



Grey Scale #13



A 1 2 3 4 5 6 M 8 9 10 11 12 13 14 15 B 17 18 19



AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ

ZESZYTY NAUKOWE

Dr Robert SOCHA

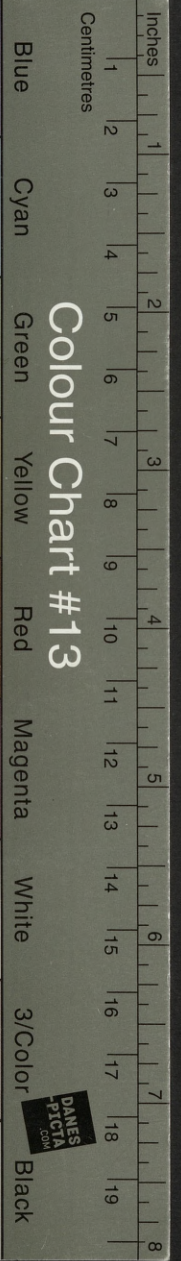
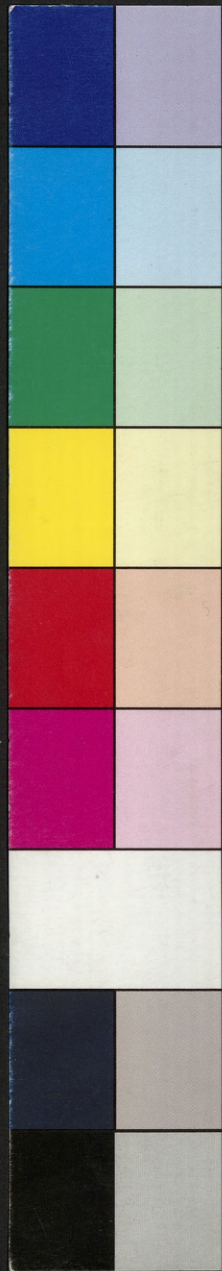
**DZIAŁANIA POLSKIEJ POLICJI
W STANACH NADZWYCZAJNYCH.
DOŚWIADCZENIA. STAN OBECNY.
DOSKONALENIE**

Rozprawa habilitacyjna

Dodatek

Warszawa

70489





AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ

**ZESZYTY
NAUKOWE**

dr Robert SOCHA

**DZIAŁANIA POLSKIEJ POLICJI
W STANACH NADZWYCZAJNYCH.
DOŚWIADCZENIA. STAN OBECNY.
DOSKONALENIE**

Rozprawa habilitacyjna

Dodatek

Warszawa 2013

KOMITET NAUKOWY

dr hab. inż. Andrzej Glen – przewodniczący,
prof. dr hab. Stanisław Zajas – zastępca przewodniczącego,
prof. dr hab. Waldemar Kaczmarek – Wydział Zarządzania i Dowodzenia,
prof. dr hab. Waldemar Kitler – Wydział Bezpieczeństwa Narodowego,
Dr James Corum – Bałtycka Akademia Obrony,
Col. Mirosław Dimitrov, Assoc. Prof. – Akademia Obrony Narodowej w Sofii,
Lieutenant-General Professor Teodor Frunzeti, PhD – Uniwersytet Obrony Narodowej
w Bukareszcie, Doc. Ing. Mariana Kuffova, Assoc. Prof. – Akademia Sił Zbrojnych
Słowacji, Professor Pavel Necas – Akademia Sił Zbrojnych Słowacji,
Col. Dimitar Tashkov, Assoc. Prof., PhD – Akademia Obrony Narodowej w Sofii,
mgr Adam Szynal

Zespół redakcyjny:
mgr Anna Doraczyńska – redaktor naczelna (tel. 6/813-516)

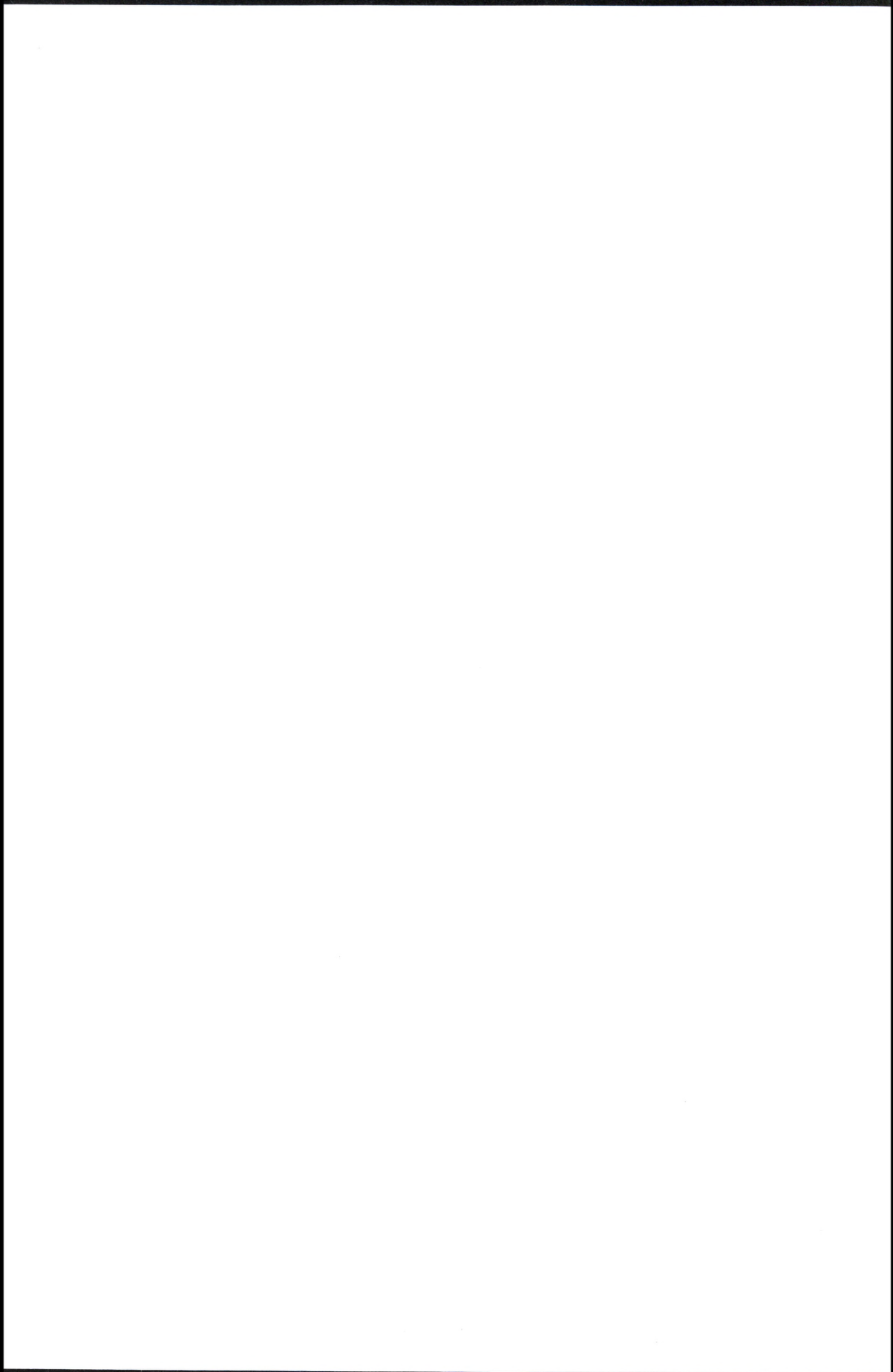
Adres redakcji: 00-910 Warszawa 72
al. gen. Antoniego Chruściela 103, bl. 4
tel./fax: (6)813-516
e-mail: zn@aon.edu.pl

Nakładem Akademii Obrony Narodowej

Druk i oprawa: Wydawnictwo Akademii Obrony Narodowej, zam. nr 335/2013, nakład 50 egz.

SPIS TREŚCI

WSTĘP.....	5
1. NAUKOWE PODSTAWY DZIAŁANIA	15
1.1. Teoretyczne aspekty ludzkiego działania.....	15
1.2. Sprawność działania.....	18
1.3. Zorganizowane działanie zbiorowe.....	26
2. PRAWNE UWARUNKOWANIA STANÓW NADZWYCZAJNYCH.....	43
2.1. Stany nadzwyczajne – interpretacja teoretyczna pojęcia.....	43
2.2. Szczególne regulacje prawne w ujęciu historycznym.....	46
2.3. Obecny stan rozwiązań prawnych.....	63
3. PRAWNO – ORGANIZACYJNE ASPEKTY DZIAŁANIA POLICJI.....	76
3.1. Policja – pojęcie, istota.....	76
3.2. Przeznaczenie i zadania.....	80
3.3. Struktura organizacyjna.....	83
3.4. Formy działania.....	91
4. DOŚWIADCZENIA POLSKICH FORMACJI POLICYJNYCH W REALIZACJI ZADAŃ W SYTUACJACH KRYZYSOWYCH.....	102
4.1. Realizacja zadań przez Policję Państwową.....	102
4.2. Organizacja Milicji Obywatelskiej.....	111
4.3. Milicja Obywatelska w stanie wojennym w 1981 r.....	126
5. ORGANIZACJA DZIAŁANIA POLICJI W SYTUACJACH KRYZYSOWYCH.....	135
5.1. Wyzwania i zagrożenia determinujące organizację działania Policji.....	135
5.2. Funkcjonowanie Policji w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, zbrojnej napaści na terytorium RP lub w czasie wspólnej obrony przeciwko agresji wynikającej z umowy międzynarodowej.....	141
5.3. Zadania realizowane w razie zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego.....	147
5.4. Przedsięwzięcia podejmowane w celu zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej oraz w celu ich usunięcia.....	153
5.5. Kierunki doskonalenia działania Policji na rzecz realizacji zadań w stanach nadzwyczajnych.....	158
ZAKOŃCZENIE.....	168
BIBLIOGRAFIA.....	172



WSTĘP

Człowiek od początku swej świadomej działalności podejmował przedsięwzięcia, mające na celu zapobieganie i przeciwstawienie się wszelkim zagrożeniom, czego efektem było łączenie się w zbiorowości, mogące stawić czoła pojawiającym się niebezpieczeństwom, co w rezultacie, z czasem, doprowadziło do powstania państw. Kluczowym działaniem nowo powstałych państw było tworzenie struktur zapewniających zarówno ochronę, jak i obronę przed realnym bądź potencjalnym zagrożeniem. Mając na uwadze fakt, że największe realne zagrożenie, godzące w byt państwa i jego suwerenność, stanowiły działania wojenne, najstarszą i najbardziej doskonałą organizacją stały się siły zbrojne¹. Zapewnienie bezpieczeństwa państwa i jego obywateli z czasem zaczęło należeć do żywotnych interesów narodowych poszczególnych państw.

W XXI wieku człowiek stanął przed wyzwaniem tworzenia bezpieczeństwa we wszystkich jego wymiarach i płaszczyznach, rozpoczynając od bezpieczeństwa personalnego i lokalnego, po regionalne, narodowe i międzynarodowe, a także społeczne, kulturowe, ekologiczne, ekonomiczne, publiczne, powszechne i militarne. Stąd też zapewnienie bezpieczeństwa państwa oraz jego obywateli nie jest możliwe bez podejmowania działań polegających na podejmowaniu wyzwań, wykorzystaniu szans oraz eliminowaniu zagrożeń zarówno zewnętrznych, jak i wewnętrznych. Jak pisał Sun Tzu: „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”². Warto również przytoczyć słowa Johna Hicks'a, angielskiego ekonomisty i laureata nagrody Nobla: „[...] Lepiej posiadać wiedzę niepełną o tym co nas czeka, niż nie mieć żadnej wiedzy”³. Dlatego przygotowanie podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo państwa i jego społeczeństwa, będące następstwem trafnego określenia charakteru zagrożeń, pozwoli na podjęcie szybkich i skutecznych działań w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych.

Paradoks w rozwoju ludzkości wyraża się tym, że mimo postępu cywilizacyjnego, wzrostu zarówno sił wytwórczych człowieka, jak i możliwości radzenia sobie w sytuacjach trudnych rośnie liczba zjawisk dezorganizujących życie człowieka na wszystkich jego płaszczyznach. Nie ma chwili, aby na świecie nie dochodziło do sytuacji kryzysowych, wywołanych działalnością człowieka przeciwko drugiemu człowiekowi bądź też powstałych na skutek katastrof naturalnych czy awarii technicznych. Aktualny stan środowiska bezpieczeństwa międzynarodowego, jak również polskie członkostwo w układach sojuszniczych prowadzą do tego, iż dzisiaj oraz w dającej się przewidzieć przyszłości prawdopodobieństwo tradycyjnej agresji zbrojnej na Polskę jest niewielkie, przy czym nie można całkowicie wyeliminować możliwości pojawienia się w pobliżu granic Rzeczypospolitej Polskiej okoliczności z użyciem siły bądź z groźbą jej użycia⁴. Warto przy tym podkreślić, że w raporcie *Barometr Konfliktów 2011* politolodzy Instytutu Analiz Konfliktów Uniwersytetu w Heidelbergu zwracają uwagę, że 2011 r. z 20 wojnami i 18 ostrymi konfliktami był rokiem szczególnie niebezpiecznym dla świata. Jednocześnie ostrzegają, że sytuacja może się jeszcze zaostrzyć, gdyż wielu trwającym mniejszym konfliktom grozi eskalacja. Do tej pory rekordowym pod względem ilości wojen na świecie był 1993 rok. Trzeba jednocześnie zaznaczyć, że procesy zachodzące we współczesnym, globalnym środowisku bezpieczeństwa cechuje duża dynamika i złożoność zmian oraz

¹ W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie. Uwarunkowania. System*, AON, Warszawa 2011, s. 9.

² Sun Tzu, *Sztuka wojny*, „HELION”, Gliwice 2004, s. 72.

³ Szerzej: J. Hicks, *Is economic a science?*, „Interdisciplinary Science Review” 1984, Vol. 9, No. 3, s. 210 – 220.

⁴ *Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego RP 2012 – 2022* (projekt z kwietnia 2012 r.), s. 14.

występowanie zagrożeń asymetrycznych, wśród których do najgroźniejszych należy zaliczyć: terroryzm, proliferację broni masowego rażenia i środków jej przenoszenia, międzynarodową przestępczość zorganizowaną oraz tzw. cyberprzestępczość. Do innych zagrożeń, mogących wymagać podejmowania przez państwo szczególnych działań, należy zaliczyć: destabilizację systemu politycznego, źle funkcjonujące mechanizmy gospodarcze i społeczne, masowe naruszanie praw człowieka, zubożenie społeczeństwa, małe zasoby wodne, degradację środowiska naturalnego oraz klęski żywiołowe⁵. Warto w tym miejscu przytoczyć wydarzenia z początku 2011 r., kiedy po silnym trzęsieniu ziemi u wybrzeży Japonii niszczycielska fala zalała nadbrzeżne miasta i tereny przemysłowe, pochłaniając tym samym tysiące ludzkich istnień. W wyniku wstrząsów doszło do awaryjnego wyłączenia czterech reaktorów jądrowych, a dalsze zdarzenia związane z uszkodzeniem reaktorów zagraziły bezpieczeństwu milionów obywateli. Okazało się jednak, że sprawne, skuteczne i stabilne państwo, jak też instytucje realizujące zadania w jego imieniu, pozwoliły na szybką akcję ratunkową, przeciwdziałanie skutkom awarii i ewakuację mieszkańców z terenów zagrożonych ponownym trzęsieniem lub promieniowaniem wydobywającym się z uszkodzonych bloków elektrowni jądrowej. W tym przypadku, mimo wielkiej tragedii, możemy mówić o bezpieczeństwie, gdyż samo państwo, jak i powołane do realizacji zadań instytucje były skuteczne zarówno w przeciwdziałaniu dalszym zagrożeniom, jak też łagodzeniu skutków sytuacji kryzysowej. Odmiernym w ocenie wydarzeniem była katastrofa naturalna, która wystąpiła w 2010 r. na Haiti⁶. W tym przypadku państwo nie realizowało niezbędnych powinności względem swoich obywateli. Wskazać tu można w pierwszej kolejności na brak zorganizowanej i skoordynowanej akcji ratowniczej, opieki medycznej czy czuwania nad bezpieczeństwem ludności.

Również klimat Polski końca XX i początku XXI wieku charakteryzuje się szczególnym nasileniem niekorzystnych zjawisk przyrodniczych, takich jak: ulewne, długotrwałe deszcze, powódzie, huraganowe wiatry, trąby powietrzne. XXI wiek to również czas, w którym w Polsce wystąpiły awarie techniczne. „Powódź tysiąclecia” (lipiec 1997 r.), nawałnica nad Puszczą Piską (lipiec 2002 r.), katastrofa budowlana hali wystawowej Międzynarodowych Targów Katowickich w Chorzowie (styczeń 2006 r.), trąba powietrzna pod Częstochową (lipiec 2007 r.), biały szkwał na jeziorach mazurskich (sierpień 2007 r.), powódź w 2010 r. – to tylko niektóre tragiczne wydarzenia, które miały miejsce w okresie ostatnich kilkunastu lat. Odpowiedzialnym za powstanie skutków działania żywiołów i awarii technicznych jest przede wszystkim człowiek. Postawy lekceważenia spraw bezpieczeństwa można spotkać zarówno wśród elit rządzących, jak i wśród społeczeństwa. Jak ważne jest zatem właściwe przygotowanie państwa do działania w sytuacjach kryzysowych, przekonano się już wiele razy. Istnieje wobec tego konieczność posiadania regulacji prawnych, dających możliwość, w warunkach szczególnych zagrożeń, wprowadzenia zasad, które w mniejszym bądź większym stopniu zezwolą na odstępstwa od normalnego konstytucyjnego funkcjonowania państwa. Ponadto dla obywatela ważne jest poczucie, że prawnie – organizacyjne mechanizmy funkcjonowania państwa zapewniają mu ochronę przed potencjalnymi zagrożeniami, jak i pomoc oraz wsparcie w sytuacjach kryzysowych, w tym w stanach nadzwyczajnych.

⁵ Tamże, s. 3.

⁶ Należy zaznaczyć, że według szacunków największej firmy reasekuracyjnej Swiss Re, straty gospodarki światowej spowodowane klęskami żywiołowymi i katastrofami wywołanymi przez człowieka sięgnęły w 2010 r. – 222 mld dolarów, czyli ponad trzy razy więcej niż w 2009 r. Łącznie koszty sektora ubezpieczeniowego wyniosły 36 mld dolarów w 2010 r., o 34 procent więcej niż w roku poprzednim. Swiss Re tłumaczył ten wzrost licznymi dramatycznymi wydarzeniami, jakie naznaczyły rok 2010, począwszy od styczniowego trzęsienia ziemi na Haiti, przez upalne lato w Rosji, po powódzie w Chinach i Pakistanie. Jednocześnie, prócz strat materialnych, klęski te przyniosły wysoki bilans ofiar śmiertelnych – ponad 260 tysięcy, z czego najwięcej ludzi zginęło na Haiti. Dla porównania liczba ofiar w 2009 r. wynosiła około 15 tysięcy.

Przyjęte w Polsce rozwiązania w przedmiocie bezpieczeństwa państwa i jego obywateli pozwalają, w sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające, wprowadzić odpowiedni stan nadzwyczajny: stan wojenny, stan wyjątkowy lub stan klęski żywiołowej. Istota stanu nadzwyczajnego polega m.in. na wprowadzeniu ograniczeń praw i wolności człowieka i obywatela lub ich częściowym bądź całkowitym zawieszeniu. Z kolei celem jego wprowadzenia jest ratowanie dobra nadrzędnego przez poświęcenie innego dobra, z tym, że dobór środków ograniczających prawa i wolności człowieka i obywatela powinien być jak najbardziej adekwatny i współmierny do wagi i wartości zagrożonego dobra, którego ochronie ma służyć wprowadzenie stanu nadzwyczajnego. Nawet w najbardziej niebezpiecznej sytuacji, jak wojna czy inny stan niebezpieczeństwa publicznego zagrażający życiu narodu, istnieją prawa i wolności, które nie mogą być w żaden sposób poddawane ograniczeniom. Również polska regulacja konstytucyjna posługuje się konstrukcją tzw. praw niederogowanych, choć traktuje to różnie, w zależności od rodzaju stanu nadzwyczajnego.

Stworzenie ram regulacji prawnych w przedmiocie ograniczeń konstytucyjnych swobód obywatelskich w stanach nadzwyczajnych stanowi gwarancję zgodności wprowadzonych ograniczeń z konstytucyjnymi zasadami demokratycznego państwa prawa. Stopniowalność rygorów, które stany te za sobą pociągają, uwalnia władze państwowe od przymusu sięgania zawsze po środki ostateczne i najdrastyczniejsze bądź też stosowania środków nadzwyczajnych, niewspółmiernych do wagi i skali istniejącego zagrożenia. Niemniej jednak często nie jest możliwe prowadzenie skutecznych działań, mających na celu przywrócenie normalnych warunków funkcjonowania państwa, bez wprowadzenia określonych ograniczeń praw i wolności człowieka i obywatela.

Zapewnienie bytu i rozwoju narodowego w warunkach wolnych od wszelkiego rodzaju zagrożeń wymaga podejmowania szeregu różnych przedsięwzięć, zarówno na arenie krajowej, jak i międzynarodowej, na wszystkich płaszczyznach ludzkiej działalności i funkcjonowania państwa oraz zaangażowania wielu podmiotów, „[...] a co najważniejsze – sprawnego zgrania ich działań w „jedność czynu złożonego”. Jedność ta ma być wolna od zakłóceń i wewnętrznych sprzeczności o charakterze organizacyjnym, funkcjonalnym, normatywnym i kompetencyjnym, jednym słowem – zakłóceń systemowych”⁷. Ponadto asymetria współczesnych zagrożeń pociąga za sobą konieczność asymetrycznego podejścia do działań zapobiegawczych i reagowania, stąd też na pierwszym miejscu musi znaleźć się misja działania, następnie warunki, w jakich się działa oraz środki, tj. podejmowane działania. Dopiero na końcu należy dobrać narzędzia służące realizacji określonego celu⁸.

Zmiana tradycyjnej postaci zagrożeń zewnętrznych, które dotychczas miały zazwyczaj z góry rozpoznawalny i na ogół militarny charakter oraz występowanie zagrożeń asymetrycznych, które ewoluują wraz z postępowaniem cywilizacyjnym, wpływają na zmianę podejścia do bezpieczeństwa narodowego. Stąd też wśród dziedzin bezpieczeństwa narodowego szczególną rolę odgrywa dziedzina bezpieczeństwa publicznego, powiązana z pozostałymi dziedzinami bezpieczeństwa, z uwagi na fakt, że we wszystkich rodzajach bezpieczeństwa narodowego przejawia się treść bezpieczeństwa publicznego⁹. Do podstawowych wyzwań, jakie stoją przed dziedziną bezpieczeństwa publicznego należy zaliczyć ochronę działalności instytucji i urzędów publicznych, ładu wewnętrznego, porządku publicznego oraz zapewnienie przestrzegania obowiązujących norm prawnych, moralnych i zwyczajowych. W tym miejscu trzeba zaznaczyć, że w teorii prawa administracyjnego został dokonany podział sfer działania administracji publicznej, wśród których wyróżnia się tzw. policję administracyjną, którą można rozpatrywać w wymiarze przedmiotowym

⁷ W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP...*, s. 383.

⁸ Tamże, s. 384.

⁹ Tamże, s. 186 – 190.

i podmiotowym. Wymiar przedmiotowy sprowadza się do opisowej charakterystyki określonej sfery interwencyjnej działalności administracji. W tym przypadku podstawowymi celami działalności administracji policyjnej są: z jednej strony ochrona bezpieczeństwa, porządku i spokoju publicznego, z drugiej natomiast ochrona indywidualnych dóbr prawnych, nieodłącznie związanych z każdym obywatelem takich, jak: życie, zdrowie czy mienie. Już w latach 20. XX wieku Adolf Merkl, podejmując rozważania na temat pozycji policji w państwie stwierdził, że „[...] o istocie każdej policji decyduje jej treść i cel, tj. ochrona bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego”¹⁰. W wymiarze podmiotowym z kolei policja administracyjna rozumiana jest jako ogół wyspecjalizowanych służb, inspekcji i straży, których celem jest realizacja określonych funkcji policyjnych. Spośród podmiotów realizujących funkcje policyjne ważną rolę w realizacji zadań w sytuacjach kryzysowych odgrywają tzw. formacje uzbrojone. Część z nich stanowi aparat wykonawczy centralnych organów administracji rządowej – komendantów głównych (Policja, Straż Graniczna), część – Biuro Ochrony Rządu, Służba Więzienna – podlega bezpośrednio ministrom i wykonuje m.in. zadania specjalistyczne w dziedzinie bezpieczeństwa i porządku publicznego. Nie ulega przy tym wątpliwości, że fundamentalną służbą odpowiedzialną za zapewnienie bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymywanie bezpieczeństwa i porządku publicznego jest Policja, co wynika przede wszystkim z zapisów ustawy z dnia 06 kwietnia 1990 r. o Policji¹¹, które m.in. stanowią, iż „Tworzy się Policję jako umundurowaną i uzbrojoną formację służącą społeczeństwu i przeznaczoną do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego”¹². Ponadto do zadań Policji należy m.in.: zapobieganie przestępstwom i zjawiskom kryminogennym, w tym o charakterze transgranicznym, wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców, współdziałanie z innymi strażami, służbami i inspekcjami oraz policjami innych państw i organizacjami międzynarodowymi. Jest również przygotowywana do wykonywania zadań w zakresie wsparcia misji realizowanych przez inne podmioty, w tym Siły Zbrojne RP. Z powyższego jednoznacznie wynika, że Policja prócz funkcji prewencyjnej i represyjnej spełnia również funkcję usługową wobec społeczeństwa, której realizacja jest wyjątkowo ważna w sytuacjach zagrożenia. Ważną rolę w zakresie realizacji zadań w sytuacjach kryzysowych odgrywają tzw. oddziały zwarte Policji, tj. oddziały prewencji i samodzielne pododdziały prewencji Policji. Mimo, iż historia oddziałów zwartych jest odległa, to stanowią one nowoczesny instrument w zapewnieniu bezpieczeństwa i porządku publicznego w państwie. Organizacja działań oddziałów zwartych Policji, zarówno w Polsce, jak i na świecie poddawana jest dynamicznym zmianom, które wynikają głównie z charakteru współczesnych zagrożeń oraz transformacji systemu prawnego regulującego omawianą problematykę. Należy przy tym zaznaczyć, że o skuteczności działań podejmowanych przez oddziały zwarte Policji prócz potencjału, jakim dysponują, tj. sześciotysięcznej armii funkcjonariuszy, decyduje wiele czynników. Można zaliczyć do nich m.in. współdziałanie zarówno pomiędzy poszczególnymi strukturami organizacyjnymi Policji, jak również z pozostałymi podmiotami realizującymi zadania na rzecz zapewnienia szeroko rozumianego bezpieczeństwa, w tym z Siłami Zbrojnymi RP.

Podstawowym celem przygotowania Policji do działania w stanach nadzwyczajnych jest stworzenie warunków prawnie – organizacyjnych do zapewnienia ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego w warunkach szczególnych zagrożeń, zarówno o charakterze militarnym, jak i niemilitarnym. Powyższy cel można osiągnąć poprzez odpowiednie zorganizowanie, przygotowanie

¹⁰ A. Merkl, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Wien – Berlin 1927, s. 244, cyt. za: M. Mączyński, *Policja Państwowa w II Rzeczypospolitej*, Wyższa Szkoła Biznesu, Kraków 1997, s. 101.

¹¹ Ustawa z dnia 06 kwietnia 1990 r. o Policji, DzU z 2011, nr 287, poz. 1687, z późn. zm.

¹² Tamże, art. 1 ust. 1.

i doskonalenie struktur policyjnych w okresie poprzedzającym ewentualne zagrożenie, ponieważ w trakcie prowadzonych działań przygotowywanie i organizowanie będzie znacznie trudniejsze i zarazem mniej efektywne. W efekcie powyższego, zaistniała potrzeba podjęcia badań, które wniosłyby nowe wartości natury zarówno teoretycznej, jak i pragmatycznej, by w efekcie poszerzyć wiedzę naukową i dać wsparcie dla działania Policji w stanach nadzwyczajnych.

Badania naukowe dotyczące realizacji przez Policję zadań w stanach nadzwyczajnych są ciągle działaniami unikatowymi. Brakuje zwartego, opartego na wynikach badań naukowych opracowania, które w sposób kompleksowy przedstawiałoby problematykę udziału Policji w stanach: wojennym, wyjątkowym i klęski żywiołowej. Jedynie można spotkać publikacje podejmujące tematykę dotyczącą roli Milicji Obywatelskiej w czasie stanu wojennego w 1981 r., przy czym celem tych publikacji jest zazwyczaj tylko ocena działania Milicji Obywatelskiej. Zdaniem autora brak inicjatyw badawczych w tym obszarze bezpieczeństwa narodowego wynika m.in. z faktu, iż żadne przepisy zarówno prawa powszechnie obowiązującego, jak i resortowe, w sposób bezpośredni nie stanowią o roli i miejscu Policji, jako formacji odpowiedzialnej za zapewnienie bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymywanie bezpieczeństwa i porządku publicznego w czasie konstytucyjnie określonych stanów nadzwyczajnych. Jedynie w art. 17. ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. *o stanie klęski żywiołowej*¹³ zawarto zapis, z którego wynika, że w zapobieganiu skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwaniu uczestniczy m.in. Policja. Brakuje zatem w ustawach o stanach nadzwyczajnych delegacji dla Rady Ministrów, nakładających obowiązek wydania stosownych rozporządzeń, określających szczegółowe zasady udziału Policji w czasie konkretnego stanu nadzwyczajnego, tak jak to ma miejsce w przypadku Sił Zbrojnych RP. Ustawą z dnia 21 czerwca 2002 r. *o stanie wyjątkowym*¹⁴ zobowiązano Radę Ministrów do określenia, w drodze rozporządzenia, szczegółowych zasad udziału pododdziałów i oddziałów Sił Zbrojnych RP w tym stanie. Z kolei ustawą z dnia 18 kwietnia 2002 r. *o stanie klęski żywiołowej* zobowiązano Radę Ministrów do wydania rozporządzenia określającego szczegółowe zasady udziału pododdziałów i oddziałów Sił Zbrojnych RP w zapobieganiu skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwaniu. W efekcie, w 2003 r. Rada Ministrów wydała dwa rozporządzenia regulujące w Siłach Zbrojnych RP szczegółowo omawianą tematykę. Dodatkowo podkreślenia wymaga fakt, że policyjne procedury dotyczące działania tej formacji w warunkach zagrożenia zostały opracowane na wypadek wystąpienia *sytuacji kryzysowych*, gdyż takie nazewnictwo dominuje w policyjnej aktach prawnych. Należy wobec tego zaznaczyć, że w dysertacji, gdy jest mowa o poszczególnych aspektach działania Policji w stanach nadzwyczajnych, często jest używane pojęcie *sytuacja kryzysowa* z uwagi na brak na gruncie policyjnym zarówno przepisów, jak i procedur odnoszących się wyłącznie do działania w stanach nadzwyczajnych. Na potrzeby prowadzonych badań przyjęto zatem, że przez sytuację kryzysową, wymagającą podjęcia przez Policję szczególnych form działania, należy rozumieć każde niebezpieczeństwo mogące spowodować zagrożenie życia i zdrowia ludzi lub mienia, a także dla bezpieczeństwa i porządku publicznego, charakteryzujące się możliwością utraty kontroli nad przebiegiem wydarzeń albo eskalacji zagrożenia, do przeciwdziałania lub likwidacji, których niezbędne jest użycie większej liczby policjantów, w tym zorganizowanych w oddziały lub pododdziały Policji, w tym uzbrojone. Do sytuacji kryzysowych należy zaliczyć także wprowadzenie jednego z trzech

¹³ Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. *o stanie klęski żywiołowej*, DzU z 2002 r., nr 62, poz. 558, z późn. zm.

¹⁴ Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. *o stanie wyjątkowym*, DzU z 2002 r., nr 113, poz. 985, z późn. zm.

konstytucyjnie określonych stanów nadzwyczajnych¹⁵.

Trudno nie zgodzić się ze stanowiskiem W. Kawki¹⁶, że naganne jest formułowanie opinii na temat funkcjonowania policji, nawet takich, które zmierzałyby do teoretycznego scharakteryzowania policji i istoty jej działania, w oderwaniu od stosownych postanowień prawa pozytywnego. Policja, jako instytucja prawna, nie powinna być inaczej badana i oceniana, aniżeli na drodze i w kontekście norm prawnych do niej odnoszących się¹⁷. Stąd też w trakcie procesu badawczego dokonano analizy aktów prawnych, regulujących kwestie dotyczące działania Policji w sytuacjach kryzysowych, tj. w warunkach katastrofy naturalnej i awarii technicznej oraz w czasie innych zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu ludzi i środowiska, a także w razie zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub zakłócenia porządku publicznego, gdyż obecnie nie ma aktów prawnych, które konstytuowałyby działanie Policji w stanach nadzwyczajnych. Przedmiotem analizy były również przepisy regulujące sferę przygotowań obronnych Policji. Jak zaznaczono wyżej, mimo braku regulacji prawnych, w których bezpośrednio określono by rolę i miejsce Policji oraz jej zadania w stanach nadzwyczajnych, to należy przyjąć, iż rozwiązania opracowane na wypadek sytuacji kryzysowych będą miały zastosowanie w przypadku proklamowania stanu nadzwyczajnego. Stany nadzwyczajne stwarzają największe zagrożenie dla wolności i praw człowieka i obywatela. Stąd też, aby mieć pewność, że w określonej sytuacji prowadzone czynności są dopuszczalne lub nie nastąpiło nadużycie uprawnień i naruszenie praw człowieka, niezwykle ważna jest znajomość standardów praw obywatelskich i procedur mogących je, nawet w najmniejszym stopniu, ograniczyć. Policja, realizując swoje ustawowe zadania, przede wszystkim w zakresie ochrony bezpieczeństwa ludności oraz zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego, w czasie proklamowania jednego z trzech konstytucyjnych stanów nadzwyczajnych szczególnie jest narażona na możliwość ingerencji w sferę praw obywatelskich, czego przykładem mogą być działania podejmowane przez Milicję Obywatelską podczas jedyne w powojennej polskiej historii stanu nadzwyczajnego – stanu wojennego w 1981 r. W związku z tym zaistniała konieczność prowadzenia badań, efektem których jest praca naukowa, która w sposób systemowy i kompleksowy przedstawia problematykę działania polskiej Policji w stanach nadzwyczajnych.

Jednym z celów nauki jest dążenie do poznania obiektywnej prawdy o rzeczywistości, zaspokojenie ludzkich potrzeb poznawczych oraz polepszanie działań praktycznych ludzi¹⁸. Idąc dalej, „[...] praca twórcza polega przeważnie na wynajdywaniu lub na ustalaniu nowych połączeń między już znanymi zjawiskami, rzeczami, częściami tychże, lub między znanymi pojęciami, lub innymi odzwierciedleniami zjawisk”¹⁹, przy czym im więcej nowych składników i połączeń, tym dana praca ma bardziej charakter twórczy. Efektem każdej twórczej pracy jest „[...] jakieś dzieło, to znaczy obiektywny wynik”²⁰, będący uprzedmiotowionym czynem człowieka tworzącego. W tym przypadku jest

¹⁵ Por. Sytuacja kryzysowa to „zespół okoliczności zewnętrznych i wewnętrznych wpływających na dany układ (system) w ten sposób, iż zaczyna się w nim i jest kontynuowany proces zmienny, w rezultacie, czego dochodzi do zachwiania równowagi, a następnie jej przywrócenia dzięki podjętym środkom regulacji (nadzwyczajne działania)” (źródło: W. Kitler, *Teoretyczny problem czy problematyczna teoria?*, na: <http://www.straz.gov.pl>, dostęp: 11.01.2011 r.); sytuacja kryzysowa to „sytuacja wpływająca negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znaczących rozmiarach lub środowiska, wywołująca znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej, ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków” (źródło: ustawa z dnia 17 lipca 2009 r. o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym, DzU z 2009 r., nr 131, poz. 1073).

¹⁶ Szerzej: W. Kawka, *Policja w ujęciu historycznym i współczesnym*, Wilno 1939, s. 44 – 45.

¹⁷ M. Mączyński, *Policja Państwowa...*, s. 102.

¹⁸ Zob. J. Ratajewski, *Elementy naukoznawstwa i główne kierunki rozwoju nauki europejskiej*, Wyd. Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 1993, s. 13.

¹⁹ J. Pieter, *Praca Naukowa*, Wydawnictwo „Śląsk”, Katowice 1960, s. 22.

²⁰ Tamże, s. 22.

to niniejsza praca naukowa. Cechą zmienną pracy naukowej jest m.in. konstrukcja pojęć, opartych na naukowym odzwierciedleniu bytu. Jak podkreśla W. Kitler: „[...] W nauce nie ma miejsca dla uzasadniania praktycznych poczynań ani dla „fotografowania” rzeczywistości, włącznie z przenoszeniem pojęć stosowanych w praktyce, jako obowiązujących do teorii naukowej”²¹, gdyż „[...] w nauce chodzi m.in. o czystość wykładu danej teorii (poprawność semantyczną i logiczną, konsekwencję wywodów od początku do końca), w praktyce zaś nazwy pewnych zjawisk już od dawna stoją w sprzeczności z ich obecnym znaczeniem semantycznym lub znaczeniem treści (zjawisk, stanów rzeczy), których dotyczą”²², stąd też w pracy dokonano m.in. analizy pojęć, opracowanych na potrzeby organizacji działania Policji w sytuacjach kryzysowych, proponując ich uzupełnienie bądź przedstawiając nowe klasyczne ujęcie aktualnie obowiązujących definicji.

Na wyniki badań dodatkowo miało wpływ zarówno piętnastoletnie doświadczenie zawodowe autora związane m.in. z dowodzeniem pododdziałami zwartymi Policji w warunkach sytuacji kryzysowych, gdyż niewątpliwie „[...] uzależnienie efektywności pracy naukowej od jakości przygotowania specjalistycznego jest faktem bezspornym”²³, jak również działalność naukowo – badawcza, stanowiąca podstawę do wskazania możliwości wykorzystania wymienionych doświadczeń w określeniu kierunków doskonalenia działania Policji w stanach nadzwyczajnych.

Zasadniczym warunkiem podejmowania wszelkich badań naukowych jest wyraźne określenie problemu badawczego, celu pracy i hipotezy roboczej. Dopiero wówczas można rozpocząć badania, które przyniosą nam pożądany i planowy efekt w postaci rozwiązania problemu badawczego, gdyż bez precyzyjnie sformułowanego problemu badawczego i celu każde badanie skazane jest na niepomyślny wynik. Ustalenie problemu badawczego stanowi zatem zasadnicze i logicznie pierwsze zadanie z obrębu zadań, należących do szeroko pojętej metody naukowej. Warto w tym miejscu przywołać Arystotelesa, według którego metoda naukowa to umiejętności praktyczne wpływające u ludzi z doświadczenia, które jest poznanem poszczególnych przypadków. Z kolei wiedza jest poznanem ogółu.

Mając na uwadze twierdzenie, że problem badawczy jest „[...] subiektywnym odzwierciedleniem obiektywnych braków w danej nauce”²⁴, problem badawczy przyjął następującą treść: **czy polska Policja jest przygotowana do działania w stanach nadzwyczajnych oraz w jakim kierunku powinno zmierzać doskonalenie aktualnych rozwiązań prawnie – organizacyjnych w zakresie działania Policji w stanach nadzwyczajnych?**

Warunkiem rozwiązania tak określonego problemu było udzielenie odpowiedzi na poniższe pytania szczegółowe: Jakie elementy wpływają na sprawność działania? Jak przedstawia się dotychczasowy i obecny stan rozwiązań prawnych w przedmiocie organizacji działania państwa w stanach nadzwyczajnych? Jakie wnioski wypływają z doświadczenia Policji Państwowej i Milicji Obywatelskiej w zakresie przygotowania do działania w sytuacjach kryzysowych? Jaki jest obecny stan rozwiązań prawnych i organizacyjnych w zakresie przygotowania Policji do działania w sytuacjach kryzysowych, w tym w stanach nadzwyczajnych? Jakie zadania będzie realizować Policja w stanach nadzwyczajnych? W jakim kierunku powinny zmierzać zmiany prawne i organizacyjne w zakresie przygotowania Policji do działania w stanach nadzwyczajnych?

Tak sformułowany główny problem badawczy, określający jakość i rozmiar pewnego braku w dotychczasowej wiedzy wyznaczył cel i granice niniejszej dysertacji.

²¹ W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP...*, s. 14.

²² Tamże, s. 15.

²³ J. Pieter, *Praca Naukowa...*, s. 43.

²⁴ Tamże.

Mając powyższe na uwadze, celem prowadzonych badań było: **przedstawienie obecnego stanu rozwiązań prawno – organizacyjnych w przedmiocie działania polskiej Policji w stanach nadzwyczajnych oraz określenie kierunków doskonalenia działania Policji w tych stanach, w oparciu o dotychczasowe i aktualne rozwiązania oraz w oparciu o stan wiedzy naukowej.**

Dążąc do rozwiązania tak postawionego głównego problemu badawczego oraz osiągnięcia celu badań przyjęto, że przedmiotem prowadzonych badań będzie organizacja działania polskiej policji w sytuacjach kryzysowych.

Mając na celu skuteczne zorganizowanie i prowadzenie badań oraz dokumentowanie ich wyników postawiono następującą hipotezę roboczą, której weryfikacja powinna potwierdzić lub zaprzeczyć przewidywany wynik badań, mianowicie: **Polska Policja, wykonując swoje ustawowe zadania w zakresie ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego, będzie miała również obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa oraz utrzymywania porządku publicznego w czasie stanów nadzwyczajnych. Przewidziane przez nią do realizacji zadania nie będą natomiast w sposób zasadniczy odbiegać od tych, które są typowe dla normalnych warunków funkcjonowania państwa, a różnić je będzie jedynie natężenie i dynamika. Brakuje jednakże regulacji prawnych, które jednoznacznie określałyby rolę i miejsce Policji w stanach nadzwyczajnych. Jeżeli zatem przygotowanie polskiej Policji do działania w stanach nadzwyczajnych zostanie oparte na procedurach osadzonych na podstawach prawnych oraz wnioskach wypływających z doświadczenia w tym zakresie, to wówczas dalsze doskonalenie obecnych rozwiązań będzie czynić je bardziej skutecznymi i wolnymi od błędów oraz umożliwi płynne przejście struktur policyjnych od funkcjonowania w normalnych warunkach do działania w stanach nadzwyczajnych.**

Tak sformułowana hipoteza robocza wytyczyła drogę postępowania w procesie badawczym i umożliwiła określenie szczegółowej procedury badawczej. Cykl badań został podzielony na swoiste fazy, utożsamiane z głównymi składnikami metody naukowej, których cel został precyzyjnie określony. Trzeba zaznaczyć, że w prowadzonych przez autora od 2008 r. badaniach, ewolucji ulegały zarówno ich założenia, jak również formułowany problem i hipoteza. Generalnie jednak proces badań był skierowany na poszukiwanie zmian w organizacji działania Policji w stanach nadzwyczajnych, które wpłynęłyby na zwiększenie skuteczności i efektywności podejmowanych działań. W wyniku prowadzonych konferencji bądź uczestnictwa w nich weryfikowana była hipoteza robocza oraz poglądy autora w obszarze dotychczasowego stanu wiedzy, w porównaniu do hipotez i założeń innych uczestników. Kierując się potrzebą poszukiwania różnych form weryfikacji prezentowanych wyników badań, poddawano je konfrontacji z opiniami innych teoretyków i praktyków, w tym policyjnych, prezentując założenia m.in. na łamach „Kwartalnika Policyjnego”, „Śląskiej Policji”, zeszytów naukowych uczelni wyższych oraz w innych opracowaniach. Pozwoliło to uzyskać nie tylko krytyczny osąd innych, ale umożliwiło autorowi krytyczną ocenę własnych wniosków. Bardzo istotne okazały się również badania naukowe prowadzone przez uczelnie wyższe, w których autor uczestniczył.

W badaniach stosowano podejście holistyczne, traktując zjawiska i sytuacje w sposób całościowy. Ponadto 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; określenia 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 oraz 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 się²⁵.

Niniejsza dysertacja dotyczy złożonych zagadnień z obszaru bezpieczeństwa narodowego. Jak wcześniej zasygnalizowano, trudno jest rozpatrywać bezpieczeństwo publiczne jako dziedzinę bezpieczeństwa narodowego bez dostrzegania związków i zależności z pozostałymi dziedzinami bezpieczeństwa, stąd też podejmowane zagadnienia oraz przedstawione propozycje przyniosą pożądane efekty tylko wówczas, jeżeli zostaną wygenerowane rozwiązania systemowe. Kwestia ta miała także wpływ na ostateczny kształt dysertacji oraz prezentowane wyniki badań. W wielu przypadkach przed ukazaniem specyfiki rozwiązań w wymiarze policyjnym, akcent kładziono na kwestie o wymiarze ogólnym, dążąc tym samym do wykazania, że podejmowane zagadnienia stanowią integralną część rozwiązań narodowych.

Praca składa się z pięciu rozdziałów, poprzedzonych wstępem i zwięzonym zakończeniem. Integralną jej część stanowi bibliografia.

Przyjmując założenie, że wiedza poprzedza działanie, rozdział pierwszy stanowiący podwaliny dla dalszych rozważań został poświęcony naukowym podstawom działania. W pierwszej części rozdziału zajęto się teorią działania pod kątem badania struktury i szczegółowych rodzajów zachowania się człowieka, przeprowadzając analizę istotnych składników działania prostego i złożonego. Podejmując problematykę działania nie można pominąć kwestii dotyczących jego sprawności, czym zajmuje się prakseologia, będąca dziedziną badań naukowych ustalającą najszerze uogólnienia odnoszące się do wszelkiego świadomego i celowego działania ludzkiego, zwłaszcza racjonalności, skuteczności i efektywności jego metod. Jej zadaniem jest m.in. naukowe badanie warunków sprawności działania. Tymże zagadnieniom został poświęcony kolejny fragment niniejszego rozdziału. Mając na uwadze z kolei przedmiot badań, ważne miejsce w rozdziale pierwszym stanowią badania nad działaniem zbiorowym, gdyż w stanach nadzwyczajnych kluczową rolę odgrywają zwarte oddziały Policji.

W rozdziale drugim przedstawiono prawne aspekty stanów nadzwyczajnych w Polsce. Analiza obecnych rozwiązań prawnych została poprzedzona wyjaśnieniem pojęcia stany nadzwyczajne oraz prezentacją polskich regulacji prawnych w ujęciu historycznym. Punktem wyjścia do dalszych rozważań było określenie znaczenia pojęcia stany nadzwyczajne oraz dokonanie ich typologii, przy czym zarówno w krajowym ustawodawstwie, jak i w literaturze przedmiotu można spotkać się z określeniem stany szczególnego zagrożenia. Ważną część drugiego rozdziału stanowi analiza regulacji prawnych w przedmiocie stanów nadzwyczajnych okresu II RP i PRL. Warto zaznaczyć, iż historyczne podejście do stanów nadzwyczajnych w polskim porządku prawnym było odzwierciedleniem charakteru zagrożeń mogących wówczas wystąpić. Kolejna część niniejszego rozdziału została poświęcona obecnym regulacjom prawnym, zawierającym zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela, tryb wprowadzenia i zniesienia oraz zasady działania organów władzy publicznej w czasie stanu wojennego, wyjątkowego i klęski żywiołowej.

W rozdziale trzecim przedstawiono Policję w ujęciu prawnym – organizacyjnym. Stąd też, w kontekście podjętego zagadnienia, rozważania rozpoczęto od genezy, a następnie określenia znaczenia terminu policja²⁶. W dalszej części rozdziału określono miejsce Policji

²⁵ Szerzej: P. Sienkiewicz, *Podstawy Teorii Systemów*, AON, Warszawa 1993, s. 63 – 65.

²⁶ Z pozycją prawnoustrojową większości podmiotów administracji publicznej, w tym służb, do zakresu działania których należy prowadzenie spraw z dziedziny bezpieczeństwa publicznego, ściśle wiąże się również zagadnienie policji administracyjnej, przy czym w niniejszym podrozdziale, w kontekście przedmiotu prowadzonych badań, wyjaśniono jedynie ogólne znaczenie terminu policja.

w systemie bezpieczeństwa narodowego RP, wynikające z jej przeznaczenia oraz zadań zawartych w ustawie z dnia 6 kwietnia 1990 r. o *Policji* oraz dokonano analizy struktury organizacyjnej pod kątem zadań realizowanych przez jednostki i komórki organizacyjne Policji w warunkach sytuacji kryzysowej. W końcowej części rozdziału ukazano formy organizacyjne działań policyjnych stosowane w trakcie realizacji zadań związanych z obsługą sytuacji kryzysowych, ze zwróceniem szczególnej uwagi na rolę dowodzenia w tych działaniach.

W rozdziale czwartym zaprezentowano wyniki badań dotyczące aspektów historycznych w odniesieniu do działania polskiej policji w stanach nadzwyczajnych. Przedstawiono organizacyjno – prawne aspekty działania Policji Państwowej oraz Milicji Obywatelskiej w warunkach zagrożenia. Ponadto ukazano działanie Milicji Obywatelskiej w czasie stanu wojennego w 1981 r., przy czym celem prowadzonych badań było zwrócenie uwagi na formy działania, a nie ocena zasadności podejmowanych przedsięwzięć. Koncentrowano się na rozważaniu możliwości przejęcia przez Policję wybranych rozwiązań obowiązujących w Policji Państwowej i Milicji Obywatelskiej w przedmiocie działania w sytuacjach kryzysowych, stąd też wnioski z rozdziału czwartego stanowiły m.in. podstawę do określenia kierunków doskonalenia Policji, w oparciu o doświadczenia wymienionych formacji, które zostały przedstawione w kolejnym rozdziale.

W ostatnim rozdziale dokonano natomiast analizy obowiązujących rozwiązań prawno – organizacyjnych funkcjonujących w Policji w zakresie działania w warunkach sytuacji kryzysowej, gdyż należy po raz kolejny podkreślić, że obecnie nie ma regulacji prawnych, które w sposób jednoznaczny precyzowałyby rolę i miejsce Policji w stanach nadzwyczajnych. Przedstawienie obecnych rozwiązań zostało poprzedzone określeniem wyzwań stojących przed polską Policją. W ostatniej części rozdziału, na podstawie analitycznych wniosków z przeprowadzonych badań, zaprezentowano kierunki doskonalenia działania Policji w stanach nadzwyczajnych.

Należy podkreślić, że niniejsza dysertacja pod względem metodologicznym jest próbą usystematyzowania wyników badań własnych, obejmujących realizację przedsięwzięć badawczych. Jednocześnie ma prowadzić czytelnika od spraw ogólnych do konkretnych propozycji rozwiązań. Intencją autora rozprawy było również stworzenie czytelnikowi możliwości uczestniczenia w procesie dochodzenia do przedstawianych w rozprawie wniosków i wyników badań.

Obecnie nowe prawdy naukowe, nowe hipotezy czy też teorie naukowe są wartościowe nie tylko dla samej satysfakcji uczonego, ile przede wszystkim, ze względu na zawarte w nich możliwości, dla podniesienia poziomu życia społecznego w każdym obszarze ludzkiego bytu. Ponadto, zarówno wydarzenia, których Polska jest aktywnym uczestnikiem, mające miejsce po 1989 r., jak również zmieniający się charakter współczesnych zagrożeń powodują, że „praktyka bezpieczeństwa narodowego oczekuje silnego wsparcia teoretycznego dla doskonalenia organizacji działań państwa w tej materii”²⁷, a celem niniejszej pracy jest m.in. wsparcie teoretyczne dla działania Policji w stanach nadzwyczajnych.

²⁷ W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP...*, s. 11.

1. NAUKOWE PODSTAWY DZIAŁANIA

1.1. Teoretyczne aspekty ludzkiego działania

Fundamentalnym pojęciem prakseologicznym jest działanie, rozumiane jako dowolne zachowanie zmierzające do określonego celu. Zatem działanie to celowe zachowanie człowieka. Można postawić też tezę, że działanie to: zrealizowana wola, przekształcona w czyn; dążenie do określonego celu; zamierzona reakcja podmiotu na bodźce i okoliczności zewnętrzne.

