjach kryzysowych w obronie narodowej RP wobec wyzwań i zagrożeń współczesności*, AON, Warszawa 1999.
41. Kitler W., *Zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego*, [w:] *Wojskowe wsparcie władz cywilnych i społeczeństwa*, cz. 1, kier. nauk. W. Kitler, AON, Warszawa 2003.
42. Kopaliński W., *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*, „Wiedza Powszechna", Warszawa 1990.

43. Kotarbiński T., *Ontologia, teoria poznania i metodologia nauk,* „Zakład Narodowy im. Ossolińskich", Wrocław 1993.
44. Koziej S., *Strategia i potencjał obronny Polski w warunkach uczestnictwa w NATO*, AON, Warszawa 2000.
45. Koziej S., *Stany wyższej konieczności państwa oraz zadania organów władzy i administracji państwowej w tym zakresie*, AON, Warszawa 1996.
46. *Kształtowanie się systemu planowania obronnego w kontekście pozamilitarnych przygotowań obronnych,* red. J. Kownacki, „MON DPO", Warszawa 2004.
47. Leinwald A., *Pogotowie bojowe i Milicja Ludowa w Polsce 1917-1919*, „Książka i Wiedza", Warszawa 1972.
48. Liszewski J., *Wojna polsko – sowiecka 1939*, „Polska Fundacja Kulturalna", Londyn 1986.
49. Ławnik J., *Represje policyjne wobec ruchu robotniczego 1918-1939*, „Książka i Wiedza", Warszawa 1979.
50. Łoziński W., Tarnowski J., *Raport z potopu 97*, „Agencja Wydawniczo-Reklamowa", Wrocław 1997.
51. *Mały Rocznik Statystyczny Polski 2006*, „Zakład Wydawnictw Statystycznych", Warszawa 2006.
52. *Mały słownik języka polskiego*, PWN, Warszawa 1999.
53. Marczak J., Pawłowski J., *O obronie militarnej Polski przełomu XX-XXI wieku,* Bellona, Warszawa 1995.
54. Marczak J., *Potrzeby i udział społeczeństwa w tworzeniu bezpieczeństwa narodowego*, [w:] *Wojskowe wsparcie władz cywilnych i społeczeństwa*, red. K. Gąsiorek, W. Kitler, AON, Warszawa 2005 r.
55. Mączyński M., *Policja Państwowa w II Rzeczypospolitej*, „Księgarnia Akademicka Wydawnictwo Naukowe", Kraków 1997.
56. *Metody, techniki i narzędzia badawcze oraz elementy statystyki stosowane w pracach magisterskich i doktorskich*, red. nauk. M. Cieślarczyk, AON, Warszawa 2003.
57. Misiuk A., *Od MSW do Posterunku PP. Dzieje ustroju organów policyjnych i administracyjnych w II RP w latach 1919-1926,* Szczytno 1988.

58. Misiuk A., *Policja Państwowa 1919-1939*, PWN, Warszawa 1996.
59. Nowak E., *Gromadzenie i gospodarowanie zapasami wojennymi zaopatrzenia na przykładzie rozwiązań stosowanych w siłach zbrojnych*, [w:] *Zaspakajanie potrzeb wojennych resortu spraw wewnętrznych i administracji*, red. nauk. R. Kulczycki, B. Wiśniewski, „BOINiSO MSWiA", Warszawa 2005.
60. Nowak S., *Metodologia badań społecznych*, PWN, Warszawa 1985.
61. *Ochrona bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego w Polsce 1944-1998*, red. nauk. T. Walichnowskiego, „ASW", Warszawa 1989.
62. Pawłowski J., *System obronny Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Resort spraw wewnętrznych i administracji w systemie obronnym państwa*, red. nauk. R. Kulczycki, B. Wiśniewski, „BOINiSO MSWiA", Warszawa 2004.
63. Pączek W., *Narodowy System Pogotowia Kryzysowego*, [w:] *Narodowy System Pogotowia Kryzysowego*, red. nauk. Z. Piątek, AON, Warszawa 2007.
64. Piątek Z., Pączek W., *Zasady funkcjonowania Narodowego Systemu Pogotowia Kryzysowego*, AON, Warszawa 2007.
65. Piątek Z., *Przygotowania w ramach Narodowego Systemu Pogotowia Kryzysowego*, [w:] *Współczesny wymiar funkcjonowania Straży Granicznej*, red. nauk. B. Wiśniewski, Z. Piątek, AON, Warszawa 2006.
66. Piątek Z., Procedury i przedsięwzięcia systemu reagowania kryzysowego, AON, Warszawa 2005.
67. Pilch T., *Zasady badań pedagogicznych*, „Żak", Warszawa 1995.
68. *Podstawowe zagadnienia militaryzacji resortu spraw wewnętrznych i administracji*, red. i oprac. B. Wiśniewski, „BZKiSO MSWiA i IBN WSO AON", Warszawa 2008.
69. *Prawo Administracyjne*, red. M. Wierzbowski, „LexisNexis", Warszawa 2003.
70. Robaczewski A., *Budżety MSW w latach 1927-1939*, Warszawa 1939, [w:] M. Mączyński *Policja Państwowa w II Rzeczypospolitej*, „Księgarnia Akademicka Wydawnictwo Naukowe", Kraków 1997.
71. Róg M., *Stan wojenny w prawie i praktyce PRL*, [w:] *Prawa człowieka w sytuacjach nadzwyczajnych*, red. T. Jasudowicz, „TONiK", Toruń 1997.

72. *Samorząd terytorialny w obronie narodowej Rzeczypospolitej Polskiej*, red. i oprac. W. Kitler, AON, Warszawa 2005.
73. Skrabacz A., *Współpraca organizacji pozarządowych z formacjami nadzorowanymi przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych i administracji*, [w:] *Współdziałanie struktur organizacyjnych resortu spraw wewnętrznych i administracji z pozostałymi elementami systemu obronnego*, red. nauk. E. Nowak, B. Wiśniewski, „BOINiSO MSWiA", Warszawa 2006.
74. *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, red. J. Pawłowski, AON, Warszawa 2002.
75. Stachowiak Z., *Metodyka i metodologia pisania prac kwalifikacyjnych*, AON, Warszawa 2001.
76. *Strategia bezpieczeństwa narodowego Polski po 1989 r.*, red. R. Kuźniar, „Akademia Dyplomatyczna MSZ", Warszawa 2004, z. 13, cz. 1.
77. Strzelecki W., *Bezpieczeństwo na ziemiach polskich. Od kmiecia grodowego do granatowej armii*, Warszawa 1934.
78. Szczaniecki M., *Powszechna historia państwa i prawa*, PWN, Warszawa 1973.
79. Szczęśniak M., *Obrona cywilna na czas pokoju i wojny*, „Wydawnictwo Ministerstwa Obrony Narodowej", Warszawa 1976.
80. *Terroryzm: diagnoza, zadania administracji publicznej w przeciwdziałaniu zjawisku*, red. nauk. K. Jałoszyński, B. Wiśniewski, „WSA", Bielsko-Biała 2007.
81. Tomasik W., *Militaryzacja*, [w:] *Resort spraw wewnętrznych i administracji w systemie obronnym państwa*, red. nauk. R. Kulczycki, B. Wiśniewski, „BOINiSO MSWiA", Warszawa 2004.
82. Tracz – Dral J., *Prawa i zadania funkcjonariuszy Straży Granicznej w świetle nowelizacji ustawy*, „Biuro Informacji Niejawnych Kancelarii Senatu", Warszawa 2007 r.
83. Tzu Sun, Pin Sun, *Sztuka wojny*, „HELION", Gliwice 2004.
84. Ura E., *Milicja Obywatelska w PRL. Pozycja prawna*, „ASW", Warszawa 1975.
85. Ura E., *Prawne zagadnienia bezpieczeństwa państwa*, „Krajowa Agencja Wydawnicza", Rzeszów 1988.

86. Wasiurdziak H., *Relacje pomiędzy Narodowym Systemem Pogotowia Kryzysowego a planowaniem użycia Sił Zbrojnych RP*, [w:] *Narodowy System Pogotowia Kryzysowego*, red. nauk. Z. Piątek, AON, Warszawa 2007.
87. Wasiutyński B., *Ustrój władz administracyjnych rządowych i samorządowych*, Poznań 1937.
88. Waśkowski M., *Podręcznik prawa administracyjnego z uwzględnieniem zasad prawa państwowego dla szkół policyjnych*, Warszawa 1922.
89. Wieczorek Sz., *Doświadczenia Straży Granicznej w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej*, [w:] *Międzynarodowa konferencja wschodnia granica Unii Europejskiej - transgraniczna przestępczość zorganizowana*, red. M. Wierzbicki, Szczytno 2005.
90. *Wiedza o społeczeństwie*, red. K.A. Wojtaszczyk, „Wydawnictwo Szkolne i Pedagogiczne", Warszawa 1999.
91. Wiśniewski B., *Ogniwa ochrony państwa w systemie obronności RP*, rozprawa doktorska, AON, Warszawa 2001.
92. Wiśniewski B., Piątek Z., *Współczesny wymiar funkcjonowania Straży Granicznej*, AON, Warszawa 2006 r.
93. Wiśniewski B., Prońko J., *Ogniwa ochrony państwa*, AON, Warszawa 2003.
94. Wiśniewski B., *Organizacja stanowisk kierowania*, „DZKiSO MSWiA", Warszawa 2008.
95. Wiśniewski B., *Zakończenie*, [w:] *Zadania Straży Granicznej oraz warunki ich realizacji. Studium tematyczne*, AON, Warszawa 2005.
96. Wiśniewski B., *Zasadnicze problemy realizacji zadań obronnych resortu spraw wewnętrznych i administracji*, „BOINiSO MSWiA", Warszawa 2006.
97. Wiśniewski B., *Zasadnicze problemy zagrożeń bezpieczeństwa narodowego Polski w kontekście przygotowań obronnych państwa*, „WSA", Bielsko – Biała 2008.
98. *Właściwości dywersji i jej zwalczanie. Zarys problemu*, red. nauk. R. Jakubczak, B. Wiśniewski, „DZKiSO MSWiA", Warszawa 2006.
99. Wojnarowski J., *System obronności państwa*, AON, Warszawa 2005.

100. Wojtuszek T., *Planowanie i organizacja działań Policji w warunkach sytuacji kryzysowych*, [w:] *Policja w systemie bezpieczeństwa państwa*, red. T. Kurkowska-Krutki, A. Gorzałczyńska-Mróz, „Wydawnictwo CSP Legionowo", Warszawa 2003.
101. *Współczesne postrzeganie bezpieczeństwa*, red. nauk. K. Jałoszyński, B. Wiśniewski, T. Wojtuszek, „WSA", Bielsko-Biała 2007.
102. *Współpraca Policji z wojskiem w dziedzinie zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego*, opracowanie Głównego Sztabu Policji KGP, Warszawa 2005.
103. *Wykorzystanie potencjału pozamilitarnego w czasie kryzysu i wojny*, [w:] *Przygotowanie i prowadzenie wojny obronnej przez Polskę po 2000 roku „KAPPA"*, red. nauk. B. Balcerowicz AON, Warszawa 1999.
104. *Zbiór przepisów administracyjnych dotyczących organizacji Policji Państwowej*, oprac. W. Długocki, J. Adelstejn, Warszawa 1925.
105. *Zarządzanie kryzysowe w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych*, red. E. Nowak, AON, Warszawa 2007.

Pozycje ciągłe

1. Boczkowski W., *Zadania Policji w obszarze HNS*, „Zeszyt Problemowy TWO" 2005, nr 4.
2. Chejmanowski W., *Jakie nakłada na policjanta obowiązki nowa ustawa o Policji Państwowej?*, „Na posterunku" 1928, nr 19.
3. Fehler W., *Biuro Ochrony Rządu – wiodąca instytucja ochrony bezpieczeństwa naczelnych organów państwa*, „Myśl Wojskowa" 2003, nr 6.
4. Fehler W., *Policja w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego RP*, „Myśl Wojskowa" 2003, nr 3.
5. *Galicyjska dywizja Waffen SS*, „Inne Oblicza Historii" 2006, nr 11.
6. Gondowicz J., *Bagno Nowego Jorku*, „Przekrój" z 13.04.2003 r, nr 15.
7. *Granatowa policja i Schutzmannschaften*, „Inne Oblicza Historii" 2005, nr 07.
8. Gryz G., *Specyficzna służba przedwojennego policjanta*, „Miesięcznik Policja 997" 2004, wyd. 13.

9. Kitler W., *Wykorzystanie potencjału pozamilitarnego w czasie kryzysu i wojny*, „Myśl Wojskowa" 2000, nr 1.
10. Konopka L., *Strategia bezpieczeństwa państwa. Różnice i podobieństwa – Polska i Stany Zjednoczone*, „Myśl Wojskowa", 2003, nr 6.
11. Koziej S., Pawłowski J., *Podstawowe założenia polityki obronnej i strategii obronności Rzeczypospolitej Polskiej*, „ Wiedza Obronna" 1995, nr 3.
12. Koziej S., *System obronny Rzeczypospolitej Polskiej*, „Myśl Wojskowa" 1997, nr 2.
13. Koziej S., Wołkowicz F., *Struktura, zadania i funkcjonowanie systemu obronnego Rzeczypospolitej Polskiej*, „Wiedza Obronna" 1995, nr 3.
14. Kubiak M., *Organy bezpieczeństwa wewnętrznego w systemie obronnym Polski*, „Wiedza Obronna" 2001, nr 4.
15. Misiuk A., *Białym Żelazem*, „Gazeta Wyborcza" z 12.07.1994 r.
16. Misiuk A., *Systemy policyjne na świecie, Dotychczasowe doświadczenia oraz kierunki rozwoju*, „Przegląd Policyjny" 1996, vol. VI, nr 2.
17. *Modele organizacji sił policyjnych w wybranych państwach (1). Centralizacja a decentralizacja*, oprac. Wydział Analiz Biura - Gabinet KGP, „Policja 997" 2003, nr 48.
18. *Modele organizacji sił policyjnych w wybranych państwach (2). Centralizacja a decentralizacja*, oprac. Wydział Analiz Biura - Gabinet KGP, „Policja 997" 2004, nr 1.
19. Paciorkowski J., *Zawsze w społecznej służbie*, „Policja 997" 2004, nr 29.
20. Paciorkowski J., *Zawsze w społecznej służbie*, „Policja 997" 2004, nr 29.
21. Palkiewicz M., *O naszym systemie obronnym*, „Wojsko Ludowe" 1968, nr 3.
22. Pawłowski J., *System obronności RP*, Informator nr 1(4)/2000, „BSO MSWiA", Warszawa 2000.
23. Pawłowski J., *Wybrane problemy bezpieczeństwa RP w kontekście walki z terroryzmem*, „Zeszyty Problemowe TWO" 2002, nr 2.
24. Pepłoński A., *Ministerstwo Spraw Zagranicznych Oddział II oraz formacje ochrony granicy wobec ruchu komunistycznego w Polsce (1918 – 1926)*, „Z pola walki" 1985, nr 1.

25. Popławski J., *Organizacji szkolenia Policji Państwowej w Polsce w okresie międzywojennym*, „Problemy Kryminalistyki" 1983.
26. Radziwonowicz T., *Policja w ochronie granicy na odcinku suwalskim*, „Zeszyty Naukowe Muzeum Wojska", Białystok 2002, z. 15.
27. Rakowski P., *Zapobieganie terroryzmowi i jego zwalczanie w dorobku prawnym Unii Europejskiej*, „PPE" 2000, nr 1.
28. Stachowiak J., *Strażnik też więzień*, Polityka z dnia 13.10.2007, nr 41.
29. Stefanicki R., *Coraz więcej pokoju na ziemi*, „Polska Dziennik Zachodni" z 24.12.2007 r.
30. Wiśniewski B., *Wybrane aspekty przygotowań obronnych państwa*, „Zeszyt Problemowy TWO" 2006.
31. Wiśniewski B., *Założenia przygotowań obronnych resortu spraw wewnętrznych i administracji*, „Zeszyt Problemowy TWO" 2006, nr 2.
32. Wojciechowski R., *Miejsce i rola Policji w układzie pozamilitarnym*, „Zeszyt Problemowy TWO" 1996, nr 1.
33. Żeleński J., *Zabójstwo ministra Pierackiego*, „Zeszyty historyczne" 1973, z. 25.

Akty prawne i dokumenty

1. Decyzja nr 260 Ministra Obrony Narodowej z dnia 25 października 2001 r. *w sprawie wdrożenia w resorcie obrony narodowej koncepcji realizacji zadań wynikających z obowiązków państwa-gospodarza oraz państwa wysyłającego (HNS)*, DzUrz MON z 2001 r., nr 19, poz. 167.
2. Decyzja nr 241 Ministra Obrony Narodowej z dnia 12 października 2001 r. *w sprawie procedury wydawania zgody na przemieszczanie się wojsk obcych przez terytorium Rzeczypospolitej Polskiej*, DzUrz MON z 2001 r., nr 18, poz. 161.
3. Decyzja nr 29 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 1 kwietnia 2004 r. *w sprawie ochrony obiektów oraz organizacji służby ochrony w Straży Granicznej*, DzUrz KGSG z 2004 r., nr 03, poz. 11.
4. Decyzja nr 296 Komendanta Głównego Policji z dnia 29 grudnia 2000 r. *w sprawie powołania pododdziałów antyterrorystycznych Policji*, DzUrz KGP z 2001, nr 2, poz. 22.