Celem działania jest stan rzeczy, który będąc pod jakimś względem cenny dla działającego, wyznacza kierunek i strukturę jego działania. Warto zaznaczyć, że ściśle określenie celu działania, pomimo swojej użyteczności, nie zawsze jest w pełni możliwe, co wynika z trojkiego rodzaju hierarchii celów: czasowej; zależnej od przedziału, w jakim rozpatrujemy działanie; zależnej od doniosłości, dla jednostki działającej, różnych celów, które wyznaczają jej działanie²⁸. O układzie czasowym hierarchii celów mówimy wówczas, gdy dla zrealizowania celu dalszego trzeba najpierw zrealizować cele bliższe. Powstaje wówczas tzw. łańcuch celów, na który składa się hierarchia celów pośrednich, tzn. środków działania i celu końcowego. W drugiej z wymienionych hierarchii celów można wyróżnić kilka celów szczegółowych, tj.: cele całej organizacji; cele partykularne zespołów oraz cele indywidualne. Trzeci rodzaj hierarchii celów wynika z ich wielości. Wyróżnia się tutaj: cel główny, który stał się motywem podjęcia działania, cele uboczne oraz nie zamierzone lub zamierzone skutki działania, nie będące jeszcze celami. Skutki działania mogą być oceniane pozytywnie bądź negatywnie. Pozytywnie oceniane skutki działania to inaczej tzw. wynik użyteczny, na który składają się realizacja celu głównego i zamierzonych celów ubocznych oraz „pozytywne niespodzianki”, tj. niezamierzone, pozytywne skutki uboczne działania. Negatywnie oceniane skutki działania to po prostu koszty działania. Inaczej mówiąc, wszelkie „ofiary” poniesione dla osiągnięcia celu. Koszty działania dzielimy z kolei na koszty, które faktycznie wpłynęły na wynik użyteczny i były niezbędne do osiągnięcia celu działania oraz na straty. Straty rozumiane jako koszty, które zostały poniesione, ale nie były nieodzowne do osiągnięcia wyniku użytecznego, można podzielić natomiast na straty nieuniknione i marnotrawstwo. Straty nieuniknione to takie, których przy danym stanie wiedzy nie można było uniknąć, a marnotrawstwo to straty, którym można było zapobiec. Podsumowując, wiedza na temat struktury skutków działania posiada duże zastosowanie praktyczne zarówno na etapie projektowania pracy, jak również w trakcie analizy realizacji dzieła. Powstaje jednocześnie możliwość dokonania analizy korzyści działania²⁹.

Cele można klasyfikować według różnych, przyjętych kryteriów. Według B. Kaczmarka i C. Sikorskiego cele można dzielić ze względu na:

- udatność działania – cele główne i uboczne;
- spontaniczność wyboru – własne i zadane;
- hierarchię – końcowe i pośrednie;
- zakres – indywidualne, partykularne, instytucjonalne;
- zgodność – niesprzeczne, konkurencyjne, alternatywne;
- stopniowalność – stopniowalne, niestopniowalne;
- czas realizacji – długookresowe, średniookresowe, krótkookresowe³⁰.

Człowiek, który działa, wybiera cel i podejmuje przedsięwzięcia mające na celu jego realizację, przy czym z dwóch celów, których nie może zrealizować jednocześnie, wybiera jeden, a odrzuca drugi. Działanie polega zatem zawsze na przyjęciu czegoś i rezygnacji

²⁸ W. Kieżun, *Podstawy organizacji i zarządzania*, Książka i Wiedza, Warszawa 1977, s. 39.

²⁹ Tamże, s. 39 – 45.

³⁰ B. Kaczmarek, B. Sikorski, *Podstawy zarządzania*, Absolwent, Łódź 1996, s. 52 – 54.

z czegoś innego. Istotne w działaniu człowieka nie jest to, co mówi o planowanych, niezrealizowanych działaniach, lecz jego zachowanie się.

Cel też sugeruje wybór środków, czyli przedmiotów, na których ześrodkowuje się nasze działanie ze względu na postawiony cel. Z natury zatem środek jest podporządkowany celowi, a równocześnie w pewnym stopniu także temu, kto działa. Nie może być inaczej, skoro ten, kto działa, posługuje się środkami, aby osiągnąć postawiony cel.

Działanie jest zatem procesem złożonym, którego najmniejszą nierozkładalną częścią jest *czyn prosty* wywołany przez sprawcę zdarzenia jednym impulsem dowolnym (świadomym lub nieświadomym), tj. najprostszym elementem zachowania, stanowiącym przyczynę tego zdarzenia³¹. Mając na uwadze powyższe, należy przyjąć, że działającym może być tylko człowiek.

Warto w tym miejscu przybliżyć kwestie rozumienia terminu *czyn*, stąd też dla wyróżnienia podstawowych odmian znaczeniowych tego słowa należy zwrócić uwagę na zmieniające się elementy w treściach z nim związanych. W określonych przypadkach utożsamia się pojęciowo *czyn* z wszelkim zachowaniem człowieka, tzn. ze stanami bądź zmianami układów czyjegoś ciała, bez rozpatrywania czy są one w odpowiednim sensie dowolne, przeciwstawiając tym samym *czyn* i *myśl*. Częściej jednak słowo *czyn* jest używane w odniesieniu do jakiegoś postąpienia lub rozłożonego w pewnym okresie czasu postępowania, tj. w odniesieniu do takiego zachowania, które uważane jest za zachowanie dowolne. W pierwszym przypadku mówimy o zachowaniu, w drugim natomiast o postępowaniu. Należy również zwrócić uwagę na pojmowanie *czyny*, jako czyjegoś zachowania rozpatrywanego w sposób wyłącznie wyjątkowy – bezskutkowy, kiedy to przedmiotem zainteresowania jest jedynie określony czyjś ruch lub bezruch w określonym odcinku czasu, w odróżnieniu od czynu rozpatrywanego jako zachowanie skutkowe, tj. zachowanie prowadzące do utrzymania bądź zmiany jakiś stanów rzeczy. Przy każdym z omówionych dotychczas sposobów rozumienia *czyny* pojawia się pytanie, czy słowo to odnoszone ma być do jakiegoś, zazwyczaj złożonego zespołu czyichś zachowań, czy też do poszczególnych czynności, zachowań rozpatrywanych jako pewna całość, nierozkładana na składniki prostsze. Spotkać się można również z tendencją terminologiczną do określenia mianem *czyny* jedynie aktywnego działania, z tym że słowo to bywa odnoszone również do zaniechania działania w określonej dziedzinie, gdyż działanie to nie tylko czynienie czegoś, ale również zaniechanie tego, co można byłoby zrobić. W ujęciu prakseologicznym rozmyślnie niedziałanie jest także celowym zachowaniem się. Zatem, działaniem jest także powstrzymanie się od ingerowania w funkcjonujący system sterowany dopóki działa on zgodnie z celami organizacji.³² Mając na uwadze, że prakseologia to ogólna teoria sprawnego działania, to wynika z tego, że prakseologia zajmuje się dosiekaniem zasad i formułowaniem ogólnych zasad, mogących mieć zastosowanie do wszelkich czynności, a nie sposobami wykonywania poszczególnych czynności. Przedstawione przykładowo różnice co do elementów treści przypisywanej *czynowi* nie wyczerpują oczywiście katalogu odmian znaczeniowych tego słowa³³.

Można wyróżnić m.in. działania o charakterze zachowawczym, zapobiegawczym, konstrukcyjnym oraz destrukcyjnym. Pierwsze z wymienionych, działania zachowawcze występują wówczas, jeżeli jakiś element istniejącego w danym odcinku czasu stanu rzeczy zniknąłby, gdyby nie zostały podjęte odpowiednie działania, np. uległby przerwaniu wał przeciwpowodziowy, gdyby nie podjęto działań mających na celu uszczelnienie uszkodzonych miejsc. Działania zapobiegawcze występują natomiast wtedy,

³¹ T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, wyd. VI, Warszawa 1975, s. 27.

³² A. Czermiński, M. Grzybowski, K. Ficoń, *Podstawy organizacji i zarządzania „Wyższa Szkoła Administracji i Biznesu w Gdyni”*, Gdynia 1999, s. 62.

³³ Szerzej: Z. Ziemiński, *Analiza pojęcia czyny*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1972, s. 30 – 39.

gdy w istniejącym stanie rzeczy powstałby nowy element, gdyby temu nie przeciwstawiło się odpowiednie działanie, np. nastąpiłoby zalanie terenu, gdyby nie podjęto działań prowadzących do umacniania wałów przeciwpowodziowych. Można postawić tezę, że w wyniku obu działań, tj. zachowawczych i zapobiegawczych, na skutek podjętych czynności początkowy i końcowy stan rzeczy jest taki sam, gdyby zaś nie wystąpiło owo działanie, to końcowy stan rzeczy, w rozważanym odcinku czasu, byłby odmienny od początkowego. O działaniu konstruktywnym mówimy, gdy bez tego działania, w niezakłóconym przez nie toku zdarzeń, nie powstałby pewien nowy stan rzeczy w danym układzie, np. działania konstrukcyjnego dokonuje ten, kto sypie wał, który bez tej ingerencji nie powstałby w tym układzie. Z kolei działanie destrukcyjne występuje wtedy, gdy coś nie zniknęłoby samorzutnie i trwałoby nadal, gdyby nie określone działanie człowieka, np. na skutek działania człowieka powstaje wyrwa w wale przeciwpowodziowym i w efekcie następuje zalanie terenu.³⁴

Z punktu widzenia stopnia zorganizowania działania można wyróżnić: działania indywidualne, działania zbiorowe i działania zespołowe. O działaniu indywidualnym mówimy wówczas, jeżeli określone czynności wykonuje jedna osoba w warunkach nie wymagających współdziałania innych ludzi. Z działaniami zbiorowymi mamy do czynienia z kolei wtedy, gdy w tym samym czasie i miejscu różne osoby wykonują z osobna czynności, prowadzące do uzyskania zamierzonego celu, przy czym są to czynności samodzielne, nie wymagające podziału pracy. Natomiast działania zespołowe to działania, w trakcie których grupa osób wykonuje określone czynności, mające łącznie doprowadzić do osiągnięcia ustalonego celu. Istota działań zespołowych sprowadza się do tego, że między czynnościami realizowanymi przez poszczególne osoby zachodzą określone współzależności, a na cel główny składają się cele indywidualne. W działaniach zespołowych dodatkowo musi wystąpić podział pracy zarówno ze względu na jej rodzaj, jak i podział na pracę kierowniczą i wykonawczą. Musi wobec tego istnieć organizacja i zespół, czyli jednostki wykonujące pod wspólnym kierownictwem określone prace zmierzające do osiągnięcia postawionego celu. Zatem działanie zespołowe jest działaniem wielopodmiotowym, nie stanowi ono jednak zwykłej sumy działań jednopodmiotowych, lecz tworzy określoną strukturę, w której działania jednopodmiotowe są powiązane w odpowiednie spłoty działań³⁵.

Warto również odnieść się do poglądów L. von Mises'a, zgodnie z którymi ludzkie działanie jest przedmiotem zainteresowania zarówno prakseologii, jak i historii, która zajmuje się gromadzeniem i porządkowaniem wszelkich danych odnoszących się do ludzkiego działania, a płynących z empirii. Jej badania skupiają się bowiem na znanych działaniach i obejmują nieskończone bogactwo człowieczych dążeń oraz działalności indywidualnych ludzi wraz z ich nieplanowymi, swoistymi lub niespotykanymi konsekwencjami. Historia skupia się na ideach kierujących ludzkimi działaniami i efektach tych działań, a „[...] W polu jej zainteresowań mieszczą się wszelkie aspekty ludzkich działań. Obok historii ogólnej istnieje historia dotycząca poszczególnych zagadnień, takich jak polityka, wojskowość, idee, filozofia, gospodarka, technika, literatura, nauka, religia, moralność i obyczaje oraz wiele innych dziedzin życia. (...) Badania historyczne dają człowiekowi mądrość i pewne rozeznanie, ale nie dają mu wiedzy ani umiejętności, które mógłby wykorzystać wykonując konkretne zadanie”³⁶. Z kolei przedmiotem badań prakseologii jest ludzkie działanie, wszelkie zaś zewnętrzne, przypadkowe i jednostkowe sytuacje towarzyszące konkretnym

³⁴ Tamże, s. 70 – 72.

³⁵ *Podstawy Zarządzania. Przedsiębiorstwo na progu XXI wieku*, red. B. Olszewska, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Wrocław 2004, s. 13.

³⁶ L. von Mises, *Ludzkie działanie. Traktat o ekonomii*, tłum. W. Falkowski, Instytut Ludwiga von Misesa, Warszawa 2007, s. 33.

działaniom nie mają dla niej znaczenia, gdyż poznanie prakseologiczne ma charakter czysto formalny i ogólny, o czym będzie w kolejnym podrozdziale.

Podsumowując, teoria działania bada strukturę i szczegółowe rodzaje zachowania się człowieka, poprzez prowadzenie pomiarów i analiz istotnych składników działania prostego i złożonego. Podkreślić przy tym należy, że różnica między teorią działania a teorią systemów sprowadza się przede wszystkim do tego, że ta pierwsza bada pojedyncze i złożone działania na bazie istniejących już zjawisk, a „[...] teoria systemów poszukuje natomiast wzorców idealnych i prognostycznych oraz wzorców technologicznie dających się zrealizować”³⁷. W potocznym rozumieniu pojęcie działania oznacza funkcjonowanie, wywoływanie zmian, utrzymywanie stanu rzeczy, a zarazem oddziaływanie. W ujęciu prakseologicznym działanie definiowane jest zaś jako zachowanie się umyślne, tzn. celowe, które oznacza wywieranie pewnego nacisku, jakim jest dowolny impuls przez sprawcę na obiekt, które w rezultacie staje się wytworem, zaś stan owego obiektu ma odpowiadać przyjętemu przez sprawcę celowi³⁸. Każde działanie daje się zawsze usprawnić, co znaczy, że można je pod jakimś względem wykonać lepiej, bez względu na stopień jego złożoności, o czym będzie szerzej w kolejnym podrozdziale.

1.2. Sprawność działania

W obecnych czasach, w zmiennym i złożonym otoczeniu, organizacje, w tym Policja, aby osiągnęły sukces muszą wykazać się wysoką sprawnością działania oznaczającą korzystanie z pojawiających się w otoczeniu szans. Sprawność działania oznacza zatem zdolność radzenia sobie ze zmianami, tworzenie relacji z partnerami zewnętrznymi zamiast dążenia do zachowania stabilności. Prakseologia (od grec. *praxis*³⁹) jest nauką, która wskazuje na sposoby ulepszania wszelkich działań⁴⁰.

Jako pierwszy pojęcia prakseologia na nazwanie nauki o sprawności działania, użył w 1882 r. Louis Bourdeau w książce *Theorie des Science*, przy czym przez prakseologię określał naukę o funkcjach. W 1890 r. Alfred Espinas w artykule *Les origines de la technologie* opublikowanym w *Revue Philosophique de la France et de l'Etranger*, stwierdził, że prakseologia to nauka o postępach wszelkich kunsztów, a przede wszystkim kunsztów użytecznych. Jednocześnie wyraził pogląd, że czynności praktyczne wymagają znajomości pewnych określonych reguł, stąd też prakseologia jako nauka o ogólnych zasadach i formach działania, powinna zajmować się klasyfikacją umiejętności praktycznych, śledzeniem ich rozwoju, jak i rozważaniem warunków i zasad skutecznego działania. W 1926 r. E. Ślücki

³⁷ *Organizacja i zarządzanie. Zarys problematyki*, red. A. Stabryła, J. Trzcieniecki, Akademia Ekonomiczna, Kraków 1986, s. 17.

³⁸ Tamże, s. 31.

³⁹ W j. polskim *praxis* bywa często niewłaściwie rozumiane jako praktyka lub doświadczenie. Grecki termin *praxis* wskazuje jednak na inny jego sens, który uwidocznia się dzięki analizie semantycznej źródłostowu. Spośród kilku znaczeń *praxis* do najważniejszych można zaliczyć: czynność, transakcja, sprawa, interes; działanie, czyn; czynność, sprawność; uzdolnienie praktyczne. Do tej samej grupy znaczeniowej zalicza się także takie wyrazy, jak: działacz, sprawca; zdalny do czynu, praktyczny; czynny, energiczny; pobudzający do czynu, dający energię; wykonalny. Elementem wspólnym tych określeń jest odniesienie do czynu czy działania człowieka jako specyficznej aktywności osobotwórczej. Z kolei w j. niemieckim pojęcie działanie wyraża termin *Handeln*, przy czym pojęcie to jest niejednoznaczne. Podstawowe sensory tworzą trzy grupy znaczeniowe: oddziaływanie, wywieranie wpływu; postępowanie; czynienie, robienie (*Tun, Praxis*). Z uwagi na wieloznaczność pojęcia niemiecki prakseolog D. Benner zastępuje *Handeln* rzeczownikiem *Praxis*, przy czym termin ten może odnosić się wyłącznie do czynności człowieka (źródło: D. Stępkowski, *(R)ewolucja prakseologiczna w myśleniu i działaniu pedagogicznym według Dietricha Bennera*, na: <http://www.seminare.pl/24/>, dostęp: 22.02.2013 r.).

⁴⁰ T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, Ossolineum, Wrocław – Warszawa – Kraków – Gdańsk 1973, s. 352.

użył słowa prakseologia w kategoriach nauki o umiejętnym działaniu, wskazując na potrzebę ogólnej teorii celowego działania. W Polsce za ojca prakseologii uznaje się Tadeusza Kotarbińskiego, autora m.in. *Traktatu o dobrej robocie*, po raz pierwszy opublikowanego w 1955 r.⁴¹, przy czym pierwszą publikacją z tego zakresu były *Szkice praktyczne*, które ukazały się już w 1913 r. Głównym przedmiotem badań Kotarbińskiego była stworzona przez niego prakseologia, czyli teoria sprawnego działania. Tak T. Kotarbiński pisał w autobiograficznym tekście na ten temat głównego przedmiotu jego badań: „[...] gdyby mnie jednak zapytano, co było i jest przedmiotem mojej głównej naukowej specjalizacji, nie tylko nauczycielskiej, lecz i badawczej, musiałbym wymienić nie logikę, lecz inną dyscyplinę – prakseologię”⁴². H. Stonert w jednym ze swoich artykułów napisał: „[...] wnikliwsza analiza prac wspomnianych autorów⁴³ poucza nas, że właściwym twórcą prakseologii jest T. Kotarbiński. To on z luźnych, rozproszonych w dziejach i w świecie refleksji nad sprawnością działania stworzył jednolity i zwarty system naukowy świadomy swego przedmiotu badania i zadań. To on dał temu naukowemu systemowi precyzyjny aparat pojęciowy, mogący być wzorem dla niejednej nauki. Prace wspomnianych autorów, nie pozostające w żadnej proporcji do dzieła Kotarbińskiego, nie wywarły wpływu; pozostały niezauważone, a dopiero działalność prakseologiczna Kotarbińskiego wyciągnęła je z lamusa zapomnienia”⁴⁴. Konieczność powstania prakseologii T. Kotarbiński upatrywał w braku, w ówczesnym systemie wiedzy, dyscypliny badawczej, która należycie pasjonowałaby się kwestiami usprawniania działań. Tak tłumaczył swoją motywację: „[...] uderzało mnie, że ustawicznie operujemy takimi pojęciami, jak czyn, sposób, metoda, wytwór (w których się opisuje różne elementy i postaci działania), albo takimi, jak dokładnie, starannie, zrećnie, marnotrawstwo, fuszer, tandeta (w których wypowiadamy oceny niejako techniczne różnych robót), i że żadna z wyodrębnionych specjalności naukowych nie zajmuje się specjalnie tymi pojęciami. A przecież powinna chyba powstać jakaś osobna nauka, która by właśnie dociekała warunków sprawnego działania w całej ogólności, w odniesieniu do wszystkich dziedzin aktywności ludzkiej”⁴⁵. Z kolei zdaniem D. Bennera „[...] Pojęcie prakseologii (teorii sprawnego działania) nie określa czegoś zasadniczo nowego, lecz odnosi się do kwestii sięgającej początków filozofii praktycznej, dotyczącej rozumowego uporządkowania całości ludzkiej praktyki”⁴⁶.

Rozkwit Polskiej Szkoły Prakseologicznej rozpoczyna się w latach 60. XX wieku, a centralnym ośrodkiem aktywności intelektualnej staje się Warszawa, gdzie funkcjonują placówki naukowe zajmujące się kwestiami natury prakseologicznej. Od 1958 r. działa, powołana przez T. Kotarbińskiego, Pracownia Ogólnych Problemów Organizacji Pracy Wydziału Nauk Społecznych Polskiej Akademii Nauk, przekształcana kolejno w: Zakład Prakseologii PAN, Zakład Badań Prakseologicznych i Systemowych Instytutu Organizacji i Kierowania PAN i Ministerstwa Nauki, Szkolnictwa Wyższego i Techniki, Zakład Prakseologii IOK PAN-MNSzWiT, Zakład Prakseologii i Naukoznawstwa Instytutu Filozofii i Socjologii WNS PAN, który po połączeniu w 1993 r. z Zakładem Logiki IFiS WNS PAN

⁴¹ B. Słowiński, *Podstawy sprawnego działania*, Wydawnictwo Uczelniane Politechniki Koszalińskiej, Koszalin 2008, s. 21.

⁴² T. Kotarbiński, *Obraz rozmyślań własnych*, [w:] T. Kotarbiński, *Drogi dociekań własnych. Fragmenty filozoficzne*, PWN, Warszawa 1986, s. 14.

⁴³ Autor miał na myśli: V. A. Espinasa, E. Shuckiego, A. Bogdanowa, G. Hosteleta.

⁴⁴ H. Stonert, J. Kurmał, *Zarys teorii organizacji i zarządzania*, PWE, Warszawa 1969, s. 490, cyt. za: A. Szpaderski, *Postulat prakseologii jako teorii podstawowej dla nauk organizacji i zarządzania. Przykłady zastosowań*, „Organizacja i Kierowanie” 2006, nr 2 (124), s. 5.

⁴⁵ T. Kotarbiński, *Obraz rozmyślań własnych*, [w:] T. Kotarbiński, *Drogi dociekań własnych. Fragmenty filozoficzne*, PWN, Warszawa 1986, s. 14.

⁴⁶ D. Benner, *Pedagogika ogólna*, przeł. M. Wojdak-Piątkowska, [w:] *Pedagogika*, red. B. Śliwowski, t. 1, *Podstawy nauk o wychowaniu*, Gdańskie Wydawnictwo Pedagogiczne, Gdańsk 2006, s. 122.

stworzył Zakład Logiki Języka i Działania IFiS WNS PAN. Fuzja ta formalnie oznaczała likwidację placówki prakseologicznej i jednocześnie instytucjonalne osłabienie polskiej prakseologii. Inną placówką powstałą w latach 60. XX w. była Katedra Teorii Organizacji i Zarządzania Wydziału Handlu Wewnętrznego Szkoły Głównej Planowania i Statystyki w Warszawie. Należy także zaznaczyć, że stolica była także miejscem, gdzie odbywały się pod przewodnictwem T. Kotarbińskiego oraz J. Zieleniewskiego słynne czwartkowe seminaria prakseologiczne w Sali Okrągłego Stołu w Pałacu Kultury i Nauki⁴⁷.

Warto w tym miejscu podkreślić, że do ważnych dokonań Polskiej Szkoły Prakseologicznej należy dodatkowo zaliczyć: metaprakseologię⁴⁸; wypracowanie i wprowadzenie precyzyjnej aparatury terminologicznej; stworzenie metodologii projektowania; opracowanie częściowej formalizacji pojęć prakseologicznych; rozwiniecie prakseologicznej teorii walki; badania patologii organizacyjnych; zapoczątkowanie i rozwój zagadnienia znaczenia etyki (sprawnym) działaniu człowieka, etc.

Analizując sprawność należy stosować zróżnicowane i praktyczne kryteria oraz miary umożliwiające kompleksową ocenę, przy czym „[...] Ich wybór jest zawsze sprawą decydenta. Ważne jest jednak, aby ocena sprawności dokonywana była na podstawie zestawu kryteriów i to takiego zestawu, który skojarzy całość efektów funkcjonowania instytucji”⁴⁹.

W prakseologii wyróżnia się zasadniczo dwa rodzaje sprawności: sprawność uniwersalną (każda wartość użyteczna z osobna) i sprawność syntetyczną (synteza wartości użytecznych), przy czym podstawowymi postaciami sprawności uniwersalnej są skuteczność, korzystność i ekonomiczność. Jak twierdzi T. Kotarbiński „[...] w sensie uniwersalnym termin sprawność jest nazwą ogólną każdego z walorów praktycznych”⁵⁰. Skuteczność oznacza umiejętność wyboru właściwych celów, dlatego też działanie skuteczne polega na wykonywaniu czynności prowadzących do osiągnięcia zamierzonych celów, przy czym w rezultacie działania skutecznego nie musi zostać osiągnięty cel główny, lecz wystarczy, że zostaną osiągnięte cele pośrednie, umożliwiające realizację celu głównego. Zatem „[...] skutecznym nazwiemy takie działanie, które prowadzi do skutku zamierzonego jako cel”⁵¹. Skuteczność można rozpatrywać w dwóch aspektach: jako skuteczność stopniowalną i skuteczność niestopniowalną. Skuteczność działania jest stopniowalna „[...] nawet w tych przypadkach, gdy żaden cel końcowy działania nie jest stopniowalny, byle by tylko na rozpatrywany przedział działania składały się fragmenty dające się wyróżnić ze względu na swoje cele pośrednie lub by prócz celu głównego występowały cele uboczne”⁵². Skuteczność działania jest natomiast niestopniowalna „[...] jedynie w takim przypadku, gdy w rozpatrywanym przedziale działania znajduje się tylko jeden elementarny (nierozkładalny) akt działania, a działanie to ma tylko jeden (oczywiście końcowy, główny i to niestopniowalny) cel”⁵³. W tym miejscu należy również zwrócić uwagę na efektywność działania. Problematyka efektywności⁵⁴, stanowiąca jedno z kluczowych zagadnień teorii

⁴⁷ A. Szpaderski, *Postulat prakseologii jako teorii podstawowej dla nauk organizacji i zarządzania. Przykłady zastosowań*, „Organizacja i Kierowanie” 2006, nr 2 (124), s. 6.

⁴⁸ Tj. filozofię prakseologii będącą zbiorem formułowanych w metajęzyku twierdzeń o twierdzeniach prakseologii i ich uzasadnianiu, pojęciach prakseologii, oraz odrębności przedmiotu prakseologii i jej zadań wobec innych dyscyplin naukowych.

⁴⁹ M. Czerna, *Organizacja przedsiębiorstw, część II: Metodologia zmian organizacyjnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1996, s. 19 – 20.

⁵⁰ T. Kotarbiński, *Walory praktyczne działania...*, s. 83.

⁵¹ Tamże, s. 74.

⁵² J. Zieleniewski, *Skuteczność*, [w:] J. Zieleniewski, *Organizacja zespołów...*, s. 243.

⁵³ Tamże.

⁵⁴ Zarówno w literaturze przedmiotu, jak i w języku potocznym funkcjonują różne dookreślenia efektywności, mówi się m.in. o: efektywności decyzji, efektywności działalności, efektywności działalności gospodarczej, efektywności ekonomicznej, efektywności finansowej, efektywności firmy, efektywności gospodarowania, efektywności inwestycji, efektywności kierowania, efektywności makroekonomicznej, efektywności

organizacji i zarządzania, jest w polskiej literaturze przedmiotu poruszana od blisko 40 lat. Pojęcie efektywności zostało prawdopodobnie zaczerpnięte przez polskich autorów z języka angielskiego od słowa *effectiveness*, gdzie leksykalnie znaczy to co zwykle określać się mianem skuteczności. Współcześnie w literaturze efektywność jest często rozumiana jako ekonomiczność, produktywność, rentowność, skuteczność, wydajność, etc. Podejmując problematykę efektywności trzeba zaznaczyć zarysowujący się brak stanowczości w sprawie relacji między pojęciem efektywności i pojęciem skuteczności. Zdaniem T. Kotarbińskiego „[...] interesujący jest stosunek pojęcia efektywności do pojęcia skuteczności, więc czy efektywność jest poszczególnym przypadkiem skuteczności, czy nie – bo jeżeli skuteczność to jest tylko stopień osiągnięcia celu, natomiast do skuteczności nie wchodzi skutki pozytywne, lecz przez cel nie przewidziane, w takim razie efektywność nie jest poszczególnym przypadkiem skuteczności, gdyż efektywność dotyczy przecież nie tylko zamierzonych efektów, ale w ogóle tych, które wypadły w konsekwencji, niezależnie od tego, czy je ktoś zamierzył, czy nie zamierzył, o ile tylko wypadły pozytywnie, a nie negatywnie”⁵⁵. Cechą wspólną efektywności i skuteczności jest zatem to, że obie te oceny są zorientowane na wyniki działania. Różnica polega natomiast na tym, iż w skuteczności chodzi, generalnie rzecz ujmując, o realizację celu zamierzonego, w przypadku efektywności z kolei będzie bardziej chodziło o osiągnięcie pozytywnych wyników, stąd też jeżeli wynikiem określonego działania będą produkty cenne, mimo iż niezamierzone, wówczas o działaniu takim możemy mówić jako o efektywnym. Każde działanie skuteczne jest zatem działaniem efektywnym, efektywne z kolei nie musi być skuteczne.

Drugą podstawową zasadą sprawności jest korzystność rozumiana jako różnica między wynikiem użytecznym a kosztami działania. Można przyjąć następujące warianty powiązań między skutecznością a korzystnością:

- działanie skuteczne, ale niekorzystne to takie działanie, które spowodowało niezamierzone skutki, oceniane negatywnie;
- działanie nieskuteczne, ale korzystne, tzn. cel nie został osiągnięty, ale skutki niezamierzone, pozytywnie oceniane, przekraczają wartość celu nie osiągniętego;
- działanie skuteczne i korzystne, będące przykładem działania sprawnego;
- działanie nieskuteczne i niekorzystne, tj. działanie niesprawne;
- działanie skuteczne doraźnie niekorzystne o odroczonej korzyściach, to takie działanie, którego doraźna niekorzyść po osiągnięciu celu zamienia się po pewnym czasie w korzyść⁵⁶.

Jak podkreśla J. Kurnał: „[...] pojęcie korzystności działania jest swoistego rodzaju uzupełnieniem pojęcia skuteczności działania, a ocena działania z punktu widzenia korzystności – uzupełnieniem oceny z punktu widzenia skuteczności działania”⁵⁷. Kryterium korzystności zawiera wszystkie elementy efektów i nakładów zarówno zamierzonych, jak i niezamierzonych skutków działania.

Trzecią podstawową postacią sprawnego działania jest jego ekonomiczność. Miarą ekonomiczności jest relacja wyników użytecznych do kosztów, interpretowana dwuwariantowo, alternatywnie jako wydajność (maksymalizacja wyniku użytecznego przy stałych kosztach) lub oszczędność (minimalizacja kosztów przy stałym wyniku użytecznym).

menedżerskiej, efektywności metod selekcji, efektywności motywacji, efektywności operacyjnej, efektywności przedsiębiorstwa, efektywności przedsięwzięć inwestycyjnych, efektywności rekrutacji, efektywności szkolenia, efektywność procesu i stanowiska pracy.

⁵⁵ T. Kotarbiński, *Niektóre zagadnienia epistemologii pragmatycznej*, [w:] T. Kotarbiński, *Dzieła wszystkie. Prakseologia*, cz. II..., s. 576.

⁵⁶ Zob. W. Kieżun, *Sprawne Zarządzanie Organizacją*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 1997, s. 18 – 22.

⁵⁷ J. Kurnał, *Zarys teorii organizacji i zarządzania*, Warszawa 1969, s. 343.

Przedstawiana jest również forma niealternatywna ekonomiczności, tj. maksymalizacja wyniku użytecznego przy minimalizacji kosztów. W przypadku, gdy ta relacja jest większa od jedności, działanie nazywamy działaniem ekonomicznym, gdy zaś „[...] jest ona mniejsza – działanie jest nieekonomiczne. (...) Im korzystniejsza jest relacja, tym bardziej ekonomiczne jest działanie”⁵⁸. W podsumowaniu rozważań nt. sprawności uniwersalnej warto ponownie przywołać słowa T. Kotarbińskiego: „[...] ocena praktyczna, czyli sprawnościowa, sprowadza się do pytań o skuteczność i ekonomiczność działania. Które z pytań i działania są skuteczne? Takie, które prowadzą do obranego celu. Mogą to przy tym czynić bardziej lub mniej zgodnie z celem. A kiedy działanie jest ekonomiczne? O, tego są dwa różne przejawy: wydajność i oszczędność. Wydajniej zachował się Piotr niż Jan, zawsze i tylko, jeżeli przy tym samym stopniu zużycia zasobów, przy tym samym ich ubytku, uzyskał większy nabytek, większą miarę zamierzonych osiągnięć. Oszczędniej zaś poczynił sobie Piotr niż Jan, zawsze i tylko, jeżeli tę samą miarę osiągnięć uzyskał zużywwszy mniej zasobów”⁵⁹.

Sprawność syntetyczna z kolei jest zbiorem kolektywnym wartości utylitarnych i „[...] działa się tym sprawniej w tym rozumieniu, im działanie bliższe jest posiadania w sobie wszystkich walorów dobrej roboty, i to w jak najwyższym wymiarze”⁶⁰.

Trzeba również podkreślić, że T. Kotarbiński wyróżnił, obok sprawności uniwersalnej i sprawności syntetycznej, sprawność manipulacyjną. Sprawność tą posiada sprawca, którego działania charakteryzują łącznie: optymalna szybkość operacji; mały wysiłek; precyzja; zautomatyzowanie; płynność; wykonywanie kilku operacji za jednym zamachem; pewność subiektywna, czyli przeświadczenie, że wykonywana operacja jest odpowiednia, by osiągnąć zamierzony wynik. W literaturze przedmiotu często można spotkać się z twierdzeniem, że sprawność manipulacyjna jest przypadkiem sprawności syntetycznej, stąd warto poddać pod dyskusję zasadność wyróżniania przez T. Kotarbińskiego sprawności manipulacyjnej jako trzeciego rozumienia sprawności w ogóle⁶¹.

W prakseologii, z punktu widzenia oceny, uważa się ponadto, że działanie powinno być:

- udatne, tzn. zapewniając, oprócz osiągnięcia postawionego celu, możliwie wiele korzyści dodatkowych;
- czyste, czyli powodujące, przy osiągnięciu postawionego celu, jak najmniej ujemnych skutków ubocznych;
- proste, mające na celu osiągnięcie postawionego celu, przy pomocy możliwie najmniej czynności;
- wprawne, tzn. oparte na przygotowaniu zapewniającym możliwie duże umiejętności sprawcy;
- niezawodne, tzn. wykluczające możliwość nie osiągnięcia postawionego celu;
- racjonalne w sensie rzeczowym (gdy jest zgodne z obiektywnie istniejącym stanem rzeczy) i metodologicznym (oparte na właściwym zasobie potrzebnej wiedzy).

Analizując przedstawione wymagania prakseologiczne można stwierdzić, że niektóre z nich mają zachodzące na siebie zakresy, przy czym nie są one równorzędne, gdyż jedne

⁵⁸ A. Mazurkiewicz, *Sprawność działania – interpretacja teoretyczna pojęcia*, [w:] *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy*, red. M. G. Woźniak, Zeszyt 20: *Uwarunkowania sprawnego działania w przedsiębiorstwie i regionie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2011, s. 50.

⁵⁹ T. Kotarbiński, *Abecadło praktyczności*, [w:] T. Kotarbiński, *Dzieła wszystkie. Prakseologia*, cz. II, Ossolineum, Wrocław 2003, rozdział 2.

⁶⁰ T. Kotarbiński, *Dzieła wszystkie. Traktat o dobrej robocie*, Ossolineum, Wrocław 2000, s. 83.

⁶¹ Zob. J. Zieleniewski, *Sprawność działania w znaczeniu ogólnym*, [w:] J. Zieleniewski, *Organizacja i zarządzanie...*, s. 298 – 299.

z nich określają cel podjętego działania, inne zaś, sposób jego osiągnięcia. Nie mniej jednak w istocie niezależne są tylko dwa: wymaganie skuteczności i ekonomiczności.

Podsumowując, sprawność działania można rozpatrywać zatem w trzech wymiarach⁶²:

- uniwersalnym, stanowiącym nazwę ogólną wszystkich walorów działania i zawierającym w sobie wszystkie ich oceny, gdyż każda zmiana na lepsze jest postacią usprawnienia;
- syntetycznym, który stanowi ogół wszystkich walorów rozpatrywanych łącznie;
- manipulacyjnym, będący tożsamy ze zręcznością, zwinnością.

Prócz postaci sprawnego działania, których określenie służy głównie ocenie projektowanego i zrealizowanego działania, a zatem stanowi tzw. prakseologiczny system ocen, opracowane są jeszcze dyrektywy praktyczne sprawnego działania, będące wytycznymi mającymi na celu usprawnienie tego działania, przybierającymi formę zaleceń w dziedzinie maksymalizacji sprawności działania bądź przestróg w dziedzinie unikania niesprawności. Istnieje przy tym wiele rodzajów dyrektyw praktycznych, które charakteryzują się różnym stopniem ogólności. Można je układać na wiele sposobów, przyjmując różne kryteria klasyfikacji, np. biorąc pod uwagę ich strukturę wewnętrzną dyrektywy dzielimy na proste i złożone, z kolei dzieląc dyrektywy według ich stylizacji językowej wyróżniamy dyrektywy pozytywne (zalecenia) i negatywne (przestrogi). Warto w tym miejscu przywołać pogląd J. Zieleniewskiego na temat ich struktury: „[...] jeżeli będąc i działając w okolicznościach o, w których zachowują ważność prawidłowości ‘naturalnego’ rozwoju zdarzeń n, chcesz spowodować stan s rzeczy r pod względem w, to zachowaj się w sposób z. Mamy więc z reguły do czynienia ze złożonym układem zależności zachodzących między grupą zmiennych. Na niektóre z nich możemy mieć pewien wpływ (np. na niektóre elementy o – w drodze preparacji działania, na niektóre cechy p – w ramach wychowania i szkolenia, na znaczną część elementów z – przez wybór środków i sposobów działania, na niektóre elementy s, r i w – w granicach dowolności wyboru celu działania). Na inne zmienne nie mamy żadnego wpływu (np. całość n i niektóre elementy pozostałych zmiennych)”⁶³.

Najbardziej istotną dyrektywę sprawnego działania stanowi organizacja działania. W literaturze przedmiotu wyróżnia się kilka faz cyklu działania zorganizowanego, zwanego również cyklem organizacyjnym działania. Cykl ten jest schematem faz działania sprawnego, a zachowanie właściwej kolejności i konsekwentne stosowanie się do zasad realizacji każdej z tych faz stanowi gwarancję osiągnięcia założonego celu. W literaturze przedmiotu można spotkać wiele rodzajów cyklu organizacyjnego, od tradycyjnego – autorstwa H. Le Chateliera – po cykl działania systemowego. We wszystkich dominują trzy fazy: przygotowania działania, realizacji i kontroli, co ma ścisły związek z heurystycznym cyklem rozwiązywania problemów. Mając na uwadze, że im bardziej są skomplikowane działania prowadzące do osiągnięcia postawionego celu, to tym bardziej precyzyjna musi być ich organizacja, stąd też zarówno w teorii, jak i w praktyce stale poszukuje się form, sposobów i metod osiągnięcia zamierzonych celów.

J. Zieleniewski do faz działania zorganizowanego zalicza⁶⁴:

- stwierdzenie celu, jako warunek konieczny sprawności działania;
- planowanie, obejmujące analizę warunków działania oraz poszukiwanie środków i sposobów działania adekwatnych zarówno do celów, jak i warunków;
- pozyskiwanie zasobów niezbędnych do realizacji planu;

⁶² T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie...*, s. 373–374.

⁶³ J. Zieleniewski, *Organizacja i zarządzanie*, PWN, Warszawa 1981, s. 89 – 90.

⁶⁴ Szerzej, J. Zieleniewski, *Organizacja zespołów ludzkich. Wstęp do teorii organizacji i kierowania*, PWN, Warszawa 1982, s. 307–330.

- realizowanie planu, tj. stosowanie w określonej kolejności środków działania w sposób przewidziany w planie;
- kontrolowanie, tj. sprawdzanie, czy podejmowane działania są zgodne z założeniami.

Pierwsze trzy z wymienionych faz T. Kotarbiński określa mianem preparacji, tj. przygotowaniem działań. Na tym etapie cyklu organizacyjnego postawienie celu stanowi pierwszy krok, na drodze do jego osiągnięcia. Wybór celu powinien zostać oparty na diagnozie obejmującej sytuację przeszłą, obecną oraz prognozy co do przyszłych działań, jak również powinien odpowiadać pewnym warunkom, mianowicie musi być:

- jedyny. Pogląd o wyborze tylko jednego celu stanowi klasyczną tezę H. Le Chateliera, przy czym w nowszych analizach zasada ta została podważona. Kiedy mamy więcej celów wymagających podejmowania odrębnych działań dla każdego celu osobno, wówczas konieczna jest ich hierarchizacja, tj. ustalenie ich rangi, co umożliwi, w przypadku konfliktu, rezygnację z mniej ważnych i skierowanie zasobów na realizację celu głównego;
- ścisły, tzn. nie może być sformułowany w sposób ogólnikowy i wieloznaczny;
- zrozumiały, tzn. jasno sprecyzowany, nie powodujący możliwości wieloznacznych interpretacji;
- osiągalny, tzn. możliwy do zrealizowania przy danym poziomie wiedzy i danych warunkach technicznych;
- ograniczony. Warunek ten określa proporcje między posiadanymi zasobami a zadaniem, gdyż stawiając zadanie nieadekwatne do posiadanych zasobów często napotyka się na duże trudności i koszty.

W fazie planowania, czyli organizowania toku działania, następuje analiza wewnętrznych i zewnętrznych warunków działania oraz ustalenie środków i sposobów niezbędnych do realizacji celu. W tej fazie następuje również opracowanie planu działania⁶⁵. Kolejna faza – pozyskiwanie zasobów niezbędnych do realizacji planu – obejmuje szereg przedsięwzięć prowadzących do zorganizowania struktury przyszłego działania, która we właściwym czasie będzie mogła rozpocząć realizację założeń zawartych w planie działania, prowadzących do osiągnięcia celu. Faza realizacji planu obejmuje czynności polegające na właściwym zużyciu zgromadzonych wcześniej zasobów, przy użyciu odpowiednich, przewidzianych w planie, metod działania. Należy podkreślić, że efektem działań podejmowanych w tej fazie powinno być osiągnięcie celu końcowego, a nie tylko pełna realizacja planu, gdyż stanowi on tylko jeden ze środków osiągnięcia celu. Kontrolowanie – konieczna i ostatnia faza cyklu działania zorganizowanego, pojawia się we wszystkich ujęciach tego cyklu i polega na porównaniu stanu faktycznego ze stanem założonym. Jest to zatem proces zapewniający, aby rzeczywiste działania były zgodne z planowanymi.

Podsumowując, cykl zorganizowany ma istotne praktyczne znaczenie, zwłaszcza przy organizowaniu złożonych przedsięwzięć, w trakcie których dla osiągnięcia celu konieczne jest zsynchronizowanie w określonym czasie sił i środków angażowanych w realizację zamierzonego efektu.

Pozostałe dyrektywy sprawnego działania można zestawić w przeciwstawne pary, ponieważ istotą sprawnego działania jest znalezienie rozwiązania optymalnego,

⁶⁵ Dobry plan powinien spełniać wiele postulatów prakseologicznych, a więc być: celowy - doprowadzać do ustalonego celu; wykonalny, czyli możliwy do wykonania; konsekwentny teoretycznie (niesprzeczny wewnętrznie) i praktycznie (zawierający elementy, które wzajemnie sobie nie przeszkadzają, a czyny wcześniejsze są zamierzonym przygotowaniem późniejszych); operatywny (komunikatywny i dający się łatwo przetransponować na działania praktyczne); racjonalny - oparty na rzetelnej wiedzy; elastyczny - dopuszczający korekty w trakcie realizacji; optymalnie szczegółowy (niezbyt szczegółowy i ogólny); czasowo określony; kompletny czyli kompleksowy (źródło: A. Czermiński, M. Grzybowski, K. Ficoń, *Podstawy organizacji i zarządzania...*, s. 90).

tzn. tzw. złotego środka, czyli najlepszego w danej sytuacji. Można wyróżnić zatem następujące przeciwstawne pary dyrektyw:

- specjalizację i uniwersalizację. W określonych przypadkach specjalizacja zawodowa może usprawnić działanie w czasie i przestrzeni, w innych z kolei może usprawnić kumulowanie działania na mniejszej przestrzeni i rozszerzenie specjalizacji. Nadmierną specjalizację zawodową wiąże się często z brakiem uniwersalnej wiedzy, przy czym nadmierna uniwersalizacja zawodowa może z kolei być również niebezpieczna, gdyż staje się częstokroć formą wszechstronnego amatorstwa. Zawyżona specjalizacja może dodatkowo powodować uczucie monotonii obniżającej sprawność działania;
- aktywizację działania i minimalizację interwencji (ograniczenie działania). Aktywizacja działania sprowadza się do czynnego zachowania się, z wykorzystaniem całej swojej energii. Jest to tzw. zachowanie energetyczne. Minimalizacja interwencji daje z kolei w pewnych sytuacjach lepszy efekt prakseologiczny. Można wyróżnić kilka form ograniczenia działania: *potencjalizację*, polegającą na zastąpieniu samego działania ujawnieniem możliwości działania, np. demonstracja swojej siły militarnej zamiast działań zbrojnych w celu uzyskania określonych ustępstw; *machinalizację*, polegającą na zastępowaniu działań celowych wszędzie tam, gdzie jest to możliwe, działaniami machinalnymi, tj. rutynowymi; *instrumentalizację*, polegającą na wykorzystaniu do działania technicznych środków, przy jednoczesnym zmniejszeniu wysiłku fizycznego. Właściwa instrumentalizacja powoduje wzrost wydajności, a nowoczesna instrumentalizacja, mimo ograniczenia działania człowieka, usprawnia cały proces; *inwigilację czystą* stanowiącą krańcową formę minimalizacji interwencji, tj. sytuacji, w której zostawiamy sprawy własnemu biegowi, przyjmując postawę obserwatora, przy czym w sytuacjach awaryjnych, wymagających interwencji, zakłada ona wkroczenie z działaniem. Daje często świetne wyniki, zwiększając wydajność pracy podwładnych, którym kierownik „nie przeszkadza” w działaniu;
- kunktację (oczekiwanie właściwej chwili) i antycypację. Kunktacja polega na przeciąganiu działania w czasie, w oczekiwaniu na właściwą chwilę do działania. Antycypacja polega z kolei na uprzedzeniu okoliczności, które mogłyby spowodować zmniejszenie sprawności w przyszłości. Jako prakseologiczna zasada, w teorii gier nosi nazwę „zaskoczenia gracza”;
- utrzymanie określonego poziomu zasobów i pełne wykorzystanie zasobów. Posiadanie rezerw może mieć decydujący wpływ na sprawność zarządzania. Ta prakseologiczna dyrektywa znajduje swoje potwierdzenie w gospodarce zapasami surowców i materiałów w sytuacjach nagłego wzrostu produkcji czy konieczności zmiany asortymentu;
- koncentracja sił i zabezpieczenie wszystkich kierunków działania. Założeniem pierwszej z dyrektyw jest oddziaływanie na jeden lub kilka elementów, wybór określonego pola działania i skoncentrowanie na nim całych sił i środków, z kolei druga dyrektywa opiera się na działaniu tzw. „szerokim frontem”⁶⁶.

W każdym przypadku stosowania przeciwstawnych par dyrektyw sprawnego działania, tzw. antynomii sprawnego działania, należy dokonać oceny, która wytyczna wygrywa i ustalić konkretny sposób działania, leżący między dwoma skrajnościami.

Wytyczną, stanowiącą syntetyczne ujęcie scharakteryzowanych dyrektyw i której nie można, podobnie jak działania w sposób zorganizowany wyrazić alternatywnie, jest integracja

⁶⁶ Szerzej, W. Kieżun, *Sprawne zarządzanie organizacją. Zarys teorii i praktyki*, SGH, Warszawa 1998, s. 23 – 25.

działań. Polega ona na scalaniu czynności składowych w całość, będącą najbardziej przydatną do realizacji ustalonego celu i na utrzymaniu tej całości⁶⁷.

T. Kotarbiński w *Abecadle* przeprowadza także swoją klasyfikację dyrektyw praktycznych, budując podział składający się na najwyższym pięttrze z dyrektyw aktualnych we wszystkich typach działań. W drugim, niższym poziomie, z jednej strony klasyfikuje pouczenia praktyczne, dotyczące usprawniania działań ściśle indywidualnych, z drugiej zaś normy stosujące się do działań zespołowych, wśród których wyróżnia dwa rodzaje dyrektyw: przepisy dotyczące współpracy (kooperacji pozytywnej) i dyrektywy walki (kooperacji negatywnej). Dyrektywy praktyczne współpracy mają swoiste znaczenie w teorii organizacji i zarządzania i są wykorzystywane jako wytyczne w usprawnianiu funkcjonowania zespołów pracowniczych, których zadaniem jest osiągnięcie wyznaczonego celu. Wyjątkowo ciekawe z punktu widzenia nauk o bezpieczeństwie i obronności są dyrektywy walki, które mogą być wykorzystywane m.in. do rozwiązania problemów powstających we współpracujących zespołach. Dodatkowo dzięki wiedzy odnoszącej się do mechanizmów destrukcji można w zespole chronić i wzmacniać właśnie te elementy, które są bardziej podatne na rozprzęgnięcie. W *Traktacie o dobrej robocie* T. Kotarbiński sugeruje z kolei, aby ogół dyrektyw praktycznych podzielić na cztery kategorie: dyrektywy ekonomizacji działań; dyrektywy przygotowania działań; dyrektywy instrumentalizacji działań; dyrektywy organizacji działań⁶⁸.

Podsumowując, dyrektywy praktyczne wskazują na pewne rozwiązania maksymalizujące sprawność w dążeniu do osiągnięcia założonego celu, ale zawsze jest to wskazanie o określonym rachunku prawdopodobieństwa, a nie stuprocentowej gwarancji sukcesu. Każda dyrektywa praktyczna ponadto opiera się na właściwej jej podstawie teoretycznej, tj. jakiejś zależności przyczynowej, gdyż jednym z zadań prakseologii jest wyszukiwanie i analizowanie takich zależności.

Mając na uwadze dotychczasowe rozważania należy stwierdzić, że sprawność działania ma charakter złożony, stąd też aby móc odpowiedzieć na pytanie, czy dane działanie cechuje się sprawnością, konieczne jest dokonanie jego oceny w oparciu o przyjęte kryteria. Niezbędne ponadto jest przestrzeganie określonych reguł – wytycznych sprawnego działania, co znacząco wpływa na osiągnięte wyniki.

1.3. Zorganizowane działanie zbiorowe

Prakseologia wniosła szczególnie wiele do naukowej organizacji i zarządzania w obszarze kierowania ludźmi, a terminy składające się na język prakseologów stały się powszechne w środowisku praktyków i teoretyków zarządzania. Spowodowane jest to wspólnym zainteresowaniem naukowców zagadnieniami obejmującymi wszelkiego rodzaju działania, zarówno indywidualne, jak i zbiorowe⁶⁹. Prakseologiczna teoria organizacji rozpatruje funkcjonowanie zespołów ludzkich głównie z punktu widzenia ich sprawności. Posługuje się ona rozbudowanym językiem i narzędziami badawczymi, utworzonymi na bazie języka prakseologii oraz jej metodologii⁷⁰. Teoria zarządzania przejęła ponadto z prakseologii szereg zasad dobrej roboty, do których zaliczyć należy postulat działania sprawnego, czyli skutecznego i ekonomicznego.

W polskiej myśli poświęconej naukowym podstawom zarządzania powszechna stała się m.in. prakseologiczna definicja *organizacji* autorstwa T. Kotarbińskiego, który określa ją jako „[...] pewien rodzaj całości ze względu na stosunek do niej jej własnych elementów,

⁶⁷ A. Mazurkiewicz, *Sprawność działania – interpretacja* ...s. 56.

⁶⁸ T. Kotarbiński, *Ekonomizacja działań*, [w:] T. Kotarbiński, *Dziela wszystkie...*, s. 94.

⁶⁹ A. Czermański, M. Grzybowski, K. Ficoń, *Podstawy organizacji...*, s. 19.

⁷⁰ Tamże, s. 31.

mianowicie taką całość, której wszystkie składniki współprzyczyniają się do powodzenia całości⁷¹. W tym przypadku mamy do czynienia z organizacją w sensie atrybutowym (struktura organizacyjna). W literaturze autorstwa T. Kotarbińskiego można znaleźć jeszcze dodatkowo dwa rozumienia pojęcia *organizacja*: w sensie rzeczowym i czynnościowym, przy czym rozróżnienia te mają charakter metodologiczny, służący wyabstrahowaniu trzech aspektów organizacji w celu ich lepszego wyeksponowania w ramach prowadzonych badań⁷². Organizacją w sensie rzeczowym (rzecz zorganizowana) jest wieloosobowa całość złożona z ludzi i rzeczy ustosunkowanych „[...] wzajem tak a tak”⁷³. W rozumieniu czynnościowym organizacja to: „[...] akcja zespalania pewnych ludzi i rzeczy w całość określonymi stosunkami”⁷⁴. Biorąc pod uwagę powyższe, przedmiot badania prakseologii można zdefiniować jako „[...] układ zorganizowany, czyli całość składającą się z co najmniej jednego działającego człowieka sprzężonego z odpowiednią aparaturą⁷⁵ tak, że stosunki części tej całości do siebie i do złożonej z nich całości, współprzyczyniają się do powodzenia tej całości”⁷⁶. Przedmiotem prakseologii jest zatem ludzkie działanie, a nie zdarzenia psychologiczne, które prowadzą do działania. Na tym właśnie polega różnica między teorią ludzkiego działania a psychologią, której przedmiotem są wewnętrzne procesy, powodujące lub mogące powodować określone działanie⁷⁷.