5. Decyzja nr 331 Komendanta Głównego Policji z dnia 15 maja 2007 r. *w sprawie planów działania kierowników jednostek szkoleniowych Policji w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny*, DzUrz KGP z 2007 r., nr 10, poz. 85.
6. Decyzja nr 670 Komendanta Głównego Policji z dnia 14 grudnia 2005 r. *w sprawie upoważnienia Dyrektora Głównego Sztabu Policji Komendy Głównej Policji do wprowadzania i odwoływania stanów gotowości do działań i zarządzania alarmu w jednostkach organizacyjnych Policji*, DzUrz KGP z 2005 r., nr 20, poz.137.
7. Decyzja nr 809 Komendanta Głównego Policji z dnia 14 listopada 2007 r. *w sprawie utworzenia oddziałów prewencji Policji i samodzielnych pododdziałów prewencji Policji*, DzUrz KGP z 2007 r. nr 21, poz. 158.
8. Decyzja nr Z-35/07 Komendanta Wojewódzkiego Policji w Katowicach z dnia 30.11.2007 r. *w sprawie wprowadzenia szczegółowych zasad alarmowania policjantów i pracowników Policji jednostek i komórek organizacyjnych Policji województwa śląskiego.*
9. Dekret *o organizacji państwowej Milicji Ludowej Polskiej Partii Socjalistycznej* DzP KP z 1918 r., nr 18, poz. 53.
10. Dekret *o organizacji Policji Komunalnej*, DzP PP z 1919 r., nr 5, poz. 98.
11. Dekret z 15 sierpnia 1944 r. *o rozwiązaniu Policji Państwowej*, DzU RP z 1944 r., nr 2, poz. 6.
12. Dekret z dnia 7 października 1944 roku *o Milicji Obywatelskiej* DzU z 1944 r., nr 7, poz. 33.
13. Dekret z dnia 01 września 1939 r. *o sprawowaniu zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi, o organizacji naczelnych władz wojskowych i o komisarzach cywilnych od chwili mianowania naczelnego wodza*, DzU RP z 1939 r., nr 86, poz. 543.
14. Dekret z dnia 17.04.1936 r. w *sprawie zmiany przepisów o Policji Państwowej*, DzU RP z 1936 r., nr 28, poz. 226.
15. Dekret z dnia 12 grudnia 1981 r. *o stanie wojennym*, DzU z 1981 r., nr 29, poz.154.

16. Dekret z dnia 2 stycznia 1919 roku *o używaniu wojska w wypadkach wyjątkowych*, DzP PP z 1919 r., nr 1, poz. 80.
17. Dekret z dnia 2 stycznia 1919 roku *o wprowadzeniu stanu wyjątkowego*, DzP PP z 1919 r., nr 1, poz. 79.
18. Dekret z dnia 20.07.1954 r. *o służbie w Milicji Obywatelskiej*, DzU RP z 1954 r., nr 34, poz. 143.
19. Dekret z dnia 21 grudnia 1955 r. *o organizacji i zakresie działania Milicji Obywatelskiej*, DzU z 1955 r., nr 46, poz. 311.
20. *Instrukcja Opracowywania Narodowego Kwestionariusza Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych – 2004 (NKPPO-04)*, Warszawa 2004.
21. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 16.07.1997 r., DzU z 1997, nr 78, poz. 483.
22. *Konwencja o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego wraz z regulaminem wykonawczym do tej konwencji oraz protokół o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego*, podpisane w Hadze dnia 14 maja 1954 roku, DzU z 1957 r. nr 46, poz. 212, załącznik.
23. Obwieszczenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 26 czerwca 2002 roku *w sprawie wykazu jednostek organizacyjnych, podległych lub nadzorowanych przez Ministra Sprawiedliwości*, MP z 2002 r., nr 28, poz. 459.
24. Okólnik Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 14 lipca 1919 r., DzU MSW z 1919 r., nr 40, poz. 549.
25. Pismo Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 04.10.2007 r. l.dz. DZKiSO-V-4401-5923/07/LK dotyczące *udziału Policji, Państwowej Straży Pożarnej i formacji cywilnej w szczególnej ochronie obiektów*.
26. Porozumienie Komendanta Głównego Policji i Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 17 czerwca 2004 r. *w sprawie współdziałania Policji i Straży Granicznej*, DzUrz KGP z 2004 r., nr 11, poz. 58.
27. Postanowienie Prezydenta RP z dnia 12 marca 2004 r o wydaniu *Polityczno-Strategicznej Dyrektywy Obronnej Rzeczypospolitej Polskiej*.
28. Protokół *dotyczący statusu międzynarodowego dowództw wojskowych* sporządzony w dniu 28 sierpnia 1952 r. w Paryżu, DzU z 2000 r., nr 64, poz. 746.

29. Rozkaz Organizacyjny nr 2/W/07 Komendanta Wojewódzkiego Policji w Katowicach z dnia 7 marca 2007 r. *w sprawie wprowadzenia Etatu jednostki zmilitaryzowanej Komendy Wojewódzkiej Policji w Katowicach oraz określenia liczby i struktury organizacyjnej stanowisk pracowniczych pozaetatowych (na czas zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny).*
30. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 16 czerwca 2005 r. *w sprawie planu działań przedsiębiorcy telekomunikacyjnego w sytuacjach szczególnych zagrożeń*, DzU z 2005 r., nr 122, poz.1029.
31. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 30 grudnia 2003 r. *w sprawie planu współdziałania operatora publicznego z wojskową pocztą polową*, DzU z 2004 r., nr 5, poz. 32.
32. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 30 sierpnia 2004 r. *w sprawie zajmowania lub rekwirowania środków transportu na potrzeby obronne państwa w czasie stanu wojennego*, DzU z 2004 r., nr 200, poz. 2055.
33. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 7 maja 2004 r. *w sprawie sposobu uwzględniania w zagospodarowaniu przestrzennym potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa*, DzU z 2004 r., nr 125, poz. 1309.
34. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 grudnia 2005 r. *w sprawie wart ochronnych pełnionych przez funkcjonariuszy Straży Granicznej na pokładzie statku powietrznego*, DzU z 2005 r., nr 266, poz. 2243.
35. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z 24 kwietnia 1931 r. *o organizacji szkół Policji Państwowej*, DzU MSW z 1931 r., nr 3, poz. 71.
36. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 30 października 2003 r., *w sprawie trybu współdziałania Służby Więziennej z Policją w przypadkach zagrożenia lub naruszenia bezpieczeństwa zakładów karnych lub aresztów śledczych*, DzU z 2003 r., nr 199, poz.1946.
37. Rozporządzenie ministrów: spraw wewnętrznych i administracji, Obrony Narodowej i infrastruktury z dnia 5 lipca 2002 r. *w sprawie doręczania kart powołania i rozplakatowania obwieszczeń o stawieniu się osób do czynnej służby wojskowej*, DzU z 2002 r., nr 122, poz. 1049.

38. Rozporządzenie Prezydenta RP z 24 października 1934 r. *o niektórych przestępstwach przeciwko bezpieczeństwu Państwa*, DzU RP z 1934 r., nr 94, poz. 851.
39. Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 27 grudnia 1924 r. *o reorganizacji Okręgowych Komend Policji Państwowej*, DzU RP z 1924 r., nr 114, poz. 1014.
40. Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 28 października 1933 r. *o uposażeniu oficerów i szeregowych policji Państwowej i Straży Granicznej*, DzU RP z 1933 r., nr 86, poz. 666.
41. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 marca 1928 roku *o Policji Państwowej* DzU RP z 1928r., nr 28, poz. 27.
42. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 lutego 1998 r. *w sprawie określenia warunków i sposobu użycia środków przymusu bezpośredniego i użycia broni palnej przez funkcjonariuszy Straży Granicznej oraz warunków i sposobu użycia środków przymusu bezpośredniego, a także zasad użycia broni palnej przez pododdziały odwodowe Straży Granicznej*, DzU z 1998 r., nr 27, poz. 153.
43. Rozporządzenie Rady Ministrów dnia 21 maja 2002 r. *w sprawie militaryzacji jednostek organizacyjnych wykonujących zadania na rzecz obronności lub bezpieczeństwa państwa*, DzU z 2002 r., nr 78, poz. 707.
44. Rozporządzenie Rady Ministrów *w sprawie określenia rodzajów nieruchomości uznawanych za niezbędne na cele obronności i bezpieczeństwa państwa*, DzU z 2004 r., nr 207, poz. 2107.
45. Rozporządzenie Rady Ministrów z 15 czerwca 2004 r. *w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego*, DzU z 2004 r., nr 152, poz. 1599.
46. Rozporządzenie Rady Ministrów z 3 sierpnia 2004 r. *w sprawie świadczeń rzeczowych na rzecz obrony w czasie pokoju*, DzU z 2004 r., nr 181, poz. 1872.
47. Rozporządzenie Rady Ministrów z 5 października 2004 r. *w sprawie świadczeń osobistych na rzecz obrony w czasie pokoju*, DzU z 2004 r., nr 229, poz. 2307.

48. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 sierpnia 2004 r. *w sprawie świadczeń osobistych i rzeczowych na rzecz obrony w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny*, DzU z 2004 r., nr 203, poz. 2081.
49. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. *w sprawie ogólnych zasad wykonywania zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony*, DzU z 2004 r., nr 16, poz. 152.
50. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. *w sprawie kontroli wykonywania zadań obronnych*, DzU z 2004 r., nr 16, poz.151.Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. *w sprawie szkolenia obronnego*, DzU z 2004 r., nr 16, poz. 150.
52. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. *w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego*, DzU z 2004 r., nr 152, poz. 1599.
53. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 lipca 2005 r. *w sprawie szczegółowych warunków i sposobu użycia oddziałów i pododdziałów Policji oraz Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w razie zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub zakłócenia porządku publicznego*, DzU z 2005 r., nr 135, poz. 1134.
54. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2004 r. *w sprawie nadawania przydziałów organizacyjno-mobilizacyjnych do jednostek zmilitaryzowanych*, DzU z 2004 r., nr 285, poz. 2847.
55. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. *w sprawie gotowości obronnej państwa*, DzU z 2004 r., nr 219, poz. 2218.
56. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. *w sprawie reklamowania od obowiązku pełnienia czynnej służby wojskowej w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny*, DzU z 2004 r., nr 210, poz. 2136.
57. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 roku *w sprawie organów właściwych do stosowania w czasie stanu wojennego ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela wobec osób, których działalność zagraża*

bezpieczeństwu lub obronności państwa oraz trybu postępowania w tych sprawach, DzU z 2004 r., nr 219, poz. 2219.

58. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 marca 1984 r. *w sprawie zasad użycia jednostek Ochotniczej Rezerwy Milicji Obywatelskiej oraz formacji powołanych do ochrony porządku publicznego lub mienia społecznego, a także zasad użycia przez członków (pracowników) tych jednostek i formacji środków przymusu bezpośredniego i broni palnej*, DzU z 1984 r., nr 19, poz. 89.
59. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 2003 r. *w sprawie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa oraz ich szczególnej ochrony* DzU z 2003 r., nr 116, poz. 1090.
60. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. *w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju i szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin*, DzU z 2002 r., nr 96, poz. 850.
61. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 kwietnia 1919 roku *o sposobie użycia wojska dla zabezpieczenia porządku publicznego*, DzP PP z 1919 r., nr 35, poz. 276.
62. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 1984 r. *w sprawie zasad użycia uzbrojonych oddziałów lub pododdziałów zwartych Milicji Obywatelskiej oraz oddziałów zwartych Sił Zbrojnych Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w celu zapewnienia bezpieczeństwa państwa lub przywrócenia porządku publicznego*, DzU z 1984 r., nr 27, poz. 137.
63. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. *w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym*, DzU z 2004 r., nr 98, poz. 978.
64. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 sierpnia 2000 r. *w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o umowach międzynarodowych*, DzU z 2000 r., nr 79, poz. 891.
65. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 lutego 2004 r. *w sprawie warunków i sposobu przygotowania i wykorzystania transportu na potrzeby obronne państwa, a także jego ochrony w czasie wojny, oraz właściwości organów w tych sprawach*, DzU z 2004 r., nr 34, poz. 294.

66. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 sierpnia 2004 r. *w sprawie przygotowania i wykorzystania systemów łączności na potrzeby obronne państwa*, DzU z 2004 r., nr 180, poz. 1855.
67. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 listopada 2004 r. *w sprawie powoływania do odbycia ćwiczeń w jednostkach przewidzianych do militaryzacji*, DzU z 2004 r., nr 264, poz. 2627.
68. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 sierpnia 1997 r. *w sprawie szczegółowego trybu działań funkcjonariuszy Służby Więziennej podczas wykonywania czynności służbowych*, DzU z 1997 r., nr 100, poz. 623.
69. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 maja 2003 r. *w sprawie szczegółowych zasad użycia oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych w czasie stanu wyjątkowego*, DzU z 2003 r., nr 89, poz. 821.
70. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 stycznia 1998 r. *w sprawie tworzenia, gospodarowania, dysponowania i finansowania rezerw państwowych, kontroli i tworzenia systemu informacyjnego o rezerwach gospodarczych*, DzU z 1998 r., nr 5, poz. 15.
71. Rozporządzeniem Rady Ministrów z 18 sierpnia 1983 r. *w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych*, DzU z 1983 r., nr 48, poz. 216.
72. *Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* z 2003 r.
73. *Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* z 2007 r.
74. *Traktat Północnoatlantycki* sporządzony w Waszyngtonie dnia 4 kwietnia 1949 r., DzU z 2000 r., nr 87, poz. 970.
75. Uchwała nr 262 Rady Ministrów z dnia 12 grudnia 1981 r. *w sprawie uprawnień Ministra Spraw Wewnętrznych i organów Milicji Obywatelskiej w stosunku do formacji i organizacji powołanych do ochrony porządku publicznego lub mienia społecznego, a także zasad i trybu wyposażenia pracowników i członków tych formacji i organizacji w środki przymusu bezpośredniego i w broń palną oraz zasad używania tych środków i broni w czasie obowiązywania stanu wojennego*, MP z 1981 r., nr 30, poz. 272.

76. Umowa *między Państwami Stronami Traktatu Północnoatlantyckiego a innymi państwami uczestniczącymi w Partnerstwie dla Pokoju dotyczącą statusu ich sił zbrojnych oraz jej Protokół dodatkowy* (SOFA PdP) sporządzona w dniu 19 czerwca 1995 r. w Brukseli, DzU z 1998 r., nr 97, poz. 605.
77. Umowa *między Państwami Stronami Traktatu Północnoatlantyckiego dotyczącą statusu ich sił zbrojnych* sporządzona w dniu 19 czerwca 1951 r. w Londynie (SOFA), DzU z 2000 r., nr 21, poz. 257.
78. Ustawa *o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz o zmianie niektórych innych ustaw*, DzU z 2003, nr 210, poz. 2036.
79. Ustawa z 1975 r. *o dwustopniowej strukturze terenowych organów władzy i administracji oraz o zmianie ustawy o radach narodowych*, DzU z 1975 r., nr 16, poz. 91.
80. Ustawa z dnia 06 kwietnia 1990 r *o Policji*, DzU z 2007 r., nr 43, poz. 277.
81. Ustawa z dnia 30 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu, DzU z 2001 r., nr 27, poz. 298.
82. Ustawa z dnia 12 czerwca 2003 r. - *Prawo pocztowe*, DzU z 2003 r., nr 130, poz. 1188.
83. Ustawa z dnia 12 października 1990 r. *o Straży Granicznej*, DzU z 2004 r., nr 234, poz. 1997.
84. Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. *o cudzoziemcach*, DzU z 2003 r., nr 128, poz. 1175.
85. Ustawa z dnia 13 listopada 1956 r. *o zmianie organizacji naczelnych organów administracji publicznej w zakresie bezpieczeństwa publicznego*, DzU z 1956 r., nr 54, poz. 241.
86. Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. *Prawo telekomunikacyjne*, DzU z 2004 r., nr 171, poz. 1800.
87. Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. *o stanie klęski żywiołowej*, DzU z 2002 r., nr 62, poz. 558.
88. Ustawa z dnia 19 lipca 1983 r. *o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych i zakresie działania podległych mu organów*, DzU z 1983 r., nr 38, poz. 172.

89. Ustawa z dnia 20 lipca 1983 r. *o zmianie Konstytucji PRL*, DzU z 1983 r., nr 39, poz. 175.
90. Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. *o stanie wyjątkowym*, DzU z 2002 r., nr 113, poz. 985.
91. Ustawa z dnia 21 lipca 1944 r. *o utworzeniu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego*, DzU z 1944 r., nr 1, poz.1.
92. Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. *o powszechnym obowiązku obrony Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, DzU z 1967 r., nr 44, poz. 220.
93. Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. *o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej*, DzU z 2004, nr 241, poz. 2416.
94. Ustawa z dnia 23 sierpnia 2001 r. *o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców*, DzU z 2001 r., nr 122, poz. 1320.
95. Ustawa z dnia 23 września 1999 r. *o zasadach pobytu wojsk obcych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz zasadach przemieszczania się przez to terytorium*, DzU z 1999 r., nr 93, poz. 1063.
96. Ustawa z dnia 24 lipca 1919 r. *o Policji Państwowej*, DzP PP z 1919 r., nr 61, poz. 363.
97. Ustawa z dnia 25 lipca 1919 roku *w przedmiocie zapewnienia bezpieczeństwa Państwa i utrzymania porządku publicznego w czasie wojny*, DzP PP z 1919 r., nr 61, poz. 364.
98. Ustawa z dnia 26 kwietnia 1996 r. *o Służbie Więziennej*, DzU z 2002 r., nr 207, poz. 1761.
99. Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. *o zarządzaniu kryzysowym*, DzU z 2007 r., nr 89, poz. 590.
100. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, DzU z 2003 r., nr 80, poz. 717.
101. Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. *o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej*, DzU z 2002 r., nr 156, poz. 1301.
102. Ustawa z dnia 30 maja 1996 r. *o rezerwach państwowych*, DzU z 2007 r., nr 89, poz. 594.

103. Ustawa z dnia 4 września 1997 r. *o działach administracji rządowej,* DzU z 2003 r., nr 159, poz. 1548.

104. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. *o administracji rządowej w województwie,* DzU z 2001 r., nr 80, poz. 872.

105. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie wojewódzkim,* DzU z 2001 r., nr 142, poz. 1590.

106. Ustawa z dnia 5 grudnia 1983 r. *o stanie wyjątkowym,* DzU z 1983 r., nr 66, poz. 297.

107. Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. *o Radzie Ministrów,* DzU z 2003 r., nr 24, poz. 199 z późn. zm.

108. Uzasadnienie do zarządzenia nr 1429 Komendanta Głównego Policji z dnia 31 grudnia 2004 r. *w sprawie wprowadzenia w Policji procedur reagowania w sytuacjach kryzysowych,*

109. Wytyczne Dyrektora Głównego Sztabu Policji Komendy Głównej Policji z dnia 14 listopada 2006 r. *w sprawie organizacji ochrony i obrony stanowisk kierowania oraz ważnych obiektów policyjnych.*

110. Wytyczne Ministra Obrony Narodowej z dnia 4 lutego 2005 r. *w sprawie szczegółowego sposobu zabezpieczenia potrzeb w zakresie rezerw osobowych, uzbrojenia, sprzętu wojskowego, reklamowania od obowiązku pełnienia czynnej służby wojskowej oraz świadczeń na rzecz obrony, niezbędnych do szczególnej ochrony obiektów*, DzUrz MON z 2005 r., nr 03, poz. 17.