Obecnie przyjmuje się, że organizacja „[...] jest to system⁷⁸, którego uporządkowanie polega przede wszystkim na tym, że funkcjonalnie zróżnicowane jego części w zasadzie współprzyczyniają się do powodzenia całości, a powodzenie całości jest istotnym warunkiem powodzenia części (gdzie powodzenie znaczy zbliżanie się do stanu ocenianego pozytywnie ze względu na wartość będącą podstawą oceny, a minimalistycznym postulatem powodzenia jest przetrwanie organizacji jako takiej)”⁷⁹. Traktując organizację w kategorii systemu, należy podkreślić, że w literaturze przedmiotu podaje się wiele różnych definicji systemu, przy czym krótkie rozważania na ten temat należy rozpocząć od tzw. Ogólnej Teorii Systemów. Ogólna Teoria Systemów to bardzo młoda dyscyplina wiedzy i umiejętności, w zamiarze umożliwiająca lepsze rozumienie i harmonijne kształtowanie otaczającej nas rzeczywistości. Rozpowszechnia ona podejście sieciowe oparte na współdziałaniu kilku elementów zawartych w układzie. Jest to nauka badająca ogólne prawa rządzące dowolnymi, złożonymi układami stanowiącymi funkcjonalne całości, głosząca o słuszności podejścia holistycznego i myślenia logiczno – matematycznego⁸⁰. Początek Ogólnej Teorii Systemów dała praca austriackiego biologa i filozofa L. von Bertalanffy'ego - *Kritische Theorie der Formbildung* z 1928⁸¹.

⁷¹ T. Kotarbiński, *Dzieła wszystkie...*, s. 49.

⁷² A. Szpaderski, *W kierunku prakseologii jako teorii sprawnej (efektywnej) organizacji działania*, [w:] *Efektywność zespołów w organizacji*, AON, Warszawa 2007, s. 87.

⁷³ T. Kotarbiński, *Czyn złożony i jego rodzaje*, [w:] T. Kotarbiński, *Dzieła wszystkie...*, s. 49.

⁷⁴ Tamże, s. 49.

⁷⁵ Aparaturę rozumianą jako „[...] ogół wytworów służących do pomocy przy obróbce tworzywa, inaczej jeszcze zwanych sprzętami, obejmujących nie tylko narzędzia wszelkiego rodzaju, lecz nadto przedmioty takie jak, np. domy, skrzynie, naczynia itp., a więc najrozmaitsze pomieszczenia” (źródło: T. Kotarbiński, *Narzędzia i pomieszczenia. Środki i sposoby*, [w:] T. Kotarbiński, *Dzieła wszystkie...*, s. 36).

⁷⁶ A. Szpaderski, *W kierunku prakseologii jako...*, s. 88.

⁷⁷ L. von Mises, *Ludzkie działanie...*, s. 13 – 14.

⁷⁸ System jest to wyodrębniona część otaczającej nas rzeczywistości, mająca wewnętrzną strukturę, a więc składająca się z części uporządkowanych według ustalonych reguł, określających ich wzajemne relacje (Zob. W. Kieżun, *Sprawne Zarządzanie Organizacją...*, s. 12 – 17).

⁷⁹ J. Zieleniewski, *Podstawowe pojęcia teorii systemów, organizacji, sterowania i zarządzania (próba systematyzacji pojęć i założeń)*, [w:] red. J. Hołubiec, *Współczesne problemy zarządzania*, PWN, Warszawa 1974, s. 355-356.

⁸⁰ http://mfiles.pl/pl/index.php/Teoria_system%C3%B3w, dostęp 16.09.2010 r.

⁸¹ http://portalwiedzy.onet.pl/41270,,,ogolna_teoria_systemow, dostęp 17.09.2010 r.

Słowo *system* pochodzi z greckiego i oznacza rzecz złożoną, jakikolwiek obiekt fizyczny lub abstrakcyjny, w którym można wyróżnić jakieś wzajemnie powiązane dla obserwatora elementy. Dlatego też elementy jednego systemu mogą stanowić składniki innych systemów. Z kolei w filozofii *systemem* nazywa się zbiór tez i twierdzeń stanowiących pewną spójną całość, jak również zasady organizacji czegoś – zbiór przepisów lub reguł obowiązujących w danej dziedzinie. Według M. Mazura, pioniera cybernetyki w Polsce, *system* to zbiór elementów i zachodzących między nimi relacji. Zgodnie ze *Słownikiem j. polskiego*⁸² *system* to „[...] układ elementów mający określoną strukturę i stanowiący logicznie uporządkowaną całość”; to „[...] zespół wielu urządzeń, dróg, przewodów itp., funkcjonujących jako całość”; *system* to także „[...] narządy lub inne części żywego organizmu pełniące razem określoną funkcję” Ale *system* to również: „[...] uporządkowany zbiór twierdzeń, poglądów, tworzących jakąś teorię”; „określony sposób wykonywania jakiejś czynności lub zasady organizacji czegoś”, „[...] całościowy i uporządkowany zespół zdań połączonych ze sobą stosunkami logicznego wynikania”. W. Kieżun za *system* uważa wyodrębnioną „[...] część otaczającej nas rzeczywistości, mającą pewną wewnętrzną strukturę, a więc składająca się z części uporządkowanych według ustalonych reguł, określających ich wzajemne relacje”⁸³. Zdaniem T. Kotarbińskiego: „[...] Termin „system” nasuwa złudną myśl, jakoby się miało do czynienia z produktem systematyzacji”⁸⁴. Warto również wspomnieć o skuteczności i sprawności systemu. Skuteczność systemu to zdolność realizacji celów działania w założonym czasie, sprawność z kolei to cecha wyrażająca ogół walorów praktycznych działań, tj. ocenianych pozytywnie jego cech⁸⁵.

Organizacja jest więc otwartym, działającym systemem społecznym, w skład którego wchodzi ludzie, pełniący w nim określone funkcje i czynności, którzy z pomocą odpowiednio dobranych zasobów i metod działania są zdolni wykonywać wyznaczone zadania. Organizacje charakteryzują się ponadto specyficzną budową, w której można wyodrębnić tzw. układ hierarchiczny oraz strukturę. Hierarchia służbowa jest przykładem struktury organizacyjnej, w której umiejscowienie poszczególnych elementów pozwala na wyróżnienie podmiotów podrzędnych i nadrzędnych. Wraz ze wzrostem liczby szczebli hierarchicznych może nastąpić zwiększenie trudności w przekazywaniu informacji w układzie liniowym poprzez kolejne szczeble hierarchii, tzw. drogą służbową. Z punktu widzenia przedmiotu badań należy wyróżnić informacje sytuacyjne, instruktywne oraz dyrektywne⁸⁶. Pierwsze z wymienionych, informacje sytuacyjne, przekazywane m.in. w formie meldunków, komunikatów, sprawozdań, kreują istniejący bądź przeszły stan otoczenia, działania lub jego rezultatów. Informacje instruktywne zawarte są z kolei w regulaminach, procedurach bądź innych dokumentach określających zasady działania. Informacje dyrektywne, wyrażone zazwyczaj w rozkazach, poleceniach, przedstawiają natomiast przyszłe stany oraz stanowią nakaz podjęcia bądź też zaniechania działania.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę na więzi informacyjne występujące w systemie informacyjnym organizacji, wyróżnione w oparciu o kryterium struktury organizacyjnej oraz na więzi organizacyjne, uwzględniając kryterium kierunku relacji. Przyjmując kryterium struktury organizacyjnej wyróżnia się więzi informacyjne:

- służbowe zwane również hierarchicznymi, związane z podległością służbową, które można podzielić zgodnie z kierunkiem przepływu informacji „w dół – na rozkazy oraz „w górę” – meldunki;

⁸² <http://sjp.pwn.pl/slownik/2576909/system>, dostęp 16.09.2010 r.

⁸³ W. Kieżun, *Sprawne zarządzanie organizacją*, Warszawa 1997, s. 13.

⁸⁴ T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, Wydawnictwo Zakładu Narodowego Imienia Ossolińskich, Wrocław 1982, s. 337.

⁸⁵ P. Sienkiewicz, *Analiza systemowa*, Warszawa 1994, s. 267.

⁸⁶ *Leksykon wiedzy wojskowej*, Warszawa 1977, s. 145.

- koordynacji, które można z kolei podzielić na: wewnętrzne więzi informacyjne (związane z wymianą informacji między osobami wewnątrz dowództw) i zewnętrzne więzi informacyjne współdziałania (związane z wymianą informacji w ramach specjalności, uzupełnianiem potrzebnych informacji pomiędzy specjalnościami na tym samym poziomie lub pomiędzy różnymi szczeblami z pominięciem przełożonych;
- współdziałania, polegające na wymianie informacji pomiędzy odpowiednimi stanowiskami dowodzenia, między którymi nie występują zależności służbowe wynikające bezpośrednio z wykonywanego zawodu⁸⁷.

W teorii organizacji wyróżnia się ponadto cztery rodzaje więzi organizacyjnych, których typologia jest oparta na kryterium kierunku relacji między elementami tworzącymi strukturę organizacyjną. Z tego punktu widzenia więzi organizacyjne dzielą się na:

- służbowe (hierarchiczne), które występują na tle rozmieszczenia uprawnień decyzyjnych;
- funkcjonalne, występujące na tle zróżnicowania kompetencji zawodowych;
- informacyjne, zachodzące na tle wymiany informacji;
- techniczne, wynikające z podziału pracy.

Mając na uwadze rolę oraz znaczenie poszczególnych rodzajów więzi w organizacji można stwierdzić, że organizacje zhierarchizowane, do których zaliczamy – w potocznym rozumieniu – służby mundurowe, to takie, w których przewodnią rolę odgrywają więzi służbowe. Wynika to m.in. z faktu, że realizują one specyficzne zadania, często w warunkach zagrożenia, w których szybkość podejmowania decyzji, potrzeba koordynacji działań wielu elementów, jak i brak schematyczności działania wymuszają konieczność istnienia silnych więzi hierarchicznych i silnej roli osób na stanowiskach kierowniczych, w tym dowódczych. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że termin *dowodzenie* został niezauważenie zmarginalizowany i tym samym sprawiło to niezamierzone, stopniowe eliminowanie organizacji zhierarchizowanych z ogólnego obszaru kierowania. W żaden sposób nie wpływa to jednak na fakt, że dowodzenie stanowi nierozłączną część kierowania, a próba wykluczenia go z tej przestrzeni spowoduje merytoryczną lukę w myślowej systematyzacji systemowo pojmowanej strony organizacyjnej procesów społecznych, w której organizacje zhierarchizowane stanowią znaczący potencjał zarówno ilościowy, jak i znaczeniowy⁸⁸.

Idąc tym tokiem rozumowania można posunąć się jeszcze o krok, wówczas otrzymamy pojęcie instytucji zarządzanej, tj. takiej organizacji, której częściami są ludzie, tworzący połączony wspólnymi celami zespół, oraz zasoby, i w której władza wynika głównie z prawa przełożonych do dysponowania zasobami⁸⁹. W teorii organizacji pojęcie instytucji rozpatruje się jako szczególną formę działalności zorganizowanej, przy czym dla jej określenia stosuje się prakseologiczną aparaturę pojęciową. Zgodnie z kategoriami prakseologicznymi *instytucja* odnosi się do szerokiego kręgu podmiotów. Jedną z grup są instytucje, w których wyraźnie występuje kierowanie, zarządzanie, dowodzenie, czyli różne postacie działania – celowego zachowania się, polegającego na świadomym wywoływaniu zmian w otoczeniu przez człowieka lub grupę ludzi.

Mając na uwadze przedmiot badań należy w tym miejscu postawić pytanie: czy w Policji należy mówić o kierowaniu, zarządzaniu czy też dowodzeniu? Na wstępie trzeba podkreślić, że w wielu publikacjach pojęcia *kierowanie* i *zarządzanie* są definiowane w sposób wieloznaczny. Niektórzy autorzy odnoszą je właśnie do takich terminów, jak:

⁸⁷ M. Strzoda, *Techniki zarządzania w organizacji zhierarchizowanej*, AON, Warszawa 2005, s. 12.

⁸⁸ Por. L. Ciborowski, *Zarządzanie i dowodzenie w organizacjach zhierarchizowanych*, Kwartalnik Naukowy Politechniki Śląskiej w Gliwicach „Organizacja i Zarządzanie” 2010, Nr 4(12), s. 82.

⁸⁹ A. Szpaderski, *Prakseologia a nauki o zarządzaniu*, [w:] *Współczesne przedsiębiorstwo. Teoria i praktyka*, red. A. Sopińska, SGH, Warszawa 2012, s. 17.

oddziaływanie, administrowanie, rządzenie, sterowanie bądź dowodzenie, stąd też definicje te są często niespójne i zbyt ogólne. Wydaje się, że u podstaw takiego postrzegania w literaturze wymienionych terminów jest brak zgodności autorów, co do przyjmowania jednolitych wskaźników dla określania czynności realizowanych przez kierowników, którzy działają w różnych organizacjach, przy pomocy różnych form i środków oddziaływania. Stąd też zarówno w teorii, jak i w praktyce występuje znaczne pomieszanie pojęć, w związku z czym, w literaturze przedmiotu można spotkać wiele i w dodatku często zupełnie przeciwstawnych sobie poglądów. Trzeba przy tym jednocześnie podkreślić, że w przekładach na język polski literatury anglosaskiej słowo *management* tłumaczone jest zamiennie jako *zarządzanie* bądź też *kierowanie*. Przy czym w literaturze polskiej te dwa terminy oznaczają odmienne zjawiska, aczkolwiek w praktyce stosuje się je zamiennie⁹⁰. W tym miejscu należy również zaznaczyć, że terminy te mają swoje źródło w pojęciu *sterowanie*, oznaczające możliwość oddziaływania jednego systemu na drugi, w celu uzyskania określonego zdarzenia⁹¹. *Sterowanie* polega bowiem na „[...] ustaniu normy (odpowiadającej celowi) i oddziaływaniu na obiekty i procesy dla osiągnięcia pożądanego stanu zachowania się obiektów oraz realizacji procesów. Sterowanie spełnia więc funkcję decydowania, a zarazem pobudzania lub wymuszania (wymuszanie ma tutaj sens oddziaływania technicznego), na podstawie informacji zewnętrznych i wewnętrznych, a także uwzględniając zakłócenia, które wpływają na obiekty i procesy”⁹². Sterowanie polega zatem na wywieraniu pożądanego wpływu na określony obiekt, celem uzyskania zamierzonego przez ten podmiot zachowania, przy jednoczesnej eliminacji czynników, które to zachowanie mogą zakłócić.

Z analizy porównawczej licznych przykładów⁹³ wynika, że kierowanie to proces podejmowania decyzji na pewnym szczeblu organizacyjnym, polegający na takim oddziaływaniu na kogoś lub coś, aby powodowało ono czyjeś lub czegoś zachowanie zgodnie z wolą kierującego. W tym związłym określeniu występują zatem trzy składniki kierowania: podmiot kierujący, przedmiot kierowany oraz powiązania między nimi, polegające na takim oddziaływaniu podmiotu kierowania na przedmiot, które wywołuje zachowanie tego ostatniego zgodnie z wolą podmiotu. Z przedstawionej definicji wynika, że przedmiotem kierowania może być człowiek, grupa ludzi, jak również obiekt techniczny, podczas gdy podmiotem kierowania może być tylko człowiek wykonujący określone funkcje kierownicze. Między podmiotem a przedmiotem kierowania zachodzą relacje o charakterze formalnym i nieformalnym w postaci więzi służbowych, funkcjonalnych, które uprawniają kierownika do wydawania rozkazów, poleceń, etc., zobowiązując tym samym podwładnego do działania informacyjnego w układzie sprzężenia zwrotnego, polegającego na składaniu meldunków, informacji, etc. Wynika zatem z tego, że w pojęciowej interpretacji terminu *kierowanie* trzeba uwzględnić, że:

- na strukturę funkcjonalną tego procesu składają się: podmiot kierujący, przedmiot kierowania i powiązania występujące pomiędzy podmiotem i przedmiotem kierowania;
- podmiotem kierowania może być tylko człowiek;
- przedmiotem kierowania mogą być zarówno istoty żywe, jak i przedmioty martwe.

Kierowanie opiera się na wpływie, władzy i autorytecie, przy czym władza i wpływ stanowią podstawę mocy kierowniczej. Wpływ czyni reakcję podwładnego na zachowanie

⁹⁰ Z. Ścibiorek, *Analiza możliwości wykorzystania ogólnej teorii kierowania podczas podejmowania decyzji do działań bojowych*, AON, Warszawa 1999, s. 22.

⁹¹ T. Pszczołowski, *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, „Ossolineum”, Wrocław 1978, s. 231.

⁹² *Organizacja i zarządzanie...*, s. 25.

⁹³ Zob. m.in.: J. Kurnal, *Zarys teorii organizacji i zarządzania*, PWE, Warszawa 1970; A. Czermiński, M. Grzybowski, K. Ficoń, *Podstawy organizacji...*

kierownika i przyjmuje postać modyfikacji zachowania lub postawy. Władza z kolei obejmuje cechy osobiste lub związane z pozycją zajmowaną w hierarchii organizacyjnej, stanowiące jednocześnie warunek potencjalnego wpływu kierownika na podwładnego⁹⁴. Warunkiem sprawnego działania zbiorowego jest przestrzeganie w procesie kierowania określonych norm postępowania uznanych przez jednostkę lub grupę jako obowiązujące. W stosunku do procesu kierowania ludźmi, po raz pierwszy w sposób kompleksowy sformułował takie normy francuski teoretyk naukowej organizacji Henryk Fayol w opublikowanym w 1916 r. *Administration Industrielle et Generale*. Mimo, iż od ich wydania minie niedługo sto lat, to pragmatyka dowiodła, że są one aktualne do dnia dzisiejszego. Należy do nich zaliczyć: hierarchię; autorytet; jedność rozkazodawstwa; jednolitość kierownictwa; centralizację; ład; podział pracy; wynagrodzenie; dyscyplinę; „ludzkie” traktowanie podwładnych; stabilność personelu; zgranie personelu; inicjatywę oraz podporządkowanie interesu osobistego interesowi ogółu.

Hierarchia determinuje przepływ poleceń i informacji drogą służbową, przy czym w przypadku rozbudowanej struktury hierarchicznej droga służbowa jest długa i powoduje załatwianie spraw w sposób opieszale. Autorytet z kolei to prawo do rozkazywania i zdolność egzekwowania posłuszeństwa wobec siebie. Fayol wyróżnił autorytet formalny, wynikający z usytuowania w hierarchii służbowej i osobisty. Sukces można osiągnąć wówczas, jeżeli autorytet formalny wsparty będzie autorytetem osobistym, wynikającym m.in. z wiedzy, doświadczenia, etc. Jedność rozkazodawstwa wiąże się z tym, że podwładny otrzymuje polecenia tylko od jednej osoby, gdyż dwoistość rozkazodawstwa dezorganizuje pracę i powoduje zakłócenia w funkcjonowaniu organizacji. Z jednością rozkazodawstwa nie należy utożsamiać jednolitości kierownictwa, która polega na tym że jeden cel powinien być przedmiotem kierowania tylko jednego kierownika, posługującego się jednym planem. Jednolitość kierownictwa determinuje bowiem sprawną organizację zespołu, a jednolitość rozkazodawstwa wpływa na jego funkcjonowanie. Ograniczanie roli podwładnych w podejmowaniu decyzji oznacza centralizację. W dobrej zaś organizacji, zdaniem H. Fayol'a, celem do którego należy dążyć jest możliwie najlepsze wykorzystanie uzdolnień personelu. Ład natomiast oznacza, że ludzie powinni znajdować się na tych stanowiskach, które są dla nich najodpowiedniejsze, według zasady: „właściwy człowiek na właściwym miejscu”. Poprzez dokonanie właściwego podziału pracy między kierowanymi podmiotami przy tym samym nakładzie włożonej pracy można osiągnąć lepsze efekty. Jest to możliwe przede wszystkim dzięki specjalizacji, o której było wcześniej. Sprawiedliwe wynagrodzenie zarówno dla pracowników, jak i pracodawców, to kolejna norma wpływająca na skuteczność kierowania. Dyscyplina to przestrzeganie norm obowiązujących w organizacji. Jej poziom zależy w znacznym stopniu od zachowania przełożonego. „Ludzkie” traktowanie podwładnych powinno polegać na tym, aby zachęcić podwładnych do zaangażowania się z pełnym przekonaniem w wykonywanie swych obowiązków. Stabilność personelu, jako kolejna norma, sprzyja sprawności funkcjonowania organizacji, gdyż duża fluktuacja kadr niekorzystnie tę sprawność obniża, zwłaszcza gdy zmiany dotyczą stanowisk kierowniczych, ponieważ zanim nowy kierownik zacznie podejmować odpowiedzialne decyzje, musi minąć określony czas, niezbędny na zapoznanie się z ludźmi i problemami podległej organizacji. Zadaniem kierownika jest utrzymywanie w zespole atmosfery harmonii sprzyjającej współpracy personelu. Należy natomiast unikać sytuacji skłócenia podwładnych. Zdaniem Fayol'a powodowanie niezgody wśród podwładnych w żadnym przypadku nie należy do zasług przełożonego, gdyż potrafi to każdy początkujący kierownik. Natomiast potrzeba prawdziwego talentu, aby koordynować wysiłki, pobudzać zapał, wykorzystywać

⁹⁴ Szerzej: A. Webbert, *Zasady zarządzania organizacjami*, PWE, Warszawa 1990, s. 144 – 149.

uzdolnienia i wynagradzać zasługi każdego pracownika, nie budząc zawiści i nie psując harmonii dobrych stosunków między pracownikami. Podwładnym należy umożliwić uczestniczenie w tworzeniu i realizacji planów działania organizacji, gdyż atmosfera twórczej swobody zwiększa zaangażowanie pracowników na wszystkich szczeblach organizacji. H. Fayol jednocześnie podkreśla, że przełożony powinien umieć zrezygnować z własnych ambicji, aby jego podwładni mogli uzyskać satysfakcję wynikającą z podjętej inicjatywy. Podporządkowanie interesu osobistego interesowi ogółu wynika z tego, że interes pracownika nie może dominować nad interesami organizacji jako całości⁹⁵.

K. Adamiecki z kolei formując zasady postępowania w kierowaniu zwrócił uwagę, że aby osiągnąć najlepszy skutek przy najmniejszym nakładzie sił i środków, we wszystkich działaniach organizacji, trzeba, z uwzględnieniem podanej kolejności:

- jasno określić każdy poszczególny cel, który zamierza się osiągnąć;
- za pomocą metody naukowej odkryć wszystkie przyczyny, które wpływają na wykorzystanie sił i środków, a także na wymiar skutku, do którego dążymy oraz stwierdzić prawa zależności, jakie tu zachodzą;
- w oparciu o te prawa, ułożyć plan działania;
- następnie przystąpić do wykonania planu, przy czym kontrolować rzeczywisty stan rzeczy z założeniami planu⁹⁶.

W wyniku analizy literatury przedmiotu pod kątem wyjaśnienia znaczenia terminu *zarządzanie*, na wstępie należy zaznaczyć, że znalezienie uniwersalnej definicji tego pojęcia jest niemożliwe, gdyż można spotkać wiele różnych jego interpretacji. Według A. K. Koźmińskiego zarządzanie jest „[...] zespołem działań lub procesów mających na celu koordynację i integrację użytkowania zasobów dla osiągnięcia celu organizacyjnego przez ludzi przy użyciu techniki i informacji w zorganizowanych strukturach”⁹⁷. Podobne stanowisko zajmuje R. Rutka, dla którego istotą zarządzania, „[...] podobnie jak każdej innej formy kierowania, jest działanie zmierzające do osiągnięcia celów przez ludzi i z ludźmi”⁹⁸. J. Penc z kolei definiuje zarządzanie jako „[...] układ działań regulujących funkcjonowanie danej organizacji, zgodnie z wytyczonymi celami”⁹⁹. H. Koontz i C. O'Donnel uważają, że „[...] zarządzanie to sztuka obejmująca osiąganie celów poprzez ludzi i z ludźmi w formie zorganizowanych grup oraz kształtowania środowiska, w którym ludzie mogą działać jako jednostki i równocześnie współdziałać w osiągnięciu celów zbiorowych”¹⁰⁰. R. Griffin precyzuje zarządzanie jako „[...] ustawiczny proces tworzenia reguł ładu w danym układzie w postaci norm, planów, instrukcji i innych dokumentów oraz zestaw działań obejmujący planowanie i podejmowanie decyzji, organizowanie, przeprowadzenie (tj. kierowanie ludźmi i kontrolowanie) skierowanych na zasoby organizacji (ludzkie, finansowe, rzeczowe i informacyjne) i wykonywanych z zamiarem osiągnięcia celów organizacji w sposób sprawny i skuteczny”¹⁰¹. Istotna z punktu rozważań wydaje się definicja zarządzania J.A.F. Stonera, R.F. Freemana, D.R. Gilberta, według której zarządzanie to „[...] proces: planowania, organizowania, przeprowadzenia i kontrolowania pracy członków organizacji oraz wykorzystania wszelkich dostępnych zasobów organizacji do osiągnięcia jej celów”¹⁰². Istotą przyjętego pojęcia „zarządzania” jest jego ukierunkowanie na sprawne

⁹⁵ A. Czermiński, M. Grzybowski, K. Ficoń, *Podstawy organizacji...*, s. 34 – 36.

⁹⁶ Tamże.

⁹⁷ *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, AON, Warszawa 2002, s. 165.

⁹⁸ R. Rutka, *Studium czynników korygujących style kierowania w przedsiębiorstwach*, Gdańsk 1984, s. 24.

⁹⁹ J. Penc, *Leksykon biznesu*, Agencja Wydawnicza „Placet”, Warszawa 1997, s. 507.

¹⁰⁰ H. Koontz, C. O'Donnel, *Zasady zarządzania*, Warszawa, 1969, s. 26.

¹⁰¹ R. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, PWN, Warszawa 1997, s. 38.

¹⁰² J.A.F. Stoner, R.F. Freeman, D.R. Gilbert, *Kierowanie*, PWN, Warszawa 1999, s. 613, cyt. za: E. Nowak, W. Kitler, A. Skrabacz, K. Gąsiorek, E. Nowak, W. Kitler, A. Skrabacz, K. Gąsiorek, *Zarządzanie kryzysowe w sytuacji klęski żywiołowej*, „Zeszyt Problemy TWO” 2006, nr 1 (45), Warszawa 2006, s. 32.

i skuteczne osiągnięcie założonych celów organizacji (systemu). Ponadto jest procesem dysponowania wszystkimi strukturami i zasobami organizacji (systemu). Zawiera cztery podstawowe funkcje zarządzania: planowanie, organizowanie, przewodzenie i kontrolę, które dziś są kanonem procesu zarządzania¹⁰³. Na koniec warto przytoczyć definicję T. Pszczołowskiego, zgodnie z którą zarządzanie to „[...] działanie polegające na dysponowaniu zasobami i narzędziami, zgodnie z celami zarządzającego. Natomiast, zadania zarządzania precyzuje jako formułowanie celów działania, planowanie, organizowanie struktur (pozyskiwanie i rozmieszczanie potrzebnych zasobów ludzkich i rzeczowych), oraz kontrolowanie realizacji założonych celów”¹⁰⁴.

Mając na uwadze powyższe *zarządzanie* można rozpatrywać z punktów widzenia: funkcjonalnego i instytucjonalnego. W pierwszym znaczeniu, zarządzanie polega na wykonywaniu określonych czynności niezbędnych do realizacji celów i zadań organizacji. W ujęciu ogólnym obejmuje: planowanie, koordynowanie, pobudzanie i kontrolowanie. Zarządzanie instytucjonalne jest z kolei działaniem przełożonego powodującym zachowanie się podwładnego zgodnie z ustalonym zamiarem, co wynika przede wszystkim z hierarchii organizacji (instytucji), w której przełożony sprawuje określoną władzę organizacyjną. W strukturze zarządzania instytucjonalnego można również wyróżnić trzy podstawowe elementy, tj.: podmiot zarządzający, przedmiot zarządzany oraz zachodzące między nimi sprzężenia¹⁰⁵.

Kierowanie jest zatem pojęciem szerszym od *zarządzania*, będącego najpowszechniejszą formą sformalizowanego kierowania ludźmi, przy czym każde *zarządzanie* jest szczególnym przypadkiem *kierowania*, ale nie każde *kierowanie* jest *zarządzaniem*¹⁰⁶.

W dalszej części należy przedstawić zależności między *kierowaniem*, *zarządzaniem* a *dowodzeniem*, w oparciu o analizę literatury przedmiotu. W literaturze XXI w. dotyczącej zarządzania termin *dowodzenie* jest w zasadzie nie używany, mimo iż w organizacjach militarnych, jak i paramilitarnych termin ten funkcjonował znacznie wcześniej niż pojęcie *zarządzanie*¹⁰⁷. Zdaniem L. Ciborowskiego „[...] Oznacza to, że obecnie istotna część ludzkiej populacji, funkcjonująca w strukturach zhierarchizowanych, została jakoby wykluczona z naukowego obszaru zarządzania. Można to interpretować, że tak ukształtowana teoria w swej istocie pozbawiona jest cechy uniwersalizmu zarządzania”¹⁰⁸. Merytoryczne uzasadnienie konieczności uwzględniania tego obszaru wiedzy, w ramach ogólnej teorii zarządzania wynika z faktu, że „[...] organizacje zhierarchizowane nigdy nie funkcjonowały w oderwaniu od naukowych podstaw zarządzania, a wykreowane przez wieki dowodzenie, często błędnie interpretowane, było i jest immanentną częścią zarządzania, pożądaną do stosowania w warunkach szczególnych, kiedy szybkość i waga znaczeniowa podejmowanych reakcji przesłaniają groźbę zagrożenia życia i zdrowia uczestników akcji, a aktem przymusu

¹⁰³ W literaturze przedmiotu pojawiają się również mniej istotne funkcje zarządzania jak: budżetowanie, koordynacja, sprawozdawczość czy zabezpieczanie kadr.

¹⁰⁴ T. Pszczołowski, *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Warszawa 1978, s. 288.

¹⁰⁵ A. Czermiński, M. Grzybowski, K. Ficoń, *Podstawy organizacji...*, s. 30 – 32.

¹⁰⁶ J. Kurnal, *Zarys teorii organizacji i zarządzania*, PWE, Warszawa 1970, s. 365 – 366.

¹⁰⁷ Obecnie coraz częściej w literaturze mówi się o *przywództwie*, w kategoriach procesu oraz pewnej właściwości. Jako proces przywództwo oznacza użycie wpływu, bez sięgania po środki przymusu, z zamiarem kształtowania celów grupy bądź organizacji, motywowania zachowań nastawionych na osiągnięcie tych celów oraz pomagania w zdefiniowaniu grupy lub organizacji. Jako właściwość przywództwo jest z kolei zbiorem cech przypisywanych podmiotom, które są postrzegane jako przywódcy. Termin przywódca odnosi się zatem do osoby, która wpływa na zachowanie innych, bez konieczności uciekania się do użycia siły (źródło: R. W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, Wyd. Nauk. PWN, Warszawa 1999, s. 491).

¹⁰⁸ L. Ciborowski, *Zarządzanie i dowodzenie w organizacjach zhierarchizowanych*, Kwartalnik Naukowy Politechniki Śląskiej w Gliwicach „Organizacja i Zarządzanie” 2010, Nr 4(12), s. 89 – 90.

wykonawczego staje się decyzja wydawana z mocą rozkazu¹⁰⁹. Dotyczy to przede wszystkim formacji zhierarchizowanych, takich jak: siły zbrojne, Policja, etc., co nie oznacza jednocześnie, że w organizacjach tych, na co dzień występuje konieczność dowodzenia, przejawiająca się m.in. potrzebą jednoosobowego rozkazywania. W strukturach zhierarchizowanych zdarza się, że niektórzy przełożeni, zwłaszcza ci, którzy ze względu na ograniczoną wiedzę lub wrodzony autokratyzm obawiają się podejmowania merytorycznej dysputy z podwładnymi, wciąż nadużywają tej formy. Zdaniem cytowanego L. Ciborowskiego „[...] Istotne dowody świadczące o immanentnej lokacji dowodzenia w przestrzeni merytorycznej zarządzania mieszczą się w środowisku kierowania i w rzeczowej strukturze zarządzania”¹¹⁰.

L. Krzyżanowski klasyfikuje dowodzenie jako rodzaj kierowania organizacją, przyjmując kompetencje formalne kierującego jako kryterium dominujące, nie negując przy tym występowania pozostałych tytułów do kierowania. Uważa on również termin kierowanie za zakresowo szerszy zarówno od zarządzania, jak i dowodzenia. Zgodnie z *Leksykonem Wiedzy Wojskowej* dowodzenie to całokształt celowej działalności dowódcy i sztabów, realizowanej w ramach określonego systemu kierowania, zapewniającej wysoką gotowość bojową i właściwe przygotowanie do jak najlepszego osiągnięcia celów walki, bitwy lub operacji¹¹¹. Z kolei w *Regulaminie działań wojsk lądowych* dowodzenie definiowane jest jako proces, poprzez który dowódca narzuca swoją wolę i zamiary podwładnym. Obejmuje władzę i odpowiedzialność za użycie podległych mu sił i środków do wykonania zadania¹¹². Podobne stanowisko zostało zaprezentowane w *Doktrynie sojuszniczych operacji połączonych AJP-01 (A)*. Zgodnie z *Doktryną* dowodzenie to proces, poprzez który dowódca oddziałuje swą wolą i intencjami na podwładnych w celu podjęcia określonego działania. Obejmuje on władzę i odpowiedzialność za użycie sił w celu wykonania zadania¹¹³. Według M. Porwita dowodzenie jest dziedziną praktycznego działania. Wynika z tego, że należy systematycznie prowadzić ćwiczenia, mające na celu doskonalenie umiejętności dowódców, gdyż im większa liczba tych ćwiczeń, tym bardziej zasady dowodzenia zaczynają działać jak czujniki ostrzegające przed błędem. Podejmując problematykę teoretycznych aspektów dowodzenia w Policji należy w szczególności odnieść się do definicji opracowanych na potrzeby dowodzenia wojskiem. J. Orzechowski uważa, że dowodzenie jest środkiem realizacji praw sztuki wojennej. Inni autorzy zasad dowodzenia wojskami przez dowodzenie rozumieją celową działalność dowódców, sztabu i innych organów dowodzenia w zakresie przygotowania działań bojowych i kierowania wysiłków wojsk na pomyślne wykonanie zadania bojowego w toku walki przez uzyskanie i studiowanie danych o sytuacji, podejmowanie decyzji stosownie do tej sytuacji oraz przekazywanie zadań wykonawcom.

Podejmując problematykę dowodzenia nie można nie przywołać słów Marszałka Józefa Piłsudskiego, według którego dowodzenie to po prostu rozkazywanie. Zatem, mając na uwadze słowa Marszałka, można przyjąć, że proces kierowania nazywany często w strukturach zhierarchizowanych dowodzeniem to taki, w którym dowódca za pomocą rozkazów wdraża swoją wolę w podległych mu strukturach. Generalnie przyjmuje się,

¹⁰⁹ Tamże, s. 90.

¹¹⁰ Tamże.

¹¹¹ *Leksykon wiedzy wojskowej*, MON, Warszawa 1979, s. 90.

¹¹² *Regulamin działań wojsk lądowych*, Dowództwo Wojsko Lądowych, Warszawa 1999, s. 49.

¹¹³ *AJP – 01 (A) Allied Joint Operations Doctrine*, MAS, Brusseles 2000, s. 4-1, cyt. za: *Podstawy dowodzenia*, red. J. Kręćkij, J. Wołęjszo, AON, Warszawa 2007, s. 16.

że prawo wydawania rozkazów przysługuje osobom posiadającym odpowiednie przygotowanie i wiedzę czyli dowódcom¹¹⁴.

Na gruncie policyjnym wyjaśnienie pojęcia dowodzenie zawarto w zarządzeniu 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*¹¹⁵. W myśl przywołanego aktu prawnego dowodzenie to ukierunkowana, celowa działalność dowódcy, realizowana w ramach działań policyjnych, zapewniająca wysoką zdolność sił i środków Policji do osiągnięcia celu tych działań oraz charakteryzująca się szczególnie sprawnym, jednoosobowym podejmowaniem decyzji i ponoszeniem za nie odpowiedzialności, precyzyjnym rozdziałem i kontrolą przebiegu czynności.

Dowodzenie jest zatem procesem decyzyjnym, tzn. ciągiem operacji na zbiorach informacji dotyczących sił własnych, sił przeciwnika, jak również warunków działania. Na dowodzenie składają się działania oparte na rezultatach twórczego myślenia, które stanowią ciąg rozwiązań określonych sytuacji decyzyjnych. Stąd też istota dowodzenia sprowadza się do podejmowania decyzji o sposobie realizacji zadania.

Z przywołanych definicji wynika, że dowodzenie postrzegane jest w dwóch płaszczyznach, jako władza i jako proces. Jako władza oznacza zarówno prawo do wydawania rozkazów, jak i ponoszenie za nie pełnej odpowiedzialności. Natomiast proces to sprawowanie dowodzenia, w którym dowódca wspomagany przez swój sztab realizuje czynności związane z planowaniem, organizowaniem, kierowaniem i koordynacją działań podległych sobie sił.

Podsumowując, na podstawie analizy literatury przedmiotu można wyróżnić kilka poglądów na temat dowodzenia, mianowicie pogląd w ujęciu: empirycznym, organizacyjnym, cybernetycznym i psychospołecznym. Pierwszy z wymienionych istotę dowodzenia sprowadza do całokształtu działania dowódcy i organów dowodzenia. W drugim dowodzenie traktowane jest w kategorii struktury i właściwości kierowania określonymi jednostkami organizacyjnymi, w tym policją i siłami zbrojnymi. W ujęciu cybernetycznym dowodzenie to z kolei forma sterowania z uwzględnieniem sprzężenia zwrotnego, gdzie jego istota sprowadza się do procesów informacyjnych, tzn. do zdobywania, przetwarzania i przekazywania informacji. W podejściu psychospołecznym brany jest natomiast pod uwagę czynnik ludzki, stanowiący zarówno podmiot, jak i przedmiot dowodzenia. Biorąc pod uwagę fakt, że dowodzenie jest procesem decyzyjnym, to jego istota sprowadza się do podejmowania decyzji o sposobie realizowania zadania, jest to zatem działanie oparte na rezultatach twórczego myślenia, które stanowi „[...] ciąg rozwiązań określonych sytuacji decyzyjnych”¹¹⁶.

Z pojęciem kierowania, zarządzania i dowodzenia wiąże się także *rządzenie*. Termin ten jest wieloznaczny i różnie definiowany. Można jednak przyjąć, że *rządzenie* oznacza wykonywanie władzy przez uprawniony do tego organ państwowy. Zatem w państwie demokratycznym rządzenie to spełnianie przez organy władzy wykonawczej funkcji, które

¹¹⁴ Umiejętne dowodzenie jest koniecznym, lecz niewystarczającym warunkiem zwycięstwa, natomiast dowodzenie niesprawne i nieumiejętne jest wystarczającym warunkiem niepowodzenia. Tak pisał blisko pół wieku temu L. Kuleszyński w książce *Dowodzenie wojskami a cybernetyka* (L. Kuleszyński, *Dowodzenie wojskami a cybernetyka*, Warszawa 1967, s. 11). Myśl ta co prawda dotyczyła dowodzenia siłami zbrojnymi, ale mając na uwadze charakter współczesnych zagrożeń można ją transponować także na grunt dowodzenia w warunkach zagrożeń niemilitarnych.

¹¹⁵ 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.

¹¹⁶ *Podstawy dowodzenia...*, s. 12.

łączą elementy kierowania i zarządzania dla osiągnięcia celów i zadań określanych przez władzę ustawodawczą.

Jak już akcentowano, zarządzanie jest szczególną formą kierowania, a jego sprawczość uzewnętrznia się przez pryzmat decydowania o posiadanych lub podporządkowanych zasobach. Dowodzenie zaś jest specyficzną formą kierowania i jednocześnie zawiera się w pojęciu kierowania. Różnica między dowodzeniem a zarządzaniem dotyczy zakresu władzy, jaką posiada dowódca w stosunku do podwładnego. Warto przy tym zaznaczyć, że wśród różnych środowisk panuje również przekonanie, że dowodzenie występuje na tym samym poziomie, co zarządzanie. Dowodzenie, z uwagi na zakres presji wykonawczej, wynikającej z istoty rozkazów, można porównywać z zarządzaniem, które sankcjonowane jest legalnym przymusem, gdyż rozkaz w dowodzeniu również jest sankcjonowany prawnym przymusem, z tą tylko odmianą, że z większym reżimem. Istota tego ma źródło w przeznaczeniu organizacji, gdyż w innych organizacjach, niż w tych, których przeznaczeniem jest zapewnienie szeroko rozumianego bezpieczeństwa, każdy ma prawo do odmówienia wykonania polecenia jeśli jego realizacja zagraża życiu lub zdrowiu, bez ponoszenia negatywnych konsekwencji z tego tytułu, co jest niedopuszczalne w przypadku otrzymania rozkazu w organizacjach typu wojskowego czy policyjnego. Prawdą też jest, że żadna organizacja zhierarchizowana o charakterze militarnym czy też paramilitarnym nie może efektywnie działać tylko na podstawie rozkazodawstwa, które w rzeczy samej ogranicza kreatywność wykonawczą potencjału ludzkiego.

Czy w Policji zatem możemy mówić o kierowaniu, zarządzaniu czy też dowodzeniu? Biorąc pod uwagę dotychczasowe rozważania oraz przyjętą w aktach prawnych terminologię dotyczącą nazewnictwa stanowisk policyjnych, to w Policji mamy do czynienia z kierowaniem, z uwzględnieniem szczególnych jego form, tzn. zarządzania i dowodzenia, gdyż zgodnie z zarządzeniem Komendanta Głównego Policji z dnia 28 września 2007 r.¹¹⁷ kierownikiem jednostki Policji jest komendant Policji, kierownik ośrodka szkolenia, jak również dowódca oddziału i samodzielnego pododdziału prewencji Policji oraz dowódca samodzielnego pododdziału antyterrorystycznego. O dowodzeniu możemy mówić zatem na poziomie oddziałów i samodzielnych pododdziałów prewencji Policji oraz samodzielnych pododdziałów antyterrorystycznych Policji. Ponadto z dowodzeniem mamy do czynienia w przypadku realizacji działań w formie interwencji, akcji czy też operacji policyjnej. Proces dowodzenia realizowany jest również w jednostkach szkoleniowych Policji przez dowódców kompanii. Mówiąc inaczej, dowodzić w Policji należy tylko wówczas i w takim zakresie, kiedy jest to niezbędne do osiągnięcia założonego celu. W innych przypadkach należy zarządzać jednostkami i komórkami organizacyjnymi Policji, gdyż nie uwzględnianie tej reguły może prowadzić do deprecjacji rozkazodawstwa, co w sytuacjach kryzysowych, w tym w czasie stanów nadzwyczajnych, może powodować negatywne implikacje.

Jak zauważono wyżej, wśród instytucji można wyróżnić te, w których wyraźnie występuje kierowanie, zarządzanie, dowodzenie, czyli różne postacie działania. Biorąc pod uwagę zawarte w literaturze przedmiotu definicje *instytucji*, które posiadają wiele stwierdzeń zbieżnych, aczkolwiek często zupełnie odmiennie sformułowanych, po ich zestawieniu i porównaniu, można określić następujące, wspólne cechy instytucji:

- jest to zespół ludzi (siły) powołany do realizacji określonych, jednorazowych bądź powtarzających się celów;
- są to środki niezbędne do realizacji tych celów;

¹¹⁷ 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 Nr 18, poz. 135, z późn. zm., § 2, pkt 3.

- posiada zorganizowany charakter, który powoduje, że jej elementy składowe (siły i środki) współprzyczyniają się do powodzenia w realizacji celów;
- występuje określony sposób i stopień formalizacji instytucji.

Z punktu widzenia przedmiotu badań kwestiom dotyczącym formalizacji instytucji należy poświęcić więcej uwagi. Formalizacja instytucji polega na ujęciu jej organizacji i funkcjonowania w pewne mniej lub bardziej ściśle normy, wyznaczające zasady, reguły, sposoby postępowania członków instytucji, zmierzające do osiągnięcia jej celów. We współczesnych warunkach formalizacja działań zorganizowanych występuje najczęściej w postaci normatywnej. Formalizacja instytucji polega zatem na unormowaniu w formie pisemnej określonych zasad organizacji i funkcjonowania instytucji. Formalizacji podlegają takie elementy instytucji jak:

- cele instytucji i wynikające z nich zadania;
- podział pracy i wynikająca z niego struktura organizacyjna;
- model władzy organizacyjnej;
- prawa i obowiązki członków instytucji;
- formy i metody realizacji zadań;
- powiązania instytucji z jej otoczeniem;
- inne, niezbędne elementy, np. zasady podległości służbowej, etc.

W zależności od celów i charakteru instytucji, form i metod osiągania tych celów mogą być różne stopnie sformalizowania instytucji, np. instytucje wojskowe czy paramilitarne posiadają wysoki stopień sformalizowania. Obowiązujące regulacje prawne, w tym regulacje wewnętrzne, ściśle określają niemal wszystkie dziedziny stosunków międzyludzkich w tych instytucjach.

Pisząc o formalizacji instytucji należy również przybliżyć kwestie związane z odchyleniami od optymalnego stopnia sformalizowania organizacji i funkcjonowania instytucji. Wyróżnia się dwa typowe rodzaje odchyleń: niesformalizowanie i przeformalizowanie instytucji. O nieodformalizowaniu instytucji mówimy wówczas, gdy przepisy regulujące jej organizację i funkcjonowanie nie obejmują wszystkich dziedzin, które należałoby poddać procesowi formalizacji bądź obejmują je mało precyzyjnie. Jako częsty przykład nieodformalizowania instytucji podaje się niewyraźny podział zadań, co powoduje tzw. spory kompetencyjne, które mogą mieć charakter pozytywny lub negatywny. Kiedy więcej niż jedno ogniwo organizacyjne instytucji poczuwa się do obowiązku załatwienia określonego rodzaju spraw bądź też podjęcia decyzji, wówczas spór kompetencyjny ma charakter pozytywny. Natomiast, gdy określonego rodzaju zadania nie obejmują zakresu czynności żadnego ogniwa organizacyjnego instytucji bądź nie jest ono określone dosyć precyzyjnie, wówczas mówimy o sporze kompetencyjny w sensie negatywnym.

Przeformalizowanie instytucji występuje z kolei wtedy, gdy stopień jej sformalizowania przekracza poziom, który z punktu widzenia jej organizacji i funkcjonowania jest dla niej najbardziej pożądany. Podkreślić należy, że w ostatnich latach można zaobserwować wyraźny przerost sformalizowania instytucji publicznych, w tym m.in. Policji. Ukształtowane u decydentów nawyki zarządzania skłaniają ich do wydawania regulacji prawnych zarówno dla określonego porządku organizacyjnego i sprawności funkcjonowania instytucji, jak i dotyczących obszarów działania nie wymagających regulowania w drodze normatywnej. Należy podkreślić, że nadmierny poziom sformalizowania instytucji może prowadzić do znacznego obniżenia jej sprawności, a często do zjawiska zwanego zbiurokratyzowaniem instytucji, co przejawia się m.in.: usztywnieniem organizacji działań, zanikiem inicjatywy członków instytucji, oczekiwaniem na normatywne, odgórne regulacje w sprawach budzących wątpliwości, zabezpieczeniem się przed ewentualną odpowiedzialnością, etc. Przeformalizowaniu

instytucji dodatkowo na ogół towarzyszą przerosty administracyjne oraz nadmierna centralizacja zarządzania¹¹⁸.

Podjęcie problematyki *zorganizowanego działania* warto także zwrócić szczególną uwagę na prakseologiczne podejście do pojęcia instytucji. Rozważania należy rozpocząć od prakseologicznych refleksji na temat działania zbiorowego. Działanie zbiorowe to działanie złożone, wielopodmiotowe oparte na współdziałaniu, kooperacji. O konieczności współdziałania decyduje systematycznie rosnący poziom zagrożeń, wywołujący potrzebę ciągłej kooperacji wielu podmiotów, które z mocy prawa posiadają możliwość wzajemnego wspierania się w zakresie przeciwdziałania tym zagrożeniom, pozostającym w sferze właściwości współdziałających podmiotów oraz likwidacji skutków tych zagrożeń.

Współdziałanie jest jednym z podstawowych procesów kształtujących rzeczywistość. Jest zarazem sprawą naturalną, że pojęcie to zdobyło uznanie na gruncie wielu dyscyplin naukowych. Wystarczy wymienić: zarządzanie, ekonomię (teorię organizacji i zarządzania, etykę gospodarczą), antropologię, socjologię (socjologię pracy, socjologię przemysłu itd.), politologię, psychologię (psychologię pracy), i wiele innych. Biorąc pod uwagę fakt, że podejmowana problematyka dotyczy relacji międzyludzkich, stąd też należy spojrzeć na przedmiot rozważań z punktu widzenia socjologii¹¹⁹.

Współdziałanie prowadzi do tworzenia się różnych więzi wśród osób, grup, jak również rodzi ich poczucie tożsamości z danym zespołem, co zapewnia trwanie i sprawne funkcjonowanie tego zespołu na rzecz osiągnięcia wspólnych celów jej członków¹²⁰. Świadomość współdziałania stanowi zatem bardzo ważny element. Ma ona miejsce wtedy, kiedy współdziałający wie, iż nawiązał kontakt z inną osobą. Nie zawsze jest to kontakt tylko z jedną osobą, najczęściej jest to grupa osób, połączona ze sobą poprzez:

- wspólne dążenie do osiągnięcia założonego celu lub wykonanie określonego zadania poprzez wypracowany przez grupę system działania;
- względnie podobny i spójny system wartości, które pełnią rolę wyznaczników i regulatorów celów oraz dążeń człowieka. Ukształtowanie hierarchii podobnych wartości grupy czy zespołu jest niezbędne do podejmowania odpowiedzialnych decyzji. J. Szczepański uznaje za wartość dowolny przedmiot materialny lub idealny, ideę lub instytucję, przedmiot rzeczywisty lub wyimaginowany, w stosunku do którego jednostki lub zbiorowość przyjmują postawę szacunku, przypisując mu ważną rolę w swoim życiu, a dążenie do jego osiągnięcia odczuwają jako swoisty przymus¹²¹.

Wg J. Prońko cel współpracy ustala się według ustalonych zasad. Zasady te powinny być dokładnie określone i zrozumiałe dla instytucji współpracujących, a są to m.in.: szczegółowość; realność aktualnych możliwości; określenie czasu trwania zaplanowanego przedsięwzięcia, jak również jego akceptacja przez zaangażowane instytucje¹²².

Tworzenie sprawnie funkcjonującego i efektywnie współpracującego zespołu jest rzeczą niezmiernie trudną, czasochłonną i wymagającą znacznego wysiłku i zaangażowania

¹¹⁸ T. Jałowiecki, W. Kieżun, Z. Leoński, B. Ostabczuk, *Teoria organizacji i kierownictwa*, PWN, Warszawa 1979, s. 89 – 95.

¹¹⁹ J. Kozioł, *Współdziałanie*, [w:] red. nauk. B. Wiśniewski, *Kierunki i obszary współdziałania policji Rzeczypospolitej Polskiej oraz Republiki Czeskiej w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń dla ludzi i środowiska*, Bielsko-Biała – Karvina 2011, s. 56.

¹²⁰ <http://pl.wikipedia.org>, dostęp: 20.11.2010 r.

¹²¹ Zob. J. Szczepański, *Elementarne pojęcia socjologii*, Warszawa 1970.

¹²² J. Prońko, *Współpraca w obszarze bezpieczeństwa*, [w:] red. K. Jałoszyński, B. Wiśniewski, T. Wojtuszek, *Współczesne postrzeganie bezpieczeństwa*, WSA, Bielsko-Biała 2007, s. 30.

wszystkich zainteresowanych osób. Z tego też względu często to, co nazywamy współpracą sprowadza się do sekwencyjnej realizacji ustawowych zadań przez poszczególne instytucje¹²³.