111. Wytyczne nr 135 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 14 października 2005 r. *w sprawie organizowania przygotowania i prowadzenia szczególnej ochrony obiektów Straży Granicznej uznanych przez Radę Ministrów za szczególnie ważne dla bezpieczeństwa i obronności państwa,* DzUrz KGSG z 2005 r., nr 10, poz. 75.

112. Zarządzenie nr 73 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 18 grudnia 2006 r. *w sprawie określenia zadań dla jednostek organizacyjnych Straży Granicznej w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny*, DzUrz KGSG z 2006 r., nr 11, poz. 101.

113. Zarządzenie Minister Spraw Wewnętrznych z dnia 01 września 1939 r. *o pomocniczej służbie bezpieczeństwa,* DzU RP z 1939 r., nr 88, poz. 560.
114. Zarządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dn. 24.04.1936 r., DzU MSW z 1936 r., nr 13, poz. 75.
115. Zarządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 27.09.1932 r, DzU MSW z 1932 r., nr 15, poz. 176.
116. Zarządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28.08.1936 r, DzU MSW z 1936 r., nr 26, poz. 182.
117. Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości nr 34/02/CZSW z dnia 19 kwietnia 2002 roku *w sprawie nadania statutu Centralnemu Zarządowi Służby Więziennej* DzUrz MS z 2002 r., nr 3, poz. 11.
118. Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 31 sierpnia 2004 r. *w sprawie organizacji wykonywania zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony*, DzUrz MS z 2004 r., nr 06, poz. 23.
119. Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 6 lutego 2004 r. *w sprawie siedzib, terytorialnego zasięgu i szczegółowego zakresu działania dyrektorów okręgowych Służby Więziennej oraz struktury organizacyjnej okręgowych inspektoratów Służby Więziennej,* DzUrz MS z 2004 r., nr 02, poz. 06.
120. Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 7 kwietnia 2006 r. *w sprawie wykonywania zadań związanych z militaryzacją Służby Więziennej*, DzUrz MS z 2006 r., nr 03, poz. 77.
121. Zarządzenie nr 1041 Komendanta Głównego Policji z dnia 28 września 2007 r. *w sprawie szczegółowych zasad organizacji i zakresu działania komend, komisariatów i innych jednostek organizacyjnych Policji*, DzUrz KGP z 2007 r., nr 18, poz. 135.
122. Zarządzenie nr 1429 Komendanta Głównego Policji z dnia 31 grudnia 2004 r. *w sprawie wprowadzenia w Policji procedur reagowania w sytuacjach kryzysowych.*
123. Zarządzenie nr 213 Komendanta Głównego Policji z dnia 28 lutego 2007 r. *w sprawie metod i form przygotowania i realizacji zadań Policji w przypadkach*

zagrożenia życia i zdrowia ludzi lub ich mienia albo bezpieczeństwa i porządku publicznego, DzUrz KGP z 2007 r., nr 5, poz. 49.

124. Zarządzenie nr 460 Komendanta Głównego Policji z dnia 24 maja 2007 r. *w sprawie regulaminu Komendy Głównej Policji*, DzUrz KGP z 2007 r., nr 9, poz.78.
125. Zarządzenie nr 845/pf/2004 Komendanta Głównego Policji z dnia 29 lipca 2004 r. *w sprawie organizacji pracy i zasad działania Policji w przypadku ataku terroru z użyciem materiałów wybuchowych oraz innych zdarzeń o charakterze terrorystycznym i ekstremistycznym.*
126. Zarządzenie nr pf-6 Komendanta Głównego Policji z dnia 6 lutego 2003 r. *w sprawie metod i form działania pododdziałów antyterrorystycznych oraz komórek minersko-pirotechnicznych Policji.*
127. Zarządzenie nr pf-940/06 Komendanta Głównego Policji z dnia 18 października 2006 r. *w sprawie organizacji Policji w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny.*
128. Zarządzenie Prezydenta RP z dnia 01 września 1939 r. o stanie wojennym, DzU RP z 1939 r., nr 86, poz. 544.
129. Zarządzenie Rady Ministrów z dnia 01 września 1939 r. *o wprowadzeniu stanu wyjątkowego na obszarze całego Państwa*, DzU RP z 1939 r., nr 85, poz. 542.

Źródła internetowe

1. http://bip.sw.gov.pl/index.php/struktura_organizacyjna.
2. http://niemcy-online.pl/.
3. http://pl.sci.historia/.
4. http://premier.gov.pl/.
5. http://wiadomosci.polska.pl /kalendarz/.
6. http://www.abw.gov.pl/.
7. http://www.bor.gov.pl/.
8. http://www.ecbsisw.pwsbia.edu.pl/.
9. http://www.greendevils.pl/.
10. http://www.kgp.gov.pl/policja/historia.html
11. http://www.mon.gov.pl/.

12. http://www.mswia.gov.pl/portal/pl/16/61/.
13. http://www.niejawna.pl/.
14. http://www.onet.pl/rozrywka-prasa.
15. http://www.policja.gov.pl/.
16. http://www.policja.slaska.gov.pl.
17. http://www.portalwiedzy.onet.pl/polszczyzna/.
18. http://www.secretum.org.pl/.
19. http://www.sg.gov.pl/.
20. http://www.sjp.pwn.pl/.
21. http://www.stosunki.pl/.
22. http://www.strazgraniczna.pl/straz_graniczna/historia.
23. http://www.terroryzm.com/.
24. http://www.wikipedia.org/wiki/obrona/.
25. http://www.wiktionary.org/wiki/obrona/.

SPIS RYSUNKÓW, WYKRESÓW I TABEL

Rys. 1. Podział literatury wykorzystanej w trakcie procesu badawczego.....22

Rys. 2. Etapy stosowania wywiadu.....30

Rys. 3. Struktura systemu obronnego Rzeczypospolitej Polskiej.....37

Rys. 4. Rodzaje zagrożeń oddziałujących na organizację przygotowań obronnych formacji uzbrojonych.....65

Rys. 5. Organy Policji w systemie organów administracji publicznej.....69

Rys. 6. Organizacja Straży Granicznej.....74

Rys. 7. Źródła prawa powszechnie obowiązującego regulujące problematykę przygotowań obronnych formacji uzbrojonych.....116

Rys. 8. Zakres zwierzchności nad Policją na podstawie ustawy o Policji Państwowej z dnia 24.07.1919 r.....124

Rys. 9. Wojskowy charakter Policji Państwowej.....139

Rys. 10. Zadania realizowane przez Policję Państwową podczas kampanii wrześniowej.....149

Rys. 11. Zadania realizowane przez Policję Państwową podczas okupacji.....154

Rys. 12. Zadania Milicji Obywatelskiej realizowane w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny.....170

Rys. 13. Miejsce Zespołu Przygotowań Obronnych w strukturze organizacyjnej Komendy Głównej Policji.....172

Rys. 14. Miejsce komórek organizacyjnych odpowiedzialnych za przygotowania obronne Policji w strukturze organizacyjnej Policji szczebla wojewódzkiego i powiatowego.....177

Rys. 15. Obszar zabezpieczenia logistycznego Policji w warunkach zagrożenia.....184

Rys. 16. Udział Policji w planowaniu HNS.....207

Rys. 17. Miejsce Policji w systemie kierowania HNS resortu spraw wewnętrznych i administracji.....210

Rys. 18. Przesłanki wprowadzenia stopni alarmowych.....224

Rys. 19. Proponowane kierunki zmian w organizacji przygotowań obronnych Policji.....248

Wykres 1. Ocena stanu organizacji przygotowań obronnych na szczeblu Komendy Głównej Policji.....175
Wykres 2. Ocena stanu organizacji przygotowań obronnych na szczeblu komendy wojewódzkiej Policji.....180
Wykres 3. Ocena stanu organizacji przygotowań obronnych na szczeblu komendy miejskiej/powiatowej Policji.....182
Wykres 4. Wpływ ustawowych zadań realizowanych przez Policję na stan przygotowania państwa do działania w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny.....200
Wykres 5. Zadania przewidziane do realizacji przez Policję w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny.....217
Wykres 6. Ocena zadań przewidzianych do realizacji przez Policję w obszarach Narodowego Systemu Pogotowia Kryzysowego.....227

Tabela 1. Udział Policji na tle sił resortu spraw wewnętrznych i administracji w realizacji zadań w obszarach Narodowego Systemu Pogotowia Kryzysowego.....221

Załącznik 1

AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ

WYDZIAŁ STRATEGICZNO - OBRONNY

ARKUSZ

WYWIADU EKSPERCKIEGO

Opracował: nadkom. mgr Robert SOCHA

Pod kierunkiem naukowym: prof. AON dr. hab. inż. Waldemara KITLERA

WARSZAWA **2008**

Obecna sytuacja polityczno – militarna na świecie charakteryzuje się zmniejszeniem zagrożenia konfrontacją w skali globalnej i dużą dozą nieprzewidywalności związaną z istnieniem wielu realnych i potencjalnych ognisk kryzysów. W przypadku nasilenia się intensywności ognisk kryzysów może dojść do sytuacji, że obejmą one swym działaniem także Polskę. Zmniejszeniu niebezpieczeństwa wojną na skalę światową czy kontynentalną towarzyszy wzrost zagrożenia terroryzmem, przestępczością zorganizowaną (międzynarodową) i przestępczością pospolitą godzącą bezpośrednio w obywateli, porządek konstytucyjny państwa, jego bezpieczeństwo ekonomiczne, porządek publiczny i inne wartości o charakterze wewnętrznym.

Współcześnie identyfikowane zagrożenia i wyzwania dla bezpieczeństwa państwa oraz złożoność i rozległość tego obszaru działalności wywołuje potrzebę szerszego uczestnictwa w przygotowaniach obronnych wszystkich komponentów systemu obronnego państwa. Z doświadczeń zachodnich demokracji wynika, że dla wzrostu stabilności kraju i większego poczucia bezpieczeństwa obywateli niezbędne jest pełne i właściwe wykorzystanie wszystkich środków, którymi dysponuje państwo demokratyczne. Tak też nakazuje jedna z głównych dyrektyw strategicznych, sformułowana przez gen. broni Andre Beaufre: „Zadaniem strategii jest osiąganie celów przy jak najlepszym wykorzystaniu posiadanych środków".

Każdy z elementów systemu obronnego państwa odpowiada, stosownie do właściwości, za zapewnienie bezpieczeństwa narodowego. Wzajemne powiązanie i oddziaływanie na siebie wszystkich elementów systemu obronnego państwa, stwarza możliwość efektywnej integracji potencjału obronnego z odpowiednio przygotowaną administracją i gospodarką oraz zorganizowanym i przygotowanym do obrony społeczeństwem. Doskonalenie systemu obronnego państwa oparte na doświadczeniu, analizie zagrożeń, jak również na współdziałaniu wszystkich jego trzech komponentów, pozwoli przygotować państwo do sprawnego i skutecznego funkcjonowania w czasie zagrożenia bezpieczeństwa i w czasie wojny.

Obecnie szczególnego znaczenia w przygotowaniach obronnych nabiera udział sił podsystemu niemilitarnego, bez którego siły zbrojne (podsystem militarny) nie byłyby w stanie samodzielnie przeciwstawiać się zewnętrznym zagrożeniom

bezpieczeństwa państwa. Specyficznymi jednostkami organizacyjnymi podsystemu niemilitarnego, wykonującymi zadania obronne są formacje uzbrojone, powoływane przez ustawy i podległe poszczególnym ministrom. Udział formacji uzbrojonych, w tym Policji, zaliczanych do tzw. *pozamilitarnych ogniw obronnych* w realizacji zadań obronnych polega na odpowiednim przygotowaniu i wykorzystaniu sił i środków będących w ich dyspozycji do działania w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, jak i w czasie wojny. Policja, realizując zadania w tym zakresie, będzie przeciwdziałać zarówno zagrożeniom typowym dla wszystkich warunków funkcjonowania państwa, jak i tym, które występują wyłącznie w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny (np. dywersja, sabotaż). Jej misje będą się również wiązać z zapewnieniem pozamilitarnego wsparcia wojsk własnych i sojuszniczych.

System prawny dotyczący obronności państwa podlega ciągłym zmianom. Dlatego jednym z podstawowych wyzwań, jakie stoją przed polską Policją, jest stworzenie podstaw prawnych, organizacyjnych i funkcjonalnych na rzecz realizacji oraz realizacja zadań przygotowawczych służących osiągnięciu wysokiego poziomu gotowości do wykonywania określonych zadań operacyjnych w czasie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny.

Biorąc powyższe pod uwagę, zwracam się do Pana (Pani) - jako eksperta – z prośbą o udzielenie odpowiedzi na pytania zamieszczone w niniejszej ankiecie. Proszę Pana (Panią) o nadanie osobistej hierarchii ważności odpowiedzi w pytaniach nr 1,2, 3 i 4 (przyjmując, że 1 to skala najniższa).

Zapewniam, że uzyskane tą drogą wyniki badań zostaną wykorzystane wyłącznie do celów naukowych w związku z prowadzonymi przeze mnie badaniami nt. przygotowań obronnych formacji uzbrojonych na przykładzie Policji w Polsce.

1. Jak Pan (Pani) ocenia obecny stan organizacji przygotowań obronnych w Policji, na szczeblu centralnym, wojewódzkim i powiatowym, w zakresie: planowania operacyjnego, programowania obronnego, szkolenia obronnego oraz badań naukowych?

Zakres	**Szczebel organizacyjny**	**Ocena w skali 1-5**
Planowanie operacyjne	Komenda Główna Policji	
	Komenda Wojewódzka Policji	
	Komenda Miejska/Powiatowa Policji	
Prognozowanie obronne	Komenda Główna Policji	
	Komenda Wojewódzka Policji	
	Komenda Miejska/Powiatowa Policji	
Szkolenie obronne	Komenda Główna Policji	
	Komenda Wojewódzka Policji	
	Komenda Miejska/Powiatowa Policji	
Badania naukowe	Komenda Główna Policji	
	Komenda Wojewódzka Policji	
	Komenda Miejska/Powiatowa Policji	

2. Jakie - Pana (Pani) zdaniem - zadania obronne powinna realizować Policja w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny?

L.p.	**Rodzaj zadania**	**Ocena w skali 1-5**
1.		
2.		
3.		
4.		

3. Jak – Pana (Pani) zdaniem – realizacja ustawowych zadań przez Policję wpływa na stan przygotowania państwa do działania w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny?

L.p.	Rodzaj zadania	Ocena w skali 1-5
1.	Ochrona życia i zdrowia ludzi oraz mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra.	
2.	Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego.	
3.	Inicjowanie i organizowanie działań mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym.	
4.	Wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców.	
5.	Nadzór nad strażami gminnymi oraz nad specjalistycznymi uzbrojonymi formacjami ochronnymi.	
6.	Kontrola przestrzegania przepisów porządkowych i administracyjnych związanych z działalnością publiczną lub obowiązujących w miejscach publicznych.	
7.	Współdziałanie z policjami innych państw oraz ich organizacjami międzynarodowymi.	
8.	Gromadzenie, przetwarzanie i przekazywanie informacji kryminalnych.	
9.	Prowadzenie bazy danych zawierającej informacje o wynikach analizy kwasu dezoksyrybonukleinowego (DNA).	

4. Jak Pan (Pani) ocenia ważność zadań przewidzianych do realizacji przez Policję w wymienionych obszarach Narodowego Systemu Pogotowia Kryzysowego?

L.p.	Obszar	Ocena w skali 1-5
1.	Zasoby osobowe	
2.	Kontrwywiad i bezpieczeństwo	
3.	Operacje ogólne	
4.	Ochrona przed bronią masowego rażenia	
5.	Kluczowa infrastruktura i usługi	
6.	Ochrona ludności cywilnej	

5. W jakim kierunku - Pana (Pani) zdaniem - powinny zmierzać zmiany organizacyjne i prawne w zakresie przygotowań obronnych Policji?

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

6. Jakie są - Pana (Pani) zdaniem - możliwości zmian w zakresie przygotowań obronnych Policji?

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

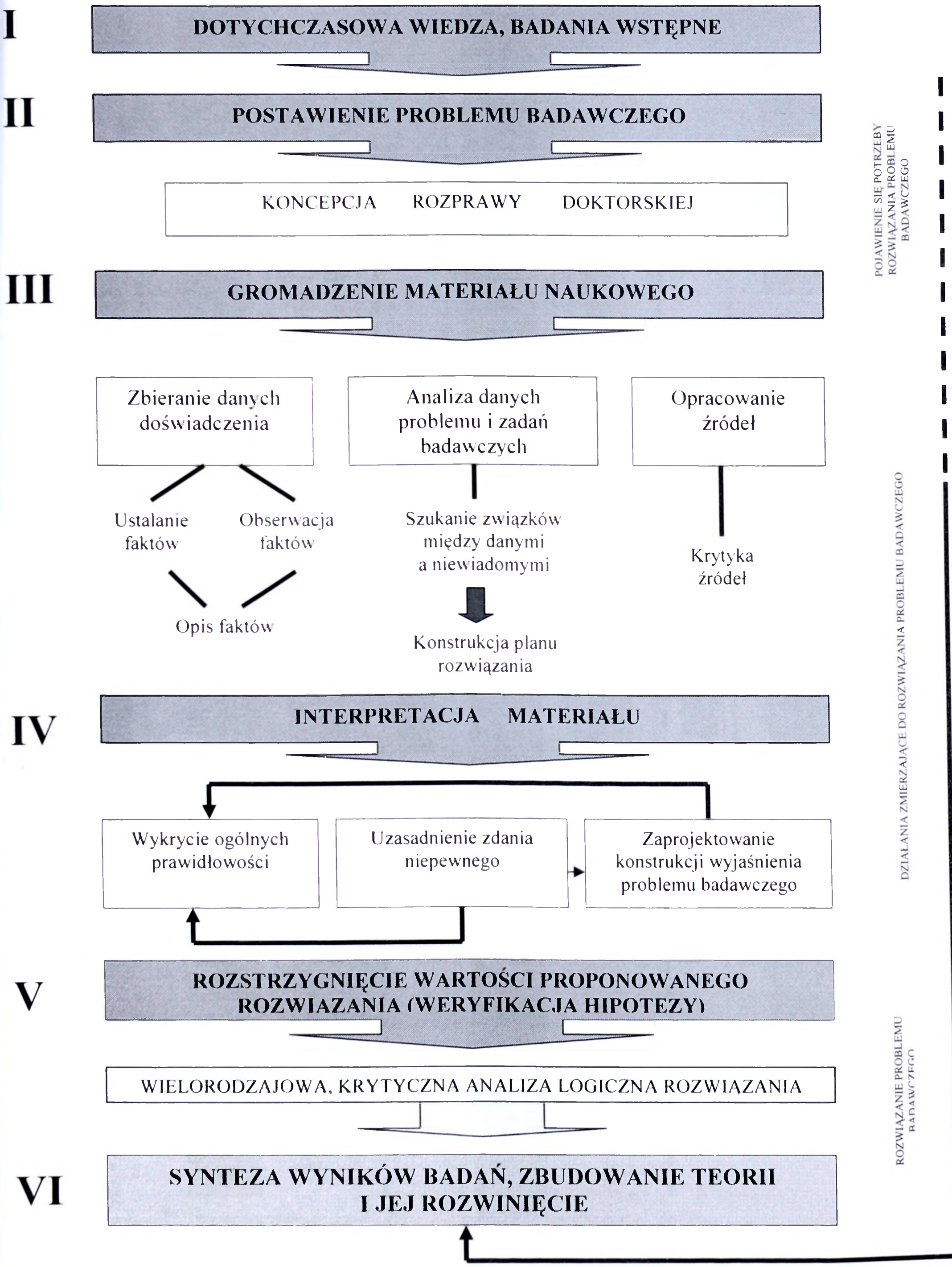
.....