Po ustaleniu zasadniczych celów oraz sposobu ich realizacji, ważnym elementem jest stworzenie planu przyszłych działań pomiędzy podmiotami, które współpracują ze sobą. Harmonogram można zaliczyć do podstawowych narzędzi ułatwiających koordynację tych działań¹²⁴. Jest to nic innego jak określenie celu głównego i celów szczegółowych, dokładne rozplanowanie przebiegu czynności w czasie oraz wskazanie ich kolejności wykonywania. Istotne jest również określenie przewidywanego i oczekiwanego czasu trwania zaplanowanych zadań, czyli określenie ich początku oraz końca¹²⁵. „[...] We współczesnym świecie wszyscy znajdują się w globalnym systemie, a w związku z tym wszyscy są od siebie zależni. Paradygmatem organizacji jest człowiek, cel i struktura. Inspiracją do działania człowieka rozumianego jako jednolity organizm o cechach fizycznych, biologicznych i społecznych są motywacje wynikające z konieczności zaspokojenia potrzeb zewnętrznych i wewnętrznych. Podmiotem współdziałania jest człowiek reprezentujący niezależną organizację. Czynniki fizyczne, biologiczne i społeczne stanowią swoisty system kooperacji, jeżeli któryś z czynników przestaje funkcjonować, to możemy powiedzieć, że coś ogranicza system. Utrudnienia w funkcjonowaniu systemu kooperacji stanowią barierę w realizacji naszych dążeń, są przeszkodą w osiągnięciu zamierzonych celów. Wyróżnienie i zdefiniowanie tych właśnie ograniczeń jest podstawowym bodźcem początkującym proces współdziałania, punktem wyjścia do poszukiwania możliwości ich przewyciężenia poprzez wspólne działanie z jednostkami (elementami), które potrafią pokonać określone bariery”¹²⁶. Można uznać, że do współdziałania dochodzi wówczas, gdy wyróżniono ograniczenia stanowiące barierę w realizacji naszych zadań, których nie można przewyciężyć działaniem osobistym (jednostkowym) oraz kiedy zostaje uświadomiona potrzeba wspólnego działania z innymi dla pokonania ograniczeń i osiągnięcia zamierzonego celu¹²⁷. „[...] W związku tym możemy wyróżnić dwie ogólne sytuacje, w których nie dochodzi lub dochodzi do wspólnego działania. Pierwsza, gdy nie rozpoznano możliwości współdziałania, ponieważ wyróżnione ograniczenia możemy przewyciężyć działaniem osobistym. Druga, gdy stwierdzono możliwość współdziałania poprzez wyróżnienie ograniczeń i stwierdzenie potrzeby wspólnego działania dla ich pokonania w imię celu nadrzędnego. W pierwszym przypadku cel współdziałania zanika, natomiast w drugim jest rozwijany w dalszych działaniach. Dlatego też możemy stwierdzić, że wspólny cel jest tym, co ukierunkowuje działania i jednoczy jego realizatorów. Jednakże należy zaznaczyć, że każdy wspólny cel ma dla współdziałającej strony dwa aspekty: subiektywny i kooperacyjny. Cel subiektywny dotyczy bilansu nakładów i korzyści, cel kooperacyjny tak długo zaś jest postrzegany, jak długo cel jest pewnym aktem współdziałania. Z chwilą osiągnięcia swych celów przez podmioty współdziałające, potrzeba współdziałania zanika”¹²⁸.

Wyróżnia się zatem współdziałanie dodatnie – kooperację pozytywną i współdziałanie ujemne – kooperację negatywną. Podmioty A i B współdziałają dodatnio ze względu na określony cel A i określone czynności B, zawsze wtedy kiedy B pomaga A tymi czynnościami w dążeniu do tego celu. Kwestie „pomagania” można rozpatrywać w ujęciu

¹²³ J. Prońko, *Teoretyczne aspekty współpracy*, [w:] red. nauk. J. Kręcikij, B. Wiśniewski, G. Abgarowicz, *Współpraca cywilno-wojskowa w zarządzaniu kryzysowym*, Warszawa 2007, s. 19.

¹²⁴ J. Prońko, *Współpraca w obszarze...*, s.30.

¹²⁵ Tamże.

¹²⁶ *Współdziałanie administracji wojskowej z administracją cywilną i podmiotami gospodarczymi w realizacji zadań z zakresu bezpieczeństwa narodowego (wybrane problemy)*, red. R. Szyński, TWO, Warszawa 2008, s. 6.

¹²⁷ Ch. I. Barnard, *Funkcje kierownicze*, Wydawnictwo Nowoczesność, Kraków 1997, s. 164.

¹²⁸ *Współdziałanie administracji wojskowej...*, s. 6.

subiektywnym i obiektywnym. Pomaganie w sensie obiektywnym polega na umożliwianiu bądź ułatwianiu wykonania przez kogoś określonego zadania, czynności, etc. Z kolei o pomaganiu w sensie subiektywnym możemy mówić w przypadku „starania się” umożliwienia lub ułatwienia komuś osiągnięcia celu. Natomiast podmioty A i B współdziałają negatywnie wtedy, gdy ze względu na określone czyny B i ze względu na dany cel A, B przeszkadza¹²⁹ A w dążeniu do jego celu. W obrębie kooperacji negatywnej wyróżnia się również współzawodnictwo. Ze współzawodnictwem mamy do czynienia wtedy, gdy przeszkadzanie sprowadza się jedynie do tego, że każda ze stron dąży do osiągnięcia określonej cechy w wyższym stopniu niż druga. T. Kotarbiński współdziałanie negatywne określa mianem walki, o czym będzie szerzej w dalszej części podrozdziału.

Z uwagi na przedmiot badań dalsze rozważania będą dotyczyć czynów zbiorowych o większej liczbie podmiotów. O współdziałaniu wielu podmiotów ze względu na określenie ich czynności i określenie ich cele mówimy wówczas, „[...] jeżeli każdy z tych podmiotów pomaga któremuś innemu podmiotowi z tego samego grona lub jest wspomagany przez jakiś inny podmiot z tegoż grona. To jest warunek niezbędny, lecz nie wystarczający. (...) Trzeba więc dodać zastrzeżenie, że jakkolwiek wyróżniamy w danej grupie współdziałających grupę cząstkową, zawsze któryś z jej członków pomaga któremuś z członków pozostałych poza jej obrębem lub jest przez któregoś z nich wspomagany”¹³⁰. Na bazie pomagania można analogicznie zbudować pojęcie walki wielopodmiotowej w oparciu na przeszkadzaniu.

Zespoły współdziałające różnią się pod względem ilościowym (ilość członków), wielkościowym (ilość wykonywanych aktów), jak i pod względem różnorodności (wielorakość rodzajów sprawności). Kolejną różnicą, na którą należy zwrócić uwagę, dotyczy zależności między czynnościami składowymi zespołu, tzn. muszą one być przede wszystkim zgodne, tj. właściwie rozmieszczone w czasie i przestrzeni, co w przypadku działania zbiorowego wymaga konieczności uwzględnienia postulatu uzgodnienia, który z kolei pociąga za sobą postulat porozumienia. Powoduje to jednocześnie potrzebę opracowania planu, który jest niezbędny dla porozumienia się członków zespołu, stąd też w działaniu zbiorowym niezwykle ważne są czynności informacyjne. Są one również niezbędne z uwagi na występowanie w działaniu zbiorowym zależności o charakterze kierownictwa. Z zespolenia informacji z kierownictwem powstaje z kolei zależność sprawozdawczości i kontroli¹³¹.

Kierownictwo, sprawozdawczość czy kontrola to nazwy, które wiążą się również z poszczególnymi funkcjami w zespole. „[...] Mówi się, że dany uczestnik zespołu pełni w nim taką a taką funkcję, gdy się chce stwierdzić, że wykonywa on określoną, powtarzającą się czynność, scharakteryzowaną przez rodzaj znaczenia jej dla celu jednoczącego czynności uczestników tego zespołu jako takich”¹³². Z terminem funkcji w zespole ściśle wiążą się pojęcia podziału czynności i specjalizacji. O podziale pracy mówimy wówczas, gdy „[...] różni uczestnicy zespołu wykonują czynności odmienne. Gdy zaś dany osobnik pełni w zespole określoną funkcję przez wykonywanie stałe określonej, wymagającej odrębnego wdrożenia, czynności, wówczas mamy do czynienia ze specjalizacją. Tak rozumiana specjalizacja ma za warunek podział czynności, w poszczególnym przypadku – podział pracy”¹³³. Warto zaznaczyć, że dopiero na etapie podziału pracy następuje zróżnicowanie funkcji w zespole i dopiero wówczas w działaniu zbiorowym hierarchie

¹²⁹ Przeszkadzanie tzn. utrudnianie, gdyż uniemożliwianie stanowi skrajną postać utrudniania. Przeszkadzanie występuje również w sensie obiektywnym i subiektywnym.

¹³⁰ T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie...*, s. 89 – 90.

¹³¹ Tamże, s. 90 – 92.

¹³² Tamże, s. 93.

¹³³ Tamże.

funkcji odbijają się w na osobach ten sposób, że nie tylko funkcje, ale także ludzie, którzy je sprawują ulegają hierarchicznemu zróżnicowaniu.

Kolejną cechą różniącą między sobą zespoły współdziałające pozytywnie jest cecha organiczności zespołu. Zdanie T. Kotarbińskiego, „[...] Aby zespół był organiczny, trzeba, by przyświecał całości jego działań jakiś cel, a tym bardziej jest zespół organiczny pod tym względem, im mniej zawiera działań z tym celem czy to rzeczowo, czy to intencjonalnie niezgodnych, a pośród zgodnych z nim – im mniej zawiera działań ze względu na ten cel czy to rzeczowo, czy to intencjonalnie obojętnych”¹³⁴. Wśród zespołów zjednoczonych wspólnym celem znajdują się zespoły bardziej lub mniej zgrane. O stopniu zgrania zespołu decyduje przede wszystkim poziom zgodliwości wzajemnej członków zespołu, przejawiającym się tym, że „[...] Osobnik A ustosunkowuje się zgodliwie wobec osobnika B zawsze i tylko, jeżeli propozycje działań wspólnych, zgłaszane przez osobnika B, akceptuje o ile tylko nie mają one przeciwko sobie specjalnie ważkich względów. (...) Rzecz jasna, że tak rozumiana zgodliwość podlega stopniowaniu z kilku punktów widzenia: ze względu na sferę propozycji działań, ze względu na wymaganą ważność ewentualnych kontrargumentów, a w zastosowaniu do zespołu także ze względu na rozpowszechnienie postawy zgodliwej pośród jego członków”¹³⁵.

Należy zatem zauważyć, że „[...] istotę współdziałania stanowi wzajemna pomoc, dlatego w zasadniczy sposób różni się ono od konfliktu społecznego (wzajemnego przeszkadzania sobie) i współzawodnictwa (współubiegania się). Współdziałanie jest przeciwieństwem konfliktu społecznego. Przez współdziałanie można zatem zapobiegać konfliktom i przez współdziałanie można konflikty rozwiązywać”¹³⁶.

Biorąc pod uwagę dotychczasowe rozważania, należy przejść do określenia stosunku zespołu, na który składają się współdziałające podmioty do pojęcia instytucji, rozumianej w znaczeniu ogólnym jako firma, zakład pracy, etc. Różnica między zespołem a instytucją sprowadza się do tego, że zespół składa się z samych jego członków, z kolei na instytucję składają się zarówno jej członkowie, jak i ogół wszelkich przedmiotów pomocniczych, z których korzystają jej członkowie, tworzących tzw. aparaturę. Generalnie rzecz ujmując zespół to personel instytucji, a instytucja to personel i aparatura. Należy przy tym zaznaczyć, że pojęcie instytucji w ujęciu prakseologicznym nie jest tożsame z prawnym jej pojęciem, w tym z pojęciem instytucji posiadającej osobowość prawną, gdyż może funkcjonować instytucja w rozumieniu prakseologicznym nie będąca jednocześnie instytucją w znaczeniu prawnym. Pojawia się zatem pytanie: czy urzędy, firmy, instytucje w ogóle, można traktować jako podmioty działające, skoro z prakseologicznego punktu widzenia „[...] Podmiotami działającymi są tylko osobniki”¹³⁷? W tym miejscu po raz kolejny należy przywołać słowa T. Kotarbińskiego, będące odpowiedzią na postawione pytanie, jakże ważne z punktu widzenia przedmiotu badań: „[...] Odpowiadamy: z pewnością nie jest uprawnione, jeżeli ten kto tak mówi, uważa instytucję za podmiot działający. Podmiotami działającymi są tylko osobniki. Tylko osobnik postrzega, obmyśla, postanawia, wywiera impulsy dowolne. Jeżeli jednak ludzie, którzy mówią tak jak wyżej¹³⁸, dają wyraz tylko przeświadczeniu, że instytucja porusza się w sposób przypominający zachowanie się osobnika działającego i że jest rzeczą rozsądną obchodzić się z nią tak, jak gdyby była osobnikiem działającym, w takim razie mają słuszość. Błędem byłoby uprawiać antropomorfizm w odniesieniu do instytucji, sądzić, że jest ona jakimś osobnikiem – ludzkim czy nadludzkim – lecz wolno tytułem zabiegu

¹³⁴ Tamże, s. 96.

¹³⁵ Tamże.

¹³⁶ H. Czarniawski, *Współdziałanie potrzebą...*, s. 29.

¹³⁷ T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie...*, s. 100.

¹³⁸ „[...] Wszak mówi się, że to a to zarządziło takie a takie ministerstwo, że ta a to wykonała taka a taka firma (...)” (źródło: T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie...*, s. 100).

metodycznego przyjmować takie założenie jako fikcję roboczą. Wiemy, że to nieprawda, ale postępujemy tak, jak gdyby to była prawda, ponieważ podobieństwo jest dość znamienne, by rozstrzygać o podobnej właśnie metodzie postępowania¹³⁹.

Wykorzystując przedstawioną powyżej argumentację do dalszych rozważań przyjęto, iż Policja będzie traktowana w kategoriach podmiotu działającego, gdzie w stanach nadzwyczajnych kluczową rolę będą odgrywać działania zespołowe zwartych oddziałów Policji, zapewniające ochronę ludności i utrzymywanie bezpieczeństwa i porządku publicznego, prowadzące do osiągnięcia ustalonego celu w postaci jak najszybszego powrotu do normalnych warunków funkcjonowania państwa.

¹³⁹ T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich – Wydawnictwo, Wrocław – Warszawa - Kraków – Gdańsk 1975, s. 100 – 101.

2. PRAWNE UWARUNKOWANIA STANÓW NADZWYCZAJNYCH

2.1. Stany nadzwyczajne - interpretacja teoretyczna pojęcia

W literaturze przedmiotu bardzo często dla określenia *stanów nadzwyczajnych* używa się zamiennie terminów *stany szczególnego zagrożenia*, *stany szczególne*, przy czym znalezienie jednoznacznej, stosowanej w teorii, jak i w praktyce definicji jest bardzo trudne, wręcz niemożliwe. W treści konstytucji, ustaw i aktów do niej wykonawczych spotykamy się z tym terminem, natomiast nigdzie nie jest on wyjaśniony. Z tego też powodu definicja pojęcia *stany nadzwyczajne* powinna mieć przede wszystkim charakter regulujący, aby uniknąć zjawiska używania nazwy, której zakres nie jest do końca ustalony¹⁴⁰. Dlatego też omówienie problematyki działania Policji w stanach nadzwyczajnych trzeba rozpocząć od wyjaśnienia terminu *stany nadzwyczajne*.

W celu określenia znaczenia pojęcia *stan nadzwyczajny*, należy wyjść od wyjaśnienia terminu *stan*. Pomocne w tym będzie zapoznanie się z definicją zawartą w *Słowniku języka polskiego*, zgodnie z którym *stan* to „[...] sytuacja prawna wprowadzona na skutek zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, polegająca na ograniczeniu konstytucyjnych praw i wolności obywatelskich, zwiększeniu obowiązków obywateli na rzecz obrony państwa, rozszerzeniu uprawnień władz, sądów i sądów wojskowych”¹⁴¹. Definicja słownikowa w sposób uproszczony wyjaśnia pojęcie stanu jedynie w znaczeniu stanu wojennego, nie ma w niej bowiem mowy o innych, niż zewnętrzne zagrożenia bezpieczeństwa państwa.

Według L. Mażewskiego „[...] przez określenie stan nadzwyczajny, stan szczególnego zagrożenia względnie stany szczególne należy rozumieć wszelkie odmiany regulacji prawnych typu stan wyjątkowy, stany oblężenia, stan zagrożenia bezpieczeństwa państwa, stan wojenny, a nawet stan klęski żywiołowej. Użycie środków przewidzianych w prawie regulującym powyższe stany następuje wówczas, gdy powstaje zagrożenie dla funkcjonowania konstytucyjnego ustroju państwa, jego integralności terytorialnej oraz bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego”¹⁴². Zatem dla L. Mażewskiego pojęcia *stan nadzwyczajny*, *stan szczególnego zagrożenia* czy *stany szczególne* są pojęciami tożsamymi. Podobny pogląd prezentuje St. Gebethner, dla którego stan nadzwyczajny jest stanem szczególnego zagrożenia, pod którym rozumie „[...] wszelkie odmiany regulacji prawnych tego rodzaju jak stan oblężenia, stan zagrożenia bezpieczeństwa państwa, (...) itp.”¹⁴³. Bardziej precyzyjne wyjaśnienie pojęcia *stany nadzwyczajne* przedstawia St. Sagan. Zgodnie z jego poglądem przez stany nadzwyczajne należy rozumieć „[...] decyzje wskazanych w konstytucji (rzadziej w ustawach zwykłych) podmiotów, tj. parlamentu bądź głowy państwa, mające na celu zapewnienie bezpieczeństwa, ładu i porządku publicznego oraz należytego funkcjonowania gospodarki w warunkach zagrożeń zewnętrznych lub wewnętrznych, na części lub na całym terytorium państwa, skutkiem czego następuje ograniczenie bądź zawieszenie gwarantowanych w ustawach zasadniczych praw i wolności obywatelskich oraz wprowadzenie administrowania krajem w szczególny sposób. Ten szczególny sposób administrowania polega na przyjęciu specjalnych uprawnień przez

¹⁴⁰ Zob. *Samorząd terytorialny w obronie narodowej Rzeczypospolitej Polskiej*, red. i oprac. W. Kitler, AON, Warszawa 2005, s. 17.

¹⁴¹ *Słownik języka polskiego*, red. M. Szymczak, PWN, Warszawa 1983, tom 3, s. 317.

¹⁴² L. Mażewski, *Stany nadzwyczajne w Polsce w latach 1918-1989*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2006, s. 7.

¹⁴³ S. Gebethner, *Stany szczególnego zagrożenia jako instytucja prawa konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 1982, nr 8, s. 5.

głowę państwa, rząd i podległe mu organy administracji ogólnej oraz organa wojskowe i policyjne”¹⁴⁴.

Podejmując próbę budowania ogólnej definicji pojęcia *stany nadzwyczajne*, należy zwrócić uwagę na następujące elementy. Po pierwsze, są to zawsze stany przewidziane albo w samej konstytucji, albo w ustawach zwykłych bądź też uznane jako instytucja obowiązującego prawa zwyczajowego.

Po drugie, wprowadzenie któregośkolwiek ze stanów nadzwyczajnych kreuje sytuację prawną i społeczno – polityczną, odznaczającą się „[...] odstąpieniem w mniejszym bądź większym stopniu od normalnego konstytucyjnego funkcjonowania państwa”¹⁴⁵. Stąd stany te zawsze muszą mieć charakter wyjątkowy i tym samym przejściowy, nadzwyczajny. Nazywa się je *nadzwyczajnymi* w celu podkreślenia ich odmienności i odstępstwa od normalnego porządku polityczno – prawnego. Na tym polega wyjątkowość stanów nadzwyczajnych. W tym sensie zwłaszcza określenie *stan wyjątkowy* oddaje prawidłowo charakter tychże stanów. Po trzecie, każdy stan nadzwyczajny jest swojego rodzaju odpowiedzią na zaistniałe zagrożenie określonego dobra publicznego, wymagającego specjalnej i natychmiastowej obrony bądź ochrony przy pomocy zastosowania nadzwyczajnych środków. Zastosowanie niezbędnych, nadzwyczajnych i wyjątkowych środków podyktowane jest zawsze koniecznością odsunięcia konkretnego zagrożenia lub przeciwdziałania jego skutkom. Owo zagrożenie może godzić: w najwyższe dobro danego narodu, którym jest jego suwerenny byt państwowy; w podstawy ustroju państwowego; w spokój publiczny i życie obywateli; w mienie społeczne lub indywidualne, a także w podstawy egzystencji gospodarczej narodu i bytu ekonomicznego ludności. To właśnie charakter zagrożonego dobra ma decydujące znaczenie dla zróżnicowania odmiennych postaci stanów nadzwyczajnych. Co więcej, rodzaj zagrożonego dobra i przyczyna tego zagrożenia wyznaczają dobór środków nadzwyczajnych, podejmowanych w celu przeciwdziałania temu zagrożeniu.

Po czwarte, istota stanów nadzwyczajnych polega na wprowadzeniu ograniczeń praw i wolności obywatelskich lub na ich częściowym bądź całkowitym zawieszeniu. Jednocześnie zawieszeniu ulegają demokratyczne mechanizmy sprawowania władzy. Wynika to z istoty i celu wprowadzenia danego stanu, gdyż cały sens jego wprowadzenia polega na tym, że dla ratowania dobra nadrzędnego poświęca się inne dobro¹⁴⁶.

Przeż stany nadzwyczajne należy zatem rozumieć wszelkie odmiany regulacji prawnych związane z odejściem od stałych konstytucyjnych form sprawowania władzy na skutek zaistnienia szczególnych zagrożeń, mające na celu zapewnienie bezpieczeństwa państwa i jego obywateli, stosowane wówczas, gdy użycie „zwykłych” środków konstytucyjnych w celu przywrócenia normalnych warunków funkcjonowania państwa okazało się niewystarczające, skutkiem czego następuje ograniczenie bądź zawieszenie gwarantowanych konstytucją praw i wolności obywatelskich. Odejście od stałych konstytucyjnych form sprawowania władzy polega na przyjęciu specjalnych uprawnień przez głowę państwa, rząd i podległe mu organy administracji ogólnej oraz organa wojskowe i policyjne.

W doktrynie prawa międzynarodowego praw człowieka pojęcie sytuacji nadzwyczajnych interpretowane jest zazwyczaj jako stan wynikający z przejściowych warunków stawiających instytucje państwowe w zagrożonej pozycji. Stan ten powoduje, że władze państwowe czują się usprawiedliwione zawieszając czasowo stosowanie pewnych zasad (tzw. derogacja). Aby jednak władze państwowe mogły skorzystać *lege artis*

¹⁴⁴ Zob. S. Sagan, *Prawo Konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2001, s. 251 – 252.

¹⁴⁵ L. Mażewski, *Stany nadzwyczajne...*, s. 9.

¹⁴⁶ Zob. S. Gebethner, *Stany szczególnego zagrożenia...*, s. 8 – 11.

z konsekwencji prawnych wystąpienia sytuacji nadzwyczajnych, muszą być spełnione łącznie następujące warunki:

- niebezpieczeństwo płynące z sytuacji nadzwyczajnych musi być bezpośrednie i rzeczywiste;
- skutki tego niebezpieczeństwa muszą dotyczyć całego narodu;
- niebezpieczeństwo zagraża kontynuacji zorganizowanego życia społeczeństwa;
- niebezpieczeństwo jest na tyle wyjątkowe, że nie można go opanować za pomocą zwyczajnych środków zaradczych, będących w dyspozycji państwa, w tym zwłaszcza dozwolonych przez prawo ograniczeń szczególnych.

Niezwykle istotne przy tym jest to, że samo zagrożenie interesów organów władzy państwowej nie upoważnia tych organów do „ratowania się” poprzez czasowe ograniczenie wolności i praw jednostek. Instytucja derogacji służyć ma bowiem nie tyle interesom państwa, ile interesom narodu, przy czym interesy te nie zawsze muszą być tożsame.

Współczesne międzynarodowe prawo praw człowieka od początku posługuje się konstrukcją tzw. *praw niederogowalnych*, tj. praw, które nawet w najbardziej niebezpiecznej sytuacji, jak wojna, nie mogą być poddawane ograniczeniom. Polska regulacja konstytucyjna posługuje się również taką kategorią, choć czyni to różnie, w zależności od tego, czy chodzi o stan wojenny, wyjątkowy czy klęski żywiołowej¹⁴⁷. Zatem można stwierdzić, że sama zasada poszanowania praw człowieka posiada charakter normy bezwzględnie obowiązującej (*ius cogens*). Wynika z niej, że bezwzględnie obowiązującymi prawami człowieka są prawa przyznane każdemu człowiekowi na równi, bez dyskryminacji i bez względu na czas, miejsce, wiek, płeć, status civitatis, bezwzględnie niederogowalne, mieszczące się w obrębie praw politycznych i obywatelskich i uznane w swym imperatywnym charakterze przez społeczność międzynarodową państw jako całość¹⁴⁸.

Prawa niederogowalne można określić więc jako takie, które są bezwyjątkowe i do których nie można wnosić zastrzeżeń. Bezwyjątkowość oznacza, że niektóre prawa człowieka mogą być uchylane lub ograniczane w obliczu takich sytuacji, jak: wojna, zagrożenie bezpieczeństwa publicznego, integralności terytorialnej, zagrożenie bezpieczeństwa narodowego, zdrowia, moralności, dobrobytu gospodarczego i innych okoliczności szczególnych. Inne prawa mogą być derogowane zupełnie wyjątkowo, a jeszcze inne w ogóle nie mogą być zmienione ani ze względu na okoliczności, miejsce, podmiot, ani czas. Oznacza to, że standard ochrony tych ostatnich jest najwyższy, co wpływa z ich szczególnej doniosłości moralnej i prawnej¹⁴⁹.

W polskim prawodawstwie typologii stanów szczególnego zagrożenia dokonał S. Gebethner¹⁵⁰, który przyjmując kryterium dobra publicznego, zaproponował następujący podział:

- *stany szczególnego zagrożenia suwerenności państwowej, niepodległości i integralności terytorialnej*, do których zaliczyć można wszystkie stany wojenne, które są wprowadzone w związku z prowadzeniem działań wojennych bądź wojny oraz stany związane z przygotowaniem się do obrony;
- *stany szczególnego zagrożenia instytucji ustrojowych i funkcjonowania konstytucyjnych organów państwa*;
- *stany szczególnego zagrożenia, których wprowadzenie ma na celu przywrócenie naruszonego ładu i spokoju publicznego, bezpieczeństwa obywateli oraz porządku*

¹⁴⁷ Zob. Z. Witkowski, *Prawo Konstytucyjne*, Toruń 2000, s. 132 – 133.

¹⁴⁸ Zob. C. Mik, *Imperatywne normy praw człowieka*, „Przegląd Stosunków Międzynarodowych” 1981, nr 5 – 6 (141 – 142), s. 40.

¹⁴⁹ Zob. T. Jasudowicz, *Prawa człowieka w sytuacjach nadzwyczajnych*, Toruń 1997, s. 42.

¹⁵⁰ Szerzej: S. Gebethner, *Stany szczególnego zagrożenia...*, s. 12 – 15.

prawnego. Według S. Gebethnera „[...] postaci stanów szczególnych zaliczane do tej kategorii charakteryzują się tym, że wprowadzone są w okolicznościach, w których dochodzi do powszechnego, zbiorowego zakłócenia spokoju i porządku publicznego, w następstwie czego życie i zdrowie obywateli i ich mienie, a także i mienie społeczne zostają narażone na poważne niebezpieczeństwo”¹⁵¹;

- *stany szczególnego zagrożenia wprowadzone ze względu na stan klęski żywiołowej.* W stosunku do kategorii poprzedniej różnica wynika z przyczyny powstałego zagrożenia. Do przyczyn w tej kategorii zaliczamy żywioły stwarzające zagrożenie dla życia, zdrowia i mienia, a nie zagrożenie wynikające z konfliktów czy napięć społecznych;
- *stany zagrożenia gospodarki narodowej i żywotnych warunków dla egzystencji ludności.* Po raz pierwszy tego rodzaju przyczyna zagrożenia została określona w brytyjskiej ustawie o stanie wyjątkowym z 1920 r., w której przewidziano, że stan wyjątkowy może być proklamowany, gdy zaistnieje bezpośrednie zagrożenie całej społeczności lub jakiegokolwiek istotnej jej części w dziedzinie podstawowych warunków życia, wskutek zakłócenia zaopatrzenia i rozdziału żywności, wody, paliwa lub światła bądź też funkcjonowania środków lokomocji.

W następstwie historycznych uwarunkowań rozwoju zarówno stosunków społecznych, jak i nowoczesnego konstytucjonalizmu rodzaje stanów nadzwyczajnych są współcześnie wielce zróżnicowane. Stopniowalność rygorów, które stany te za sobą pociągają, pozwala z jednej strony na dobór środków odpowiednich do rzeczywistych wymagań danej sytuacji, a z drugiej umożliwia i ułatwia wychodzenie ze stanów nadzwyczajnych o bardziej dotkliwym zespole rygorów poprzez stany o rygorach łagodniejszych. Jednocześnie, co trzeba z całą mocą podkreślić, uwalnia to władze państwowe od przymusu sięgania zawsze po środki ostateczne i najdrastyczniejsze bądź też od stosowania środków nadzwyczajnych, niewspółmiernych do wagi i skali istniejącego zagrożenia.

Decyzje o wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego budziły i zawsze będą budziły protesty oraz wywoływać spory. Trudno oczekiwać, aby było inaczej. Tym bardziej protesty i spory są zrozumiałe, że poświęcone dobra dla ratowania owego nadrzędnego dobra, jakim jest interes państwa, stanowią zawsze indywidualne wolności obywatelskie. Z tego punktu widzenia trzeba zawsze dążyć do tego, aby dobór środków ograniczających prawa i wolności człowieka i obywatela był w miarę możliwości jak najbardziej adekwatny i współmierny do wagi i wartości zagrożonego dobra, którego ochronie ma służyć wprowadzenie stanu nadzwyczajnego.

2.2. Szczególne regulacje prawne w ujęciu historycznym

Konstytucje jako ustawy zasadnicze określają zazwyczaj najważniejsze zasady ustrojowe państwa, gdyż regulują system organów państwowych, a także stanowią o podstawowych prawach i obowiązkach obywateli. Zawierają także przepisy dotyczące sytuacji nadzwyczajnych. Już w *Konstytucji 3 maja* z 1791 r. zawarto zapis, który stanowił, że „[...] naród winien sobie samemu obroną od napaści i dla przestrzegania całości swojej. Wszyscy przeto obywatele są obrońcami całości i swobód narodowych. Wojsko nic innego nie jest, tylko wyciągnięta siła obronna i porządna z ogólnej siły narodu (...) Wojsko winno narodowi strzeżenie granic i spokojności powszechnej, słowem winno być jego najsilniejszą tarczą. (...) użytym być więc wojsko narodowe może na ogólną kraju obronę, na strzeżenie

¹⁵¹ Tamże, s. 9 – 11.

fortec i granic, lub na pomoc prawu, gdyby, kto egzekucji jego nie był posłusznym"¹⁵². W przytoczonym fragmencie Konstytucji nie użyto sformułowań *stan wojenny* czy *stan wyjątkowy*, niemniej jednak nie ulega wątpliwości, że postanowienia dotyczyły użycia wojska w sytuacji szczególnego zagrożenia kraju.

Problematyka stanów nadzwyczajnych w polskim prawodawstwie okresu II Rzeczypospolitej ma dość bogatą literaturę. Warto przy tym zwrócić uwagę na debaty parlamentarne, podejmujące te kwestie, zwłaszcza w okresie prowizorium konstytucyjnego w latach 1918 – 1921, z uwagi na fakt, że w tym czasie brakowało ram konstytucyjnych dla tych zagadnień, a wydawano i stosowano w praktyce kilkakrotnie regulacje prawne stanów nadzwyczajnych¹⁵³.

Pierwszymi aktami prawnymi w okresie narodzin polskiej państwowości regulującymi problematykę działania państwa w warunkach szczególnych zagrożeń były dekrety: *o wprowadzeniu stanu wyjątkowego*¹⁵⁴ oraz *o używaniu wojska w wypadkach wyjątkowych*¹⁵⁵ z dnia 2 stycznia 1919 r. 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 czasie stanu wyjątkowego minister spraw wewnętrznych lub wyznaczony przez niego nadzwyczajny komisarz miał prawo do wydawania nadzwyczajnych rozporządzeń w przedmiocie utrzymania bezpieczeństwa publicznego, za nieprzestrzeganie których groziła kara. Mógł on również zabraniać organizacji wieców, zebrań, zgromadzeń publicznych oraz pochodów, zarządzać rewizje oraz internować osoby, których działalność zagrażała bezpieczeństwu i spokojowi publicznemu, a także dokonywać konfiskat wszelkich wydawnictw oraz zamykać drukarnie zagrażające swą działalnością interesom państwa. W przypadku organizacji, mimo zakazów, zebrań, wieców i zgromadzeń, do ich rozproszenia można było użyć wojska¹⁵⁶. Dekretem *o używaniu wojska w wypadkach wyjątkowych* upoważniono z kolei ministra spraw wewnętrznych do występowania z wnioskiem o użycie wojska w sytuacjach, w których siły jemu podlegające nie były wystarczające do zapewnienia porządku publicznego. Chodziło m.in. o użycie siły zbrojnej do rozpraszania nielegalnych wieców, manifestacji i pochodów.

18 kwietnia 1919 r. Rada Ministrów wydała rozporządzenie *o sposobie użycia wojska dla zabezpieczenia porządku publicznego*¹⁵⁷, stanowiące rozwinięcie postanowień dekretu *o używaniu wojska w wypadkach wyjątkowych*. W rozdziale pierwszym omówiono zasady ogólne użycia wojska do pomocy władzom cywilnym. Z kolei rozdział drugi i trzeci zawierał przepisy określające tryb postępowania wojska w czasie wystąpienia rozruchów¹⁵⁸, a rozdział czwarty zasady użycia broni podczas ich tłumienia. 25 lipca 1919 r. uchwalono ustawę *w przedmiocie zapewnienia bezpieczeństwa Państwa i utrzymania porządku publicznego w czasie wojny*¹⁵⁹, na mocy której wycofano postanowienia dekretu

¹⁵² Konstytucja z dnia 3 Maja z 1791 r.

¹⁵³ P. K. Marszałek, *Regulacje prawne stanów szczególnego zagrożenia państwa w debacie parlamentarnej II Rzeczypospolitej*, „Czasopismo Prawno -Historyczne” 2010, Tom LXII, Zeszyt 2, s. 192.

¹⁵⁴ DzP z 1919 r., nr 1, poz. 79.

¹⁵⁵ DzP z 1919 r., nr 1, poz. 80.

¹⁵⁶ Zmiany w dekrete *o stanie wyjątkowym* wprowadzono dekretem z dnia 7 lutego 1919 r.

¹⁵⁷ DzP z 1919 r., nr 35, poz. 276.

¹⁵⁸ Zgodnie z rozporządzeniem siła wojska kierowanego do przywracania naruszonego ładu i porządku publicznego powinna być na tyle wystarczająca, aby dawała pod każdym względem rękojmię, że powierzone do realizacji zadanie zostanie wykonane, zaś honor oręża nie zostanie narażony na szwank. Zasadniczo pomoc wojska miała na celu ochronę władzy publicznej i ich organów oraz zapewnić bezwzględny posłuch społeczeństwa, a nie pełnić funkcji przypisanych bezpośrednio policji. Ponadto zobowiązano dowództwo wojskowe do stosowania w celu przerywania rozruchów wszelkich możliwych środków tak, aby uniknąć użycia broni i niepotrzebnego rozlewu krwi.

¹⁵⁹ DzP z 1919 r., nr 61, poz. 364.

o wprowadzeniu stanu wyjątkowego. W polskim prawodawstwie, do czasu uchwalenia *Konstytucji Marcowej*, przestało obowiązywać pojęcie *stan wyjątkowy*, które zastąpiono określeniem *czas wojny*, ale z uwagi na swoją treść ustawa dotyczyła właśnie stanu wyjątkowego. W czasie wojny, w celu zapewnienia bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego, Rada Ministrów mogła upoważnić ministra spraw wewnętrznych do wydawania zarządzeń wyjątkowych¹⁶⁰, ograniczających prawa obywatelskie na okres do trzech miesięcy, z tym, że w razie potrzeby Rada Ministrów, w drodze uchwały, mogła ten czas przedłużyć na kolejne trzy miesiące. Zatem wzgląd na bezpieczeństwo państwa stanowił podstawową przesłankę wprowadzenia *czasu wojny*.

Ustawą z dnia 25 lipca 1919 r. 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 i zakładów wojskowych. Przyznanie ministrowi spraw wewnętrznych tak szerokich uprawnień w dziedzinie zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego świadczyło niewątpliwie o przekształcaniu się państwa w państwo typu policyjnego. Wykonanie zarządzeń wyjątkowych powierzono właściwej miejscowo władzy administracyjnej, z wyjątkiem wysiedlania cudzoziemców z granic państwa, co leżało w kompetencji ministra spraw wewnętrznych. Rozporządzenia ograniczające prawa obywatelskie podlegały ogłoszeniu w Monitorze Polskim i Dzienniku Rozporządzeń Ministra Spraw Wewnętrznych oraz rozplakatowaniu w miejscach publicznych, a także należało je podać do publicznej wiadomości w sposób zwyczajowo przyjęty na danym obszarze. Obowiązywały od następnego dnia po podaniu ich do powszechnej wiadomości we właściwym mieście powiatowym.

Podsumowując, ustawa z dnia 25 lipca 1919 r. wybrała typ cywilnego stanu wyjątkowego, upoważniając ministra spraw wewnętrznych do wydawania zarządzeń wyjątkowych ograniczających prawa obywatelskie. Ponadto unikała nazwy *stan wyjątkowy*, lecz utrzymywała jego treść, wobec czego zmiana terminologii była bez znaczenia. Wielką wagę miał zapis, że stan wyjątkowy jest dopuszczalny tylko w czasie wojny¹⁶¹. Autorzy tego postanowienia zapomnieli, że stan wyjątkowy może być potrzebny także w czasie pokoju¹⁶².

Warto zaznaczyć, że w sierpniu 1920 r. Rada Obrony Państwa przyjęła także rozporządzenie w sprawie stanu oblężenia¹⁶³, w którym przewidziano możliwość

¹⁶⁰ Zarządzenia 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. Ponadto minister spraw wewnętrznych mógł, jeżeli wymagał tego interes państwa, zarządzić konfiskatę czasopism, rewizje i poszukiwania, a także mógł zawiesić działalność wydawnictw zagrażających interesom państwa.

¹⁶¹ Zob. Z. Cybichowski, *Polskie Prawo Państwowe*, Warszawa 1925, t.1, s. 164.

¹⁶² 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 listopada 1925 r. nakazywał wszystkim dowódcom oddziałów i oddziałów terytorialnych traktowanie tej działalności jako jednej z najważniejszych dziedzin funkcjonowania sił zbrojnych w czasie pokoju (źródło: 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).

¹⁶³ Protokół z 14 posiedzenia Rady Obrony Państwa z dnia 6 sierpnia 1920 r., AA N, PRM, sygn. 20189, k. 157.

wprowadzenia jego rygorów na obszarach zagrożonych pod względem wojennym, na których władzę wykonawczą przekazano gubernatorowi wojskowemu¹⁶⁴.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 17 marca 1921 r. zwana *Konstytucją Marcową*¹⁶⁵, kształtuje ponownie instytucję stanu wyjątkowego oraz wprowadza drugi rodzaj stanu nadzwyczajnego – stan wojenny, a także zawiera delegację co do bliższego ustawowego określenia tych stanów.

W *Konstytucji Marcowej* przyjęto klasyczny w tym okresie podział stanów nadzwyczajnych jako uprawnienie prezydenta do wypowiedzenia wojny i zawarcia pokoju oraz jako uprawnienie właściwych organów do zarządzania, w razie szczególnego zagrożenia państwa, stanu wyjątkowego lub wojennego¹⁶⁶. Zgodnie z art. 124. Rada Ministrów, za zezwoleniem Prezydenta Rzeczypospolitej, mogła zarządzić czasowe zawieszenie praw obywatelskich w przypadku wybuchu wojny albo groźby jej wybuchu, jak również w razie wystąpienia rozruchów wewnętrznych lub rozległych kłótni o charakterze zdrady stanu zagrażających postanowieniom konstytucji bądź bezpieczeństwu obywateli. Z brzmienia art. 124. *Konstytucji Marcowej* można wnioskować, że decyzja o wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego mogła być podjęta nie tylko wtedy, gdy wymagał tego wzgląd na obronność państwa, tj. w przypadku wybuchu wojny, a więc w sytuacjach typowych dla stanu wojny, lecz także przez wzgląd na bezpieczeństwo państwa, tj. groźby jej wybuchu. Z kolei przez *wystąpienie rozruchów czy rozległych kłótni* należy rozumieć wszelkie formy aktywności społecznej zmierzające do wyrządzenia szkody interesom bezpieczeństwa państwa. Chodzi zatem o spowodowanie poważnych zakłóceń normalnego funkcjonowania państwa i społeczeństwa. Nie może to być wypadek incydentalny, lecz zjawisko, które ma charakter masowy i powoduje poważne, znacznych rozmiarów zakłócenie spokoju, ładu i porządku publicznego.

W konstytucji z 1921 r. przepisy dotyczące stanów nadzwyczajnych słusznie zostały umieszczone w rozdziale o obowiązkach i prawach obywatelskich, gdyż istotą stanu wojennego i stanu wyjątkowego w świetle postanowień tejże konstytucji było przede wszystkim czasowe zawieszenie praw i ograniczenie wolności obywatelskich. Natomiast stan wojenny tym różnił się od stanu wyjątkowego, że mógł być wprowadzany tylko w czasie wojny na obszarze objętym działaniami wojennymi.

Kompetencje organów ustawodawczych w przedmiocie stanów szczególnego zagrożenia państwa konstytucja dzieliła na: ustawodawcze i kontrolujące. Uprawnienia ustawodawcze sprowadzały się do stanowienia praw publicznych i prywatnych. Art. 3 rozdziału II stanowił, że „[...] Nie ma ustawy bez zgody Sejmu, wyrażonej w sposób

¹⁶⁴ w okresie kryzysu wewnętrznego, latem 1920 r., i postępującej inwazji wojsk Armii Czerwonej pojawił się problem utrzymania administracji na zagrożonych działaniami wojennymi obszarach, co stało się przedmiotem dyskusji podczas posiedzenia Rady Obrony Państwa w dniu 20 lipca 1920 r. Efektem debaty było uchwalenie przez Radę Obrony Państwa w tym samym dniu rozporządzenia upoważniającego ministra spraw wewnętrznych do częściowego przekazywania władzy wykonawczej w zakresie zabezpieczenia i utrzymania porządku i spokoju publicznego władzom wojskowym (Rozporządzenie Rady Obrony Państwa z dnia 20 lipca 1920 r. w przedmiocie upoważnienia Ministra Spraw Wewnętrznych do częściowego przekazania władzy wykonawczej władzom wojskowym, DzU RP z 1920 r., nr 64, poz. 427). 31 lipca 1920 r. ministrowie odpowiedzialni za bezpieczeństwo państwa wydali rozporządzenie w przedmiocie uprawnień władz wojskowych w zakresie powoływania ludności do osobistych i rzeczowych świadczeń wojennych tudzież w zakresie bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego (DzU RP z 1920 r., nr 67, poz. 457.), w którym przewidziano mianowanie na zagrożonych działaniami wojennymi obszarach gubernatorów wojskowych. Ponadto gubernator wojskowy lub dowódca otrzymał prawo bezpośredniego wydawania nakazów rekwizycyjnych dotyczących rzeczowych świadczeń wojennych ludności na zagrożonych terenach, powoływania osób cywilnych do osobistych świadczeń wojennych oraz prawo wydawania poleceń, w sprawach dotyczących bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego, miejscowym władzom administracyjnym.

¹⁶⁵ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 17 marca 1921 r., DzU z 1921 r., nr 44, poz. 267.

¹⁶⁶ Szerzej: T. Malicki, *Stan wyższej konieczności państwa*, „Przegląd Obrony Terytorialnej Kraju” 1982, nr 2.

regulaminem ustalony". Zatem ustawa o stanie wojennym i wyjątkowym mogła być wydana tylko za zgodą Sejmu. Natomiast jedną z form kontroli sprawowanych przez Sejm było wyrażenie zgody na wypowiedzenie wojny przez Prezydenta, zawarcie pokoju oraz zatwierdzenie stanu wyjątkowego wprowadzonego przez Radę Ministrów.

Podsumowując, *Konstytucja Marcowa* przewidywała dwa rodzaje stanów nadzwyczajnych: stan wojenny i stan wyjątkowy¹⁶⁷. W przedmiocie ograniczenia swobód obywatelskich w trakcie trwania jednego z wymienionych stanów konstytucja przyznawała kompetencje władzy wykonawczej, lecz i tak ostateczną decyzję pozostawiono w rękach Sejmu. Ówczesne ustawodawstwa państw europejskich używały jeszcze innych nazw na określenie stanu wyjątkowego, jak np. stan oblężenia, przy czym odrębna nazwa nie świadczyła o tym, że była to odmienna instytucja prawna¹⁶⁸.

16 grudnia 1922 r. Eligiusz Niewiadomski dokonał zamachu na życie pierwszego prezydenta Rzeczypospolitej Gabriela Narutowicza. Ówczesny premier, pełniący jednocześnie funkcję ministra spraw wewnętrznych, za zgodą marszałka Sejmu, zarządził stan wyjątkowy w stolicy¹⁶⁹. Zdarzenia te spowodowały, że już w kwietniu 1923 r. rząd przesłał do Sejmu projekt ustawy o stanie wyjątkowym¹⁷⁰, przy czym projekt, po licznych debatach, został przekazany do Komisji Prawniczej, a dalsze jego losy nie są już znane. Kolejny projekt ustawy o *stanie wyjątkowym* rząd przyjął na posiedzeniu 4 lutego 1925 r. Mimo zainteresowania problematyką, projekt nie doczekał się uchwalenia, gdyż został wycofany przez nowego ministra spraw wewnętrznych.

Unifikacji regulacji dotyczących stanów nadzwyczajnych dokonały rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 stycznia 1928 r. o *stanie wojennym*¹⁷¹ oraz z dnia 16 marca 1928 r. o *stanie wyjątkowym*¹⁷². Zgodnie z tymi rozporządzeniami stan wyjątkowy mogła wprowadzić Rada Ministrów, na wniosek ministra spraw wewnętrznych, za zezwoleniem Prezydenta, natomiast decyzja o proklamowaniu stanu wojennego należała do Naczelnego Wodza. Wprowadzenie tych stanów mogło nastąpić tylko w drodze rozporządzenia, przy czym rozporządzenie o *stanie wyjątkowym* podlegało ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw, a o *stanie wojennym* w Dzienniku Rozporządzeń Naczelnego Wodza. Ponadto podlegały one obwieszczeniu, w sposób zapewniający ich upowszechnienie, w miejscu zastosowania. Jeżeli w rozporządzeniu nie został wskazany termin późniejszy, wówczas wchodziło ono w życie na obszarze każdego powiatu z dniem obwieszczenia go w mieście stanowiącym siedzibę powiatowej władzy administracji ogólnej. Ponadto stan wojenny mógł być wprowadzony tylko na czas wojny, na obszarze objętym działaniami wojennymi. Granice obszaru objętego tymi działaniami ustalała, zmieniła i znosiła Rada Ministrów na wniosek ministra spraw wojskowych w drodze rozporządzenia ogłaszanego w Dzienniku Ustaw. Zniesienie tych granic powodowało z mocy prawa zniesienie stanu wojennego.

¹⁶⁷ Należy zaznaczyć, że w chwili, gdy wchodziły w życie postanowienia zawarte w *Konstytucji Marcowej* w Polsce nie obowiązywały żadne akty normatywne regulujące problematykę stanów nadzwyczajnych. Ustawa z czerwca 1919 r. wygaśla z chwilą zakończenia wojny na wschodzie. Rozporządzenie Rady Obrony Państwa o *stanie oblężenia* z sierpnia 1920 r. stało się niekonstytucyjne. Wyjątek stanowiły ustawy: o *stanie wyjątkowym* (wydana w styczniu 1919 r. przez Komisariat NRL w Poznaniu), pruska ustawa o *stanie oblężenia*, której moc obowiązującą przywrócił pod koniec 1919 r. minister byłej dzielnicy pruskiej oraz postanowienia austriackich przepisów o *stanie wyjątkowym*, obowiązujące od sierpnia 1914 r. we wschodniej Małopolsce (źródło: P. K. Marszałek, *Regulacje prawne stanów...*, s. 204).

¹⁶⁸ Z. Cybichowski, *Polskie Prawo Państwowe...*, s. 165.

¹⁶⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 1922 r. w *przedmiocie zarządzenia stanu wyjątkowego na obszarze stoł. m. Warszawy*, DzU RP Nr 110, poz. 1010.

¹⁷⁰ Druk Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, okres I, Nr 423 z dnia 16 kwietnia 1923 r.

¹⁷¹ DzU z 1928 r., nr 8, poz. 54.

¹⁷² DzU z 1928 r., nr 32, poz. 307.

Uchylenie stanu wyjątkowego i wojennego następowało również w drodze rozporządzenia z tym, że rozporządzenie o uchyleniu stanu wyjątkowego zyskiwało moc obowiązującą następnego dnia po jego ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw, a rozporządzenie o uchyleniu stanu wojennego z chwilą obwieszczenia w miejscowości stanowiącej siedzibę powiatowej władzy administracji ogólnej. Ponadto wymagało ogłoszenia w Dzienniku Rozporządzeń Naczelnego Wodza. Decyzja o uchyleniu powodowała z mocy prawa uchylenie wszelkich rozporządzeń i zarządzeń¹⁷³, wydanych dla obszaru, na którym uchylono ten stan.

Rozporządzenia z 1928 r. o stanie wojennym i wyjątkowym szczególną uwagę poświęcały problematyce czasowego zawieszenia praw obywatelskich w sytuacji wprowadzenia stanu nadzwyczajnego. Zawieszenie konstytucyjnych praw i wolności dotyczyło przede wszystkim sfery praw i wolności osobistych oraz sfery praw i wolności politycznych. W odniesieniu do sfery pierwszej wskazać należy: wolność osobistą; nienaruszalność mieszkań; tajemnicę korespondencji. Natomiast co do drugiej grupy, wymienić należy: wolność prasy, prawo koalicji, gromadzenia się i zawiązywania stowarzyszeń.

W razie czasowego zawieszenia prawa wolności osobistej, poddyktowanego wprowadzeniem stanu wyjątkowego, władze administracji ogólnej mogły, bez uprzedniej zgody władz sądowych, poddać rewizji osobistej i aresztowaniu z prawem przytrzymania w areszcie, a w sprawach należących do orzecznictwa karno – administracyjnego zarządzić jako środek zapobiegawczy – aresztowanie osoby zagrażającej bezpieczeństwu państwa lub porządkowi publicznemu. Władze administracji ogólnej mogły również nakazać takim osobom zamieszkanie, na okres nie dłuższy niż sześć miesięcy, na oznaczonym obszarze lub w pewnej miejscowości z równoczesnym zakazem opuszczania wyznaczonego miejsca oraz obowiązkiem stosowania się do wszelkich zakazów bądź nakazów określonych przez władzę (tzw. konfinowanie). Ponadto można było osobę zagrażającą interesom państwa wydalic z obszaru objętego stanem wyjątkowym lub z jego części z jednoczesnym zakazem powrotu.

W okresie stanu wyjątkowego i wojennego władze administracji ogólnej mogły także przytrzymać osoby zagrażające bezpieczeństwu narodowemu w miejscach nieprzeznaczonych dla osób skazanych lub aresztowanych z powodu przestępstw. Internowanie można było zarządzić tylko wtedy, gdy celu zabezpieczenia nie dało się osiągnąć przez konfinowanie albo wówczas, jeżeli konfinowany naruszał obowiązki wynikające z konfinowania. W przypadku czasowego zawieszenia prawa nietykalności mieszkania władze administracji mogły zarządzić rewizję domową i zająć dokumenty oraz przedmioty, pozostające w związku z dochodzeniem prowadzonym w stosunku do osoby zagrażającej, w zależności od rodzaju stanu, obronie państwa bądź bezpieczeństwu lub porządkowi publicznemu. Z kolei czasowe zawieszenie prawa tajemnicy korespondencji pozwalało organom władzy bez pozwolenia sądu na kontrolę przesyłek pocztowych, telegramów oraz rozmów telefonicznych.

Znacznie szerzej przedstawiał się katalog uprawnień władzy administracyjnej w okresie czasowego zawieszenia prawa wolności prasy. Zgodnie z art. 8. rozporządzenia *o stanie wyjątkowym* oraz art. 7 rozporządzenia *o stanie wojennym* władza administracji ogólnej mogła:

- wprowadzać cenzurę prewencyjną dla druków i innych utworów przeznaczonych do rozpowszechniania lub też wyznaczać terminy do składania obowiązkowych egzemplarzy druków. I tak: dla czasopism – do 6 godzin, dla innych druków

¹⁷³ Nie dotyczyło to kar i postępowania karnego przewidzianego w art. 13 i 14 rozporządzenia oraz odpowiedzialności gmin lub wsi za szkody i straty, a także postępowania odszkodowawczego. W przypadku stanu wojennego nie dotyczyło także zarządzeń i rozporządzeń w zakresie sądownictwa doraźnego.

- i utworów przeznaczonych do rozpowszechniania – do 7 dni, przed wprowadzeniem ich w obieg;
- konfiskować i zawieszać druki i inne utwory przeznaczone do rozpowszechniania, jeżeli zagrażały one obronie państwa bądź bezpieczeństwu lub porządkowi publicznemu;
 - odbierać debity pocztowy i ograniczać rozpowszechnianie wydawnictw zagranicznych;
 - uzależniać powstanie nowych czasopism od uprzedniego zezwolenia władzy;
 - czasowo do trzech miesięcy wstrzymywać wykonywanie przemysłów i zajęć, które przez powielanie utworów literackich lub artystycznych albo przez ich rozszerzanie zagrażały obronie państwa, bezpieczeństwu lub porządkowi publicznemu;
 - zakazywać plakatowania, wystawiania na widok publiczny, kolportowania lub innego rozszerzania druków i innych utworów przeznaczonych do rozpowszechniania, bez specjalnego zezwolenia władzy.

Jako ostatnie z możliwych ograniczeń praw obywatelskich w przypadku zarządzenia stanu wyjątkowego bądź wojennego, rozporządzenia Prezydenta RP z 1928 roku wymieniały czasowe zawieszenie prawa koalicji, gromadzenia się i zawiązywania stowarzyszeń. Istota ograniczenia wolności zgromadzeń sprowadzała się do ograniczenia swobody uzewnętrznionego wyrażania własnych przekonań i poglądów. Ograniczenie to wpływało także pośrednio na możliwość korzystania przez obywateli z przysługujących im obywatelskich praw politycznych związanych z udziałem w sprawowaniu władzy państwowej, a zwłaszcza dotyczących tworzenia i funkcjonowania organów przedstawicielskich oraz przedstawicielskich form demokracji. Zawieszenie wymienionych swobód obywatelskich zapewniało również władzy całkowitą kontrolę nad wszelkimi formami działalności społecznej. Władza administracyjna miała również prawo zakazywania znowów, zrzeczeń i wszelkich czynności agitacyjnych mogących zagrażać interesom kraju. Tym uprawnieniem wyposażono organy władzy administracyjnej w narzędzie pozwalające skutecznie kontrolować wszelkie przejawy wyrażania własnych przekonań i poglądów. Samo uznanie, że dana działalność może zagrazić obronie Państwa, jego bezpieczeństwu lub porządkowi publicznemu, stanowiło wystarczającą podstawę do wydania przedmiotowego zakazu.

W razie wprowadzenia stanu wyjątkowego Rada Ministrów mogła upoważnić ministra spraw wewnętrznych do wydawania, w porozumieniu z właściwymi ministrami, wyjątkowych rozporządzeń i zarządzeń dotyczących broni, dokumentów, sposobów zachowywania się w miejscach publicznych, zasad organizacji środków przekazu, ograniczenia ruchu osobowego i towarowego, jak również w zakresie ochrony i utrzymania prawidłowego funkcjonowania środków komunikacyjnych, urzędów, instytucji, etc. Natomiast Naczelnemu Wodzowi przysługiwało prawo wydawania rozporządzeń i zarządzeń z mocą obowiązującą dla całego obszaru objętego stanem wojennym lub jego części w sprawach obrony państwa, jego bezpieczeństwa publicznego, bezpieczeństwa sił zbrojnych, osobistych i rzeczowych świadczeń wojennych oraz wzmocnienia służby bezpieczeństwa.

Ponadto podczas trwania stanu wyjątkowego władze cywilne, w porozumieniu z władzami wojskowymi, mogły korzystać z pomocy sił zbrojnych w wypadku, gdy użycie wszelkich sił i środków będących w dyspozycji władz cywilnych nie było w stanie zapewnić, na obszarze objętym stanem wyjątkowym, realizacji postanowień wynikających z wydanych zarządzeń i rozporządzeń. Aby osiągnąć jednolitość w działaniach mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego, minister spraw wewnętrznych w porozumieniu z ministrem spraw wojskowych mógł, na czas oznaczony, przekazać pewne funkcje i uprawnienia cywilnych władz administracyjnych władzom wojskowym oraz uzależnić te władze od dowództwa wojskowego. Przepis ten pozwalał na angażowanie wojska

w tłumienie niepokojów społecznych, których w okresie obowiązywania rozporządzenia w Polsce nie brakowało.

W czasie stanu wojennego władza cywilna została podporządkowana władzy wojskowej. Wojewódzkie władze administracji ogólnej zobowiązano do wykonywania zarządzeń Naczelnego Wodza lub wyznaczonych przez niego dowódców armii bądź komendantów okręgów etapowych w zakresie czasowego ograniczenia swobód obywatelskich. Ponadto władze wojskowe, w razie konieczności, mogły żądać od władzy administracyjnej usunięcia podległych im funkcjonariuszy państwowych i wyznaczenia ich zastępców. W sprawach dotyczących stosunku służbowego między armią a ludnością cywilną i władzami cywilnymi w okresie wojennym powoływano Generalnego Komisarza Cywilnego przy Naczelnym Wodzu oraz komisarzy cywilnych przy oznaczonych przez Naczelnego Wodza organach władzy wojskowej. W sytuacji wymagającej interwencji, współdziałania czy wydania zarządzeń ze strony cywilnych władz państwowych lub samorządowych, władze wojskowe zobowiązane były zwrócić się z żądaniem do właściwych wojewodów, z tym, że istniała możliwość pominięcia wojewody w procesie decyzyjnym, gdyż w wypadkach niecierpiących zwłoki można było zwracać się bezpośrednio do powiatowych władz administracji ogólnej. O tym, który wypadek można było uznać za nie cierpiący zwłoki decydowała wyłącznie władza wojskowa.

W okresie wewnętrznego niepokoju państwa, jak również zewnętrznego zagrożenia, bardzo ważne było, aby władza państwowa posiadała w swoich rękach odpowiednie narzędzia pozwalające na szybkie i skuteczne przywracanie naruszonego ładu i porządku publicznego oraz ochronę jego granic przed nieprzyjacielem. Omawiane rozporządzenia stanowiły właśnie takie narzędzia w rękach władzy państwowej, ponieważ jasno i precyzyjnie określały prawa i obowiązki zarówno obywateli, jak i organów władzy w sytuacjach kryzysowych.

Rozporządzenie *o stanie wyjątkowym* obowiązywało do 10 marca 1937 r., natomiast *o stanie wojennym* do 30 czerwca 1939 r. Wówczas ogłoszono teksty nowych ustaw regulujących omawianą problematykę.

Ustawa konstytucyjna z 23 kwietnia 1935 r.¹⁷⁴, zwana *Konstytucją Kwietniową*, w przeciwieństwie do *Konstytucji Marcowej*, w oddzielnym rozdziale, zatytułowanym *Stany szczególne zagrożenia*, reguluje kwestie stanu wyjątkowego oraz stanu wojennego. W razie zagrożenia państwa z zewnątrz, jak również w razie rozruchów wewnętrznych lub rozległych knoawń o charakterze zdrady stanu, zagrażających ustrojowi lub bezpieczeństwu państwa albo bezpieczeństwu obywateli – Rada Ministrów, za zezwoleniem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, zobowiązana była do zarządzenia stanu wyjątkowego na obszarze całego państwa lub zagrożonej części. Jeżeli chodzi o wprowadzenie drugiego z wymienionych stanów nadzwyczajnych, to Prezydent, w razie konieczności użycia sił zbrojnych do obrony państwa, był zobowiązany do zarządzenia stanu wojennego na obszarze całego państwa lub jego części.

Podsumowując, należy zwrócić uwagę, że *Konstytucja Kwietniowa* w znacznie większym zakresie ograniczała prawa i wolności obywatelskie w porównaniu z *Konstytucją Marcową*. Zadania państwa widziała nie w ochronie praw indywidualnych, lecz w wypełnianiu funkcji organizatorsko – społecznych. Stała na stanowisku podporządkowania jednostki interesom zbiorowości reprezentowanym przez państwo. Zmalało znaczenie praw politycznych na skutek zmniejszenia roli sejmu i senatu. Znacznemu uszczupleniu uległy prawa społeczne, a prawom wolnościowym nadano ogólny charakter, akcentując mgliste i wieloznaczne „dobro powszechne” jako granicę praw wolnościowych, co pozwalało uzasadnić nawet najdalej idące ich ograniczenia. Zgrupowanie artykułów

¹⁷⁴ *Konstytucja* z dnia 23 kwietnia 1935 r., DzU z 1935 r., nr 30, poz. 277.

odnoszących się do stanu wyjątkowego i wojennego w odrębnym rozdziale stanowiło trafne rozwiązanie z punktu widzenia techniki legislacyjnej, jak również było wyrazem zasadniczo odmiennej filozofii ustrojowej twórców konstytucji kwietniowej, dla których zagrożenie państwa było ważniejsze niż kwestia uchylenia gwarancji wolności i praw obywatelskich¹⁷⁵.

Na skutek uchwalenia w dniu 22 lutego 1937 r. ustawy *o stanie wyjątkowym*¹⁷⁶ oraz w dniu 23 czerwca 1939 r. ustawy *o stanie wojennym*¹⁷⁷, moc obowiązującą utraciły rozporządzenia Prezydenta RP z 1928 r. Uregulowanie problematyki stanu wyjątkowego i wojennego w aktach prawnych rangi ustawy świadczyło o znaczeniu, jakie przywiązywano do stanów nadzwyczajnych w tym ciężkim dla Polski okresie.

Ustawa z 1937 r. *o stanie wyjątkowym* w większości przepisów stanowiła kalkę rozwiązań przyjętych w rozporządzeniu z 1928 r. Ustawodawca precyzuje treści poszczególnych artykułów, skupiając się na istocie danego zagadnienia, odchodząc od jego opisowego charakteru. Powoduje to, że artykuły są bardziej zrozumiałe, czytelne i stanowią pewną całość. Można stwierdzić, że różnica między ustawą a rozporządzeniem tkwi przede wszystkim w konstrukcji aktu prawnego, gdyż przedmiot treści nie uległ zmianie. Wprowadzenie stanu wyjątkowego powodowało zawieszenie tych samych swobód obywatelskich oraz dawało takie same uprawnienia władzy administracji ogólnej, jakie zostały wymienione w rozporządzeniu Prezydenta RP z 1928 roku¹⁷⁸. Różnica występuje natomiast w rodzaju aktu prawnego proklamującego stan wyjątkowy. Zgodnie z ustawą następuje on w drodze zarządzenia rady ministrów, a nie jak to miało miejsce dotychczas – w drodze rozporządzenia. Ponadto zarządzenie o uchyleniu stanu wyjątkowego wchodziło w życie z dniem ogłoszenia w Dzienniku Ustaw, a nie w następnym dniu po jego ogłoszeniu.

Podobnie przedstawia się sytuacja, jeżeli chodzi o zmiany wprowadzone wejściem w życie ustawy z 23 czerwca 1939 r. *o stanie wojennym*. Zawarte w niej rozwiązania prawne stanowiły w znacznej mierze odzwierciedlenie rozwiązań przyjętych w rozporządzeniu z 1928 r. Ponadto ustawa w swych przepisach często odsyłała do postanowień ustawy z 1937 r. *o stanie wyjątkowym*. Katalog uprawnień władzy administracyjnej wymieniony w ustawie z 1939 w przedmiocie ograniczenia swobód obywatelskich pokrywa się zatem z uprawnieniami określonymi w rozporządzeniu z 1928 r. *o stanie wojennym*. Istotne różnice występują natomiast w zakresie zarządzania i uchylenia stanu wojennego. Zgodnie z ustawą, stan wojenny proklamuje, a następnie uchyla Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów, uchwalony z inicjatywy ministra spraw wojskowych, w drodze zarządzenia podlegającego ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw. Zarządzenie o stanie wojennym wchodzi w życie z dniem obwieszczenia, a zarządzenie uchylające ten stan – z dniem ogłoszenia w Dzienniku Ustaw. Ustawodawca przekazując wymienione uprawnienia najwyższemu organom władzy państwowej ograniczył tym samym rolę i znaczenie parlamentu w procesie decyzyjnym państwa w przedmiocie stanów nadzwyczajnych.

Zarówno ustawa z 1937 r. *o stanie wyjątkowym*, jak również ustawa z 1939 r. *o stanie wojennym* nie wprowadziły żadnych nowych rozwiązań prawnych, które można byłoby zastosować w sytuacji szczególnego zagrożenia bezpieczeństwa państwa. Istota zmian polegała na tym, że zagadnienia dotyczące stanów nadzwyczajnych zostały zawarte w akcie prawnym rangi ustawy, co stanowiło o wadze problemu. Natomiast wszelkie zmiany, w porównaniu do rozporządzeń z 1928 r., miały bardziej charakter redakcyjny, wpływający na szatę aktu prawnego, aniżeli na treść ich postanowień.

¹⁷⁵ Szerzej: S. Gebethner, *Stany szczególnego zagrożenia...*, s. 5 – 6.

¹⁷⁶ DzU z 1937 r., nr 17, poz. 108.

¹⁷⁷ DzU z 1939 r., nr 57, poz. 366.

¹⁷⁸ Zmiana polegała na tym, iż czasowemu zawieszeniu podlegało zamiast wolności prasy - wolność słowa oraz wolność zrzeszeń zamiast wolności koalicji, zgromadzenia się i zawiązywania stowarzyszeń. Z tym, że uprawnienia władzy administracji ogólnej w zakresie tych ograniczeń nie uległy zmianom.

Ustrój polityczny okresu II Rzeczypospolitej miał za podstawę dwie ustawy zasadnicze: *Konstytucję Marcową* z 1921 r. oraz *Konstytucję Kwietniową* z 1935 r. Wymienione konstytucje zawierały w swej treści dwie przeciwstawne sobie koncepcje sprawowania władzy oraz odmienne naczelnne zasady. Ta odmiennosc była konsekwencją faktu ewaluowania form organizacyjnych, struktury i sposobu działania aparatu państwowego, którą to ewolucję determinowały przesunięcia w układzie sił społecznych odrodzonej polskiej państwowości¹⁷⁹. W zakresie ograniczenia praw i wolności w czasie stanu nadzwyczajnego prawodawstwo, oparte na postanowieniach konstytucji z 1935 roku, nie odbiegało w zasadzie od regulacji zawartych w rozporządzeniach wydanych na bazie konstytucji z 1921 r. Różnica polegała głównie na tym, że *Konstytucja Kwietniowa* odrzuciła koncepcję państwa jako organizacji narodu i zastąpiła ją programem państwa porządku prawnego. W sprawie swobód obywatelskich akcent został przeniesiony na obowiązki obywateli, a nie na ich prawa. Miało to oczywiście wpływ na ukształtowanie instytucji stanów nadzwyczajnych. Przepisy dotyczące tych stanów zostały zawarte w osobnym rozdziale, odmiennie od konstytucji z 1921 roku, w której przepisy te znajdowały się w rozdziale o obowiązkach i prawach obywateli. To też było wyrazem odmiennej filozofii twórców obu konstytucji¹⁸⁰. Ponadto w konstytucji z 1935 r. bardziej rygorystyczne były środki prewencyjne i karne wobec osób zagrażających bezpieczeństwu i porządkowi publicznemu czy interesowi obrony państwa.

Podsumowując, należy stwierdzić, że w okresie II Rzeczypospolitej Polskiej sporadycznie sięgano po środki nadzwyczajne, a ich wprowadzanie uzasadnione było aktualną sytuacją wewnętrzną lub zewnętrzną państwa. Z kolei okres obowiązywania ograniczono do czasu niezbędnego dla zażegnania konkretnego niebezpieczeństwa, a podejmowane środki i stosowane ograniczenia można uznać za adekwatne do konkretnej sytuacji¹⁸¹.

W latach 1944 – 1952 obowiązywały podstawowe, demokratyczne założenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 17 marca 1921 r., gdyż PKWN w swym Manifestie

¹⁷⁹ Szerzej: A. Burda, *Konstytucja Marcowa*, Lublin 1983, s. 5.

¹⁸⁰ E. Ura, *Prawne zagadnienia bezpieczeństwa państwa*, „Krajowa Agencja Wydawnicza”, Rzeszów 1988, s. 334.

¹⁸¹ W związku z próbą przeprowadzenia zamachu stanu przeciwko rządowi Moraczewskiego w dniu 6 stycznia 1919 roku zostało wydane rozporządzenie Rady Ministrów w przedmiocie wprowadzenia stanu wyjątkowego w m. st. Warszawie i w powiecie warszawskim¹⁸¹. Zamach nie powiódł się, ale wprowadzony na trzy miesiące stan wyjątkowy znacznie utrudniał sytuację lewicy w okresie wyborów do Sejmu Ustawodawczego, mimo zastrzeżenia w rozporządzeniu, by ograniczenia względem wydawnictw prasowych oraz zebrań publicznych stosowane były tylko w razie istotnej konieczności. Art. 124. *Konstytucji Marcowej* pozwalał na wprowadzenie stanu wyjątkowego w czasie pokoju, lecz zastosowanie tej zasady wymagało wydania przepisów wykonawczych. Wydanie takich przepisów wykonawczych konstytucja zastrzegła wyraźnie ustawodawcy, lecz mimo tego, po śmierci pierwszego prezydenta Rada Ministrów rozporządzeniem z dnia 16 grudnia 1922 r. wprowadziła stan wyjątkowy na obszarze stołecznego miasta Warszawy, wydając jednocześnie przepisy wykonawcze wbrew wyraźnemu postanowieniu konstytucji. Upoważniono ministra spraw wewnętrznych do wydawania zarządzeń wyjątkowych, ograniczających prawa obywatelskie. Stan wyjątkowy uchylono rozporządzeniem z dnia 4 stycznia 1923 roku. Kolejny raz stan wyjątkowy wprowadzono rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 12 maja 1926 r., unikając jednakże nazwy *stan wyjątkowy* na rzecz określenia *zawieszenia praw obywatelskich* na mocy art. 124. konstytucji z 1921 r. Innym przykładem stosowania art. 124. *Konstytucji Marcowej* w okresie dwudziestolecia międzywojennego było wydanie przez Radę Ministrów w dniu 2 czerwca 1926 r. rozporządzenia *o zawieszeniu praw obywatelskich*. 1 września 1939 r. Rada Ministrów, za zezwoleniem Prezydenta Rzeczypospolitej, zarządzeniem wprowadziła stan wyjątkowy na obszarze całego państwa. Tego samego dnia Prezydent zarządził stan wojenny. W związku z prowadzonymi działaniami wojennymi został ogłoszony dekret Prezydenta z dnia 1 września 1939 r. *o sprawowaniu zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi, o organizacji naczelnych władz wojskowych i o komisarzach cywilnych od chwili mianownika naczelnego wodza*¹⁸¹. W myśl przywołanego dekretu zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi sprawował poprzez Naczelnego Wodza i Ministra Spraw Wojskowych – Prezydent. Stan wojenny formalnie uchylono dopiero zarządzeniem Prezydium Krajowej Rady Narodowej z 16 listopada 1945 roku.

z 22 lipca 1944 r. wprost stwierdzał, iż „[...] Krajowa Rada Narodowa i Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego działają na podstawie Konstytucji z 17 marca 1921 r., jedynej obowiązującej konstytucji legalnej, uchwalonej prawnie”¹⁸².

Uchwalona 11 września 1944 roku ustawa *o organizacji i zakresie działania rad narodowych* przyznawała Krajowej Radzie Narodowej prawo do uchwalania w drodze ustawy „[...] nadzwyczajnych aktów politycznych”¹⁸³ dotyczących wypowiedzenia wojny; zawarcia przymierza; zawarcia pokoju; wprowadzenia stanu wyjątkowego; wprowadzenia stanu wojennego; zatwierdzania międzynarodowych umów państwowych wprowadzających przepisy prawne obowiązujące obywateli polskich albo zmieniające granice państwa.

W styczniu 1947 r. odbyły się pierwsze w Polsce Ludowej wybory do Sejmu Ustawodawczego. Już 19 lutego 1947 r. Sejm uchwalił ustawę konstytucyjną *o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej*¹⁸⁴, zwaną *Małą Konstytucją*, która stanowiła, iż do zakresu działania Rady Państwa należy między innymi „[...] podejmowanie uchwał w przedmiocie wprowadzenia stanu wyjątkowego lub wojennego”¹⁸⁵. Rozszerzeniem tego zapisu był art. 19 ust. 2, z którego wynikało, że Rada Państwa może wprowadzić, na wniosek Rady Ministrów, stan wojenny lub stan wyjątkowy. Zarządzenie takie powinno zostać przedłożone Sejmowi do zatwierdzenia na najbliższym posiedzeniu. W przypadku nie przedłożenia lub odmowy zatwierdzenia traciło ono moc prawną. W praktyce przepisy *Małej Konstytucji* z 1947 r. odnoszące się do stanu wyjątkowego i stanu wojennego nie były stosowane. Pewien problem powstał dopiero w związku z tym, czy ustawy: o stanie wyjątkowym z 1937 r. oraz o stanie wojennym z 1939 r. zachowały moc prawną w latach 1944 – 1952. Obydwie ustawy nie zostały przecież uchylone, a nauka prawa nie kwestionowała w zasadzie ich mocy prawnej. Przyjęto rozumowanie, że skoro Prezydium KRN zarządzeniem z 16 listopada 1945 r. uchyliło stan wojenny, wprowadzony na obszarze państwa polskiego zarządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 1 września 1939 r. „[...] to w ten sposób został uznany urzędowo za obowiązujący w Polsce Ludowej akt konstytucyjnego organu Polski okresu międzywojennego wraz ze skutkami wynikającymi z tego aktu, polegającymi przede wszystkim na formalnym obowiązywaniu przepisów ustawy z 23 czerwca 1939 r. *o stanie wojennym*”¹⁸⁶. Ponadto ustawa konstytucyjna z 1947 r. nie zawierała przepisów szczegółowo regulujących problematykę stanów nadzwyczajnych, dlatego wydaje się, że w tym zakresie należało by przyjąć unormowania zawarte w *Konstytucji Marcowej*.

Na gruncie ustawy konstytucyjnej z 1947 r. S. Rozmaryn podał następujące uzasadnienie dla zamieszczenia przepisów o stanie wyjątkowym (i wojennym) w konstytucji: „[...] zarządzenie o wprowadzeniu jednego z tych stanów może tylko przejściowo ze względu na wyjątkowe i wojenne warunki spowodować nie zastosowanie konstytucyjnych zasad i dlatego takie instytucje muszą być przewidziane w samej konstytucji. Bliższe zaś ich unormowanie może być przekazane ustawie zwykłej”¹⁸⁷.

Mała Konstytucja została oparta na podstawowych założeniach *Konstytucji Marcowej* z 1921 r. oraz zasadach *Manifestu PKWN* i reformach społeczno – ustrojowych.

¹⁸² Jeżeli zatem *Konstytucja Kwietniowa* przestała obowiązywać w Polsce Ludowej, to tym samym przestały również obowiązywać przepisy zawarte w rozdziale XII o stanie zagrożenia państwa.

¹⁸³ Ustawa z dnia 11 września 1944 roku ustawa *o organizacji i zakresie działania rad narodowych*, DzU z 1944 r., Nr 5, poz. 22 z późn. zm., art. 26 pkt 8.

¹⁸⁴ DzU z 1947 r., nr 18, poz. 71.

¹⁸⁵ W myśl art. 19 ust. 2 tzw. *Małej Konstytucji*, Rada Państwa mogła wprowadzić stan wyjątkowy lub wojenny na wniosek Rady Ministrów, natomiast odnośne zarządzenie Rady Państwa musiało być przedłożone Sejmowi na najbliższym posiedzeniu do zatwierdzenia i traciło moc w razie nie przedłożenia lub odmowy zatwierdzenia przez Sejm.

¹⁸⁶ F. Prusak, *Stan wojenny w Polsce*, „Wiedza i Życie”, Warszawa 1982, s. 55.

¹⁸⁷ Szerzej, S. Rozmaryn, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1949, s. 422.

Określała ona ustrój i zakres działania najwyższych organów władzy w Polsce Ludowej do czasu uchwalenia w 1952 r. *Konstytucji PRL*¹⁸⁸.

W zakresie ustawodawstwa dotyczącego stanów nadzwyczajnych istotna cenzura czasowa została wprowadzona z chwilą uchwalenia przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. *Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*¹⁸⁹. Po wejściu w życie jej postanowień w nauce prawa od początku przyjęto stanowisko, iż ustawy przedwojenne w tej materii są wyraźnie przestarzałe i nie mogą być brane pod uwagę. W konstytucji pominięto kwestię stanu wyjątkowego, skupiając się jedynie na stanie wojny i stanie wojennym.

Zgodnie z konstytucją, postanowienie o stanie wojny mogło być powzięte jedynie w razie dokonania zbrojnego napadu na Polską Rzeczpospolitą Ludową albo gdy z umów międzynarodowych wynikała konieczność wspólnej obrony przeciwko agresji. Postanowienie takie mógł uchwalić Sejm, a gdy Sejm nie obradował – Rada Państwa.

W części dotyczącej stanu wojennego przepis *Konstytucji PRL* stanowił, że Rada Państwa może wprowadzić stan wojenny, na części lub na całym terytorium państwa, jeżeli wymaga tego względ na obronność lub bezpieczeństwo państwa. Z brzmienia tego przepisu wynikało, że stan wojenny mógł być wprowadzony m.in. ze względu na bezpieczeństwo państwa, przez które rozumiano powszechnie poważne narażenie lub naruszenie spokoju, ładu i porządku publicznego w kraju. W tym ujęciu wprowadzenie stanu wojennego ze względu na bezpieczeństwo państwa odpowiadało klasycznemu ujmowaniu tego zagadnienia jako stanu wyjątkowego. Z tych samych powodów Rada Państwa mogła również ogłosić częściową lub powszechną mobilizację¹⁹⁰.

Trzeba stwierdzić, że żaden z artykułów *Konstytucji PRL* nie wskazywał, w jaki sposób następuje wprowadzenie stanu wojennego przez Radę Państwa. Ówczesne ustawodawstwo nie regulowało także skutków prawnych wprowadzenia stanu wojennego, a więc nie określało rygorów prewencyjnych i represyjnych, jakie mogły być zastosowane w tym okresie. Należy zatem powiedzieć, że regulacja konstytucyjna stanu wojennego miała charakter deklaracyjny¹⁹¹. W przeciwieństwie, zwłaszcza do *Konstytucji Marcowej*, *Konstytucja PRL* nie знаła również instytucji „zawieszenia” praw i swobód obywatelskich. Podobnie sprawę traktowały ówczesne konstytucje innych państw socjalistycznych. Tak więc na gruncie konstytucjonalizmu socjalistycznego instytucja zawieszenia swobód i praw obywatelskich z prawnego punktu widzenia była nielegalna, mogła być używana tylko potocznie, ewentualnie jako coś o charakterze faktycznym. Ustawodawca socjalistyczny tylko przejściowo godził się na istnienie instytucji „zawieszenia” tak długo, jak odpowiadało to potrzebom początkowego rozwoju państwowości oraz stosunkom i świadomości społecznej. Z tych samych powodów, jak należy przypuszczać, zrezygnowano też z instytucji stanu wyjątkowego, która w państwach socjalistycznych nie występowała, nie była zatem instytucją prawną¹⁹².

Nowe konstytucyjne uregulowania stanów nadzwyczajnych spowodowały, że przestały obowiązywać wszystkie dotychczasowe regulacje prawne tego zagadnienia. Jednocześnie sprawy te nie były wyczerpująco ujmowane w obowiązującym w państwie porządku prawnym. Oznaczało to, że w chwili, gdy w 1956 czy 1970 r. sięgnięto by po nadzwyczajne środki ochrony interesów ówczesnego państwa – byłoby brak precyzyjnego aktu prawnego rangi ustawowej, który kompleksowo regulowałby warunki wprowadzenia stanu wojennego oraz tryby postępowania właściwych w tym zakresie

¹⁸⁸ E. Ura, *Prawne zagadnienia bezpieczeństwa...*, s. 337.

¹⁸⁹ *Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej* z dnia 22 lipca 1952 r., DzU z 1952 r., nr 33, poz. 232.

¹⁹⁰ Tamże, art. 28.

¹⁹¹ M. Róg, *Stan wojenny w prawie i praktyce PRL*, [w:] *Prawa człowieka w sytuacjach...*, s. 137.

¹⁹² J. Maślanka, *Możliwości wprowadzenia stanu wojennego*, „Myśl Wojskowa” 1982, nr 4, s. 43.

organów państwowych. Akt taki przede wszystkim miałby też określać skutki prawne obowiązywania stanu wojennego w sferze podstawowych praw i obowiązków obywateli oraz organizacji i funkcjonowania aparatu państwowego i gospodarki narodowej, a także odpowiedzialności za nieprzestrzeganie ustalonych rygorów. Fragmentaryczne uregulowanie prawnych następstw obowiązywania stanu wojennego obejmowało jedynie kompleks powinności związanych z powszechnym obowiązkiem obrony państwa (służbą wojskową, służbą w obronie cywilnej, służbą w jednostkach zmilitaryzowanych oraz wykonywanie świadczeń na rzecz obrony), a także możliwość ustanowienia generalnych zakazów i nakazów w niektórych sferach aktywności społecznej o drugorzędnym jednak znaczeniu dla interesów obronności i bezpieczeństwa. Przepisy stwarzające takie możliwości rozrzucone były w różnych aktach prawnych, w których wzgląd na obronność lub bezpieczeństwo państwa był traktowany jako przesłanka ustanowienia tego rodzaju restrykcji generalnych. Wskutek tego, przepisy te mogły być wykorzystane pośrednio również dla określenia nielicznych rygorów stanu wojennego, zarówno w przypadku wprowadzenia stanu wojennego podyktowanego względami obronności państwa, jak też w razie ustanowienia tego stanu z uwagi na bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Z racji znacznej ograniczonej i drugorzędności tych przepisów, obowiązujące na początku grudnia 1981 r. regulacje prawne nie były wystarczająco dostosowane zarówno do panującej wówczas sytuacji społeczno – politycznej i ekonomicznej, jak również nie odpowiadały żywotnym potrzebom obostrzonej ochrony interesów obronności i bezpieczeństwa państwa.

Sprawy związane z określeniem następstw stanu wojennego, w części dotyczącej obronności państwa, były również 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 jego części związanej z obronnością państwa, określając niektóre elementy funkcjonowania państwa i społeczeństwa w warunkach prowadzonych działań wojennych. Przyjęte rozwiązania, z uwagi na liczne przemiany zaistniałe w organizacji i działalności aparatu państwowego oraz gospodarki narodowej, uległy jednak znacznej dezaktualizacji, a także nie odpowiadały potrzebom sytuacji kryzysowej powstałej w końcu lat siedemdziesiątych ubiegłego stulecia.

Z tego też względu w 1976 roku zostały ponownie podjęte prace nad wypracowaniem kompleksowych projektów niezbędnych zmian w systemie prawa na czas wojny, stosownie do zakładanych zadań oraz przewidywanych warunków funkcjonowania państwa i społeczeństwa w tym okresie. Prace te koncentrowały się wokół spraw ustroju naczelnych organów państwa, ochrony bezpieczeństwa państwa, systemu finansowego, gospodarki żywnościowej i zaopatrzenia ludności, stosunku pracy, wykorzystania lokali i budynków oraz wymiaru sprawiedliwości. Z końcem 1980 r. i w pierwszym półroczu 1981 r. wypracowane dokumenty zostały odpowiednio przeredagowane pod kątem uwzględnienia w nich zagrożenia bezpieczeństwa 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 wewnętrzne¹⁹³.

Analizując postanowienia *Konstytucji PRL* z 1952 r. należy zwrócić jeszcze uwagę na zapis zawarty w art. 39, który nakładał na Rady Narodowe obowiązek utrzymania porządku publicznego, czuwania nad przestrzeganiem praworządności, zapewnienia ochrony własności społecznej i praw obywatelskich, jak i obowiązek współdziałania w umacnianiu obronności i bezpieczeństwa państwa. Poważnymi naruszeniami porządku publicznego na

¹⁹³ Szerzej: S. Koziej, *Stany wyższej konieczności państwa oraz zadania organów władzy i administracji państwowej w tym zakresie*, AON, Warszawa 1996, s. 16 – 19.

terenie Gdańska i Wybrzeża uzasadniano właśnie przyjęcie w dniu 17 grudnia 1970 r. przez Radę Ministrów uchwały w sprawie zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego. Należy zaznaczyć, że uchwała ta nie została opublikowana w odpowiednim publikatorze, a jej rozpowszechnienie nastąpiło poprzez środki masowego przekazu. Uchwałą zobowiązano wszystkie organy bezpieczeństwa i porządku publicznego do podejmowania bezzwłocznie środków zmierzających do przywrócenia naruszonego porządku publicznego. Milicja Obywatelska i Służba Bezpieczeństwa została uprawniona do podejmowania wszystkich prawnie dozwolonych środków przymusu, włącznie z możliwością użycia broni palnej, przeciwko osobom dopuszczającym się gwałtownych zamachów na życie i zdrowie obywateli, grabieży i niszczenia mienia oraz urządzeń publicznych. Z kolei obywatele zostali zobowiązani do podporządkowania się zarządzeniom podejmowanym przez powołane organy państwowe w celu zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego¹⁹⁴. Z uwagi na rozwój wydarzeń, W. Gomułka na jednej z narad zwrócił się do Sejmu, aby ten na najbliższym posiedzeniu, które miało odbyć się 21 grudnia 1970 r. uchwalił w trybie pilnym ustawę o stanie wyjątkowym. Ustawa o szczególnych środkach w przedmiocie zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego zaistniała w formie projektu, ale nie została uchwalona, z uwagi, iż udało się wytłumaczyć W. Gomułce bezcelowość i szkodliwość tego rodzaju ustawy¹⁹⁵.

Podejmując problematykę stanów nadzwyczajnych w okresie obowiązywania *Konstytucji PRL* należy jeszcze zaznaczyć, że po uchwaleniu 21 listopada 1967 r. ustawy o powszechnym obowiązku obrony *Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej* 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 oraz na to, że ustawa o powszechnym obowiązku obrony *PRL* określała jedynie skutki prawne wprowadzenia wymienionego stanu w dziedzinie powszechnego obowiązku obrony, formułując przepisy w taki sposób, jak gdyby kwestie, kto i kiedy ma ten stan wprowadzić, były regulowane w innych przepisach poza tą ustawą. Przepisów takich jednak nie wydano¹⁹⁶. Było to zapewne powodem dość różnorodnych definicji tego stanu zawartych w opracowaniach encyklopedycznych¹⁹⁷. Na mocy art. 6 w związku z art. 14 ustawy z 28 czerwca 1979 r. o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony *Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, instytucja stanu bezpośredniego zagrożenia bezpieczeństwa państwa przestała w naszym systemie prawnym funkcjonować.

Problem regulacji prawnych na wypadek zagrożenia bezpieczeństwa państwa ujawnił się wyraźnie w wyniku rozwoju sytuacji w Polsce po sierpniu 1980 r. Narastający kryzys polityczny i gospodarczy oraz zjawisko destabilizacji struktur państwowych zrodziły potrzebę poszukiwania doraźnych rozwiązań prawnych na wypadek pogłębiającego się zagrożenia bezpieczeństwa państwa. 31 października 1981 r. sejm podjął uchwałę w sprawie pokoju społecznego w kraju, w której wyraził między innymi głębokie zaniepokojenie dalszym pogorszeniem się sytuacji politycznej i gospodarczej, rosnącą falą strajków i innych akcji protestacyjnych. Jednocześnie sejm zapowiedział, że jeżeli powstanie stan wyższej konieczności i zagrożenie bytu narodu, rozpatrzy on propozycję w sprawie wyposażenia rządu w takie ustawowe środki, jakich wymagać będzie sytuacja. Ponieważ sytuacja w kraju nadal ulegała pogorszeniu, Prezydium Sejmu na posiedzeniu 18 listopada 1981 r. przyjęło

¹⁹⁴ Zob. E. Ura, *Prawne zagadnienia bezpieczeństwa...*, s. 339.

¹⁹⁵ J. Kędziński, *Dwa polskie Grudnie*, „Aspekt Polski” 2010, nr 158, s. 8.

¹⁹⁶ F. Prusak, *Stan wojenny w Polsce...*, s. 56.

¹⁹⁷ Przykładowo można wskazać, iż stan ten określano jako „rodzaj stanu wyjątkowego, przewidziany w ustawie z 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony *PRL*” lub też jako „szczególną sytuację państwa, związaną z działaniami wojennymi lub innymi wyjątkowymi wydarzeniami zewnętrznymi lub wewnętrznymi, w czasie trwania której może ulegać zmianie organizacja i zasady działania gospodarki państwowej oraz sytuacją prawną obywateli”.

oświadczenie, że Sejm gotów będzie rozpatrzyć propozycje wyposażenia rządu we wszelkie ustawowe środki, jakich użycie podyktuje dalszy, w tragicznym kierunku rozwijający się bieg sytuacji. Gwałtowna eskalacja zagrożenia bezpieczeństwa państwa sprawiła, iż Rada Państwa uchwałą z 12 grudnia 1981 r. wprowadziła z dniem 13 grudnia tegoż roku stan wojenny na całym terytorium Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Jednocześnie 12 grudnia Rada Państwa wydała cztery dekrety¹⁹⁸. Natomiast dopiero 25 stycznia 1982 r. sejm PRL uchwalając ustawę *o szczególnej regulacji prawnej w okresie stanu wojennego*¹⁹⁹, zatwierdził dekrety Rady Państwa z 12 grudnia 1981 r.²⁰⁰ Na podstawie tychże dekretów i rozporządzeń ograniczono podstawowe prawa obywatelskie. Aresztowano lub internowano łącznie ponad 10 tysięcy osób, zawieszono, a następnie rozwiązano wszystkie związki zawodowe, zdelegalizowano część organizacji społecznych, zakazano strajków, zmilitaryzowano podstawowe dziedziny gospodarki. Odmowa wykonania poleceń równoznaczna była dezercji i mogła być karana przez sądy wojskowe do kary śmierci łącznie. Program telewizyjny i radiowy ograniczono do jednego kanału.

Stan wojenny zawieszono 31 grudnia 1982 r., a 22 lipca 1983 r. odwołano. Jednak część represyjnego ustawodawstwa wprowadzona w trakcie jego trwania została zachowana.

Stan wojenny z 1981 r., konsekwencje jego wprowadzenia, jak również kwestie ewentualnej odpowiedzialności twórców stanu wojennego były przedmiotem kilkudziesięciu pisemnych ekspertyz bądź opracowań wykorzystanych jako ekspertyzy, a sporządzonych przez wybitnych znawców prawa konstytucyjnego, stąd też celem podjętych rozważań w niniejszym rozdziale nie jest ocena zasadności wprowadzenia stanu wojennego w 1981 r.

5 grudnia 1983 r. Sejm PRL uchwalił kolejny akt prawny regulujący organizację i funkcjonowanie państwa w sytuacji szczególnego zagrożenia, tj. ustawę *o stanie wyjątkowym*²⁰¹. Wydanie ustawy zamknęło długotrwały okres poszukiwań w przedmiocie rozwiązań prawno – organizacyjnych stanów nadzwyczajnych. Podstawę do wydania tej ustawy stanowiła nowela konstytucyjna z dnia 29 lipca 1983 r. wprowadzająca ponownie instytucje stanu wyjątkowego do polskiego prawodawstwa. W myśl ustawy *o stanie wyjątkowym*, stan wyjątkowy można było wprowadzić w razie klęski żywiołowej lub jeżeli zostało zagrożone wewnętrzne bezpieczeństwo państwa. Ustawa wyraźnie dokonywała podziału stanu wyjątkowego na dwa rodzaje. W razie wystąpienia zdarzeń żywiołowych zagrażających życiu lub zdrowiu większej liczby osób lub mieniu znacznych rozmiarów albo też mogących wywołać poważne zakłócenie w gospodarce narodowej, które wymagały podjęcia nadzwyczajnych środków ochrony podstawowych interesów państwa i obywateli Rada Państwa, w drodze uchwały, mogła wprowadzić stan wyjątkowy ze względu na klęskę żywiołową. Natomiast w przypadku poważnego narażenia lub naruszenia spokoju, ładu i porządku publicznego, wymagającego zastosowania specjalnych środków ochrony – Rada Ministrów upoważniona była do proklamowania stanu wyjątkowego ze względu na zagrożenie wewnętrznego bezpieczeństwa państwa. W wypadkach niecierpiących zwłoki stan

¹⁹⁸ *O stanie wojennym; o postępowaniach szczególnych w sprawach o przestępstwa i wykroczenia w czasie obowiązywania stanu wojennego; o przekazaniu do właściwości sądów wojskowych spraw o niektóre przestępstwa oraz o zmianie ustroju sądów wojskowych i wojskowych jednostek organizacyjnych Prokuratury PRL w czasie obowiązywania stanu wojennego; o przebaczeniu i puszczaniu w niepamięć niektórych przestępstw i wykroczeń.*

¹⁹⁹ DzU z 1982 r., nr 3, poz. 18.

²⁰⁰ Na tym samym posiedzeniu Sejm podjął uchwałę, która między innymi głosi: „Sejm stwierdza, że rozwój sytuacji w Polsce przed 13 grudnia 1981 r. groził krajowi najwyższym niebezpieczeństwem. Wrocie socjalizmowi siły anarchii i destrukcji godziły w zasady ustrojowe i podstawowe instytucje Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, podważały jej sojusze, paraliżowały gospodarkę narodową i życie publiczne. (...) Ocalenie państwa stało się w tej sytuacji niemożliwe bez zastosowania środków nadzwyczajnych, których zarówno Sejm, jak i rząd pragnęły uniknąć. Szybko postępujący wzrost zagrożenia bezpieczeństwa państwa sprawił, że Rada Państwa musiała wprowadzić stan wojenny”.

²⁰¹ DzU z 1983 r., nr 66, poz. 297.

wyjatkowy mógł wprowadzić Przewodniczący Rady Państwa na wniosek Rady Ministrów, Komitetu Obrony Kraju lub z własnej inicjatywy. Podobnie jak w ustawie z 1937 r. informację o wprowadzeniu stanu wyjątkowego oraz o skutkach prawnych w sferze obowiązków i praw obywateli należało podać do wiadomości publicznej poprzez rozplakatowanie obwieszczenia w miejscach powszechnie dostępnych oraz za pomocą regionalnych środków masowego przekazu.

Wprowadzenie stanu wyjątkowego, w myśl ustawy z 1983 r., tak zresztą jak każdego innego stanu nadzwyczajnego powodowało czasowe zawieszenie bądź ograniczenie swobód obywatelskich. Dotyczyło to głównie nietykalności osobistej, nienaruszalności mieszkań i tajemnicy korespondencji, prawa zrzeszania się oraz wolności zgromadzeń, wieców, pochodów i manifestacji. Generalnie ograniczeniu bądź zawieszeniu podlegały te same prawa obywatelskie, których ograniczenie przewidywała już *Konstytucja Kwietniowa*. Ponadto wprowadzenie stanu wyjątkowego nakładało na obywateli i instytucje szczególne obowiązki w postaci świadczeń osobistych i rzeczowych, zmiany w zakresie prawa pracy, a także ustanawiało szczególną odpowiedzialność obywateli, w tym funkcjonariuszy publicznych za nie przestrzeganie porządku prawnego, a także niesumienne wypełnianie obowiązków wobec państwa.

Wprowadzone rygory stanu wyjątkowego ze względu na klęskę żywiołową były ukierunkowane przede wszystkim na zwalczanie określonej klęski żywiołowej. Nie mniej jednak dotyczyły one również sfery praw i wolności człowieka i obywatela, chociaż w mniejszym stopniu aniżeli przy stanie wyjątkowym, wprowadzonym ze względu na wewnętrzne zagrożenie bezpieczeństwa państwa. Rygory stanu wyjątkowego ze względu na klęskę żywiołową miały przede wszystkim na celu spełnienie określonych świadczeń osobowych i rzeczowych, co pozwalało na szybkie i skuteczne podjęcie akcji ratowniczej, zabezpieczenie mienia zagrożonej ludności, ewakuację ludności, a także zapobieganie epidemii.

Na podstawie art. 26 ustawy funkcję administratora w sprawach bezpieczeństwa i obronności państwa w czasie obowiązywania stanu wyjątkowego powierzono Komitetowi Obrony Kraju (KOK). Sprawowanie funkcji administratora przez KOK miało polegać głównie na: inicjowaniu wprowadzenia przez właściwe organy administracji państwowej odpowiednich rygorów stanu wyjątkowego oraz ich łagodzenia i uchylania, a także podejmowania innych przedsięwzięć zmierzających do realizacji celów, dla których został wprowadzony stan nadzwyczajny; kontroli realizacji przepisów prawnych dotyczących stanu wyjątkowego, jak również na koordynowaniu działalności organów administracji państwowej, organów organizacji państwowych, spółdzielczych i społecznych²⁰².

W Polsce Ludowej, podobnie jak w innych państwach socjalistycznych, instytucja stanu wyjątkowego nie znajdowała umocowania prawnego. Nie dostrzegano również zasadniczych różnic między stanem wojennym a stanem wyjątkowym. Użycie

²⁰² Od swego powstania Komitet Obrony Kraju przeszedł istotną ewolucję. Wydaje się, że pierwotnie był pomyślany jako narzędzie funkcjonowania rządu i premiera, służące do kierowania sprawami militarnymi. Po okresie stanu wojennego, w którym KOK nie odgrywał większej roli, spróbowano go nieco uniezależnić od wpływów rządu, czyniąc naczelnym organem do spraw wojska i bezpieczeństwa. To wówczas przewidziano, że zwierzchnictwo nad wojskiem przejmuje Przewodniczący KOK, wybierany przez Sejm, a KOK staje się administratorem w czasie obowiązywania stanu wyjątkowego. Było to posunięcie na tyle niekonsekwentne legislacyjnie, że przepisy konstytucyjne, aż do 7 grudnia 1992 roku wskazywały na rząd jako głównego kierownika sfery obronności. Kulminacją tej tendencji był brak włączenia do *Małej Konstytucji* dawnych sformułowań dotyczących roli Rady Ministrów z jednoczesnym podporządkowaniem Komitetowi Obrony Kraju Biura Bezpieczeństwa Narodowego oraz wyraźnym powiązaniem KOK z urzędem Prezydenta RP. Przywrócenie w nowej konstytucji zasadniczej roli rządu w sprawach związanych z obronnością oznaczało, że KOK ze swymi uprawnieniami został odsunięty na dalszy plan (źródło: P. Sarnecki, *W sprawie pozycji Komitetu Obrony Kraju w świetle obowiązujących rozwiązań konstytucyjnych*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 3, s. 68).

w konstytucjach europejskich państw socjalistycznych tylko terminu *stan wojenny* tłumaczyć należy głównie tym, „[...] że ówcześni ustawodawcy konstytucyjni nie zakładali, by w państwie socjalistycznym wewnętrzne niepokoje społeczne czy zagrożenie ustroju mogło dojść do takich rozmiarów, by trzeba było wprowadzać stan wyjątkowy. Uważano bowiem, że takie sytuacje zajść mogą jedynie w związku z trwającymi już działaniami wojennymi lub w przypadku występowania okoliczności, które mogłyby spowodować te działania. Dlatego też właściwy wydawał się termin stan wojenny. Za słusznością określenia terminu stan wojenny przemawiać może też i to, że oprócz wyżej wymienionych okoliczności stan wojenny zamierzano – być może – wprowadzić w związku z zagrożeniem wojną domową. W innych, mniej dramatycznych okolicznościach wystarczyłoby bowiem zaostreżenie środków przymusu państwowego zastosowane przez siły bezpieczeństwa i porządku publicznego”²⁰³. Dopiero w 1983 r. wprowadzono do polskiego prawodawstwa nowy rodzaj stanu nadzwyczajnego, nie istniejący od czasów *Konstytucji PRL* z 1952 r. – stan wyjątkowy. Uchwalenie aktu prawnego w randze ustawy regulującego przedmiotowe zagadnienie miało istotne znaczenie dla wewnętrznego bezpieczeństwa państwa. Doświadczenia z okresu stanu wojennego podyktowały konieczność wprowadzenia przepisów, które jasno i precyzyjnie określałyby zasady postępowania w sytuacjach kryzysowych. Szczegółowe określenie przesłanek i zasad proklamowania, kompetencji organów władzy państwowej, rygorów oraz zakresu swobód obywatelskich podlegających ograniczeniu w czasie trwania stanu wyjątkowego stanowiło krok w kierunku szybkiego i skutecznego działania państwa w sytuacjach zagrożenia kraju.

Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. *o zmianie Konstytucji PRL*²⁰⁴ konstytuuje instytucję stanu wyjątkowego. W sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa wewnętrznego państwa lub w razie wystąpienia klęski żywiołowej Prezydent na części lub na całym terytorium kraju mógł wprowadzić stan wyjątkowy. Stan wyjątkowy mógł zostać wprowadzony na czas oznaczony, nie dłuższy jednak niż trzy miesiące, przy czym za zgodą Sejmu i Senatu mogło nastąpić jednokrotne jego przedłużenie na okres nie dłuższy niż trzy miesiące. Ponadto w okresie stanu wyjątkowego nie można było dokonać zmiany konstytucji ani ordynacji wyborczej, jak również nie mógł rozwiązać się Sejm, a w przypadku upływu jego kadencji podlegała ona przedłużeniu na okres trzech miesięcy po zakończeniu stanu wyjątkowego²⁰⁵.

Zmiany w konstytucji wymusiły reformę przepisów ustawy z 1983 r. *o stanie wyjątkowym*. Polegała ona na zmianie organów decydujących o proklamowaniu stanu wyjątkowego oraz formy aktu prawnego, stanowiącego o jego ogłoszeniu. Dotychczasowe kompetencje Rady Państwa przekazano Prezydentowi, który decyduje o wprowadzeniu stanu podejmuwał w drodze zarządzenia. Prezydent został również uprawniony do wprowadzenia stanu wojennego, jeżeli wymagał tego wzgląd na obronność lub w sytuacji zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa.

Kolejne zmiany prawne w przedmiocie stanów nadzwyczajnych wprowadzono ustawą konstytucyjną z 17 października 1992 r.²⁰⁶ Wymieniono w niej trzy rodzaje stanów nadzwyczajnych, mianowicie: stan wojny, stan wojenny i stan wyjątkowy. W razie dokonania zbrojnego napadu na Rzeczpospolitą Polską albo gdy z umów międzynarodowych wynikała konieczność wspólnej obrony przeciw agresji, Sejm mógł podjąć uchwałę o stanie wojny,

²⁰³ Szerzej, E. Ura, *Prawne zagadnienia bezpieczeństwa...*, s. 369.

²⁰⁴ Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. *o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, DzU z 1989 r., nr 19, poz. 101.

²⁰⁵ Tamże, art. 32i.

²⁰⁶ Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. *o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym*, DzU z 1992 r., nr 84, poz. 426.

a gdy nie obradował, decyzję taką mógł podjąć Prezydent²⁰⁷. Warunki i skutki prawne oraz tryb wprowadzenia stanu wojny miała określać ustawa, która jednak nigdy nie została uchwalona. Z kolei wprowadzenie stanu wojennego wymagało zagrożenia zewnętrznego bezpieczeństwa państwa²⁰⁸, natomiast wprowadzenie stanu wyjątkowego mogło być podyktowane wyłącznie zagrożeniem bezpieczeństwa wewnętrznego państwa lub wystąpieniem klęski żywiołowej. Stan wyjątkowy mógł zostać wprowadzony na czas określony, nie dłuższy jednak niż trzy miesiące, przy czym mogło za zgodą Sejmu nastąpić jego przedłużenie na okres nie dłuższy niż kolejne trzy miesiące²⁰⁹. W obu przypadkach decyzja o proklamowaniu stanu nadzwyczajnego należała do Prezydenta²¹⁰.

Podsumowując, ówczesne regulacje prawne stanów nadzwyczajnych nie spełniały wymagań nowoczesnego, w pełni demokratycznego państwa prawa. Brakowało bowiem zastrzeżonych w ustawie konstytucyjnej ustaw zwykłych, a regulacje konstytucyjne nie wyczerpywały katalogu spraw istotnych, związanych z bezpieczeństwem narodowym. Dotyczyło to zwłaszcza problematyki obowiązków obywateli w zakresie bezpieczeństwa narodowego oraz świadczeń gospodarki narodowej na rzecz tego bezpieczeństwa²¹¹.