.....

DZIĘKUJĘ

Załącznik 2

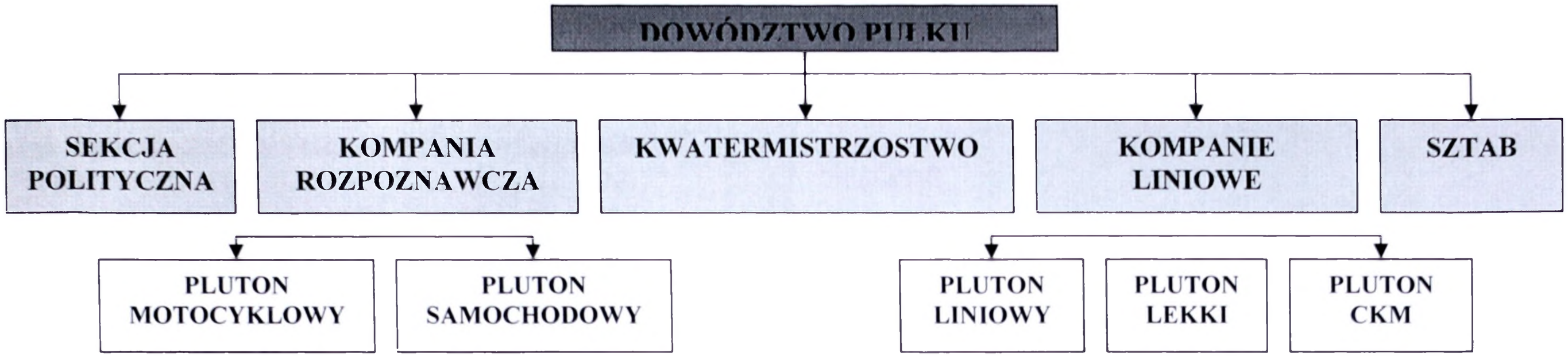
STRUKTURA PROCEDURY BADAWCZEJ



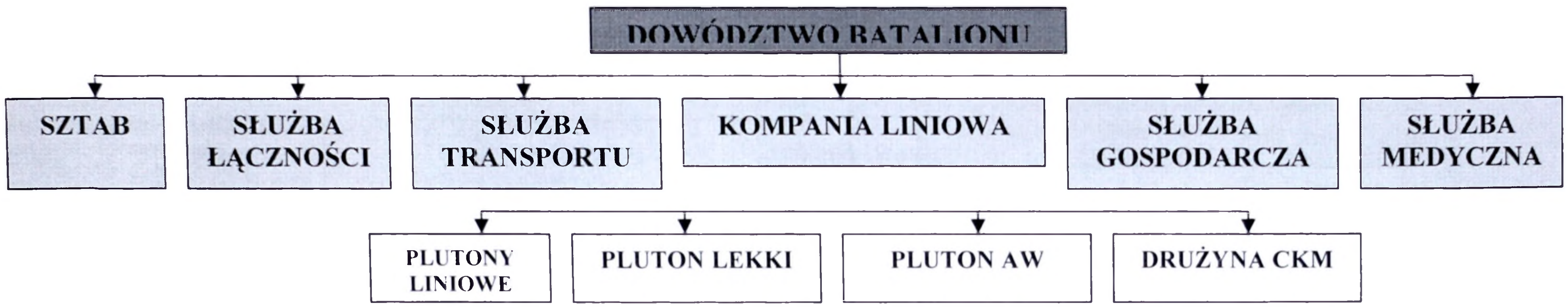
Źródło: opracowanie własne na podstawie: W. Kitler, *Obrona narodowa III RP*...

Struktura organizacyjna pododdziałów manewrowych MO

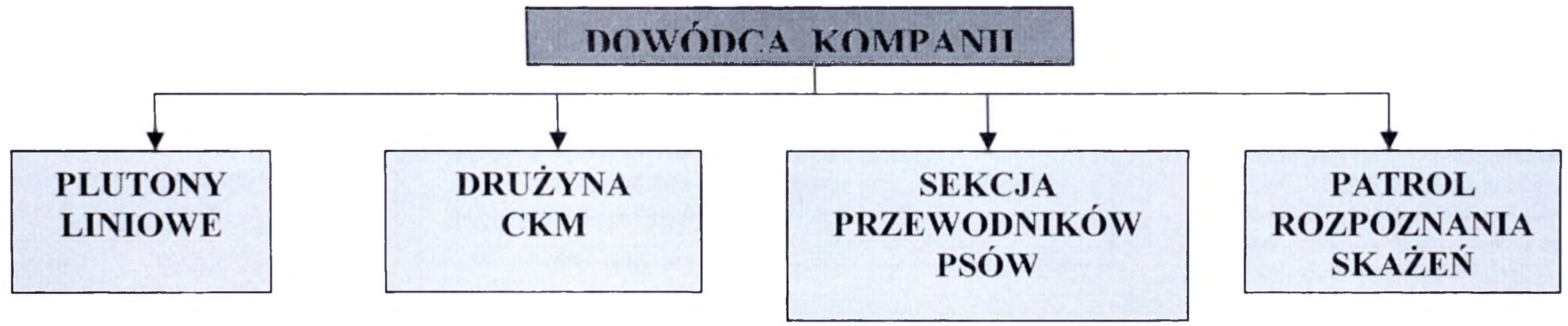
pułk odwodowy MO
na szczeblu centralnym



batalion manewrowy MO
na szczeblu wojewódzkim



kompania manewrowa MO
na szczeblu powiatowym



Załącznik 3

ZADANIA OBRONNE POLICJI
w ramach przygotowań obronnych czasu „P”

Przygotowanie jednostek Policji do objęcia militaryzacją

- aktualizacja regulaminów organizacyjnych oraz etatów jednostek zmilitaryzowanych Policji
- reklamowanie od służby wojskowej policjantów i pracowników Policji zakwalifikowanych do obsady etatów jednostek zmilitaryzowanych Policji
- nadawanie przydziałów organizacyjno – mobilizacyjnych do jednostek zmilitaryzowanych Policji, udział w nadawaniu przydziałów osobom niezatrudnionym w jednostkach Policji
- wnioskowanie w sprawie świadczeń osobistych i rzeczowych planowanych do wykorzystania w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa
- aktualizacja naliczeń oraz należności i uzupełnień zapasów nienaruszalnych.