Również kompetencje Prezydenta i Rady Ministrów w dziedzinie bezpieczeństwa państwa nie były względem siebie w pełni komplementarne. Nie najlepszym rozwiązaniem było także wprowadzenia pojęcia *stanu wojny* i polecenie określenia warunków i skutków prawnych tego stanu przez ustawę zwykłą. Ponadto regulacje w omawianym zakresie występowały zarówno w ustawie konstytucyjnej, jak również w nie uchylonych rozdziałach konstytucji PRL z 1952 r. Moc obowiązującą posiadał także dekret z 1981 r. *o stanie wojennym* oraz ustawa z 1983 r. *o stanie wyjątkowym*. Wynikała z tego jednoznacznie pilna potrzeba jak najszybszego sfinalizowania prac legislacyjnych w tej materii, bez czego nie było możliwe racjonalne przygotowanie państwa do działania w sytuacjach szczególnych zagrożeń.

2.3. Obecny stan rozwiązań prawnych

Istotne zmiany regulacji prawnych w zakresie stanów nadzwyczajnych wprowadziła *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, którą Naród przyjął w referendum 25 maja 1997 r., w której rozdział XI został poświęcony zagadnieniom stanów nadzwyczajnych. W myśl art. 228, w sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykle środki konstytucyjne są niewystarczające może zostać wprowadzony odpowiedni stan nadzwyczajny: stan wojenny, stan wyjątkowy lub stan klęski żywiołowej. Można je wprowadzić tylko na podstawie ustawy²¹², w drodze rozporządzenia, które podlega dodatkowemu podaniu do publicznej wiadomości. Działania podjęte w wyniku wprowadzenia przedmiotowych stanów muszą odpowiadać stopniowi zagrożenia i powinny zmierzać do jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa.

²⁰⁷ Tamże, art. 24.

²⁰⁸ Tamże, art. 36.

²⁰⁹ Tamże, art. 37.

²¹⁰ Zgodnie z przepisami ustawy konstytucyjnej międzyresortowy zespół, w skład którego weszli przedstawiciele Biura Bezpieczeństwa Narodowego, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, Ministerstwa Obrony Narodowej, Sztabu Generalnego WP, Ministerstwa Sprawiedliwości, Urzędu Rady Ministrów oraz specjaliści od prawa konstytucyjnego i międzynarodowego opracowali projekty dwóch ustaw: *o stanie wyjątkowym* oraz *o stanie wojennym i stanie wojny*. Ustawy te miały zastąpić dekret z dnia 12 grudnia 1981 r. *o stanie wojennym* oraz ustawę z dnia 10 grudnia 1983 r. *o stanie wyjątkowym*.

²¹¹ S. Koziej, *Stany wyższej konieczności...*, s. 22 – 24.

²¹² W ustawie należy również określić zasady działania władzy publicznej oraz zakres, w jakim mogą zostać ograniczone wolności i prawa człowieka i obywatela w czasie poszczególnych stanów nadzwyczajnych.

W razie zewnętrznego zagrożenia państwa, zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub, gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji, Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów może wprowadzić stan wojenny na części albo na całym terytorium państwa²¹³. Natomiast w razie zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego Prezydent Rzeczypospolitej może wprowadzić na czas oznaczony stan wyjątkowy na części lub na całym terytorium państwa²¹⁴. Wprowadzenie takiego stanu może nastąpić jedynie w przypadku rzeczywistego zaistnienia, a niespodziewanego wystąpienia, wymienionych zagrożeń. Konstytucja nie wymaga konieczności jednoczesnego wystąpienia wszystkich przesłanek jako warunku uzasadniającego wprowadzenie stanu nadzwyczajnego.

Rozporządzenia o wprowadzeniu stanu wojennego lub wyjątkowego Prezydent Rzeczypospolitej przedstawia Sejmowi w ciągu 48 godzin od jego podpisania. Sejm niezwłocznie rozpatruje rozporządzenia, przy czym może je uchylić bezwzględną większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Za oczywisty należy uznać fakt, że głowa państwa nie musi tego czynić osobiście, lecz może to wykonać za pośrednictwem swego przedstawiciela. Trzeba zaznaczyć, że zarówno konstytucja, jak i inne akty prawne niższej rangi nie przewidują sytuacji, w której Sejm nie może zebrać się na posiedzenie w ustalonym terminie, co może świadczyć o niedopatrzeniu ustawodawcy.

Przedłużenie stanu wyjątkowego może nastąpić tylko raz, za zgodą Sejmu i na czas nie dłuższy niż 60 dni. Ma to na celu nieprzedłużanie stanu wyjątkowego ponad potrzebny czas i jak najszybsze przywrócenie normalnego funkcjonowania państwa. Ustanawiając wyłączność parlamentu do przedłużenia stanu wyjątkowego, ustawodawca konstytucyjny przewidział, że Sejm w każdych warunkach zagrożeń zachowa zdolność do sprawowania kontroli nad działalnością władzy wykonawczej w zakresie realizacji stanu wyjątkowego. Konstytucja nie rozstrzyga kompetencji podmiotowej dotyczącej władzy wykonawczej do występowania w sprawie przedłużenia stanu wyjątkowego, nie ustala odpowiedniej formy wniosku, trybu podejmowania decyzji przez Sejm oraz nie przewiduje formy aktu prawnego właściwego do wyrażenia zgody na przedłużenie takiego stanu.

Z kolei w celu zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej oraz w celu ich usunięcia Rada Ministrów może wprowadzić na czas oznaczony, nie dłuższy niż 30 dni, stan klęski żywiołowej na części albo na całym terytorium państwa. Przedłużenie tego stanu może nastąpić za zgodą Sejmu²¹⁵.

W czasie stanu nadzwyczajnego nie mogą być zmienione: konstytucja; ordynacje wyborcze do Sejmu, Senatu i organów samorządu terytorialnego; ustawa o wyborze prezydenta oraz ustawa o stanach nadzwyczajnych. Istota tego zapisu polega na nie dopuszczeniu do wykorzystania stanu nadzwyczajnego w celu dokonania zmian w najważniejszych kwestiach regulujących sprawy państwa. Nie można również w ciągu 90 dni po jego zakończeniu skrócić kadencji Sejmu, przeprowadzić referendum ogólnokrajowego, wyborów do Sejmu, Senatu oraz organów samorządu terytorialnego, a także wyborów na prezydenta. Ma to na celu zapewnienie trwałości działania władz publicznych wybranych w warunkach normalnego funkcjonowania państwa.

Zgodnie z art. 228 ust. 3 *Konstytucji RP* z 1997 r. zakres, w jakim mogą zostać ograniczone wolności i prawa człowieka i obywatela w czasie poszczególnych stanów nadzwyczajnych winna określać ustawa. Z konstrukcji tego zapisu wynika zasada wyłączności ustawy jako aktu właściwego i jedyne w przedmiocie regulacji kwestii ograniczenia praw i wolności w sytuacjach szczególnych państwa. Za uzasadnione można

²¹³ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 16.07.1997 r., DzU z 1997, nr 78, poz. 483., art. 229.

²¹⁴ Tamże, art. 230

²¹⁵ *Konstytucja RP...*, art. 232.

uznać domniemanie, że właściwe dla uregulowania statusu jednostki w czasie poszczególnych stanów nadzwyczajnych są ustawy o stanach nadzwyczajnych uchwalone w warunkach zapewniających im legitymację demokratyczną uzyskaną przed ich wprowadzeniem. Z mocy art. 228 ust. 6 wynika bowiem, iż w okresie trwania stanu nadzwyczajnego nie mogą być zmieniane ani konstytucja, ani ustawy o stanach nadzwyczajnych²¹⁶. Rozwinięcie i uszczegółowienie wymienionej zasady zawarte jest w art. 233, który ponadto stanowi ramy regulacji ustawowych w zakresie dopuszczalnych i możliwych ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w stanach nadzwyczajnych. Uregulowania zawarte w przywołanym artykule nie byłyby jednak w pełni skuteczne bez istnienia ogółu materialnych i instytucjonalnych gwarancji praw jednostki w stanach nadzwyczajnych, ustanowionych w treści art. 228. Należy do nich zaliczyć: wymóg wprowadzenia każdego rodzaju stanu nadzwyczajnego tylko na podstawie ustawy; możliwość wyrównywania strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego praw jednostki; nakaz zachowania proporcjonalności działań podejmowanych w trakcie stanu nadzwyczajnego do stopnia istniejących zagrożeń i nakaz jak najszybszego przywracania normalnego funkcjonowania państwa; zakaz dokonywania w trakcie stanu nadzwyczajnego zmian unormowań gwarantujących prawa jednostki i zmiany ustaw o stanach nadzwyczajnych oraz zakaz dokonywania w czasie stanu nadzwyczajnego zmian naruszających konstytucyjne uprawnienia Narodu do wykonywania władzy zwierzchniej. Owe gwarancje wraz z normami zawartymi w art. 233 tworzą zwartą całość, która w tej postaci może służyć zapewnieniu trwałości statusu jednostki i zabezpieczeniu przed nadużyciami stanu nadzwyczajnego do ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela²¹⁷.

Stworzenie ram regulacji prawnych w przedmiocie ograniczeń konstytucyjnych swobód obywatelskich w sytuacjach nadzwyczajnych stanowi gwarancje zgodności wprowadzonych ograniczeń z konstytucyjnymi zasadami demokratycznego państwa prawa. Zawarcie zasad dopuszczalności ewentualnych ograniczeń w akcie prawnym najwyższej rangi gwarantuje ponadto nieprzekraczalność ich rozmiaru przez legislaturę oraz zapewnia przewidywalność ich stosowania, co daje z kolei możliwość wcześniejszej znajomości skutków wprowadzenia takiego stanu.

Podczas obrad Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego nad treścią rozdziału XI najwięcej sprzecznych poglądów wywołał problem, w jakim zakresie i w jakiej formie ustawa może ograniczyć katalog wolności i praw jednostki. Ostatecznie przyjęto, że stan wojenny i stan wyjątkowy stwarzają podobne zagrożenia, którym państwo obowiązane jest się przeciwstawić, nawet gdy wymaga to znacznego ograniczenia wolności praw jednostki dla ratowania dobra wspólnego. W konsekwencji tylko nieliczne i najbardziej fundamentalne wolności i prawa nie powinny być ograniczane w czasie obowiązywania tych dwóch stanów nadzwyczajnych. Zdecydowano też, aby te wolności i prawa wyszczególnić posługując się wskazaniem numeru artykułu przepisu z dodaniem w nawiasie w formie hasłowej i informacyjnej, o jakiej wolności, czy o jakim prawie przepis ten mówi²¹⁸.

Art. 233 ust. 1 konstytucji stanowi katalog wolności i praw, które w żaden sposób nie mogą być ograniczane w czasie obowiązywania stanu wojennego i stanu wyjątkowego. Ograniczeniom takim nie podlegają następujące prawa i wolności obywatelskie:

- przyrodzona i niezbywalna godność człowieka, stanowiąca źródło wolności i praw człowieka i obywatela, która jest nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych (art. 30);

²¹⁶ Zob. W. J. Wołpiuk, *Państwo wobec szczególnych zagrożeń*, „Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR”, Warszawa 2002, s. 79.

²¹⁷ Tamże, s. 103.

²¹⁸ Szerzej, L. Wiśniewski, *Stany nadzwyczajne w projekcie nowej Konstytucji RP*, [w:] *Prawa człowieka w sytuacjach ...*, s. 154-155.

- prawo do obywatelstwa polskiego (art. 34) i ochrony ze strony państwa podczas pobytu obywatela za granicą państwa (art. 36);
- prawo do ochrony życia (art. 38);
- prawo do humanitarnego traktowania wyrażone:
 - a. w zakazie poddawania eksperymentom naukowym, w tym medycznym osób bez dobrowolnie wyrażonej zgody (art. 39);
 - b. w zakazie poddawania osób torturom ani nieludzkiemu, okrutnemu lub poniżającemu traktowaniu i karaniu oraz stosowania kar cielesnych (art. 40);
 - c. w prawie każdego pozbawionego wolności do humanitarnego traktowania (art. 41 ust. 4);
- prawo do ponoszenia odpowiedzialności karnej według zasad: *lex retro non agit i nullum crimen, nulla poena sine lege*. Znaczy to, iż każdy, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia podlega odpowiedzialności karnej oraz każdy, przeciw komu prowadzone jest postępowanie karne ma prawo do obrony we wszystkich stadiach postępowania. W szczególności może on wybrać obrońcę lub na zasadach określonych w ustawie korzystać z obrońcy z urzędu. Ponadto każdego uważa się za niewinnego, dopóki jego wina nie zostanie stwierdzona prawomocnym wyrokiem sądu (art. 42);
- prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. W określonych sytuacjach, ze względu na moralność, bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny oraz ze względu na ochronę życia prywatnego stron lub inny ważny interes prywatny może nastąpić wyłączenie jawności rozprawy. Natomiast ogłoszenie wyroku następuje publicznie (art. 45);
- prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym (art. 47);
- wolność sumienia i religii. Wolność religii obejmuje wolność wyznawania lub przyjmowania religii według własnego wyboru oraz uzewnętrznienia indywidualnie, lub z innymi, publicznie lub prywatnie, swojej religii przez uprawianie kultu, modlitwę, uczestniczenie w obrzędach, praktykowanie i nauczanie. Wolność religii obejmuje także posiadanie świątyń i innych miejsc kultu w zależności od potrzeb ludzi wierzących oraz prawo osób do korzystania z pomocy religijnej tam, gdzie się znajdują. Ponadto nikogo nie można zmuszać do uczestniczenia ani do nieuczestniczenia w praktykach religijnych oraz do ujawnienia swojego światopoglądu, przekonań religijnych lub wyznania (art. 53);
- prawo do składania petycji, wniosków i skarg w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej, w trybie i na zasadach określonych w ustawie zwykłej (art. 63);
- prawo do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniem (art. 48) oraz prawo do ochrony praw dziecka. Każdy ma prawo żądać od organów władzy publicznej ochrony dziecka przed przemocą, okrucieństwem, wyzyskiem i demoralizacją. Natomiast dziecko pozbawione opieki rodzicielskiej ma prawo do opieki i pomocy władz publicznych (art. 72).

Wszystkie pozostałe wolności i prawa jednostki mogą podlegać określonym ograniczeniom, z zastrzeżeniem ich ustawowego określenia.

Zupełnie inaczej konstytucyjne regulacje prawne odnoszą się do kwestii ograniczenia praw i wolności człowieka i obywatela w sytuacji proklamowania stanu klęski żywiołowej. W art. 233 ust. 3 przyjęto rozwiązanie odmienne od tego, jakie zawarto w ust. 1, odnoszącym

się do stanu wojennego i stanu wyjątkowego. Mianowicie ustawodawca wymienia tylko te prawa i wolności człowieka i obywatela, które mogą zostać ograniczone w drodze ustawy *o stanie klęski żywiołowej*. Do tych praw i wolności zaliczono:

- wolność działalności gospodarczej (art. 22);
- nietykalność i wolność osobistą (art. 41 ust. 1);
- prawo zatrzymanego do:
 - a. niezwłocznego i zrozumiałego dla niego poinformowania go o przyczynach zatrzymania;
 - b. przekazania go do dyspozycji sądu w ciągu 48 godzin od chwili zatrzymania;
 - c. do zwolnienia, jeżeli w ciągu 24 godzin od przekazania go do dyspozycji sądu nie zostanie mu doręczone postanowienie sądu o tymczasowym aresztowaniu wraz z postawionymi zarzutami (art. 41 ust. 3);
 - d. prawo każdego bezprawnie pozbawionego wolności do odszkodowania (art. 41 ust. 5);
- nienaruszalność mieszkania (art. 50);
- zdolność poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyboru miejsca zamieszkania i pobytu (art. 52 ust. 1);
- prawo związków zawodowych do organizowania strajków pracowniczych i innych form protestu (art. 59 ust. 3);
- prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia (art. 64);
- wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy (art. 65 ust. 1);
- prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy (art. 66 ust. 1);
- prawo do określonych w ustawie dni wolnych od pracy i corocznych płatnych urlopów (art. 66 ust. 2).

Jak wynika z konstrukcji ust. 3, w trakcie stanu klęski żywiołowej mogą być ograniczone tylko te wolności i prawa jednostki, których charakter związany jest ze specyfiką tego stanu i, których ograniczenie umożliwi jak najszybsze przywrócenie normalnych warunków funkcjonowania państwa. Skala stosowanych ograniczeń swobód obywatelskich powinna odpowiadać stopniowi występującego zagrożenia, co oznacza, że właściwe jest jedynie wprowadzenie takich ograniczeń w sferze praw i wolności, które są konieczne do usunięcia występującego zagrożenia.

Konstytucja ponadto ustanawia niedopuszczalność ograniczenia, w każdej postaci stanu nadzwyczajnego, praw i wolności człowieka i obywatela wyłącznie z powodu rasy, płci, języka, wyznania lub jego braku, pochodzenia społecznego, urodzenia oraz majątku²¹⁹. Z treści konstytucyjnego zapisu można wnioskować, iż dopuszczalne jest z kolei ograniczanie swobód obywatelskich z powodu: narodowości, poglądów politycznych, przynależności do ugrupowań politycznych, związków i organizacji zawodowych czy też stowarzyszeń, co pozwala, oczywiście w określonych prawem sytuacjach, na ingerencję w konstytucyjne wolności i prawa polityczne jednostki.

Analiza katalogu praw i wolności człowieka i obywatela, których nie można ograniczać w czasie obowiązywania stanu nadzwyczajnego czy to w okresie stanu wojennego, wyjątkowego czy też stanu klęski żywiołowej pozwala stwierdzić, iż *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 roku jest zgodna z przepisami prawa międzynarodowego obowiązującymi w tym zakresie tj. z *Międzynarodowym Paktem Praw Obywatelskich i Politycznych* oraz z *Europejską Konwencją o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*. Systematyka praw i wolności zawarta w *Konstytucji RP* oraz katalog konkretnych praw i wolności podlegających ograniczeniom w sytuacjach szczególnych zagrożeń państwa koresponduje ze stosownymi aktami prawa

²¹⁹ Z. Witkowski, *Prawo Konstytucyjne...*, s. 132.

międzynarodowego i ponadnarodowego. Wymienione wyżej akty prawne zostały ratyfikowane przez państwo polskie przed przyjęciem obowiązującej konstytucji. Oczywiście jest zatem, że musiały one wywrzeć istotny wpływ na treść regulacji konstytucyjnych w tej materii²²⁰.

Konstytucja RP z 1997 r. jest w zasadzie zgodna z modelem przyjętym w państwach europejskich oraz pozwala na szybkie podejmowanie decyzji przez uprawnione podmioty w sytuacjach szczególnego zagrożenia państwa. Występuje tutaj rozdzielenie kompetencji organów władzy publicznej w relacji: organ inicjujący wprowadzenie stanu nadzwyczajnego – organ wprowadzający ten stan – organ wykonujący reżim stanu nadzwyczajnego – oraz organ kontrolujący przestrzeganie prawa przez organy wykonawcze. Taki podział kompetencji stanowi mechanizm zabezpieczający przed nadużyciem prawa stanu nadzwyczajnego przez organ posiadający w swoich rękach określone uprawnienia. Przy czym to rozdzielenie kompetencji musi być stosowane z pewną rozważą, aby nie stanowiło przeszkody w czasie wymagającym podjęcia szybkich decyzji.

Realizując dyspozycję art. 236 *Konstytucji RP*, nakazującą przedstawienie w okresie dwóch lat projektów ustaw niezbędnych do jej stosowania, przystąpiono do prac legislacyjnych m.in. nad zestawem ustaw o stanach nadzwyczajnych. W efekcie, w dniu 18 kwietnia 2002 r. uchwalono ustawę o stanie klęski żywiołowej, w dniu 21 czerwca 2002 r. ustawę o stanie wyjątkowym, a w dniu 29 sierpnia 2002 r. ustawę o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej²²¹ zwaną dalej ustawą o stanie wojennym. Nowe przepisy zniosły postanowienia dekretu o stanie wojennym z 1981 r. oraz ustawy z dnia 5 grudnia 1983 r. o stanie wyjątkowym. Stan prawny w zakresie sytuacji nadzwyczajnych zbliżył się do standardów, których przestrzeganie wynikało z udziału stowarzyszeniowego z Unią Europejską oraz z aktu przystąpienia do Rady Europy.

Tryb wprowadzenia i zniesienia stanu wojennego, zasady działania organów władzy publicznej, kompetencje Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych, jak również zakres, w jakim mogą zostać ograniczone prawa i wolności człowieka i obywatela zostały określone w ustawie z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym.

Ustawowe przesłanki oraz tryb wprowadzenia stanu wojennego są analogiczne do tych określonych w konstytucji, przy czym wśród przyczyn uzasadniających wprowadzenie stanu wojennego, po zapisie „[...] w razie zewnętrznego zagrożenia państwa (...)”, przez które należy rozumieć celowe działanie godzące niepodległość, niepodzielność terytorium, ważny interes gospodarczy państwa lub zmierzające do uniemożliwienia albo poważnego zakłócenia normalnego funkcjonowania państwa, podejmowane przez zewnętrzne w stosunku do niej podmioty, dodano zapis „[...] w tym spowodowanego działaniami terrorystycznymi lub działaniami w cyberprzestrzeni”²²². Zatem w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa Rada Ministrów może podjąć uchwałę o skierowaniu do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej wniosku o wprowadzenie stanu wojennego. Z kolei Prezydent niezwłocznie rozpatruje wniosek, a następnie wydaje rozporządzenie o wprowadzeniu stanu wojennego.

²²⁰ S. Sagan, *Prawo Konstytucyjne...*, s. 71.

²²¹ 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, z późn. zm.

²²² Przez cyberprzestrzeń należy rozumieć przestrzeń przetwarzania i wymiany informacji tworzoną przez systemy teleinformatyczne, określone w art. 3 pkt 3 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (DzU z 2005 r., nr 64, poz. 565, z późn. zm.), wraz z powiązaniem pomiędzy nimi oraz relacjami z użytkownikami (źródło: ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym..., art. 2, ust. 1).

Warto w tym miejscu zaznaczyć, że przyjęte rozwiązanie w zakresie podmiotu uprawnionego do wystąpienia z wnioskiem spotkało się z krytyką z dwóch przyczyn. Po pierwsze kwestią budzącą zastrzeżenia jest fakt, że wniosek o wprowadzenie stanu wojennego, jak również stanu wyjątkowego, kieruje organ kolegialny. Przy czym na czas wojny naczelny dowódca sił zbrojnych jest powoływany przez prezydenta na wniosek prezesa Rady Ministrów. Dlatego zastanawia fakt braku analogicznego trybu wprowadzenia stanu wojennego. Jak podkreśla B. Banaszak, ustawodawca „[...] wykazał się tu mniejszą przezornością niż w przypadku stanu wojny i nie przewidział sytuacji, w której organ kolegialny, jakim jest Rada Ministrów, nie będzie mógł się zebrać”²²³. Pojawia się zatem pytanie: w jaki sposób zostanie wprowadzony stan wojenny w sytuacji, w której jego wprowadzenie będzie konieczne, natomiast nie będzie możliwości zebrania na posiedzenie rządu? W tym przypadku można przyjąć dwa rozwiązania, chociaż oba są rozwiązaniami niekonstytucyjnymi, noszącymi znamiona deliktów konstytucyjnych. W obu przypadkach ryzyko dodatkowo sprowadza się do tego, że niektóre podmioty mogłyby odmówić wykonywania zadań nałożonych na nie przez władzę, argumentując to niekonstytucyjnym trybem wprowadzenia stanu wyjątkowego²²⁴. Według L. Wiśniewskiego w takiej sytuacji Prezydent „może podjąć decyzję sam, w warunkach stanu wyższej konieczności. Jeżeli postąpi pochopnie, może zostać pociągnięty do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu”²²⁵. Drugie z proponowanych rozwiązań to możliwość samodzielnego skierowania wniosku przez prezesa Rady Ministrów.

Wątpliwości budzi również podział obowiązków między Radę Ministrów a Prezydenta, gdyż w sytuacjach szczególnych zagrożeń szybkość wprowadzenia właściwych regulacji decydować może o skuteczności prowadzonych działań, a rozbić tego procesu między dwa organy może mieć wpływ właśnie na szybkość podejmowanych decyzji. Zdaniem J. Tomaszewskiego „[...] monopol na wprowadzenie stanu wyjątkowego powinien mieć jeden organ władzy wykonawczej i winien być nim prezes Rady Ministrów, ewentualnie cała Rada Ministrów”²²⁶. Warto zauważyć, że rola Prezydenta w proklamowaniu stanu wyjątkowego nie sprowadza się tylko do roli notariusza, gdyż dysponuje on prawem do odmowy wprowadzenia stanu wojennego, o czym wyraźnie traktuje art. 229. *Konstytucji RP*, zawierający sformułowanie „może wprowadzić” oraz art. 3. ust. 1. ustawy *o stanie wojennym*, który zawiera zapis „postanawia odmówić wydania”.

Stan wojenny obowiązuje od dnia ogłoszenia rozporządzenia w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej²²⁷. Rozporządzenie takie oraz inne akty prawne dotyczące tego stanu podaje się również do publicznej wiadomości, w drodze obwieszczenia właściwego wojewody, poprzez rozplakatowanie w miejscach publicznych, a także w sposób zwyczajowo przyjęty na danym obszarze. Na redaktorów naczelnych dzienników oraz nadawców programów radiowych i telewizyjnych nałożono obowiązek do niezwłocznego, nieodpłatnego podania takich informacji do publicznej wiadomości. Nałożenie na redaktorów naczelnych dzienników oraz nadawców programów radiowych i telewizyjnych wymienionego obowiązku z całą pewnością usprawni, a wręcz umożliwi przekazywanie tych informacji społeczeństwu na obszarach objętym stanem nadzwyczajnym. Jednocześnie pozwoli uniknąć zjawiska dezinformacji, które miało miejsce m.in. podczas wielkiej powodzi w 1997 r. W pogoni za sensacją informacyjną rola mediów bardzo często była wówczas zamieniana na rolę

²²³ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 977.

²²⁴ J. Tomaszewski, *Prezydent RP jako gwarant ciągłości władzy państwowej*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2011, nr 20, s. 82-84.

²²⁵ L. Wiśniewski, *Stany nadzwyczajne w projekcie nowej konstytucji RP*, [w:] red. T. Jasudowicz, *Prawa człowieka w sytuacjach nadzwyczajnych...*, s. 154.

²²⁶ J. Tomaszewski, *Prezydent RP jako gwarant ciągłości...*, s. 85.

²²⁷ Natomiast, jeżeli Sejm RP uchyli rozporządzenie Prezydenta, należy je również niezwłocznie ogłosić w Dzienniku Ustaw.

surowego egzaminatora i zarazem sędziego w ocenie sprawności poszczególnych instytucji państwa²²⁸. Rzeczowa informacja na temat rygorów stanu nadzwyczajnego przekazywana przez media będzie bardziej pożyteczna, niż krytyczny opis dziennikarskich dociekań, podsycających nastroje, a nie mobilizujących do działań mających na celu przywrócenie normalnych warunków funkcjonowania państwa.

Z przedstawionej poniżej treści art. 8 ustawy o stanie wojennym: „[...] Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, na wniosek Rady Ministrów, w drodze rozporządzenia, znosi stan wojenny, jeżeli ustaną przyczyny, dla których stan wojenny został wprowadzony oraz zostanie przywrócone normalne funkcjonowanie państwa”²²⁹, wynika jednoznacznie, że Prezydent zobowiązany jest znieść stan wojenny w przypadku wpłynięcia stosownego wniosku Rady Ministrów. Brakuje tu zatem stwierdzenia „lub postanawia odmówić wydania takiego rozporządzenia”, które jest zawarte w art. 3. ust. 1. ustawy o stanie wojennym, dającego Prezydentowi możliwość odmowy wydania stosownego rozporządzenia. W ocenie K. Działochy zarówno ustawa o stanie wojennym, jak i ustawa o stanie wyjątkowym nie określa trybu zniesienia stanu nadzwyczajnego. Należy zatem przyjąć, że ulegają one zakończeniu z mocy prawa z upływem terminu, na jaki zostały wprowadzone, ewentualnie przedłużone²³⁰. Z takim podejściem nie zgadza się M. Brzeziński, który, powołując się na analogiczność trybu wprowadzenia stanu nadzwyczajnego twierdzi, że tylko Prezydent, na uprzedni wniosek Rady Ministrów, jest władny do rozstrzygnięcia w przedmiocie zniesienia stanu nadzwyczajnego. Mając na uwadze powyższe, można postawić tezę, że skoro konstytucja uczyniła Prezydenta organem współdecydującym o wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego, to głowa państwa powinna mieć realny głos w kwestii jego zniesienia, a nie występować jedynie w roli „notariusza”.

Wprowadzenie stanu wojennego wywołuje skutki prawne w stosunku do organów władzy publicznej, obywateli polskich zamieszkałych lub czasowo przebywających na obszarze, na którym wprowadzono stan, osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej. Natomiast w stosunku do cudzoziemców przepisy wyjątkowe stosuje się tylko w określonych przypadkach.

Zgodnie z *Konstytucją RP* Prezydent RP i Rada Ministrów, jako organy sprawujące władzę wykonawczą, są naczelnymi organami kierowania obronnością. Prezydent określony został 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. Zobowiązano w ten sposób Prezydenta do zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego państwa. Na czas wojny Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, na wniosek Prezesa Rady Ministrów mianuje i odwołuje Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych. Kompetencje Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasady jego podległości określa właśnie ustawa o stanie wojennym, zgodnie z którą Naczelną Dowódca dowodzi Siłami Zbrojnymi

²²⁸ Analiza, która została przeprowadzona po powodzi z 1997 r. wykazała, że działania mediów znacznie zwiększyły koszty reagowania w związku z tą katastrofą. Można pokusić się o takie stwierdzenie, że w niektórych sytuacjach media stworzyły swoimi relacjami zagrożenie dla zdrowia i życia ludzi, np. pokazano ojca z synem, którzy podpływali pontonem do własnego sklepu, żeby uratować resztki materiałów. W relacji przedstawieni zostali jako złodzieje. Tego typu relacje spowodowały, że nikt nie chciał opuszczać swojego domostwa. Konieczne było użycie helikopterów, łodzi i różnych służb, żeby ewakuować ludzi z zagrożonych miejsc. Czasami działo się to w ostatniej chwili. Przykładów złego pojmowania roli relacji medialnych w sytuacji klęski żywiołowej było wiele. Jest to pewien problem, gdyż w demokratycznym państwie nie może istnieć cenzura. Dobrze skonstruowane prawo to takie, które w swych postanowieniach zawiera rozwiązania, dzięki którym rola wszystkich podmiotów w państwie sprowadzać się będzie do udzielania pomocy w sytuacjach kryzysowych.

²²⁹ Ustawa o stanie wojennym..., art. 8 ust. 1.

²³⁰ K. Działocha, *Rozdział XI. Stany nadzwyczajne*, [w:] red. L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 4, Warszawa 2005, art. 230, s. 5.

RP oraz innymi podporządkowanymi jednostkami organizacyjnymi, w celu odparcia zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Zapewnia również współdziałanie podległych mu sił z siłami sojuszniczymi w planowaniu i prowadzeniu działań wojennych. Określa potrzeby w zakresie wsparcia przez pozamilitarną część systemu obronnego państwa, a także wyznacza organy wojskowe do realizacji zadań administracji rządowej i samorządowej w strefie bezpośrednich działań wojennych. Naczelny Dowódca przejmuje dowodzenie siłami z chwilą jego mianowania przez Prezydenta, o ile ten nie określi innego terminu²³¹. Jeżeli w czasie stanu wojennego wystąpi konieczność obrony państwa, to obroną tą kieruje Prezydent RP we współdziałaniu z Radą Ministrów. Ponadto Prezydent RP postanawia, na wniosek Rady Ministrów, o przejściu organów władzy publicznej na określone stanowiska kierowania, o stanach gotowości bojowej Sił Zbrojnych RP oraz określa ich zadania. Natomiast na wniosek Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych zatwierdza plany operacyjnego użycia Sił Zbrojnych RP oraz uznaje określone obszary kraju za strefy bezpośrednich działań wojennych²³².

W czasie stanu wojennego prezydentowi przyznano również prawo do wydawania, w określonym zakresie i granicach, rozporządzeń z mocą ustaw²³³. Jeżeli ustaną przyczyny, dla których został wprowadzony stan wojenny oraz zostanie przywrócone normalne funkcjonowanie państwa Prezydent RP na wniosek Rady Ministrów, w drodze rozporządzenia, znosi stan wojenny.

Do innej grupy kompetencji Prezydenta w zakresie bezpieczeństwa państwa należą decyzje w sytuacji zagrożeń i kryzysów w państwie. Uprawnienia prezydenta w czasie obowiązywania stanów nadzwyczajnych zostały konstytucyjnie określone zarówno co do ich zakresu, jak też okoliczności. Generalnie odnoszą się jednak do dwóch postaci stanów nadzwyczajnych: stanu wojennego i stanu wyjątkowego. Konstytucyjne uprawnienia prezydenta związane ze stanami nadzwyczajnymi łączy w sobie dwa aspekty:

- oznaczają możliwość decydowania przez prezydenta o odstąpieniu od konstytucyjnych zasad sprawowania władzy na rzecz procedur wyjątkowych w ramach tzw. konstytucyjnej dyktatury;
- nadają prezydentowi prawo zmiany demokratycznych standardów statusu obywatela w państwie i wprowadzenia ograniczeń swobód obywatelskich²³⁴.

Należy zaznaczyć, że podobne uregulowania zawierała *Mała Konstytucja*, która uprawniała *Prezydenta RP* do wprowadzenia stanu wojennego, przy czym przesłanką było tylko zagrożenie zewnętrzne państwa. W myśl *Małej Konstytucji* prezydent, w razie wprowadzenia stanu wojennego, mógł ogłosić częściową lub powszechną mobilizację. Obecnie zarządzenie mobilizacji nie jest powiązane z konkretnym stanem nadzwyczajnym, ale z sytuacją bezpośredniego, zewnętrznego zagrożenia państwa²³⁵.

Z kolei w czasie stanu wojennego Rada Ministrów zarządza uruchomienie systemu kierowania obroną państwa oraz przejście na wojenne, określone w odrębnych przepisach, zasady działania organów władzy publicznej. Może także zawiesić funkcjonowanie organów władzy publicznej oraz przekazać organom wojskowym określone kompetencje organów władzy publicznej w strefie bezpośrednich działań wojennych. Jeżeli w czasie stanu wojennego Rada nie może zebrać się na posiedzenie, konstytucyjne kompetencje wykonuje Prezes Rady Ministrów.

²³¹ Ustawa o stanie wojennym..., Rozdział 3.

²³² Ustawa o stanie wojennym..., art. 10.

²³³ Rozporządzenie takie może wydać na wniosek Rady Ministrów, jeżeli Sejm nie może zebrać się na posiedzenie. Podlega ono zatwierdzeniu przez Sejm na najbliższym posiedzeniu.

²³⁴ Por. W. Skrzydło, *Polskie Prawo Konstytucyjne*, Lublin 1998, s. 330.

²³⁵ Szerzej: A. Cieszyński, *Kilka uwag w kwestii uprawnień Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w świetle Konstytucji z 2 Kwietnia 1997 roku*, „Przegląd Wojskowy” 1998, nr ½.

Rola ministra Obrony Narodowej w czasie stanu wojennego sprowadza się w szczególności do: oceny zagrożeń wojennych i możliwości obronnych; formułowania i przedstawiania właściwym organom propozycji dotyczących obrony państwa; przedstawiania właściwym organom potrzeb w zakresie świadczeń organów państwowych i jednostek samorządu terytorialnego, przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych oraz osób fizycznych, na rzecz Sił Zbrojnych RP i obrony państwa. Ponadto minister koordynuje i sprawuje ogólny nadzór nad realizacją zadań obronnych wykonywanych przez organy administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego oraz organizuje mobilizacyjne rozwinięcie, uzupełnienie i wyposażenie Sił Zbrojnych RP. Współdziała także z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych w zakresie świadczeń na rzecz Sił Zbrojnych RP i obrony państwa.

Na terenie województwa, w czasie stanu wojennego, realizacją zadań obronnych i obroną cywilną kieruje wojewoda. Do jego zadań należy w szczególności: ocenę zagrożenia, wprowadzenie w zakresie nienależącym do właściwości innych organów ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela, łagodzenie i uchylanie tych ograniczeń. Ponadto koordynuje i kontroluje działalność władzy publicznej, przedsiębiorców oraz innych jednostek organizacyjnych działających na obszarze województwa. Podporządkowane wojewodzie są, w określonym zakresie, wszystkie jednostki organizacyjne administracji rządowej i samorządowej działające na obszarze województwa oraz inne siły i środki wydzielone do jego dyspozycji i skierowane do wykonywania zadań związanych z obroną państwa i województwa, a także z obroną cywilną. Natomiast, jeżeli organy gminy, powiatu lub samorządu województwa nie wykazują dostatecznej skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych lub realizacji zadań wynikających z przepisów o wprowadzeniu stanu wojennego, Prezes Rady Ministrów, na wniosek właściwego wojewody, może zawiesić te organy do czasu zniesienia stanu wojennego lub na czas określony i ustanowić w ich miejsce zarząd komisaryczny sprawowany przez komisarza rządowego.

Ustawa *o stanie wojennym* w rozdziale czwartym określa zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu wojennego, przestrzegając zasad polskiego prawa konstytucyjnego oraz prawa międzynarodowego obowiązującego w tym zakresie.

Szczegółowy tryb wprowadzenia i zniesienia stanu wyjątkowego, zasady działania organów władzy publicznej, zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela, przepisy karne zostały z kolei określone w ustawie z dnia 21 czerwca 2002 r. *o stanie wyjątkowym*. W razie zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego, w tym spowodowanego działaniami o charakterze terrorystycznym lub działaniami w cyberprzestrzeni, które nie może być usunięte poprzez użycie zwykłych środków konstytucyjnych, Rada Ministrów może podjąć uchwałę o skierowaniu do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej wniosku o wprowadzenie stanu wyjątkowego. Z kolei Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej niezwłocznie rozpatruje wniosek, a następnie wydaje rozporządzenie o wprowadzeniu stanu wyjątkowego na czas oznaczony nie dłuższy niż 90 dni lub postanawia odmówić wydania takiego rozporządzenia. Przyjęte rozwiązanie w zakresie podmiotu uprawnionego do wystąpienia z wnioskiem o wprowadzenie stanu wyjątkowego również spotkało się z krytyką o czym było szerzej w poprzednim podrozdziale.

Warto zauważyć, że rola prezydenta w proklamowaniu stanu wyjątkowego, tak jak również w przypadku wprowadzenia stanu wojennego, nie sprowadza się jedynie do roli notariusza, gdyż dysponuje on prawem do odmowy wprowadzenia stanu wyjątkowego, o czym wyraźnie traktują art. 229. i 230. ust. 1. Konstytucji, używając sformułowania „może wprowadzić” oraz art. 3. ust. 1. ustawy *o stanie wyjątkowym*, który zawiera zapis „postanawia odmówić wydania”.

W rozporządzeniu prezydent określa przyczyny wprowadzenia, czas trwania i obszar, na jakim wprowadza się stan wyjątkowy oraz, w zakresie dopuszczonym ustawą

o stanie wyjątkowym, rodzaje ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela. Sejm niezwłocznie rozpatruje rozporządzenie, które obowiązuje od dnia ogłoszenia w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej²³⁶. Rozporządzenie oraz inne akty prawne dotyczące tego stanu podaje się również do publicznej wiadomości, w drodze obwieszczenia właściwego wojewody, przez rozplakatowanie w miejscach publicznych, a także w sposób zwyczajowo przyjęty na danym obszarze. Ponadto na redaktorach naczelnych dzienników oraz nadawcach programów radiowych i telewizyjnych ciąży dodatkowo obowiązek niezwłocznego, nieodpłatnego podania takich wiadomości.

„Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, na wniosek Rady Ministrów, w drodze rozporządzenia, znosi stan wyjątkowy przed upływem czasu, na jaki został wprowadzony, jeżeli ustaną przyczyny wprowadzenia tego stanu oraz zostanie przywrócone normalne funkcjonowanie państwa”²³⁷. Z treści cytowanego artykułu wynika jednoznaczny obowiązek Prezydenta w zakresie zniesienia stanu wyjątkowego w przypadku wpłynięcia stosownego wniosku Rady Ministrów. Analogicznie jak przy procedurze zniesienia stanu wojennego brakuje stwierdzenia „lub postanawia odmówić wydania takiego rozporządzenia”.

Ustawa o stanie wyjątkowym w części dotyczącej zasad działania organów władzy publicznej zawiera postanowienia, w których określono rolę i zadania Prezydenta RP, Prezesa Rady Ministrów oraz Rady Ministrów.

W czasie stanu wyjątkowego organy władzy publicznej działają w dotychczasowych strukturach organizacyjnych państwa i w ramach przysługujących im kompetencji, z wyjątkami, które zostały określone w ustawie. W przypadku wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze większym niż obszar jednego województwa działaniami przywracającymi konstytucyjny ustrój państwa, bezpieczeństwo obywateli lub porządek publiczny, a w szczególności za koordynację i kontrolę funkcjonowania administracji rządowej i samorządowej odpowiedzialny jest Prezes Rady Ministrów, natomiast w przypadku wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze lub części obszaru jednego województwa – właściwy wojewoda. Ponadto do obowiązków Prezesa Rady Ministrów należy informowanie Prezydenta RP o skutkach wprowadzenia stanu wyjątkowego oraz o działaniach podejmowanych dla osiągnięcia celów tego stanu. Ponadto może on, na wniosek wojewody, zawiesić organy gminy w razie niewykonywania zadań publicznych i ustanowić zarząd komisaryczny, który z dniem powołania przejmuje wykonywanie zadań i kompetencje zawieszonych organów gminy.

W czasie stanu wyjątkowego Prezydent RP, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, może postanowić o użyciu oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych do przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa, jeżeli dotychczasowe siły i środki zostały wyczerpane, o czym będzie szerzej w podrozdziale 5.3.

Rozdział trzeci ustawy dotyczy skutków wprowadzenia stanu wyjątkowego w postaci czasowego zawieszenia niektórych swobód obywatelskich. Ustawa nakłada ponadto na osoby, które ukończyły 18 lat i przebywają w miejscach publicznych, obowiązek posiadania przy sobie dowodu osobistego lub innego dokumentu potwierdzającego tożsamość, a na osoby uczące się, a które nie są pełnoletnie – legitymacji szkolnej, a także reguluje zasady stosowania takich środków, jak: umieszczenie w ośrodku odosobnienia i rozmowa ostrzegawcza.

Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, analogicznie do wcześniej analizowanych ustaw, tj. o stanie wojennym i wyjątkowym, określa tryb wprowadzenia i zniesienia stanu klęski żywiołowej, a także zasady działania organów władzy publicznej oraz zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w czasie jego

²³⁶ Natomiast jeżeli Sejm RP uchyli rozporządzenie Prezydenta, uchwałę Sejmu należy również niezwłocznie ogłosić w Dzienniku Ustaw.

²³⁷ Ustawa o stanie wyjątkowym..., art. 5 ust. 3.

obowiązywania.

W rozdziale zatytułowanym *Przepisy ogólne* zostały określone przesłanki wprowadzenia stanu klęski żywiołowej. Przyjęto, że stan klęski żywiołowej można wprowadzić w celu zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej oraz w celu ich usunięcia. Dodatkowo ustawodawca rozszerzył katalog źródeł mogących wywołać katastrofę naturalną bądź awarię techniczną o zdarzenia w cyberprzestrzeni oraz działania o charakterze terrorystycznym.

Stan klęski żywiołowej może być proklamowany tylko na okres konieczny do realizacji celów, dla których został wprowadzony, nie dłuższy jednak niż 30 dni²³⁸, w drodze rozporządzenia²³⁹ Rady Ministrów. Rozporządzenie podlega dodatkowo ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw RP oraz podaniu do wiadomości publicznej w drodze obwieszczenia właściwego wojewody poprzez rozplakatowanie w miejscach publicznych, a także w sposób zwyczajowo przyjęty na danym obszarze.

Przedmiotem rozdziału II analizowanej ustawy są zasady działania władzy publicznej. Za trafne należy uznać przyjęcie zasady decentralizacji zarządzania w sytuacjach kryzysowych przy jednoczesnej zasadzie jednoosobowego kierowania działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęsk żywiołowych i ich usunięcia. Zgodnie z art. 8 takimi działaniami kieruje odpowiednio: wójt (burmistrz, prezydent miasta) – jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono tylko na obszarze gminy²⁴⁰, starosta – jeżeli stan wprowadzono na obszarze więcej niż jednej gminy wchodzącej w skład powiatu bądź wojewoda – w przypadku wprowadzenia stanu na obszarze więcej niż jednego powiatu wchodzącego w skład województwa. Natomiast, jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono w więcej niż jednym województwie, wówczas akcją kieruje minister właściwy do spraw wewnętrznych lub inny minister, do którego zakresu działania należy zapobieganie skutkom danej klęski, a w przypadku wątpliwości, co do właściwości ministra lub w przypadku, gdy właściwych jest kilku ministrów – minister wyznaczony przez Prezesa Rady Ministrów.

Przyjęte rozwiązanie, polegające na założeniu, że działania w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej i ich usunięcia prowadzone będą w układzie terytorialnym, stwarza podstawy do zapewnienia niezbędnej kompetencyjności i sprawności lokalnych struktur władzy, odpowiedzialnych za kierowanie takimi działaniami. Dzięki wprowadzeniu zasady decentralizacji decyzji wyposażono gminne i powiatowe organy władzy publicznej w kompetencje do wydawania wiążących poleceń: kierownikom jednostek organizacyjnych, utworzonych odpowiednio przez gminę i powiat; gminnym i powiatowym kierownikom służb, inspekcji, straży; kierownikom jednostek ochrony przeciwpożarowej niewłączonych do krajowego systemu ratowniczo – gaśniczego oraz kierownikom jednostek organizacyjnych czasowo przekazanych przez właściwe organy do ich dyspozycji i skierowanych do wykonywania zadań odpowiednio na obszarze powiatu i gminy. Równoległe do przyjętej

²³⁸ W razie konieczności stan klęski żywiołowej może zostać przedłużony na czas oznaczony za zgodą Sejmu, w drodze rozporządzenia Rady Ministrów.

²³⁹ Określa się w nim przyczynę, datę wprowadzenia oraz obszar i czas trwania stanu klęski żywiołowej, a także rodzaje niezbędnych ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela.

²⁴⁰ Sprawa kompetencji organów gminy w kierowaniu akcją ratunkową była przedmiotem licznych dyskusji. W Sprawozdaniu Komisji Nadzwyczajnej czytamy: „[...] kwestia tego, czy wójt, burmistrz czy prezydent miasta, a więc przewodniczący zarządu gminy jest kompetentny, jest właściwy do tego, aby kierować akcją na terenie gminy, była przez komisję wnikliwie rozpatrywana przy świadomości tego, że w odniesieniu do niektórych inspekcji, służb i straży to rzeczywiście starosta jest władny, aby wydawać polecenia w stosunku do tych instytucji. Komisja jednak uznała, że jest wiele takich instytucji, których praca będzie przydatna i konieczna po to, aby w obszarze gminy sprawnie prowadzić akcję ratunkową, usuwać skutki klęsk żywiołowych. Komisja uznała więc, że jest w pełni zasadne, aby do tego systemu włączyć gminy” (źródło: Stenogram 4 kadencji Sejmu RP, 15 posiedzenie, 1 dzień obrad, punkt 4 porządku dziennego, na: <http://www.sejm.gov.pl>, dostęp: 17.05.2011 r.).

zasady decentralizacji decyzji ustawa wprowadza zasadę podległości hierarchicznej w zakresie zapobiegania skutkom klęsk żywiołowych. Rozwiązanie to stanowi podstawę do niezbędnej koordynacji działań w sytuacji, gdy zdarzenie noszące znamiona klęski żywiołowej występuje odpowiednio na obszarze kilku gmin, powiatów lub województw.

Wojewodzie podporządkowane są organy i jednostki administracji rządowej działające na obszarze województwa oraz inne siły i środki wydzielone do jego dyspozycji i skierowane do wykonywania tych działań na obszarze województwa, w tym również pododdziały Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej. Należy podkreślić, że kompetencje wojewody w tym zakresie mają na celu usprawnienie i podniesienie skuteczności działań wojska w celu zapobiegania i zwalczania skutków klęski żywiołowej. Ustawa określa również tryb przekazania pododdziałów Sił Zbrojnych RP do dyspozycji wojewody oraz kompetencje dowódcze. Przyjęte rozwiązania stanowią *novum* w kontekście obowiązujących zasad podległości Sił Zbrojnych RP, przy czym należy podkreślić potrzebę i funkcjonalność przyjętych rozwiązań prawnych.

W zapobieganiu skutkom klęski żywiołowej lub usuwaniu ich przyczyn obowiązane są uczestniczyć: Państwowa Straż Pożarna i inne jednostki ochrony przeciwpożarowej, Policja, Siły Zbrojne RP, Państwowe Ratownictwo Medyczne i inne jednostki ochrony zdrowia, a także Straż Graniczna, Morska Służba Poszukiwania i Ratownictwa oraz inne właściwe w tych sprawach państwowe urzędy, agencje, inspekcje, straże i służby.

Przepisy dotyczące zakresu ograniczeń praw i wolności człowieka i obywatela zostały zawarte w rozdziale trzecim ustawy. Ustawa o *stanie klęski żywiołowej* daje również możliwość wprowadzenia obowiązku świadczeń rzeczowych i osobistych. Niezbędne ograniczenie praw i wolności człowieka i obywatela, w granicach dopuszczonych rozporządzeniem Rady Ministrów o wprowadzeniu stanu klęski żywiołowej następuje w drodze zarządzenia albo decyzji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) lub starosty bądź w drodze rozporządzenia albo decyzji wojewody. Z pewnością pełne wyliczenie w ustawie ograniczeń praw i wolności człowieka i obywatela w czasie stanu klęski żywiołowej, a także sprecyzowanie zakresu świadczeń osobistych i rzeczowych pozwala na elastyczne, rozsądne i efektywne ich stosowanie. Nie mniej jednak sama możliwość wprowadzenia ograniczeń wymagać będzie żmudnej edukacji społeczeństwa, a ewentualne ich zastosowanie zostanie zapewne ograniczone do przypadków niezbędnej konieczności.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. stworzyła podstawy nowoczesnego, demokratycznego państwa prawnego. W takim państwie społeczna stabilność i przestrzeganie prawa wynika w dużym stopniu z zaufania obywateli do organów władzy. Jednym z ważniejszych źródeł zaufania obywateli do państwa jest przekonanie, że w chwilach szczególnych zagrożeń dla życia i zdrowia, dla bezpieczeństwa ich własności powołane ku temu instytucje państwowe udzielą szybkiej i skutecznej pomocy. Państwo winno być przy tym postrzegane nie jako siła wyobcowana, zewnętrzna, narzucająca niezrozumiałe i nieakceptowane decyzje, lecz jako siła organizująca wspólną odpowiedzialność, wspólną solidarność i wspierająca ten wysiłek sprawnie funkcjonującym systemem organów władzy i instytucji.

Szczególnie potrzebne jest sprawne, a jednocześnie przyjazne państwo w sytuacjach, kiedy wobec szczególnych wydarzeń wynikających z klęsk żywiołowych czy też z innych zagrożeń wewnętrznych bądź zewnętrznych niewystarczające okazują się normalne rozwiązania i zwykły tryb funkcjonowania władzy publicznej.

3. PRAWNO – ORGANIZACYJNE ASPEKTY DZIAŁANIA POLICJI

3.1. Policja – pojęcie, istota

Mając na uwadze liczne, zawarte w literaturze prawa publicznego, historyczne uwarunkowania kształtowania się treści pojęcia policji, należy stwierdzić, że z uwagi na wielorakość zjawisk mu towarzyszących obecnie termin ten nie jest rozumiany jednakowo, zarówno w piśmiennictwie, jak i w judykaturze, stąd też niezbędne jest jego wyjaśnienie.

Termin *policja* pochodzi od starogreckiego *politeia*, co oznaczało wówczas organizacje władzy publicznej w mieście – państwie²⁴¹. Było to państwo zapewniające jednostkom odpowiednie warunki bytowe, przy czym brak było ścisłego prawnego określenia wolności obywatelskiej²⁴². Warto na wstępie podkreślić, że po raz pierwszy na użycie oddziałów o charakterze zwartym do zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego wśród cywilnej ludności zdecydowali się już starożytni Rzymianie, w okresie wczesnego cesarstwa za panowania Augusta. „[...] Istotną innowacją Augusta było utworzenie specjalnych wojsk i oddziałów policyjnych, mających zapewnić bezpieczeństwo w Rzymie i w Italii. Najważniejszą formacją wojskową tego typu byli pretorianie (*cohortes praetoriae*), tworzący gwardię cesarską w Rzymie i Italii. Pierwotnie było ich 9 kohort po 1000 żołnierzy. (...) Zadaniem pretorianów była ochrona władzy i ustroju”²⁴³. W starożytnym Rzymie powołano także oddziały, które można uznać za pierwowzór obecnej policji. Przy czym ich działalność sprowadzała się wyłącznie do zapewnienia bezpieczeństwa w miastach. Kohorty miejskie (*cohortes urbanae*), tj. rzymskie oddziały porządkowe w miastach, często zwane milicją miejską, podlegały władzy prefekta miasta²⁴⁴. Rzymianie rozwinęli zaawansowany system bezpieczeństwa wewnętrznego, tworząc za czasów cesarza Augusta dodatkowo kohorty wigilów (*cohortes vigiliūm*), czyli jednostki straży pożarnej i policji nocnej oraz straż osobistą. Zorganizowany w ten sposób system bezpieczeństwa Imperium zapewniał swoim obywatelom przez ponad dwieście lat bezpieczeństwo zarówno wewnętrzne, jak i zewnętrzne²⁴⁵.

W średniowieczu pojawiły się takie wyrazy jak: *politia*, *policite*, *police*, które używane były dla określenia działalności państwa w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa, porządku i dobrobytu. Państwo średniowieczne realizowało bardzo wąski zakres zadań, ponieważ większość z nich była wykonywana przez Kościół, np. szkolnictwo czy opieka nad ubogimi. Władza państwowa ograniczała się do utrzymywania porządku prawnego i zapewnienia bezpieczeństwa zewnętrznego państwa. Wówczas bezpieczeństwo wewnętrzne rozumiano jako ochronę jednostek na drogach publicznych przed grasującymi rozbójnikami²⁴⁶.

W średniowieczu powrócono także do sprawdzonych rzymskich wzorców. We Francji powołano Straż Miejską (*Maréchaussée*), a w innych państwach Basenu Morza Śródziemnego przystąpiono do tworzenia formacji, mających za zadanie zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego. Warto zwrócić uwagę, że we Francji przed

²⁴¹ S. Sagan, *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, LexisNexis, Warszawa 2003, s. 18.

²⁴² J. Jedliński, *Ogólna nauka o państwie*, Warszawa 1924, s. 174, cyt. za: E. Ura, *Prawne zagadnienia bezpieczeństwa państwa*, Krajowa Agencja Wydawnicza, Rzeszów 1988, s. 22.

²⁴³ M. Jacyńska, *Historia starożytnego Rzymu*, Warszawa 1982, s. 216, cyt. za: K. P. Marczuk, *Trzecia opcja. Gwardie narodowe w wybranych państwach Morza Śródziemnego*, Fundacja Studiów Międzynarodowych, Warszawa 2007, s. 21 – 22.

²⁴⁴ Szerzej: K.P. Marczuk, *Trzecia opcja...*, s. 22.

²⁴⁵ Tamże.

²⁴⁶ Szerzej: E. Ura, *Prawne zagadnienia...*, s. 22 – 23.

Maréchaussée funkcjonowały formacje ochronno – porządkowe zwane kompaniami ochronno – porządkowymi, pełniące m.in. funkcje policyjne²⁴⁷. Ponadto dokonane w 1760 r. zmiany w funkcjonowaniu żandarmerii francuskiej dotyczyły przede wszystkim podziału na służbę zawodową i służbę z poboru. Służba zawodowa miała na celu wykrywanie przestępstw, zapewnienie bezpieczeństwa na drogach oraz w czasie zgromadzeń publicznych, natomiast służba z poboru stanowiła rezerwę²⁴⁸. Przyglądając się bliżej wprowadzonym wówczas zmianom, można odnieść wrażenie, że dzisiejsze rozwiązania stanowią ich kontynuację. Również tworzone około XVI wieku w Piemontie formacje realizujące zadania policyjne nawiązywały w pewnym zakresie do obecnych oddziałów zwartych. Pierwsza w historii Włoch formacja odpowiedzialna za bezpieczeństwo publiczne, tj. Korpus Żołnierzy Sprawiedliwości, stanowiła mobilny oddział. W 1791 r. Wiktor Amadeusz przy Biurze Wikariatu Turyńskiego utworzył komórkę sił porządkowych, reprezentowaną przez Korpus osiemnastu Gwardii Miejskich, składający się z żołnierzy wyposażonych w broń krótką i szable oraz oddziały miejskich strzelców. Dwa lata później w Piemontie powołano kolejną formację – Milicję Miejską, w skład której weszło 20 kompanii, liczących po sto funkcjonariuszy każda. Z kolei za czasów Napoleona utworzono cztery bataliony, przeznaczone do pełnienia funkcji policyjnych, które w 1800 r. ustąpiły miejsca Korpusowi Żandarmerii Piemontskiej²⁴⁹.

W XIV wieku słowo *politia* zaczęło odgrywać coraz większą rolę, zawierając w sobie treści o wzmocnieniu władzy państwowej i wzroście zadań państwa. Wywodzące się od tego słowa prawo policyjne stało się generalną normą, na której opierała się działalność panujących, zmierzająca do osiągnięcia dobrobytu i ogólnej „szczęśliwości” poddanych, co w konsekwencji doprowadziło do powstania nowego typu państwa policyjnego. Na XVII i XVIII wiek przypada okres jego największego znaczenia. Istotnymi elementami państwa jako organizacji stały się silna władza panującego i bezwzględne posłuszeństwo poddanych²⁵⁰. Celem państwa policyjnego było zapewnienie „szczęśliwości” całemu poddanemu ludowi, gdyż szczęśliwym miał być każdy obywatel na rozkaz, ponieważ o jego szczęściu decydowała wola monarchy. Dodatkowo sytuację pogarszała niespójność i zmienność prawa²⁵¹. Normy prawne zawierały jedynie obowiązki obywateli, nie dając w zamian żadnych praw, co tym samym nie wiązało panującego i jego administracji. W realizacji zadań mających na celu zapewnienie poddanym tak rozumianego szczęścia pomagała rządzącemu właśnie policja. Realizacja założonych celów m.in. doprowadziła do podejrzewania każdej jednostki o brak lojalności wobec panującego, czego konsekwencją była cenzura pism, zakazy zgromadzeń i stowarzyszeń, etc. Powstała również nauka zwana policyjną, mająca za zadanie określenie zasad, jakimi powinny kierować się władze państwowe przy realizacji celów państwa policyjnego²⁵².

Działalność państwa oparta na prawie policyjnym stanowiła fundament do określenia pojęcia policji, które początkowo obejmowało całokształt czynności państwa. Następnie, na początku XVII wieku, z ogólnego zakresu działań policji zostały wyodrębnione sprawy zagraniczne, wojskowe i skarbowe, a sto lat później również sądownictwo. Po wyodrębnieniu wymienionych gałęzi, przez policję rozumiano obecną administrację wewnętrzną oraz ustawodawstwo. W XVIII wieku policja stanowiła działalność państwa mającą na celu

²⁴⁷ Szerzej: K.P. Marczuk, *Trzecia opcja...*, s. 22.

²⁴⁸ Tamże, s. 144 – 145.

²⁴⁹ Tamże, s. 202 – 205.

²⁵⁰ Zob. M. Szczaniecki, *Powszechna historia państwa i prawa*, Warszawa 1973, s. 264–265, cyt. za: E. Ura, *Prawne zagadnienia bezpieczeństwa...*, s. 23.

²⁵¹ Zob. K. Korany, *Powszechna historia prawa*, Warszawa 1976, s. 238–239, cyt. za: E. Ura, *Prawne zagadnienia bezpieczeństwa...*, s. 23.

²⁵² E. Ura, *Prawne zagadnienia bezpieczeństwa...*, s. 23.

utrzymanie porządku publicznego w interesie panującego. Cel, jaki postawiła sobie władza, mimo iż nigdy nie został osiągnięty, pośrednio przyczynił się do reakcji wymierzonej w reżim policyjny, w którym nie liczone się z interesami obywateli. W państwie policyjnym na porządku dziennym był stosowany przymus, a wszelkie sprawy rozstrzygano na korzyść panującego, co w efekcie doprowadziło do walki o praworządność²⁵³.

Mimo to policja nadal pozostawała w zainteresowaniu nauki. Według głoszonych teorii, człowiek miał prawo sam układać sobie drogę do szczęścia, a państwu i jego działalności zwanej policją nie przysługiwały żadne prawa ani nie ciążyły żadne obowiązki w tym zakresie. Rola policji w państwie, zgodnie z nauką, powinna sprowadzać się do ochrony porządku, bezpieczeństwa i spokoju publicznego, dlatego też konieczna była zmiana jej celu, a tym samym ograniczenie jej działalności. Z uwagi, iż bezpieczeństwo, spokój i porządek publiczny, ze względu na podobieństwo charakteru i wzajemną zależność, zaczęły stanowić pewną całość, działalność państwa w tej materii została uznana za osobną gałąź działalności państwowej. Warto zaznaczyć, że już w 1667 r. w Paryżu Ludwik XIV za sprawy bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego uczynił odpowiedzialną jedną osobę, tzw. *lieutenant générale de la police*, a w 1742 r. Fryderyk Wielki ustanowił urząd królewskiego dyrektora Policji²⁵⁴.

Ostatecznie pojęcie policji rozumianej jako „[...] działalność administracji wewnętrznej mająca na celu ochronę bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego”²⁵⁵ zostało sprecyzowane w pruskim *Landrechcie* z 1794 r. oraz francuskim *Kodeksie Karnym* z 1795 r. W XIX wieku zostały ustalone granice władzy policyjnej wobec jednostki, ograniczając władzę policyjną zarówno pod względem rzeczowym, jak również formalnym. Pod naciskiem liberalnych haseł głoszących wolność i równość, państwo policyjne zostało stopniowo zastąpione przez państwo praworządne, w którym zostały wprowadzone normy prawa wiążące organy administracji państwowej, publikowane i poddawane kontroli sądowo – administracyjnej. W nowym łańdże społecznym na jednostce ciążyły nie tylko obowiązki, ale również posiadała ona prawa. W XIX wieku sprecyzowano także cele i zadania policji.

Za główny cel policji rozumianej jako „[...] działalność państwa polegającą na utrzymaniu istniejącego stanu prawnego oraz przeciwdziałaniu jego naruszeniom”²⁵⁶ uznano ochronę bezpieczeństwa i porządku publicznego. Jednocześnie przyjęto, że pojęcie *policja* określa ustawa, a każdy akt policyjny wychodzący poza granice administracji wewnętrznej jest sprzeczny z prawem²⁵⁷.

Nie jest jednak obojętne, jak podkreśla E. Ura „[...] jakiej klasie społecznej służy ten aparat”²⁵⁸. Dlatego też w działalności organów bezpieczeństwa i porządku publicznego decydującą rolę zawsze odgrywał ich charakter klasowy. Doskonałym przykładem jest leninowska koncepcja milicji proletariackiej. W. Lenin w swych rozważaniach na temat sposobów i metod urzeczywistnienia rewolucji socjalistycznej dużo miejsca poświęcał kwestii zbrojnych organów przemocy, ich miejscu i roli w tej walce, a następnie w umacnianiu władzy robotniczo – proletariackiej. Swoje koncepcje oparł przede wszystkim na uogólnionych doświadczeniach pierwszych oddziałów milicji proletariackiej, biorących udział w krwawo stłumionej rewolucji w 1905 r. Głównym zadaniem tych oddziałów była ochrona uczestników strajków i manifestacji przed atakami carskiej policji i tzw. czarnej sotni. W marcu 1917 r., nawiązując w swej koncepcji milicji proletariackiej do idei

²⁵³ Tamże, s. 24.

²⁵⁴ Tamże.

²⁵⁵ Tamże.

²⁵⁶ Tamże, s. 25.

²⁵⁷ Szerzej: R. Socha, A. Letkiewicz, P. Guła, *Policyjne oddziały zwarte w Polsce. Historia i teraźniejszość*, WSPol, Szczytno 2010.

²⁵⁸ E. Ura, *Prawne zagadnienia bezpieczeństwa...*, s. 25.

powszechnego uzbrojenia ludu, Lenin podkreślił dwie funkcje milicji: wojskową i policyjną. Uważał, że wszystkim pracującym potrzebna jest milicja ludowa „[...] po pierwsze, składająca się z całej bez wyjątku ludności, ze wszystkich dorosłych obywateli obojga płci, a po drugie, jednocząca funkcje wojska ludowego z funkcjami policji, z funkcjami głównego i podstawowego organu porządku państwowego i administracji państwowej”²⁵⁹. W ujęciu tym milicja miała być zbrojnym narzędziem klasy robotniczej w walce o obalenie panującego ustroju. Jednocześnie skład tej milicji miał być jednoznacznie klasowy, co znalazło swój wyraz w określeniu, że będzie to milicja proletariacka²⁶⁰.

W XIX wieku w Europie, w związku z procesami powstawania państw narodowych i tendencją do wzmocnienia ówczesnych służb porządkowo – ochronnych, w tym sił paramilitarnych, nastąpił również rozwój formacji, które ostatecznie nazwano gwardiami, karabinierami bądź żandarmeriami. Zaznaczyć przy tym trzeba, że większość źródeł leksykalnych utożsamia żandarmerię przede wszystkim z żandarmerią francuską. Przekładając kompetencje francuskiej Żandarmerii Narodowej na polskie rozwiązania w dziedzinie zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego, można przyjąć, że francuska Żandarmeria Narodowa realizuje funkcje podobne do funkcji polskich oddziałów/pododdziałów prewencji Policji.

Od XX wieku pod pojęciem policji najczęściej rozumie się jednolitą, umundurowaną organizację, posiadającą zhierarchizowaną strukturę, powołaną do utrzymania bezpieczeństwa, porządku publicznego i poszanowania prawa, realizującą zadania określone ustawami, rozporządzeniami i porozumieniami²⁶¹. Należy przy tym zaznaczyć, że w 1979 r. Zgromadzenie Parlamentu Rady Europy przyjęło rezolucję nr 690 – Deklarację o policji wraz z uwagami Komitetu Ministrów Rady Europy. Mimo tak określonego tytułu zakres podmiotowy rezolucji odnosi się do wszystkich organów władzy publicznej oraz podmiotów społecznych i prywatnych wykonujących władzę policyjną, tj. policji w znaczeniu przedmiotowym²⁶². Warto także podkreślić, że w Polsce po drugiej wojnie światowej, głównie z powodów ideologicznych, zaprzestano używać terminu policja i pojęć jej bliskoznacznych i nadając nazwę zbiorczą: administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Podjęmując problematykę znaczenia terminu *policja* trzeba także dokonać przeglądu polskiego i zachodniego piśmiennictwa w tym przedmiocie. B. Dolnicki rozpatruje policję w znaczeniu funkcjonalnym, jako cel jej działalności, którym jest ochrona interesów państwa przed naruszeniami lub też przywrócenie stanu sprzed naruszenia oraz jako możliwość zastosowania przymusu, stanowiącego środek do osiągnięcia tego celu²⁶³. Podobny pogląd prezentuje A. Matan, który wyodrębnia trzy elementy konstrukcyjne składające się na policję, mianowicie: cel działalności, tj. utrzymanie porządku publicznego, środek działania, w postaci przymusu oraz metodę realizacji celu, polegającą na zapobieganiu zagrożeniom, względnie na zwalczaniu już dokonanych naruszeń porządku prawnego²⁶⁴. Z kolei

²⁵⁹ W. I. Lenin, *Listy z daleka*, [w:] *Dzieła*, t. 23, Warszawa 1951, s. 362, cyt. za: Z. Jakubowski, *Milicja Obywatelska 1944-1948*, PWN, Warszawa 1988, s. 14.

²⁶⁰ Z. Jakubowski, *Milicja Obywatelska w latach 1944 – 1956*, [w:] *Studia z dziejów organów resortu spraw wewnętrznych*, ASW, Warszawa 1984, z. 1, s. 13 – 18.

²⁶¹ Por. B. Wiśniewski, J. Prońko, *Ogniwa ochrony państwa*, AON, Warszawa 2003, s. 61.

²⁶² J. Dobkowski, *Pozycja prawnoustrojowa służb, inspekcji i straży*, "Oficyna a Wolters Kluwer business", Warszawa 2007, s. 69.

²⁶³ B. Dolnicki, *Policyjne funkcje państwa w Polsce*, [w:] red. K. Nowacki, *Problemy prawa angielskiego i europejskiego oraz reformy w Europie Środkowej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 2000, nr 272, s. 396.

²⁶⁴ A. Matan, *Policja administracyjna jako funkcja administracji publicznej*, [w:] *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa. Międzynarodowa konferencja naukowa, Cisna 2 – 4 czerwca 2002 r.*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2002, s. 354.

Sz. Wachholz określa policję jako działalność państwa, mającą na celu zapobieganie wszelkim zagrożeniom dla bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego²⁶⁵. Warto również przywołać przedstawicieli piśmiennictwa niemieckiego O. Mayera oraz W. Jellinka. Według O. Mayera policja to władza publiczna działająca na obszarze administracji w celu ochrony porządku wspólnoty od zakłóceń spowodowanych przez jednostki²⁶⁶. W. Jellinek określa z kolei policję jako działalność państwa polegającą na ochronie porządku publicznego wewnątrz państwa²⁶⁷. Z punktu widzenia przedmiotu badań szczególne znaczenie ma rozumienie policji w znaczeniu podmiotowym. Zdaniem Z. Leońskiego policja to: „[...] organy zajmujące się ochroną porządku i bezpieczeństwa publicznego, ochroną ładu i spokoju publicznego, ochroną przed zagrożeniami zdrowia, życia, itp., działaniami w stanach zagrożenia (np. klęski żywiołowe), bez względu na to jak ustawodawca nazywa organy powołane do ochrony tych wartości”²⁶⁸. Można zatem przyjąć, że policja, w ogólnym rozumieniu, to oparta na prawie działalność różnych podmiotów, ukierunkowana na ochronę wymienionych dóbr.

W podsumowaniu dotychczasowych rozważań należy odnieść się również do definicji legalnej pojęcia *policja* w oparciu o art. 1 ust. 1 i 1a ustawy z dnia 06 kwietnia 1990 r. *o Policji*. Zgodnie z ust. 1a przywołanej ustawy nazwa *Policja* przysługuje wyłącznie określonej formacji, stąd też wskazane jest, aby naukowa konstrukcja tego pojęcia odpowiadała strukturze normatywnej, gdyż w przeciwnym razie może być narażona na zarzut niezgodności z rzeczywistością kategorią pojęciową ustaloną przez obowiązujący porządek prawny. Takie podejście zbliża z kolei do rozumienia tego pojęcia w znaczeniu potocznym, a nie naukowym. Mając na uwadze zarówno rozważania teoretyczne, jak i prawne aspekty, wynikające z obowiązujących aktów prawnych przyjęto, że policja to wyspecjalizowana instytucja administracji publicznej państwa, powołana w drodze ustawy jako umundurowana i uzbrojona formacja służąca społeczeństwu w celu ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego, posiadająca możliwość stosowania w określonych prawem sytuacjach przymusu, jako środka do osiągnięcia ustawowego celu.

3.2. Przeznaczenie i zadania

W związku z pojawieniem się zagrożeń nowego typu, wzrasta znaczenie wewnętrznego aspektu bezpieczeństwa państwa. Do zadań państwa w tej sferze należy m.in. wzmocnienie porządku publicznego i instytucji odpowiedzialnych za jego zapewnienie, przeciwdziałanie przestępczości zorganizowanej i pospolitej, tak, aby poprawić poczucie bezpieczeństwa obywateli, jak również ochrona ludności przed zagrożeniami i skutkami klęsk żywiołowych, katastrof ekologicznych oraz „biozagrożeń” w rodzaju epidemii nieznanymi i nieuleczalnymi chorobami. Specyficznymi jednostkami wykonującymi zadania w obszarze bezpieczeństwa narodowego są formacje uzbrojone, w tym Policja²⁶⁹.

Umiejscowienie Policji w systemie bezpieczeństwa narodowego RP wynika z jej przeznaczenia oraz 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. Zatem „[...] nadrzędnym celem działań Policji jest służba

²⁶⁵ Sz. Wachholz, *Bezpieczeństwo, spokój i porządek publiczny*, [w:] K. Komaniecki i in., *Zarys ustroju, postępowania i prawa administracyjnego w Polsce*, Warszawa 1939, s. 790, za: J. Dobkowski, *Pozycja prawnoustrojowa służb...*, s. 45.

²⁶⁶ J. Dobkowski, *Pozycja prawnoustrojowa służb...*, s. 47.

²⁶⁷ Tamże.

²⁶⁸ Tamże, s. 45.

²⁶⁹ <http://premier.gov.pl/>, dostęp: 12.04.2011 r.

społeczeństwu poprzez skuteczną ochronę bezpieczeństwa ludzi, mienia oraz utrzymywanie bezpieczeństwa i porządku publicznego”²⁷⁰.

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, w tym o charakterze transgranicznym, współdziałając z innymi strażami, służbami i inspekcjami krajowymi oraz policjami innych państw i organizacjami międzynarodowymi. Zapobieganie i skuteczne reagowanie na zjawisko przestępczości, w tym zorganizowanej, powinno pozostawać troską nie tylko Policji, ale i innych służb i resortów. Działania Policji powinny być wspierane przez inicjatywy obywatelskie, programy poprawy bezpieczeństwa obywateli realizowane na szczeblu samorządowym, zwłaszcza w zakresie edukacji i profilaktyki, we współdziałaniu z innymi służbami państwowymi działającymi w sferze bezpieczeństwa publicznego. We współdziałaniu z Policją uczestniczyć powinny również organizacje pozarządowe, gremia i fora obywatelskie²⁷¹. 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. Przy czym „[...] należy wzmocnić współpracę Policji na forum międzynarodowym oraz rozwijać jej zdolności do udziału w międzynarodowych operacjach o charakterze policyjnym na obszarach kryzysowych. Polska Policja winna aktywnie uczestniczyć i inicjować rozwiązania w międzynarodowych instytucjach współpracy policyjnej, jak Interpol czy Europol (Europejski Urząd Policji przyp. aut.), oraz rozwijać sieć swoich oficerów łącznikowych, w sposób czynny reprezentujących polską Policję poza granicami kraju”²⁷². 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).

W dobie urzeczywistnienia swobody przepływu osób, usług i towarów następuje globalizacja przestępczości, która wymusza podejmowanie działań w obszarze bezpieczeństwa i porządku publicznego, przy jednoczesnym efektywnym wykorzystaniu mechanizmów międzynarodowej współpracy policyjnej. Wspólne przedsięwzięcia umożliwiają policjantom współpracujących państw m.in. zapoznanie się ze standardami i procedurami współpracy oraz pozwalają na wymianę doświadczeń, co w efekcie prowadzi do poprawy bezpieczeństwa obywateli zjednoczonej Europy.

Policja wykonuje również inne, określone prawem, zadania, m.in. wydaje zezwolenia na posiadanie broni. Przepisy ustawy wyłączają właściwość Policji w Siłach Zbrojnych RP oraz w odniesieniu do żołnierzy, ponieważ zadania Policji w odniesieniu do żołnierzy i Sił Zbrojnych wykonuje, zgodnie z postanowieniami ustawy *o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej*, Żandarmeria Wojskowa jako wojskowy organ porządkowy.

²⁷⁰ *Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2007, pkt 107.

²⁷¹ Tamże.

²⁷² Tamże.

Na Policję składa się służba kryminalna, prewencyjna oraz wspomagająca w zakresie organizacyjnym, logistycznym i technicznym²⁷³. W skład Policji wchodzi również: policja sądowa; Wyższa Szkoła Policji; ośrodki szkolenia i szkoły policyjne; wyodrębnione oddziały prewencji i pododdziały antyterrorystyczne oraz instytuty badawcze.

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 Policji²⁷⁴ działający w imieniu własnym w sprawach wykonywania czynności operacyjno – rozpoznawczych, dochodzeniowo – 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: grodzkiego, legionowskiego, mińskiego, nowodworskiego, otwockiego, piaseczyńskiego, pruszkowskiego, warszawskiego zachodniego i wołomińskiego zadania i kompetencje odpowiadające zadaniom i kompetencjom komendanta wojewódzkiego Policji wykonuje Komendant Stołeczny Policji²⁷⁵.

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

Policjanci, wykonując czynności operacyjno – rozpoznawcze, dochodzeniowo – śledcze i administracyjno – porządkowe, mają prawo legitymowania osób w celu ustalenia ich tożsamości oraz zatrzymywania w określonych prawem przypadkach²⁷⁶. 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 nieustalanej tożsamości oraz osób usiłujących ukryć swoją tożsamość, funkcjonariusze Policji mogą pobierać od osób wymaz ze służówki 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 Policji pomocy. W razie niepodporządkowania się wydanym na podstawie prawa poleceniom, policjanci mogą stosować środki przymusu bezpośredniego, w tym broń palną.

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. Żądanie to nie może przy tym dotyczyć wykonania konkretnej czynności służbowej ani określać sposobu wykonania zadania przez Policję.

²⁷³ Ustawa o Policji..., art. 4.

²⁷⁴ Komendanta wojewódzkiego Policji powołuje i odwołuje minister właściwy do spraw wewnętrznych na wniosek Komendanta Głównego Policji złożony po zasięgnięciu opinii wojewody.

²⁷⁵ Komendanta Stołecznego Policji powołuje i odwołuje minister właściwy do spraw wewnętrznych na wniosek Komendanta Głównego Policji złożony po zasięgnięciu opinii wojewody oraz opinii Prezydenta m.st. Warszawy.

²⁷⁶ Ustawa o Policji..., art. 15.

3.3. Struktura organizacyjna

Struktura organizacyjna to układ i wzajemne zależności między poszczególnymi jej komórkami²⁷⁷ oraz stanowiskami, wskazujące hierarchię oraz specjalizację zadań służbowych w jednostce Policji²⁷⁸. Stąd też przedstawienie rozwiązań funkcjonujących w Policji w zakresie działania w sytuacjach kryzysowych, w tym w stanach nadzwyczajnych należy rozpocząć od charakterystyki zadań nałożonych na poszczególne jednostki organizacyjne Policji, tj. na: Komendę Główną Policji (KGP), komendy wojewódzkie Policji, komendy miejskie/powiatowe Policji, komisariaty i komisariaty specjalistyczne Policji, Wyższą Szkołę Policji w Szczytnie, szkoły policyjne, oddziały i samodzielne pododdziały prewencji Policji, samodzielne pododdziały antyterrorystyczne Policji, ośrodki szkolenia Policji oraz na wybrane komórki organizacyjne.

Komenda Główna Policji realizuje pięć funkcji: sztabową, nadzoru administracyjnego, koordynującą, wykonawczą, w tym o zasięgu ogólnokrajowym oraz wspierającą. Ostatnia z wymienionych – funkcja wspierająca – w odniesieniu do jednostek organizacyjnych Policji jest realizowana przez działania standaryzujące, doradcze i konsultacyjne²⁷⁹.

Do zakresu działania Komendy Głównej Policji należy w szczególności: inicjowanie i koordynowanie 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, kontrolowanie wykonania tych zadań, tworzenie warunków do sprawnej i skutecznej działalności służb Policji, opracowywanie kierunków ich rozwoju oraz obowiązujących w tym zakresie priorytetów. Do zakresu jej działania ponadto należy: organizowanie, koordynowanie i nadzorowanie funkcjonowania lotnictwa Policji, stanowisk kierowania oraz służb dyżurnych w jednostkach Policji, planowanie, organizowanie i koordynowanie działań jednostek Policji w warunkach konstytucyjnie określonych stanów nadzwyczajnych oraz w przypadku nadzwyczajnego zagrożenia dla ludzi lub środowiska, a także współdziałanie w tych zakresach z innymi podmiotami systemu bezpieczeństwa państwa, inspirowanie, organizowanie, koordynowanie i nadzorowanie zadań związanych z ogólnokrajowymi operacjami policyjnymi oraz nadzorowanie operacji organizowanych przez komendy wojewódzkie Policji²⁸⁰.

Komendą Główną Policji kieruje Komendant Główny Policji przy pomocy swoich zastępców oraz kierowników komórek organizacyjnych KGP (dyrektorów biur)²⁸¹.

Ważną funkcję, z punktu widzenia badań, pełnią następujące komórki organizacyjne KGP: Biuro Prewencji, Biuro Ruchu Drogowego (BRD KGP), Biuro Operacji Antyterrorystycznych (BOA KGP) oraz Główny Sztab Policji (GSP KGP)²⁸².

Zadaniem Biura Prewencji KGP jest tworzenie warunków do sprawnego i skutecznego przeciwdziałania przestępczości, wykroczeniom oraz patologii społecznej, w tym m.in.: opracowywanie standardów zorganizowania i funkcjonowania służby prewencyjnej w jednostkach organizacyjnych Policji, sprzyjających efektywnemu reagowaniu na zmieniające się tendencje w przestępczości, inicjowanie i koordynowanie działań

²⁷⁷ Komórka organizacyjna to wyodrębniona część struktury organizacyjnej (źródło: 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 z 2007 r., nr 18, poz. 135, z późn. zm., § 2 pkt 5).

²⁷⁸ Tamże, § 2, pkt 4.

²⁷⁹ Zarządzenie Nr 749 Komendanta Głównego Policji z dnia 27 maja 2010 r. w sprawie regulaminu Komendy Głównej Policji, DzUrz KGP z 2007 r., nr 6, poz. 20, z późn. zm., § 1 ust. 2.

²⁸⁰ Zarządzenie Nr 1041 Komendanta Głównego Policji..., § 28.

²⁸¹ Tamże, § 5 ust. 1,

²⁸² Zarządzenie nr 749 Komendanta Głównego Policji..., § 4 ust. 1, pkt 2.

policyjnych w zakresie zapobiegania przestępstwom i wykroczeniom oraz organizowanie przedsięwzięć usprawniających i podnoszących skuteczność wykonywania zadań patrolowych, patrolowo – interwencyjnych i obchodowych. Wśród komórek organizacyjnych Biura Prewencji KGP warto wymienić Wydział do spraw Zabezpieczenia Prewencyjnego, który jest odpowiedzialny za identyfikowanie problemów dotyczących zorganizowania i funkcjonowania służby prewencyjnej, wypracowywanie na tej podstawie, a następnie wdrażanie rozwiązań naprawczych, a także monitorowanie ich efektywności. Ponadto nadzoruje i koordynuje działania Policji w zakresie realizowania zadań patrolowych, patrolowo – interwencyjnych i obchodowych, bezpieczeństwa w transporcie kolejowym, morskim, lotnictwie cywilnym i żegludze śródlądowej oraz bezpieczeństwa na wodach i terenach przywodnych²⁸³.

Do zadań BRD KGP należy zaliczyć organizowanie i koordynowanie działań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa i porządku w ruchu drogowym, w tym m.in.: analizowanie stanu bezpieczeństwa i porządku w ruchu drogowym, jego warunków i sprawności pod kątem przyczyn i okoliczności powstawania wypadków i kolizji drogowych oraz kształtowanie taktyki działania policjantów realizujących zadania z zakresu ochrony bezpieczeństwa i porządku w ruchu drogowym²⁸⁴.

W 2008 r. został zatwierdzony projekt powstania jednostki centralnej, która w razie potrzeby mogłaby działać na terenie całego kraju w oparciu o istniejące samodzielne pododdziały antyterrorystyczne Policji. W związku z tym, w Komendzie Głównej Policji ze struktur Głównego Sztabu Policji wyłączono komórkę organizacyjną niższego szczebla o nazwie *Zarząd Operacji Antyterrorystycznych* i na jej bazie utworzono komórkę w randze biura o nazwie *Biuro Operacji Antyterrorystycznych*. Jak stwierdzono w uzasadnieniu „[...] Przedsięwzięcie to wynika – z potrzeby zachowania odpowiedniego stopnia gotowości i przygotowania Policji do realizacji zadań w zakresie zwalczania terroryzmu. Utworzenie odrębnej, specjalistycznej komórki organizacyjnej pozwoli na opracowanie i wdrożenie „policyjnego systemu zwalczania terroryzmu”, funkcjonującego jako integralny element krajowego systemu zarządzania kryzysowego”²⁸⁵. Do zadań BOA KGP należy przeciwdziałanie terroryzmowi i jego fizyczne zwalczanie oraz organizowanie, koordynowanie i nadzorowanie działań Policji w tym zakresie, w szczególności: prowadzenie działań bojowych oraz rozpoznawczych, zmierzających do likwidowania zamachów terrorystycznych, a także przeciwdziałanie zdarzeniom o takim charakterze, prowadzenie działań wymagających użycia specjalistycznych sił i środków lub stosowania specjalnej taktyki, prowadzenie negocjacji policyjnych, wykonywanie zadań wspierających działania ochronne podejmowane wobec osób podlegających ochronie oraz wspieranie działań jednostek organizacyjnych Policji i komórek organizacyjnych KGP w warunkach szczególnego zagrożenia.

Kluczową rolę w przedmiocie działania Policji w stanach nadzwyczajnych na szczeblu centralnym będzie odgrywał Główny Sztab Policji. Do zadań GSP KGP należy zarządzanie bieżącymi informacjami o stanie bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz podejmowanie działań w razie wystąpienia poważnych zagrożeń bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym: gromadzenie i analizowanie informacji o bieżących zdarzeniach i zagrożeniach na terenie kraju, podejmowanie działań służących ich zapobieganiu i eliminowaniu, zarządzanie działaniami Policji o zasięgu ogólnokrajowym, zarządzanie flotą powietrzną pozostającą w dyspozycji Komendanta Głównego Policji oraz opracowywanie procedur i planów reagowania w sytuacjach kryzysowych. Główny Sztab Policji odpowiedzialny jest także za tworzenie standardów funkcjonowania: służby Lotnictwo

²⁸³ Tamże, załącznik nr 7, pkt 1.

²⁸⁴ Tamże, § 16.

²⁸⁵ Zarządzenie nr 372 Komendanta Głównego Policji..., uzasadnienie.

Policji, oddziałów i samodzielnych pododdziałów prewencji Policji, komórek właściwych w sprawach sztabowych i dyżurnych w jednostkach organizacyjnych Policji, zapewnienie funkcjonowania Stanowiska Kierowania, Centrum Zarządzania Kryzysowego, Centrum Operacyjnego i Stacji Szyfrów KGP oraz koordynowanie przygotowań do realizacji zadań Policji w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny.

W skład biura wchodzi następujące komórki organizacyjne: Zarząd Lotnictwa Policji, Wydział Dyżurnych, Wydział Operacyjny, Sekcja Przygotowań Obronnych Policji oraz Zespół Obsługi²⁸⁶. Warto zaznaczyć, że w 2012 r. zostały rozdzielone zadania z zakresu zarządzania kryzysowego i spraw obronnych na dwie komórki organizacyjne, gdyż wcześniej zadania te realizowała Sekcja Zarządzania Kryzysowego i Spraw Obronnych. Pracami biura kieruje dyrektor.

Do zadań Zarządu Lotnictwa Policji należy w szczególności: kontrolowanie i nadzorowanie przestrzegania zasad funkcjonowania służby Lotnictwo Policji, planowanie i nadzorowanie realizacji przedsięwzięć dotyczących tej służby, nadzorowanie gotowości policyjnych statków powietrznych do lotu i innego sprzętu lotniczego w procesie eksploatacji, prób i napraw oraz wykonywanie zadań operacyjno – lotniczych w ramach działań realizowanych przez inne służby Policji²⁸⁷.

Z uwagi na charakter realizowanych przedsięwzięć istotne znaczenie dla prawidłowej realizacji zadań w sytuacjach kryzysowych odgrywa służba dyżurna. Stąd też katalog zadań przewidzianych do realizacji przez Wydział Dyżurnych GSP KGP jest szeroki. Wydział Dyżurnych odpowiedzialny jest m.in. za: monitorowanie, przetwarzanie i analizowanie bieżących informacji dotyczących stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego, informowanie kierownictwa KGP o zdarzeniach podlegających meldowaniu dyżurnemu KGP przez dyżurnych komend wojewódzkich (Stołecznej) Policji, a także o zdarzeniach, które mogą mieć istotny wpływ na wystąpienie sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego w państwie, koordynowanie działań Policji prowadzonych na obszarze wykraczającym poza teren jednego województwa do momentu uruchomienia i przejęcia koordynacji przez Centrum Operacyjne Komendanta Głównego Policji. Ponadto Wydział Dyżurnych: analizuje i opracowuje rozwiązania systemowe podnoszące efektywność funkcjonowania stanowisk kierowania w jednostkach organizacyjnych Policji, do działań kieruje dostępne siły i zasoby Policji w trybie alarmowym, uruchamia procedury alarmowania w Policji; wykonuje zadania w ramach Centrum Zarządzania Kryzysowego Komendanta Głównego Policji oraz zapewnia całodobowe funkcjonowanie Stanowiska Kierowania KGP²⁸⁸.

Szczególną rolę, z punktu widzenia przedmiotu badań, odgrywają Wydział Operacyjny i Sekcja Przygotowań Obronnych Policji. Wydział Operacyjny odpowiedzialny jest za: przygotowywanie, realizowanie i koordynowanie operacji policyjnych o zasięgu ogólnopolskim, monitorowanie przebiegu operacji policyjnych o szczególnym znaczeniu dla bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz procesów szkolenia i doskonalenia zawodowego w oddziałach prewencji Policji, w tym określanie potrzeb, inicjowanie szkoleń specjalistycznych i opracowywanie procedur taktyki ich działań, projektowanie struktur organizacyjnych oddziałów prewencji Policji oraz określanie standardów ich wyposażenia, jak również za organizowanie oraz inicjowanie i nadzorowanie szkoleń i ćwiczeń sztabowych w jednostkach i komórkach organizacyjnych Policji. Ponadto Wydział Operacyjny realizuje zadania w zakresie zapewnienia ciągłości funkcjonowania Centrum Operacyjnego Komendanta Głównego Policji²⁸⁹, które zostało utworzone zarządzeniem Nr 1401

²⁸⁶ Zarządzenie nr 749 Komendanta Głównego Policji..., § 17.

²⁸⁷ Tamże, załącznik nr 9, pkt 1.

²⁸⁸ Tamże, pkt 3.

²⁸⁹ Tamże, pkt 2.

Komendanta Głównego Policji z dnia 16 grudnia 2004 r.²⁹⁰ Centrum może podjąć działania w dwóch przypadkach: na polecenie dowódcy operacji policyjnej zarządzanej przez Komendanta Głównego Policji oraz na polecenie kierownika komórki organizacyjnej KGP właściwej do spraw sztabowych w celu monitorowania sytuacji i prowadzonych działań w warunkach niewymagających powołania Sztabu Komendy Głównej Policji²⁹¹. Do podstawowych zadań Centrum zaliczyć należy:

- uzyskiwanie, przekazywanie i analizowanie informacji o zaistniałym zagrożeniu na potrzeby kierowania, dowodzenia i współdziałania;
- opracowywanie i wdrażanie dokumentów decyzyjnych Komendanta Głównego Policji na potrzeby zapewnienia właściwej koordynacji przedsięwzięć podejmowanych przez jednostki i komórki organizacyjne Policji;
- zapewnienie współdziałania komórek organizacyjnych Komendy Głównej Policji oraz jednostek organizacyjnych Policji szczebla wojewódzkiego;
- inicjowanie przygotowania stanów osobowych jednostek i komórek organizacyjnych Policji do podjęcia działań związanych z organizacją zabezpieczenia;
- współdziałanie z organami, służbami i instytucjami właściwymi w zakresie reagowania kryzysowego, w tym w szczególności z Krajowym Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności oraz Komendą Główną Państwowej Straży Pożarnej i Rządowym Centrum Bezpieczeństwa;
- monitorowanie sytuacji operacyjnej, a także działań policyjnych podejmowanych na terenie kraju, ze szczególnym uwzględnieniem zarządzanych operacji policyjnych²⁹².

Wydział Operacyjny odpowiedzialny jest również za: aktualizowanie Planu Zarządzania Kryzysowego Komendanta Głównego Policji, określenie zasad i zapewnienie funkcjonowania Centrum Zarządzania Kryzysowego Komendanta Głównego Policji oraz udział w posiedzeniach Zespołu Zarządzania Kryzysowego Komendanta Głównego Policji, określanie zasad postępowania i przygotowywanie procedur reagowania Policji w sytuacjach kryzysowych, jak i za monitorowanie działań Policji w sytuacjach zagrożeń spowodowanych katastrofami naturalnymi i awariami technicznymi, chorobami ludzi i zwierząt oraz innymi nadzwyczajnymi zagrożeniami. Przygotowywanie, wdrażanie i kontrola procedur alarmowania oraz wprowadzania wyższych stanów gotowości do działań w jednostkach organizacyjnych Policji, opracowywanie raportu cząstkowego Komendanta Głównego Policji do *Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego* oraz opracowywanie projektów zasad sprawowania przez Policję ochrony infrastruktury krytycznej, to kolejne zadania nałożone na Wydział Operacyjny.

Inicjowanie, planowanie, koordynowanie i nadzorowanie całokształtu przygotowań obronnych wykonywanych w jednostkach organizacyjnych Policji przewidzianych do militaryzacji oraz koordynowanie zadań realizowanych w tym obszarze przez właściwe merytorycznie komórki organizacyjne Komendy Głównej Policji w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny od października 2012 r. należy do zadań nowo utworzonej w strukturze GSP KGP Sekcji Przygotowań Obronnych Policji. Dodatkowo Sekcja ta jest odpowiedzialna za: opracowywanie ogólnych założeń dotyczących organizacji i funkcjonowania Policji w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny oraz przygotowywanie procedur reagowania obronnego Policji na wymienione warunki, inicjowanie, koordynowanie, organizowanie i nadzorowanie przebiegu szkolenia obronnego

²⁹⁰ Zarządzenie Komendanta Głównego Policji Nr 1401 z dnia 16 grudnia 2004 r. w sprawie utworzenia w Komendzie Głównej Policji Centrum Operacyjnego Komendanta Głównego Policji, DzUrz KGP z 2004 r., nr 24, poz. 151.

²⁹¹ Tamże, § 1.

²⁹² Szerzej: *Informacja podsumowująca działania Policji związane z wystąpieniem zagrożeń hydrologicznych na terenie Polski w okresie od 17 maja do 22 czerwca 2010 r.*, Biuro Główny Sztab Policji KGP, Warszawa 2010.

i ćwiczeń o charakterze obronnym w jednostkach organizacyjnych Policji; opracowywanie i wdrażanie procedur uruchamiania w Policji wyższych stanów gotowości obronnej państwa, w tym uruchamiania systemu stałych dyżurów, inicjowanie, koordynowanie i monitorowanie wprowadzania zasad i procedur realizacji działań w zakresie planowania operacyjnego i programowania obronnego w jednostkach organizacyjnych Policji przewidzianych do militaryzacji oraz inicjowanie i koordynowanie przygotowań Policji do realizacji zadań w zakresie szczególnej ochrony obiektów ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny.

Do zakresu działania komendy wojewódzkiej Policji należy w szczególności: planowanie, organizowanie i koordynowanie zadań związanych z realizacją prowadzonych na obszarze województwa operacji policyjnych w zakresie zapewnienia porządku i bezpieczeństwa publicznego podczas organizowanych zgromadzeń publicznych, imprez masowych i protestów społecznych, organizowanie, koordynowanie i nadzorowanie funkcjonowania służb dyżurnych w jednostkach Policji nadzorowanych przez komendanta wojewódzkiego Policji, koordynowanie i nadzór nad ochroną bezpieczeństwa ludzi oraz bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym również w komunikacji publicznej oraz na obszarach wodnych, koordynowanie działalności komend powiatowych Policji w zakresie ochrony bezpieczeństwa i porządku w ruchu drogowym oraz współdziałanie z instytucjami właściwymi w sprawach związanych z bezpieczeństwem i organizacją ruchu na drogach. Na poziomie komendy wojewódzkiej planuje się, organizuje oraz koordynuje się działania w warunkach katastrof naturalnych i awarii technicznych, przygotowuje nadzorowane jednostki do wykonywania zadań w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz konstytucyjnie określonych stanów nadzwyczajnych, jak również prowadzi się bieżącą współpracę z innymi podmiotami systemu bezpieczeństwa narodowego. Ponadto komenda wojewódzka Policji doskonali swoje oraz podległych jednostek struktury organizacyjne w celu zwiększenia efektywności ich działania przez monitorowanie i ocenę rozwiązań organizacyjnych oraz analizowanie i opiniowanie propozycji zmian²⁹³.

Zadania poszczególnych komórek organizacyjnych na szczeblu województwa określa regulamin organizacyjny komendy wojewódzkiej Policji. Z uwagi na charakter podejmowanych działań istotne znaczenie w zapewnieniu bezpieczeństwa i porządku publicznego w stanach nadzwyczajnych będzie odgrywał Wydział Sztab Policji, do którego zadań należy m.in.: prowadzenie prac sztabowych i organizacyjnych z zakresu zarządzania kryzysowego, w tym postępowania Policji w warunkach katastrof naturalnych i awarii technicznych oraz w czasie innych zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu ludzi i środowiska, przygotowywanie sił i środków do działania w sytuacjach kryzysowych, w tym wynikających z zagrożenia terrorystycznego, a także z zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny, organizowanie, prowadzenie i koordynowanie przygotowań obronnych oraz współdziałanie w tym zakresie z właściwymi organami administracji publicznej i wojskowej. Wydział Sztab Policji, w podległych komendantowi wojewódzkiemu Policji jednostkach i komórkach organizacyjnych, sprawuje nadzór nad: stanem gotowości do działań i alarmowania, przygotowywaniem sił i środków do działania w sytuacjach kryzysowych, opracowywaniem procedur i planów, realizacją zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, organizowaniem, funkcjonowaniem, doskonaleniem zawodowym i gotowością do działań nieetatowych pododdziałów prewencji Policji oraz nieetatowych grup rozpoznania minersko – pirotechnicznego. Ponadto Wydział Sztab Policji KWP odpowiedzialny jest za organizowanie i realizowanie przedsięwzięć gwarantujących właściwy obieg informacji o zdarzeniach istotnych dla stanu porządku publicznego i prawidłowe funkcjonowanie służby dyżurnej

²⁹³ Zarządzenie Nr 1041 Komendanta Głównego Policji..., § 29.

komendy oraz nadzór nad funkcjonowaniem służb dyżurnych na stanowiskach kierowania w nadzorowanych przez komendanta jednostkach organizacyjnych Policji²⁹⁴.

W strukturze Sztabu Policji szczególną rolę odgrywają: zespół właściwy w sprawach zarządzania kryzysowego oraz zespół właściwy w sprawach dyżurnych. Pierwszy z wymienionych zajmuje się rozpoznaniem i analizą zagrożeń oraz podejmowaniem przedsięwzięć związanych z zaistnieniem szeroko rozumianych sytuacji kryzysowych o charakterze klęski żywiołowej oraz awarii technicznej. Ponadto koordynuje realizację zadań z tym związanych w nadzorowanych jednostkach organizacyjnych, a także współpracuje na poziomie wojewódzkim z podmiotami pozapolicyjnymi przewidzianymi do reagowania w przypadku zaistnienia takich zdarzeń. Zadania zespołu sprowadzają się w szczególności do: nadzoru i koordynacji przedsięwzięć związanych z osiągnięciem w jednostkach i komórkach organizacyjnych KWP poszczególnych stopni przeciwdziałania zagrożeniom terrorystycznym, wykonywania i aktualizacji dokumentów dotyczących zadań Policji w warunkach katastrof naturalnych i awarii technicznych, koordynacji działań jednostek organizacyjnych Policji w warunkach zagrożeń życia i zdrowia ludności oraz środowiska naturalnego, na wypadek wystąpienia sytuacji kryzysowych, organizowania oraz prowadzenia treningów, szkoleń i ćwiczeń z zakresu zarządzania w sytuacjach kryzysowych służących do wypracowania procedur współdziałania Policji z innymi służbami oraz utrzymywania bieżącej współpracy z podmiotami pozapolicyjnymi.

Z kolei drugi z wymienionych zespołów często nosi nazwę stanowisko kierowania. Organizację służby na stanowisku kierowania²⁹⁵, zadania służby dyżurnej oraz sposoby ich wykonywania zostały określone w zarządzeniu Nr 1173 Komendanta Głównego Policji z 2004 r.²⁹⁶ Do zadań zespołu należy w szczególności: zapewnienie natychmiastowej reakcji Policji na zgłoszone wydarzenie, realizowanie poleceń dyżurnego jednostki Policji wyższego stopnia oraz współdziałanie z dyżurnymi jednostek Policji, koordynowanie pracy dyżurnych z terenu całego województwa, prowadzenie bieżącej analizy wydarzeń na terenie województwa, zapewnienie właściwego obiegu informacji o zdarzeniach, współdziałanie z dyżurnymi komend wojewódzkich Policji w kraju oraz z pozapolicyjnymi służbami dyżurnymi szczebla wojewódzkiego, w celu pozyskiwania i wymiany informacji na temat mogących wystąpić lub występujących zagrożeń oraz koordynowanie działania Policji w związku z zaistniałymi zdarzeniami i w razie potrzeby kierowanie do działań policyjnych jednostek specjalistycznych²⁹⁷. W załączniku do wymienionego zarządzenia przedstawiono katalog wydarzeń podlegających meldowaniu dyżurnemu Komendy Głównej Policji przez dyżurnego komendy wojewódzkiej (Stołecznej) Policji. Do wydarzeń naruszających bezpieczeństwo zaliczono m.in. awarię techniczną²⁹⁸ oraz katastrofę naturalną²⁹⁹.

Na stanowisku kierowania komendy wojewódzkiej Policji podejmowane są najważniejsze, strategiczne decyzje. Otrzymywane informacje, w zależności od ich

²⁹⁴ *Regulamin Komendy Wojewódzkiej Policji w Katowicach* z dnia 18.02. 2009 r., § 19.

²⁹⁵ Stanowisko kierowania to wyodrębnione, odpowiednio wyposażone i zabezpieczone miejsce pełnienia służby dyżurnego, zastępcy i pomocnika dyżurnego.

²⁹⁶ Zarządzenie Nr 1173 Komendanta Głównego Policji z dnia 10 listopada 2004 r. w sprawie organizacji służby dyżurnej w jednostkach organizacyjnych Policji, DzUrz KGP z 2004 r., nr 21 poz. 132.

²⁹⁷ <http://bip.lublin.kwp.policja.gov.pl/porta/kwl/523/830>, dostęp: 12.04.2011 r.

²⁹⁸ Awaria techniczna to sytuacja powstała w wyniku gwałtownego zdarzenia zakłócającego przebieg procesów technologicznych lub też w wyniku celowego albo niewłaściwego wykorzystania tych technologii w procesie produkcji, transportu albo przechowywania, w wyniku, czego nastąpiło zagrożenie życia i zdrowia ludzi, ich niezbędnego zaopatrzenia lub mienia.

²⁹⁹ Katastrofa naturalna to sytuacja spowodowana przez działanie sił natury, w szczególności powódzie, susze, pożary, wyładowania atmosferyczne, wstrząsy sejsmiczne, huragany, intensywne opady atmosferyczne, osuwiska, zjawiska lodowe na rzekach i zbiornikach wodnych, masowe występowanie szkodników, chorób roślin i zwierząt albo ognisk chorób zakaźnych ludzi, do której opanowania nie wystarczają rutynowe działania odpowiednich służb i niezbędne jest uruchomienie dodatkowych sił i środków.

znaczenia i rangi, są przetwarzane, weryfikowane, a następnie wykorzystywane w czasie prowadzonych działań bądź przekazywane właściwym podmiotom pozapolicyjnym. Należy zaznaczyć, że bez służb dyżurnych nie może funkcjonować żadna jednostka Policji od Komendy Głównej Policji zaczynając, a na komisariacie Policji kończąc. Służbę na stanowisku kierowania pełnią oficerowie z dużym doświadczeniem zawodowym oraz wysokimi kwalifikacjami i predyspozycjami.

Analizując zadania nałożone na komórki organizacyjne komendy wojewódzkiej Policji trzeba zaznaczyć, że nieco inaczej przedstawia się struktura organizacyjna Komendy Stołecznej Policji (KSP). Zadania w zakresie opracowywania i wdrażania procedur w przypadku wprowadzenia konstytucyjnie określonych stanów nadzwyczajnych, a także koordynowania przygotowań komendy do działania w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny realizuje Stołeczne Stanowisko Kierowania (SSK)³⁰⁰. Do zadań Stołecznego Stanowiska Kierowania ponadto należy: koordynowanie i realizowanie przedsięwzięć gwarantujących efektywne i skuteczne wykorzystywanie sił i środków Policji w warunkach sytuacji kryzysowych sprowadzających niebezpieczeństwo dla życia i zdrowia ludzi lub mienia, spowodowanych bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra, lub klęski żywiołowej charakteryzującej się możliwością utraty kontroli nad przebiegiem wydarzeń, albo eskalacji zagrożenia, w których do ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego niezbędne jest użycie większej liczby policjantów, w tym zorganizowanych w oddziały lub pododdziały uzbrojone. Wśród Komorek organizacyjnych KSP ważne miejsce zajmuje również Wydział Realizacyjny, który wykonuje zadania w zakresie rozpoznawania, zapobiegania i zwalczania przestępczości, między innymi poprzez: udział w działaniach policyjnych o charakterze porządkowym oraz związanych z obsługą sytuacji kryzysowych w zakresie określonym przez dowodzącego działaniami; udział w działaniach ochronnych infrastruktury krytycznej w sytuacjach zagrożenia aktem terroru lub wystąpienia zdarzenia kryzysowego o charakterze terrorystycznym oraz udział w działaniach policyjnych na zlecenie właściwych komórek i jednostek organizacyjnych Policji w ramach systemu przeciwdziałania zagrożeniom terrorystycznym na obszarze działania Komendanta Stołecznego Policji³⁰¹.