Planowanie obronne:
- programowanie obronne
- planowanie operacyjne

- aktualizacja planów działania kierowników jednostek organizacyjnych Policji w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny
- ustalenie i wprowadzenie zasad funkcjonowania stałego dyżuru w jednostkach organizacyjnych Policji
- wdrożenie harmonogramu realizacji przedsięwzięć rzeczowych (inwestycyjnych) związanych z przygotowaniem stanowisk kierowania

Szkolenie obronne

- opracowanie i wdrożenie planów szkolenia obronnego w jednostkach Policji
- organizowanie szkoleń z zakresu przygotowań obronnych w ramach doskonalenia zawodowego oraz ćwiczeń i treningów sztabowych w jednostkach Policji
- udział w szkoleniach i ćwiczeniach organizowanych przez Siły Zbrojne oraz inne podmioty systemu obronnego państwa
- organizacja szkolenia dla policjantów zajmujących się wykonywaniem zadań obronnych w jednostkach szczebla wojewódzkiego i powiatowego

Przygotowanie szczególnej ochrony obiektów policyjnych i administrowanych przez inne podmioty

- aktualizacja planów szczególnej ochrony obiektów policyjnych uznanych za szczególnie ważne dla bezpieczeństwa i obronności państwa
- realizacja przedsięwzięć rzeczowych (inwestycyjnych) związanych z przygotowaniem szczególnej ochrony obiektów
- udział w opracowywaniu lub aktualizacji planów szczególnej ochrony obiektów nieadministrowanych przez Policję

Realizacja zadań wynikających z międzynarodowych i sojuszniczych zobowiązań RP

- aktualizacja dokumentacji punktu kontaktowego HNS
- udział w zapewnieniu bezpieczeństwa i porządku publicznego na trasach przemarszu i w rejonie stacjonowania wojsk sojuszniczych w czasie ćwiczeń na polskich poligonach wojskowych
- udział w zapewnieniu bezpieczeństwa zespołom inspekcyjnym kontrolującym realizację międzynarodowych zobowiązań RP dotyczących kontroli zbrojeń

Sprawozdawczość oraz przedsięwzięcia kontrolne

- udział w kontrolach organizowanych na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. *w sprawie kontroli wykonywania zadań obronnych*
- sporządzanie zestawienia zbiorczego o ukompletowaniu etatów wojennych
- sporządzanie sprawozdania o zabezpieczeniu należności wojennej sprzętu i materiałów
- opracowanie przez jednostki organizacyjne Policji szczebla wojewódzkiego i powiatowego informacji dot. własnych ćwiczeń i treningów sztabowych i przesłanie ich do jednostki nadrzędnej

ZADANIA OPERACYJNE POLICJI

ZADANIA OKREŚLONE W USTAWIE *O POLICJI*

ZADANIA WYNIKAJĄCE Z INNYCH USTAW realizowane na rzecz:

SIŁ ZBROJNYCH

WŁASNYCH

zabezpieczenie procesu mobilizacyjnego i operacyjnego rozwijania sił zbrojnych

- kierowanie ruchem cywilnym na rzecz bezkolizyjnego przemieszczania wojsk
- udzielanie pomocy wojskowym organom kierującym ruchem wojsk
- zapewnienie warunków sprawnego przejazdu transportów wojskowych
- udzielanie pomocy Żandarmerii Wojskowej w zamknięciu dróg dojazdu do rejonów dyslokacji wojsk, miejsc przepraw i załadunku (rozładunku);
- udział w osłonie przeciwdywersyjnej w rejonie mobilizacji i operacyjnego rozwijania wojsk oraz w przeciwdywersyjnej ochronie tras przemieszczania wojsk
- zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego w rejonach mobilizacji, w czasie trwania akcji kurierskich, poprzez: patrolowanie tras kurierskich; utrzymywanie porządku publicznego w rejonach zgrupowania osób zmobilizowanych; współdziałanie z organami wojskowymi, samorządowymi i administracji państwowej; doręczanie kart powołania; doprowadzanie do komisji poborowych osób uchylających się od służby wojskowej

działania przeciwdywersyjne

- pozyskiwanie informacji o zagrożeniach dywersją od lokalnej społeczności
- analiza informacji i ich weryfikacja
- prowadzenie rozpoznania w miejscach i na terenach
- podejmowanie działań prewencyjnych w stosunku do osób podejrzanych o działalność dywersyjną
- izolowanie miejsc likwidacji grup dywersyjnych przez wojsko
- kontrola pirotechniczna miejsc i obiektów
- współpraca z terenowymi organami administracji wojskowej i z Żandarmerią Wojskową w celu wymiany informacji oraz planowania i organizacji działań wspólnych działań
- podejmowanie działań w fazie przygotowania do wykonania aktów dywersji

SOJUSZNICZYCH

- monitorowanie ruchu wojsk i reagowanie w przypadku zakłócenia bezpieczeństwa i porządku publicznego
- prowadzenie rozpoznania w strefie nadgranicznej
- zapewnienie sprawnego przegrupowania wojsk sojuszniczych oraz zapewnienie im prewencyjnej osłony w rejonach rozmieszczania i na drogach przemarszu
- udzielanie pomocy w zamknięciu dróg dojazdu do miejsc rozmieszczania wojsk, przepraw, rejonów załadunku i rozładunku
- ochrona tras przegrupowania i rejonów rozmieszczenia przed oddziaływaniem terrorystycznym

OBRONY CYWILNEJ

alarmowanie i ostrzeganie

- uzyskiwanie, przetwarzanie i przekazywanie informacji o zaistniałym zdarzeniu na potrzeby kierowania, dowodzenia i współdziałania z właściwymi podmiotami

działania porządkowe

- zapewnienie swobodnego dojazdu i wyjazdu ekipom i jednostkom ratowniczym
- izolacja miejsc stanowiących zagrożenie dla zdrowia i życia ludzi
- zapewnienie objazdów rejonów zagrożonych i informacji o objazdach
- niedopuszczenie do tworzenia się zbiegowisk
- zapobieganie powstania paniki
- informowanie ludności o miejscach zbiórek do ewakuacji
- kierowanie ruchem na drogach przemieszczania się ewakuowanej ludności
- identyfikacja i prowadzenia wykazu ofiar

inne

- utrzymanie bezpieczeństwa i porządku publicznego w rejonie zagrożenia
- regulacja ruchu osób i pojazdów
- ochrona miejsc dystrybucji środków pomocy
- udzielanie informacji o miejscach pobytu poszkodowanych oraz o miejscach przechowywania zabezpieczonego mienia
- prowadzenie czynności procesowych świadków i zabezpieczenie dowodów.

ADMINISTRACJI PAŃSTWOWEJ

- zapewnienia łączności i obiegu poczty specjalnej w podsystemie kierowania obronnością
- zapewnienie łączności w systemie kierowania resortu spraw wewnętrznych i Policji
- udzielanie pomocy innym instytucjom w ochronie i obronie obiektów ważnych dla obronności i interesu gospodarczego narodu
- rozwinięcie i prowadzenie szczególnej ochrony obiektów
- zapewnienie warunków funkcjonowania określonym organom kierowniczym na stanowiskach kierowania poprzez: zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego w rejonach stanowisk kierowania; ochronę stanowisk kierowania wojewodów oraz ochronę osobistą wojewodów

RODZAJE SYTUACJI KRYZYSOWYCH

Zagrożenie atakiem terrorystycznym

- Atak terrorystyczny na
  - obiekty dyplomatyczne i rezydencje wszystkich krajów, w zależności od stopnia zagrożenia oraz siedzib firm amerykańskich i zachodnich, z uwzględnieniem obiektów i terenów przylegających
  - porty lotnicze z uwzględnieniem portów cargo, oraz lotnisk lotnictwa cywilnego
  - obiekty rządowe
  - centra handlowe, multikina, duże dworce kolejowe i autobusowe
  - ważne dla bezpieczeństwa społecznego obiekty i urządzenia (np. ujęcia wody pitnej, przepompownie, filtry, zapory, zbiorniki wody, duże mosty, anteny telekomunikacyjne itp.)
  - zakłady produkujące materiały niebezpieczne lub firmy je dystrybuujące
  - transporty z substancjami niebezpiecznymi
  - świątynie
  - obiekty sportowe w trakcie trwania imprez masowych (koncerty)

Akt terrorystyczny

- Podłożenie ładunku wybuchowego
  - „tradycyjnego"
  - z zastosowaniem środka mikrobiologicznego
  - z zastosowaniem materiału promieniotwórczego
  - z zastosowaniem środka chemicznego
- Uprowadzenie zakładników
- Zajęcie obiektu w tym również z przetrzymywaniem zakładników
- Uprowadzenie środka transportu
  - w komunikacji lotniczej
  - w komunikacji lądowej
  - w komunikacji wodnej:
    - w szelfie kontynentalnym
    - na wodach śródlądowych.]

Zagrożenie atakiem terrorystycznym z powietrza typ Renegade

Protesty społeczne

- Blokada dróg
  - blokada ciągów komunikacyjnych:
    - blokada pasa ruchu
    - odcinków dróg
    - wiaduktów, mostów
    - wjazdów i wyjazdów z zakładów pracy
  - blokada skrzyżowań w tym z wykorzystaniem przejść dla pieszych
  - blokada przejść granicznych;
  - zbyt wolna jazda pojazdów powodująca zatrzymanie ruchu drogowego
- Okupacja i blokada obiektów:
  - administracji publicznej
  - zakładów pracy
- Blokada obszarów kolejowych i ruchu kolejowego
  - linii kolejowych
  - węzłów kolejowych
  - nastawni
  - kolejowych przejść granicznych
  - innych obiektów infrastruktury kolejowej (dworców, peronów, górek rozrządu)
- Blokada szlaku wodnego:
  - blokada toru wodnego na morskich wodach wewnętrznych
  - blokada toru wodnego na wodach śródlądowych

Niewypały i niewybuchy

Bunt w zakładzie karnym, ucieczka z zakładu karnego

Klęski żywiołowe

- Powódź
- Pożar
- Intensywne opady atmosferyczne
- Katastrofy budowlane
- Uwolnienie niebezpiecznych substancji chemicznych
  - w transporcie drogowym, kolejowym, rurociągowym, w żegludze morskiej i śródlądowej
  - w przemyśle
- Awaria systemów energetycznych dotycząca dostaw
  - energii elektrycznej
  - paliw gazowych
  - ciepła
- Choroby zakaźne

Załącznik 6

BIBLIOTEKA GŁÓWNA Akademii Pomorskiej w Słupsku
Nr ewid. 7505
290