Na kolejnym, niższym poziomie zarządzania w Policji, na poziomie komendy powiatowej/miejskiej Policji są realizowane zadania w zakresie: organizowania, koordynowania i nadzorowania funkcjonowania służb dyżurnych w podległych jednostkach, ochrona bezpieczeństwa ludzi oraz porządku publicznego w komunikacji publicznej oraz na obszarach wodnych, wykonywanie czynności zapewniających bezpieczeństwo i porządek w ruchu na drogach publicznych przez kierowanie tym ruchem oraz jego kontrolowanie, realizowanie zadań związanych z likwidacją skutków zdarzeń drogowych oraz zabezpieczeniem procesowym śladów i dowodów. Na szczeblu komendy powiatowej następuje także planowanie i organizacja działań własnych oraz koordynacja działań jednostek podległych w warunkach katastrof naturalnych i awarii technicznych, a ponadto następuje przygotowanie do wykonywania zadań w warunkach konstytucyjnie określonych stanów nadzwyczajnych oraz bieżące współdziałanie z innymi podmiotami systemu bezpieczeństwa państwa. Prowadzone jest również bieżące doskonalenie struktury organizacyjnej komendy powiatowej Policji oraz jednostek nadzorowanych zarówno przez monitorowanie i ocenę zastosowanych rozwiązań organizacyjnych, jak i analizowanie oraz opiniowanie propozycji dotyczących zmian strukturalnych³⁰². Na poziomie komendy miejskiej/powiatowej istotną rolę w zakresie obsługi sytuacji kryzysowej odgrywa Wydział Sztab Policji bądź Wydział Prewencji, w jednostkach, w których nie utworzono Wydziału

³⁰⁰ Zob. Regulamin Komendy Stołecznej Policji z dnia 20 maja 2010 r., § 26.

³⁰¹ Tamże, § 23.

³⁰² Zarządzenie Nr 1041 Komendanta Głównego Policji..., § 30.

Sztab Policji. W ramach Wydziału Sztab Policji działa zespół właściwy w sprawach zarządzania kryzysowego i przygotowań obronnych. W komendach, w których funkcjonuje System Wspomagania Dowodzenia działa również Zespół Obsługi Systemu Wspomagania Dowodzenia. Do zadań Wydziału Sztab Policji należy zaliczyć: przyjmowanie zgłoszeń telefonów alarmowych i zapewnienie szybkiej reakcji Policji na uzyskane informacje o zdarzeniach, inicjowanie, kierowanie i koordynowanie działaniami Policji na terenie miasta (powiatu), sprawowanie nadzoru nad prawidłowym funkcjonowaniem służb dyżurnych podległych komendantom komisariatów, współdziałanie z organami samorządowymi, administracji państwowej, klubami sportowymi oraz innymi podmiotami i organizatorami imprez w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego³⁰³ oraz prowadzenie akcji i operacji policyjnych w sytuacji wystąpienia sytuacji kryzysowej na skutek awarii technicznej, katastrofy naturalnej oraz innego zdarzenia zagrażającego życiu i zdrowiu ludzi lub środowisku³⁰⁴.

Do przedsięwzięć podejmowanych na najniższym poziomie zarządzania Policją, tj. na szczeblu komisariatu i komisariatu specjalistycznego, należy zaliczyć realizowanie zadań służby prewencyjnej oraz zadań administracyjno – porządkowych³⁰⁵.

Dokonując analizy zadań nałożonych na poszczególne jednostki organizacyjne Policji pod kątem ich działania w stanach nadzwyczajnych, należy także wymienić te, które dotyczą Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie oraz szkół policyjnych. Kluczowe, z punktu widzenia przedmiotu rozważań, stanowi zadanie związane z udzielaniem, na polecenie lub za zgodą Komendanta Głównego Policji, wsparcia jednostkom Policji w realizowaniu ustawowych zadań Policji³⁰⁶, w tym podczas wystąpienia klęski żywiołowej.

Ważną rolę w trakcie realizacji zadań w stanach nadzwyczajnych będą odgrywać samodzielne pododdziały antyterrorystyczne Policji, do których zadań należy w szczególności fizyczne zwalczanie terroryzmu poprzez prowadzenie działań rozpoznawczych oraz bojowych przy użyciu taktyki antyterrorystycznej, zmierzających do likwidowania zamachów terrorystycznych, a także przeciwdziałanie zdarzeniom o takim charakterze oraz wykonywanie innych działań wymagających użycia specjalistycznych sił i środków wchodzących w skład wyposażenia pododdziału lub konieczności stosowania specjalnej taktyki działania³⁰⁷.

Szczególną rolę, z uwagi na zakres przewidzianych do realizacji zadań, zarówno w normalnych warunkach funkcjonowania państwa, jak i w stanach nadzwyczajnych, odgrywają tzw. policyjne oddziały zwarte. Można przyjąć dwa znaczenia dla terminu *oddział zwarty policji*. W pierwszym znaczeniu *oddział zwarty policji* to zorganizowana grupa policjantów, ustawiona, stosownie do wykonywania zadań służbowych, w odpowiednie szyki bądź ugrupowania o zmniejszonych ustalonych przepisami odległościach i odstępach. Z kolei w drugim znaczeniu, w dużym uogólnieniu, *oddział zwarty policji* to jednostka organizacyjna Policji, tj. oddziały prewencji Policji i samodzielne pododdziały prewencji Policji³⁰⁸, które odpowiadają za ochronę porządku publicznego w czasie konstytucyjnie określonych stanów nadzwyczajnych. Ponadto do zakresu ich działania należy w szczególności: wykonywanie zadań związanych z prowadzeniem operacji policyjnych w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego, ochrona porządku publicznego w czasie katastrof naturalnych i awarii technicznych, przywracanie porządku publicznego

³⁰³ <http://www.lodz.policja.gov.pl/content/view/42/31>, dostęp: 13.04.2011 r.

³⁰⁴ http://www.warminko-mazurska.policja.gov.pl/kmp_olsztyn/index.php?, dostęp: 15.04.2011 r.

³⁰⁵ Zarządzenie Nr 1041 Komendanta Głównego Policji..., § 31.

³⁰⁶ Tamże, § 32–33.

³⁰⁷ Tamże, § 36.

³⁰⁸ Szerzej: R. Socha, A. Letkiewicz, P. Guła, *Policyjne oddziały zwarte...*

w przypadkach zbiorowego naruszenia prawa, wspieranie jednostek Policji w działaniach patrolowych oraz patrolowo – interwencyjnych³⁰⁹.

W tym miejscu należy również wymienić tzw. nieetatowe pododdziały/oddziały prewencji Policji (NPP/NOP), które są organizowane do wykonywania zadań oddziałów i samodzielnych pododdziałów prewencji Policji. NPP mogą być także wykorzystywane do uzupełnienia stanów osobowych oddziałów i pododdziałów prewencji Policji. Szczegółowe zasady organizacji i zakres działania NPP/NOP reguluje zarządzenie Komendanta Głównego Policji z grudnia 2003 r.³¹⁰. Zgrupowanie w jednym miejscu policjantów wchodzących w skład NPP, zwane *koncentracją NPP*, można zarządzić m.in. w przypadku konieczności zapewnienia ochrony porządku publicznego i mienia obywateli w czasie akcji ratowniczych podczas katastrof naturalnych, awarii technicznych i zagrożeń epidemiologicznych lub ekologicznych oraz w przypadku innych wydarzeń nadzwyczajnych wymagających natychmiastowego użycia zwiększonych sił policyjnych. Decyzję o koncentracji NOP lub wybranych NPP w województwie podejmuje komendant wojewódzki Policji, uwzględniając wyniki analizy i ocenę stanu porządku publicznego na terenie województwa. Przy tym komendant powiatowy Policji w określonych przypadkach może podjąć decyzję o koncentracji NPP utworzonych z podległych mu policjantów i skierować je do działań na obszarze powiatu. Koncentrację NPP albo NOP przeznaczonych do działań na terenie innego województwa lub do działań o szerszym zasięgu zarządza Komendant Główny Policji.

Podsumowując: wśród zadań nałożonych na poszczególne jednostki organizacyjne Policji, począwszy od szczebla centralnego, tj. Komendy Głównej Policji, poprzez komendy wojewódzkie Policji, oddziały i samodzielne pododdziały prewencji Policji, kończąc na komendach miejskich/powiatowych Policji, zostały wymienione przedsięwzięcia w zakresie planowania, organizowania, koordynowania bądź przygotowania policyjnych struktur do działania w warunkach konstytucyjnie określonych stanów nadzwyczajnych. Należy przy tym podkreślić, że pomimo konieczności realizacji przedsięwzięć w tym obszarze bezpieczeństwa, przepisy prawa powszechnie obowiązującego nie zawierają zapisów, które określałyby rolę oraz wskazywałyby zakres zadań nałożonych na Policję do realizacji w stanach nadzwyczajnych, co niewątpliwie ma wpływ na organizację przygotowań do działania w stanach: wojennym, wyjątkowym i klęski żywiołowej. Ponadto szereg różnorodnych zapisów odnoszących się do sfery działania Policji w warunkach zagrożenia, np. w sytuacjach kryzysowych, w czasie szczególnych bądź nadzwyczajnych zagrożeń, etc., z pewnością nie ułatwia wykonywania przedsięwzięć w zakresie planowania, organizowania, koordynowania i przygotowania jednostek organizacyjnych Policji do działania w stanach nadzwyczajnych.

3.4. Formy działania

Formy organizacyjne działań policyjnych stosowane w trakcie realizacji zadań związanych z obsługą sytuacji kryzysowych, kompetencje policjantów dowodzących działaniami policyjnymi, jak również tryb tworzenia i zadania sztabów zostały określone w zarządzeniu 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*

³⁰⁹ Zarządzenie Nr 1041 Komendanta Głównego Policji..., § 35.

³¹⁰ Zarządzenie Nr 715 Komendanta Głównego Policji z dnia 22 grudnia 2003 r. w *sprawie szczegółowych zasad organizacji i zakresu działania nieetatowych pododdziałów i oddziałów prewencji Policji*, DzUrz z 2003 r., nr 22, poz. 127.

*i zdrowia ludzi lub ich mienia albo bezpieczeństwa i porządku publicznego*³¹¹. Jednocześnie utraciło moc zarządzenie nr 18 Komendanta Głównego Policji z dnia 28 listopada 2000 r. w sprawie metod i form wykonywania zadań Policji w przypadkach zagrożenia życia i zdrowia ludzi lub ich mienia albo bezpieczeństwa i porządku oraz rozkaz nr 13 Komendanta Głównego Policji z dnia 25 sierpnia 1995 r. w sprawie taktyki działania pododdziałów zwartych Policji w sytuacji zagrożenia lub naruszenia porządku publicznego oraz pościgu za niebezpiecznym przestępcą w zakresie treści uregulowanych niniejszym zarządzeniem. W zarządzeniu wyjaśniono znaczenie takich pojęć jak: dowodzenie, dowódca akcji/operacji, dowódca interwencji, plan działania dowódcy, sztab, sytuacja kryzysowa oraz interwencja, akcja i operacja. Przy czym z dowodzeniem podczas akcji i operacji policyjnych ściśle wiążą się pojęcia: system dowodzenia, organizacja dowodzenia, środki dowodzenia, proces dowodzenia, fazy procesu dowodzenia funkcje procesu dowodzenia oraz zasady dowodzenia. Podejmując problematykę dowodzenia w Policji w sytuacjach kryzysowych należy również wymienić wytyczne nr 3 Komendanta Głównego Policji z 16 czerwca 2000 r. w sprawie postępowania Policji w warunkach katastrofy naturalnej i awarii technicznej oraz w czasie innych zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu ludzi i środowiska.

Dowodzenie jest to ukierunkowana, celowa działalność dowódcy, realizowana w ramach działań policyjnych, zapewniająca wysoką zdolność sił i środków Policji do osiągnięcia celu tych działań oraz charakteryzująca się szczególnie sprawnym, jednoosobowym podejmowaniem decyzji i ponoszeniem za nie odpowiedzialności, precyzyjnym rozdziałem i kontrolą przebiegu czynności. Skuteczne dowodzenie nie jest możliwe bez stosowania zasad dowodzenia, tzn. opracowanych teoretycznie (ustalonych) i zweryfikowanych w praktyce ogólnych norm racjonalnego postępowania (twierdzenia, prawidłowości i reguły), które określają najrozsądniejsze sposoby działalności dowództw (dowódców, członków sztabu) podczas przygotowania i prowadzenia działań sił policyjnych w ramach operacji (akcji) policyjnych.

Pisząc o dowodzeniu należy również wyjaśnić znaczenie terminu system dowodzenia w policyjnych działaniach. Przez system dowodzenia należy rozumieć zbiór zespołów ludzkich, zasad, środków materialnych i metod postępowania ujęty w ścisłe ramy organizacyjne, który, aby wykonać zadanie w ramach akcji (operacji) policyjnej musi zawierać następujące komponenty:

- organizację dowodzenia – ogólne zasady działania i sposób zorganizowania dowództwa, relacje pomiędzy dowództwami, ich uprawnienia i odpowiedzialność oraz podział i strukturę funkcjonalną na stanowiskach dowodzenia;
- środki dowodzenia – zasoby techniczne i materialne przydzielone siłom Policji do prowadzenia działań i wykorzystania w ramach systemu dowodzenia operacji policyjnej, zorganizowane jako stanowiska dowodzenia, sieci telekomunikacyjne, informatyczne, sygnalizacyjne, wspomaganie dowodzenia, itp.;
- proces dowodzenia – łańcuch informacyjno – decyzyjny realizowany w cyklach decyzyjnych przez dowództwo rozmieszczone na stanowisku dowodzenia swojego szczebla organizacyjnego, jednakowy na wszystkich szczeblach dowodzenia, polegający na cyklicznym zbieraniu i opracowywaniu informacji, a następnie na ich przetwarzaniu w informacje decyzyjne, które w formie zadania zostaną przekazane wykonawcom. Sprawność działania zespołowego zapewnia stosowanie w praktyce funkcji procesu dowodzenia. Wyróżnia się trzy fazy procesu dowodzenia: przygotowanie, reagowanie i odbudowę. Na przygotowanie składają się przedsięwzięcia planistyczne określające sposób reakcji na zagrożenie oraz działania

³¹¹ 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.

mające na celu zgromadzenie sił i środków niezbędnych do efektywnego reagowania. Do fazy reagowania należy zaliczyć zasadnicze zadania zmierzające do osiągnięcia założonego celu. Do czynności umiejscowionych na tym etapie działania zaliczamy również działania wyprzedzające. Warto podkreślić, że ważnym elementem prawidłowej realizacji działań jest odpowiednio zorganizowany nadzór i kontrola. Ostatnia faza procesu dowodzenia, tj. odbudowa dotyczy z kolei działań podejmowanych po zakończeniu operacji lub akcji, które zmierzają do przywrócenia normalnych warunków funkcjonowania – stanu pierwotnego³¹².

Dowodzenie w Policji polega w szczególności m.in. na: ocenie zagrożenia poprzez ustalenie jego rodzaju i przewidywanego rozwoju, określeniu oraz koncentracji sił i środków niezbędnych do usunięcia zagrożenia, określeniu zadań i organizacji sztabu dowódcy³¹³, zorganizowaniu systemów łączności i obiegu informacji, wyznaczeniu zadań dla policjantów odpowiedzialnych za realizację poszczególnych elementów akcji bądź operacji, jak i na wyznaczeniu policjanta uprawnionego do kontaktów ze środkami masowego przekazu w zakresie przebiegu działań, koordynowaniu i kontrolowaniu przebiegu działań oraz na współdziałaniu ze służbami specjalistycznymi i instytucjami właściwymi dla rodzaju zdarzenia oraz z właściwymi terytorialnie organami administracji publicznej. Cele i organizację działań policyjnych, rodzaj i sposób wykonywania szczegółowych zadań, użyte do działań siły i środki Policji, jak również zasady podległości służbowej oraz zasady współdziałania i koordynacji w trakcie działań są określone w dokumencie, który nosi nazwę plan działania dowódcy³¹⁴.

Zarządzeniem nr 213 wprowadzono trzy formy organizacyjne działań policyjnych stosowane w trakcie realizacji zadań związanych z obsługą sytuacji kryzysowych, mianowicie: interwencję, akcję i operację³¹⁵. W tym miejscu warto podkreślić, że – zgodnie z przywołanym zarządzeniem – przez sytuację kryzysową należy rozumieć zdarzenie sprowadzające niebezpieczeństwo dla życia i zdrowia ludzi lub mienia, spowodowane bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra lub klęską żywiołową, charakteryzujące się możliwością utraty kontroli nad przebiegiem wydarzeń albo eskalacji zagrożenia, w których do ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego niezbędne jest użycie większej liczby policjantów, w tym zorganizowanych w oddziały lub pododdziały, w tym uzbrojone³¹⁶. W zarządzeniu enumeratywnie wymieniono zdarzenia, których wystąpienie powoduje, z punktu widzenia organizacji działań Policji, sytuację kryzysową. Do tych zdarzeń zaliczono: imprezy masowe o podwyższonym ryzyku, zgromadzenia i uroczystości publiczne wysokiego ryzyka³¹⁷, blokady dróg oraz okupację obiektów, zorganizowane działania pościgowe, akty terroru, zbiorowe naruszenie bezpieczeństwa i porządku publicznego, w szczególności z przyczyn społecznych, ekonomicznych, politycznych i religijnych oraz klęski żywiołowe, których skutki mogą również doprowadzić do niepokoju społecznego. Ponadto do sytuacji kryzysowych zaliczono „[...] inne sytuacje mogące spowodować zagrożenie życia i zdrowia ludzi lub mienia, a także dla bezpieczeństwa i porządku publicznego, charakteryzujące się możliwością utraty kontroli nad przebiegiem wydarzeń albo eskalacji zagrożenia, do przeciwdziałania lub likwidacji, których niezbędne jest użycie większej liczby policjantów, w tym zorganizowanych w oddziały lub pododdziały Policji, w tym

³¹² Zarządzenie Nr 213 Komendanta Głównego Policji..., załącznik nr 3.

³¹³ Komendant powiatowy zarządzający akcją może podjąć decyzję o utworzeniu sztabu, stosując odpowiednio przepisy określające organizację sztabu dowódcy operacji oraz jego zadania.

³¹⁴ Zarządzenie nr 213 Komendanta Głównego Policji..., § 2, pkt 1 – 5.

³¹⁵ Tamże, § 4.

³¹⁶ Tamże, § 2, pkt 6.

³¹⁷ W szczególności z udziałem osób podlegających ochronie w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 1 – 4 ustawy z dnia 16 marca 2001 r. o *Biurze Ochrony Rządu*, DzU z 2004 r., nr 163, poz. 1712, z późn. zm.

uzbrojone”.³¹⁸ W przypadku zaistnienia zdarzenia naruszającego normy prawne i zasady współżycia społecznego lub w sytuacji istnienia prawdopodobieństwa takiego zdarzenia, bezpośrednio w rejonie tego zdarzenia podejmuje się interwencję przy użyciu sił i środków znajdujących się aktualnie w dyspozycji dyżurnego właściwej terytorialnie jednostki Policji. Do dowodzenia interwencją uprawnieni są w kolejności: policjant, który przybył na miejsce zdarzenia jako pierwszy, a następnie dowódca patrolu lub policjant wyznaczony przez dyżurnego lub kierownika jednostki Policji właściwej terytorialnie dla miejsca zdarzenia.³¹⁹

W przypadku zaistnienia zdarzenia stanowiącego podstawę do podjęcia interwencji, z którego rodzaju i towarzyszących okoliczności wynika, że nie jest możliwe podjęcie skutecznej interwencji przy użyciu dostępnych sił i środków komendant, miejski/powiatowy Policji zarządza akcją. Do dowodzenia akcją uprawniony jest w pierwszej kolejności komendant miejski/ powiatowy Policji właściwy terytorialnie dla miejsca zdarzenia lub jego zastępca, a w dalszej – inny policjant wyznaczony przez komendanta właściwego terytorialnie dla miejsca zdarzenia posiadający predyspozycje i doświadczenie w zakresie dowodzenia akcjami policyjnymi. Zarządzający akcją komendant może również podjąć decyzję o utworzeniu sztabu jako ogniwa pomocniczego dowódcy w celu wspomagania procesu dowodzenia. Warto zaznaczyć, że rozporządzenie dopuszcza możliwość podziału akcji na odcinki związane z różnymi zdarzeniami, jeżeli są one jednocześnie ukierunkowane na realizację celu głównego akcji, a odcinka na pododcinki ukierunkowane na realizację celu odcinka.

Z kolei do zarządzania operacji policyjnej uprawniony jest Komendant Główny Policji, komendant wojewódzki Policji oraz komendant miejski/powiatowy Policji. Komendant Główny Policji zarządza operację, gdy zdarzenie obejmuje swoim zasięgiem obszar więcej niż jednej komendy wojewódzkiej Policji lub istnieje duże prawdopodobieństwo takiego zagrożenia oraz podczas działań na terenie właściwej komendy wojewódzkiej Policji, przedłużających się w czasie, w przypadku potrzeby wsparcia sił i środków oraz zaplecza logistycznego wykraczającego poza potencjał właściwej komendy wojewódzkiej Policji. Komendant wojewódzki Policji zarządza operację, gdy zdarzenie obejmuje swoim zasięgiem obszar więcej niż jednej komendy miejskiej/powiatowej Policji lub istnieje duże prawdopodobieństwo takiego zagrożenia albo podczas działań na terenie właściwej komendy miejskiej/powiatowej Policji, przedłużających się w czasie, w warunkach narastania potrzeb wsparcia sił i środków oraz zaplecza logistycznego spoza potencjału właściwej komendy miejskiej/powiatowej Policji. Natomiast komendant miejski/powiatowy Policji zarządza operację, gdy zdarzenie obejmuje swoim zasięgiem obszar więcej niż jednej podległej jednostki Policji lub istnieje duże prawdopodobieństwo takiego zagrożenia albo w sytuacji działań przedłużających się w czasie, w warunkach narastania potrzeb wsparcia sił i środków niebędących w jego dyspozycji oraz zaplecza logistycznego spoza potencjału właściwej komendy powiatowej Policji. Podobnie jak w przypadku akcji, w ramach jednej operacji można prowadzić podoperacje, związane z różnymi zdarzeniami, jeżeli są one jednocześnie ukierunkowane na realizację celu głównego operacji. W ramach podoperacji dopuszcza się podział na odcinki, ukierunkowane na realizację celu podoperacji oraz pododcinki ukierunkowane na realizację celu odcinka. Warto zaznaczyć, że w sytuacji podziału operacji na mniejsze elementy, na dowódców podoperacji, odcinków i pododcinków wyznacza się policjanta posiadającego predyspozycje i doświadczenie w dowodzeniu.

Zarządzenie operacji następuje na podstawie pisemnej decyzji komendanta określającej w szczególności: cel operacji, dowódcę operacji, zastępcę dowódcy operacji do spraw taktyki działań oraz ich podstawowe zadania, sztab dowódcy operacji, ewentualne przekazanie kompetencji dowódcy operacji do podjęcia decyzji i wydania polecenia

³¹⁸ Zarządzenie Nr 213 Komendanta Głównego Policji..., § 3, pkt 8.

³¹⁹ Tamże, § 5.

w zakresie stosowania środków przymusu bezpośredniego przez pododdziały Policji oraz polecenia podległym kierownikom jednostek i komórek organizacyjnych w zakresie realizacji zadań na potrzeby operacji określonych przez dowódcę operacji.

Należy zaznaczyć, że w przypadku nagle zaistniałego zdarzenia, uniemożliwiającego przygotowanie się do działań, realizacja akcji bądź operacji polega na rozpoczęciu działań na podstawie ustnej decyzji właściwego komendanta wojewódzkiego Policji lub komendanta miejskiego/powiatowego Policji – w przypadku operacji niezwłocznie potwierdzonej pisemnie.

Mając na uwadze powyższe, w zależności od rozmiarów i lokalizacji zdarzenia można wyodrębnić trzy poziomy dowodzenia, odpowiadające trzem obszarom działań:

- poziom interwencyjny (podstawowy);
- poziom akcji policyjnej (taktyczny);
- poziom operacji policyjnej (strategiczny)³²⁰.

Dowodzący na poziomie interwencyjnym jest odpowiedzialny m.in. za bieżącą dyslokację sił na poszczególnych odcinkach działań poprzez wyznaczenie dowódców tych odcinków, jak również za utrzymanie stałej łączności z dyżurnym jednostki oraz służbami ratowniczymi. Na dowodzenie interwencyjne składają się m.in. takie czynności, jak: ustalenie rodzaju zagrożenia i przekazanie informacji dyżurnemu, odizolowanie terenu i zorganizowanie ruchu drogowego, utrzymanie bezpieczeństwa i porządku publicznego, ochrona mienia i ewakuacja, czynności dochodzeniowo – śledcze oraz udzielenie pomocy przedlekarskiej poszkodowanym. Na stanowisko dowodzenia powinien być przeznaczony pojazd służbowy, znajdujący się możliwie blisko miejsca zdarzenia, przy czym lokalizacja pojazdu powinna uwzględniać takie czynniki, jak:

- widoczność – możliwość pełnego oglądu miejsca zdarzenia;
- współdziałanie – usytuowanie w pobliżu stanowisk dowodzenia innych służb ratowniczych;
- identyfikację – pojazd powinien mieć włączone niebieskie światła uprzywilejowania³²¹.

Z kolei, jeżeli chodzi o dowodzenie na poziomie taktycznym, to należy zaznaczyć, że na potrzeby dowodzenia można powołać ogniwo wspierające w formie sztabu dowódcy akcji. Akcja, jak i operacja jest realizowana według planu działania dowódcy³²², o czym pisano wcześniej, przygotowanego przez szefa sztabu. Podstawą przygotowania planu

³²⁰ Wytyczne nr 3 KGP..., s. 18-19.

³²¹ Tamże, s. 26.

³²² Elementy planu działania dowódcy operacji: ogólna charakterystyka zagrożeń, w tym ocena sytuacji i prognoza jej rozwoju, dokonana na podstawie wszelkich dostępnych informacji, wiedzy i doświadczenia; podstawa prawna, w tym decyzja kierownika jednostki o zarządzaniu operacji; cel działań - określenie pożądanego stanu do osiągnięcia w wyniku działań sił policyjnych; siły i środki operacji; organizacja dowodzenia i współdziałania (wobec sił policyjnych i podmiotów pozapolicyjnych uczestniczących w działaniach); przewidywane warianty działań - określenie sposobów postępowania zmierzających do uzyskania zakładanego celu działania; rodzaj i zakres użycia środków przymusu bezpośredniego; organizacja łączności; umundurowanie i wyposażenie do działań; organizacja zabezpieczenia logistycznego działań (wyposażenie w sprzęt i technikę policyjną, umundurowanie, transport, zabezpieczenie bytowe, opieka medyczna, uzupełnianie); postanowienia końcowe, zawierające w szczególności: czas, miejsce odpraw, osoby odpowiedzialne, termin pełnej gotowości do działań, terminy rozpoczęcia podoperacji, zasady współpracy ze środkami masowego przekazu, wyznaczenie w zależności od potrzeb osoby do ustalenia ewentualnych szkód w mieniu Policji; załączniki do planu działania.

działania dowódcy akcji może być wcześniej sformułowana koncepcja³²³, zatwierdzona przez przełożonego dowódcy akcji³²⁴.

Dowodzenie akcją policyjną polega m.in. na: ocenie zagrożenia; określeniu celu działań; wyznaczeniu zadań dla osób funkcyjnych na poszczególnych odcinkach i koordynowaniu ich wykonania, ocenie wielkości sił i środków oraz włączaniu ich do działań według potrzeb, wyznaczeniu własnego stanowiska dowodzenia, tzw. wysuniętego stanowiska dowodzenia, zorganizowaniu łączności na potrzeby dowodzenia, wyznaczeniu osoby odpowiedzialnej za kontakty z mediami, współdziałaniu z kierującym działaniami ratowniczymi, organami administracji publicznej właściwego terytorialnie szczebla oraz z dowodzącymi działaniami na poziomie operacji policyjnej, jeżeli została powołana.

Dowódca akcji na miejscu zdarzenia powinien przeprowadzić analizę otrzymanego zadania i dokonać kalkulacji posiadanych sił i środków niezbędnych do działań oraz przeprowadzić rekonesans w miejscu planowanych działań, celem rozpoznania i oceny sytuacji. Powinien także nawiązać kontakt z kierującym działaniami ratowniczymi na miejscu zdarzenia, wypracować odpowiednią do zdarzenia taktykę działania, a następnie przekazać zadania kadrze dowódczej. Dowódca odpowiedzialny jest również za zorganizowanie łączności i zabezpieczenia logistycznego i medycznego prowadzonych działań, wyznaczenie rejonu wyczekiwania dla sił wsparcia oraz za przygotowanie własnych sił do wykonania zadania. Po wykonaniu wymienionych przedsięwzięć, na polecenie dowódcy, następuje wprowadzenie sił do działań według przyjętej taktyki. Po zakończeniu działań dowódca powinien m.in. dokonać oceny stanu realizacji zadań, oszacować straty własne oraz zorganizować i nadzorować powrót sił do miejsca zakwaterowania³²⁵.

Dowodzenie na poziomie strategicznym to realizacja funkcji kierowania, koordynowania i kontrolowania wobec wszystkich sił zaangażowanych w operację, w celu wykonania określonych zadań. Zakres kompetencyjny dowodzenia obejmuje uprawnienia, nadane dowódcy przez kierownika jednostki, do wydawania rozkazów i podejmowania decyzji w związku z prowadzonymi działaniami³²⁶.

Uruchomienie działań na poziomie operacji policyjnej następuje w drodze decyzji kierownika jednostki³²⁷. Dowódca operacji dokonuje wstępnej analizy i oceny sytuacji oraz określa sposób rozwiązania problemu. W celu prowadzenia skutecznych działań powołuje się sztab jako organ wspomagający dowódcę operacji w kierowaniu, koordynacji i kontroli działań. Do pracy w sztabie powinni być kierowani etatowi policjanci wydziału sztabu jednostki oraz z komórek: prewencji, ruchu drogowego, kryminalnej, łączności i informatyki, logistyki, a także oficer prasowy. Na szefa sztabu operacji wyznacza się naczelnika wydziału sztabu Policji właściwej miejscowo komendy wojewódzkiej (Stołecznej) Policji. W przypadku powoływania sztabu w ramach akcji policyjnej realizowanej na poziomie komendy miejskiej/powiatowej Policji szefem sztabu jest naczelnik wydziału sztabu Policji, a w jednostkach, w których nie ma komórki organizacyjnej o takiej nazwie – naczelnik wydziału prewencji. Proces uruchamiania sztabu z zasady rozpoczyna dyżurny na podstawie decyzji kierownika jednostki.

Ważnym organizacyjnym przedsięwzięciem poprzedzającym uruchomienie sztabu

³²³ Koncepcja - projekt sposobu przygotowania i realizacji operacji, opracowany przez dowódcę operacji, na podstawie którego można przygotować plan działania dowódcy operacji (źródło: Zarządzenie Nr 213 Komendanta Głównego Policji..., załącznik nr 3).

³²⁴ Zarządzenie Nr 213 Komendanta Głównego Policji..., § 8.

³²⁵ Wytoczne nr 3 KGP..., s. 25 – 26.

³²⁶ Tamże, s. 28.

³²⁷ Decyzja taka powinna: sformułować cel działań (określać pożądany stan końcowy), określać zadania do wykonania; wskazać głównych wykonawców, wyznaczyć dowódcę operacji, powołać sztab dowódcy operacji, określać termin gotowości do działań.

jest przygotowanie miejsca jego pracy. Powinno zostać ono zlokalizowane w pomieszczeniu innym niż pomieszczenia dyżurnego jednostki, zapewniać możliwość zorganizowania odrębnej sieci łączności dowodzenia, współdziałania i alarmowania, jak również umożliwiać funkcjonalne rozmieszczenie zespołów sztabowych w sposób gwarantujący sprawny obieg informacji.

Istotą pracy sztabu jest bieżące pozyskiwanie informacji, a następnie przetwarzanie i na ich bazie budowanie koncepcji działań, których celem jest osiągnięcie maksymalnych efektów przy zaangażowaniu niezbędnych sił i środków. Efektem dokonanej analizy sztabowej jest projekt decyzji, zawierający kilka wariantów, pozwalających dowódcy na wybór takiego wariantu, który uzna za najlepszy. Za przedstawienie propozycji wariantów decyzji i wskazanie na ich negatywne i pozytywne strony odpowiedzialny jest szef sztabu³²⁸. Zatwierdzoną przez dowódcę operacji decyzję sztab przekazuje do realizacji wykonawcom. Trzeba zaznaczyć, że na podstawie decyzji zostają opracowane odpowiednie plany, z uwzględnieniem przyjętej koncepcji prowadzenia działań. Warto również podkreślić, że ze składu sztabu wydziela się służbę dyżurną na stanowisku dowodzenia, odpowiedzialną za utrzymanie ciągłości dopływu informacji i zapewnienie jej prawidłowego obiegu.

Ważną kwestią związaną z dowodzeniem operacją policyjną stanowi organizacja stanowiska dowodzenia dowódcy operacji. Przyjmuje się, że w trakcie działań dowódca powinien znajdować się w miejscu, gdzie jest realizowany najważniejszy, z punktu widzenia strategicznego, jej element. Stąd też sztab organizuje stanowiska dowodzenia, które, w zależności od rodzaju prowadzonej operacji, mogą być stacjonarne lub ruchome. W sytuacji, gdy operacja prowadzona jest na niewielkim obszarze, w jednym miejscu, a jej charakter jest statyczny, organizuje się stacjonarne stanowiska dowodzenia. Umożliwia to dowódcy operacji kontrolę sytuacji w każdej jej fazie. Z kolei ruchome stanowiska dowodzenia są organizowane podczas operacji dynamicznych prowadzonych na dużym terenie, których zasadnicze elementy będą realizowane w różnych miejscach i w różnym czasie. Do tego celu można wykorzystać pojazdy specjalistyczne wyposażone w odpowiedni sprzęt łączności i stanowiska pracy dla zespołu sztabowego, a w przypadku braku takiego sprzętu – inny sprzęt samochodowy, przystosowując go do potrzeb.

Podsumowując, działania policyjne prowadzone w trakcie realizacji zadań związanych z obsługą sytuacji kryzysowych, w tym w czasie stanów nadzwyczajnych, mogą być realizowane w formie: interwencji, akcji i operacji. Interwencja to szybkie włączenie się policjanta lub policjantów w tok zdarzenia naruszającego normy prawne lub zasady współżycia społecznego i podjęcie działań zmierzających do ustalenia charakteru, rodzaju i okoliczności powstałego zdarzenia oraz przedsięwzięć ukierunkowanych na przywrócenie naruszonego porządku prawnego lub zasad współżycia społecznego. Z kolei akcja policyjna to zespół przedsięwzięć organizacyjnych, taktycznych i materiałowo – technicznych, podejmowanych w sytuacjach kryzysowych w celu zapobieżenia lub likwidacji stanu zagrażającego życiu i zdrowiu ludzi lub ich mieniu albo bezpieczeństwa i porządku publicznego, a z rodzaju sytuacji kryzysowej i towarzyszących okoliczności wynika, że nie jest możliwe podjęcie skutecznych działań przy użyciu sił i środków pozostających aktualnie w dyspozycji właściwej komendy miejskiej/powiatowej Policji. Natomiast operacja policyjna stanowi zespół przedsięwzięć podejmowanych w przypadku, gdy zdarzenie obejmuje swoim zasięgiem obszar więcej niż jednej komendy wojewódzkiej Policji

³²⁸ Decyzja powinna zawierać: krótką oceną sytuacji operacyjnej oraz prognozę jej rozwoju, główny cel działań, warianty działań w poszczególnych etapach operacji oraz siły i środki niezbędne do ich realizacji, zadania dla poszczególnych jednostek (komórek organizacyjnych) i pododdziałów, organizację współdziałania w poszczególnych etapach, w tym ze środkami masowego przekazu, zabezpieczenie logistyczne działań (zaopatrzenie, transport, medyczo- sanitarne); organizację dowodzenia i łączności, terminy osiągnięcia gotowości do działań (źródło: Wytyczne nr 3 Komendanta Głównego Policji..., s. 30 – 31).

lub komendy miejskiej/powiatowej Policji albo w sytuacji prowadzenia działań przedłużających się w czasie, do prowadzenia których niezbędne jest wsparcie siłami i środkami oraz zapleczem logistycznym wykraczającym poza potencjał właściwej komendy wojewódzkiej Policji lub komendy miejskiej/powiatowej Policji³²⁹.

Podjęmując problematykę działania Policji w stanach nadzwyczajnych, należy zwrócić również uwagę na kwestie związane z osiąganiem przez Policję gotowości do działań. Na podstawie art. 7 ustawy o Policji Komendant Główny Policji 19 października 2007 r. wydał zarządzenie w sprawie stanów gotowości do działań i alarmowania w jednostkach organizacyjnych Policji³³⁰. W zarządzeniu określono stany gotowości do działań w jednostkach organizacyjnych Policji, przedsięwzięcia realizowane w celu przygotowania jednostek do osiągania wyższych 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 Policji³³¹ 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*, 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 alarmowania policjantów i pracowników Policji podległych jednostek i komórek organizacyjnych Policji.

Dokonując analizy aktów prawnych regulujących obszar działania Policji w stanach nadzwyczajnych, należy zwrócić również uwagę na postanowienia zawarte w zarządzeniu Nr 768 Komendanta Głównego Policji z dnia 14 sierpnia 2007 r. w sprawie form i metod wykonywania zadań przez policjantów pełniących służbę patrolową oraz koordynacji działań o charakterze prewencyjnym³³², w którym określono formy i metody wykonywania zadań w zakresie ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego przez policjantów pełniących służbę patrolową, jak również przedsięwzięcia

³²⁹ Tamże, § 2, pkt 7 – 9.

³³⁰ Zarządzenie nie publikowane w Dzienniku Urzędowym Komendy Głównej Policji.

³³¹ To jest zapewnienie osiągnięcia wyższych stanów gotowości do działań w jak najkrótszym czasie.

³³² Zarządzeniu Nr 768 Komendanta Głównego Policji z dnia 14 sierpnia 2007 r. w sprawie form i metod wykonywania zadań przez policjantów pełniących służbę patrolową oraz koordynacji działań o charakterze prewencyjnym, DzUrz z 2007 r., nr 15, poz. 119, z późn. zm.

i warunki współpracy służb Policji oraz podmiotów pozapolicyjnych działających w celu poprawy stanu bezpieczeństwa. W tym miejscu należy wyjaśnić znaczenie podstawowych pojęć istotnych z punktu widzenia wykonywania zadań przez policjantów pełniących służbę patrolową. Służba patrolowa lub patrolowanie to wykonywanie zadań służbowych przez policjanta lub grupę policjantów w patrolu pieszym lub z wykorzystaniem środka transportu służącego do przemieszczania się w określonym rejonie zagrożenia³³³, rejonie odpowiedzialności³³⁴, na wyznaczonej trasie patrolowej³³⁵ lub w określonym miejscu zagrożonym³³⁶. Do pełnienia służby patrolowej mogą być skierowane również siły wzmocnienia, czyli policjanci skierowani lub oddelegowani do pełnienia służby patrolowej, na co dzień realizujący inne zadania służbowe oraz policjanci służby patrolowej skierowani lub delegowani do realizacji zadań poza macierzystą jednostkę. Do sił wzmocnienia zaliczamy m.in. funkcjonariuszy oddziałów i samodzielnych pododdziałów prewencji Policji, którzy pełnią służbę patrolową w systemie koncentrycznym, gwarantującym możliwość doraźnego koncentrowania policjantów i kierowania ich do działań zespołowych³³⁷. Do podstawowych zadań policjantów pełniących służbę patrolową należy przeciwdziałanie popełnianiu przestępstw lub wykroczeń, a w szczególności zapobieganie wszelkim zachowaniom mogącym stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa osób i mienia lub naruszającym porządek publiczny³³⁸.

Kluczową rolę w zakresie ochrony porządku publicznego w czasie konstytucyjnie określonych stanów nadzwyczajnych, katastrof naturalnych i awarii technicznych odgrywają wymienione w poprzednim podrozdziale oddziały i pododdziały prewencji Policji. Podstawę przygotowania oddziałów i pododdziałów Policji do działania w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa, zbiorowego zakłócenia porządku publicznego oraz na rzecz ochrony porządku publicznego w czasie katastrof, klęsk żywiołowych i awarii technicznych stanowi *Regulamin szyków, ugrupowań oraz przemieszczania oddziałów i pododdziałów Policji*, będący załącznikiem do zarządzenia nr 1114 Komendanta Głównego Policji z dnia 19 grudnia 2006 r. w sprawie *szyków, ugrupowań oraz przemieszczania oddziałów i pododdziałów Policji*³³⁹. Podejmując problematykę policyjnych szyków, należy wyjść od wyjaśnienia zasad

³³³ Rejon zagrożenia – określony obszar terenu, charakteryzujący się szczególnym nasileniem przestępstw, wykroczeń lub występowaniem innych zjawisk patologii społecznej.

³³⁴ Rejon odpowiedzialności – obszar wyznaczony w oparciu o rejony zagrożenia, miejsca zagrożone, rejony służbowe dzielnicowych oraz inne wskazane rejony, w którym w miarę możliwości służbę pełnią ci sami policjanci, którzy odpowiadają za stan bezpieczeństwa na tym obszarze.

³³⁵ Trasa patrolowa – odcinek drogi łączący rejony i miejsca zagrożone, ważniejsze obiekty, posterunki lub inne punkty i miejsca wynikające z bieżących potrzeb służby.

³³⁶ Miejsce zagrożone – obiekt lub niewielki obszar, które według aktualnego rozpoznania, wymagają systematycznego nadzoru i kontroli policyjnej ze względu na występowanie przestępstw, wykroczeń lub innych zjawisk patologii społecznej.

³³⁷ Zadania doraźne – polecenie podjęcia jednorazowych lub przewidzianych do realizacji w krótkim czasie określonych działań wynikających z wniosków wynikających z analizy stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego lub z informacji uzyskanych od służb Policji oraz pochodzących z innych źródeł.

³³⁸ Zarządzenie Nr 768 Komendanta Głównego Policji..., § 4 ust. 1, pkt 1.

³³⁹ Zarządzenie Nr 1114 Komendanta Głównego Policji z dnia 19 grudnia 2006 r. w sprawie *szyków, ugrupowań oraz przemieszczania oddziałów i pododdziałów Policji* (DzUrz KGP z 2007 r., nr 1, poz. 1). Warto podkreślić, że do 1993 r. taktyka działania pododdziałów zwartych opierała się na zasadach określonych w rozkazy Nr 6/73 Komendanta Głównego Milicji Obywatelskiej z dnia 22 grudnia 1973 r. w sprawie *szyków i ugrupowań bojowych Milicji Obywatelskiej*. Zarządzeniem Nr 19 Komendanta Głównego Policji z dnia 26 marca 1993 r. w sprawie *szyków, ugrupowań oraz przemieszczania oddziałów prewencji Policji* zastąpiono rozkaz Nr 6/73. Kolejne zmiany zostały wprowadzone przywołanym zarządzeniem Nr 1114 Komendanta Głównego Policji. Przedmiotowe zarządzenie wprowadziło kilka zmian w zakresie taktyki działania pododdziałów zwartych Policji, np. określono w nim zasady wykorzystania w warunkach przywracania naruszonego ładu i porządku publicznego drużyny strzelb gładkolufowych czy przewodników z psami służbowymi, a także określiło zasady formowania szyków policyjnych przez pododdziały konne. Nowością było także określenie zasad formowania osłon czołowych i górnych, a także zasad użycia RWGŁ-3 ze składu tyraliery potrójnej.

tworzenia kordonu. Kordonem jest szyk, w którym policjanci stoją w linii obok siebie w odstępach nakazanych komendą dowódcy. Odstępy przy tym nie mogą być większe niż 10 kroków. Rozróżnia się kordon zwarty³⁴⁰ oraz kordon rozczłonkowany³⁴¹. Z kolei dwukordon składa się z dwóch kordonów zwartych stojących jeden za drugim w bezpośredniej styczności, a policjanci drugiego kordonu kryją odstępy powstałe między funkcjonariuszami pierwszego kordonu. Zarówno w kordonach, jak i w dwukordonach policjanci stoją w małym rozkroku, z lewą nogą lekko wysuniętą, z rękoma swobodnie założonymi z tyłu korpusu. Od kordonów trzeba odróżnić linie posterunków i patroli, przez co należy rozumieć posterunki i patrole, jedno lub wieloosobowe, rozwijane na określonym odcinku z szyku marszowego w odstępach większych niż dziesięć kroków.

Istotne znaczenie w organizacji policyjnych działań mają zasady formowania tyralier policyjnych i kolumny głębokiej³⁴². Tyraliera policyjna jest szykiem pieszym stosowanym przez pododdziały Policji w działaniach przywracających porządek publiczny i innych, w których nie występują osoby uzbrojone w broń palną. W tyralierach policjanci ustawiają się w odstępach od dziesięciu kroków, przyjmując kształt: linii, skosu lub klina. Każda z wymienionych tyralier może być formowana pojedynczo, podwójnie bądź potrójnie. Jeżeli dowódca nie określi w komendzie kształtu tyraliery i wielkości odstępów, policjanci rozwijają jedną linię prostopadłą do kierunku działania, przyjmując odstępy między sobą równe szerokości dłoni. Pododdziały mogą rozwijać tyraliery zarówno z linii kolumn kompanii, plutonów i drużyn, jak i z rzędu, kolumny dwójkowej, trójkowej, a także wprost z samochodów. Pododdziały występujące w działaniach z takim sprzętem, jak: tarcze ochronne, nasobne miotacze substancji łzawiących, ręczne wyrzutnie granatów łzawiących, strzelby gładkolufowe, siatkowe zestawy obezwładniające oraz inne środki wzmocnienia, formują tyraliery podwójne lub potrójne, gdyż tyralierę pojedynczą mogą formować jedynie pododdziały działające bez wymienionego sprzętu. Warto zaznaczyć, że w tarcze ochronne wyposaża się policjantów stanowiących pierwszą linię tyraliery podwójnej lub pierwszą i drugą linię tyraliery potrójnej. Dowódca pododdziału, po sformowaniu tyraliery w toku działań, może stosownie do sytuacji zwiększać lub zmniejszać odstępy, wiązać za pasy³⁴³, zmieniać kierunek marszu oraz manewrować siłami i środkami według aktualnych potrzeb. Manewrując tyralierami dla zwiększenia oddziaływania psychologicznego na tłum, Policja wykorzystuje prawem dozwolone metody działań oraz środki techniczne, wizualne i akustyczne. Ponadto policyjne pododdziały, używając prawnie dopuszczonych środków przymusu bezpośredniego, dokonują zatrzymań agresywnych uczestników zajęć, przy czym nade wszystko chronią własne stany osobowe i dbają o bezpieczeństwo obywateli, udzielając pomocy rannym.

Z logistycznego punktu widzenia istotną rolę odgrywają zasady formowania zbiórek pododdziałów z pojazdami³⁴⁴ oraz zasady formowania oraz przemieszczania się kolumn marszowych. Pododdziały z pojazdami na zbiórkach ustawia się w ugrupowaniu rozwiniętym, tj. w szeregu bądź w linii kolumn. Szeregiem pojazdów jest szyk, w którym pojazdy stoją obok siebie w jednej linii, w odstępach czterech kroków, frontem w jednym kierunku.

³⁴⁰ Kordon zwarty to kordon, w którym funkcjonariusze stoją w linii obok siebie w odstępach w szerokości dłoni.

³⁴¹ Kordon rozczłonkowany to kordon, w którym funkcjonariusze stoją w linii obok siebie w odstępach od szerokości dłoni do dziesięciu kroków.

³⁴² W kolumnie głębokiej policjanci ustawiają się w poszczególnych sześciu liniach (odległości między liniami wynoszą do 1,5 kroku) w odstępach od 2 do 10 kroków.

³⁴³ Wiązanie tyraliery służy utrzymaniu zwartości szyku przed naporem tłumy lub do wypierania tłumy biernego, gdy nie zachodzi potrzeba użycia środków przymusu bezpośredniego.

³⁴⁴ Określenie „pojazdy” oznacza wszelkiego rodzaju pojazdy mechaniczne, będące na wyposażeniu jednostek Policji, tj.: samochody osobowe, wypadowe, osobowo-terenowe, wypadowe-transportowe, specjalne takie, jak: miotacze wody, transportery opancerzone, samobieżne wyrzutnie granatów łzawiących, więźniarki.

Natomiast zbiórką linii kolumn pojazdów jest szyk, w którym kolumny pojazdów pododdziałów znajdują się jedna obok drugiej na jednej wysokości w ustalonych odległościach, frontem w jednym kierunku. Odległości między kolumnami pojazdów plutonów wynoszą cztery kroki, a między pojazdami kompanii – dziesięć kroków. Przy czym wymienione zasady dotyczą tylko oddziałów prewencji Policji, nieetatowych pododdziałów prewencji Policji oraz zgrupowania, w skład którego wchodzi co najmniej dwie kompanie.

Przez kolumnę marszową należy rozumieć szyk składający się z co najmniej czterech pojazdów, w którym pojazdy poruszają się lub stoją jeden za drugim, w ustalonych odległościach. W sytuacji, gdy zachodzi konieczność użycia sześciu lub większej liczby pojazdów, ze składu kolumny należy wyznaczyć ubezpieczenie przednie i ubezpieczenie tylne. Ponadto na długich trasach wprowadza się pojazd filtrujący, wyprzedzający kolumnę właściwą o 3 – 5 km, a w miastach – do 300 m. Kolumnę właściwą, w skład której wchodzi więcej niż 28 pojazdów osobowych dzieli się na rzuty³⁴⁵, przy czym dopuszczalna ilość rzutów w kolumnie nie powinna przekraczać trzech. Z kolei różnica czasu między poszczególnymi rzutami powinna wynosić 3–5 minut, a na długich trasach 2 – 3 km. Z punktu organizacyjnego konieczne jest również przygotowanie niezbędnych dokumentów dotyczących planowanego marszu kolumny. W skład dokumentów wchodzi: rozkaz marszu kolumny; mapa marszu kolumny; tabela marszu, sporządzana w przypadku przemieszczania oddziałów rzutami; schemat kolejności pojazdów w kolumnie oraz schemat organizacji łączności podczas marszu kolumny. Należy zaznaczyć, że przemieszczanie pododdziałów Policji na obszarze województwa odbywa się na podstawie polecenia komendanta wojewódzkiego Policji.

Mimo, iż od przemian ustrojowych w Polsce i powołania w miejsce Zmotoryzowanych Odwodów Milicji Obywatelskiej – oddziałów i samodzielnych pododdziałów prewencji Policji minęło już ponad dwadzieścia lat, to oddziały zwarte policji wciąż budzą emocje. Nie mniej jednak zarówno taktyka działania, jak również wyposażenie, wyszkolenie i mentalność funkcjonariuszy tych jednostek uległy zmianie. Obecnie przede wszystkim z uwagi na wzrost incydentów o charakterze chuligańskim, zwłaszcza w trakcie masowych imprez sportowych oraz wzrost zagrożeń noszących znamiona klęsk żywiołowych, rola oddziałów prewencji Policji i samodzielnych pododdziałów prewencji Policji stale wzrasta. Nie można także pominąć funkcjonariuszy nieetatowych pododdziałów prewencji, których możemy spotkać głównie podczas zabezpieczania meczów piłki nożnej. Mimo, iż wspomnienie po Zmotoryzowanych Odwodach Milicji Obywatelskiej ma wciąż negatywny wpływ na postrzeganie funkcjonariuszy oddziałów i samodzielnych pododdziałów prewencji Policji, to poparcie społeczne Policji może świadczyć o tym, że coraz mniej osób ma negatywny stosunek do funkcjonariuszy oddziałów zwartych, gdyż większość patroli pieszych na ulicach polskich miast stanowią właśnie policjanci oddziałów i samodzielnych pododdziałów. Zachowanie podczas służby policjantów, z którymi obywatel ma kontakt na co dzień zasadniczo wpływa na wizerunek całej Policji. Ponadto to właśnie funkcjonariusze oddziałów zwartych będą odgrywać kluczową rolę w zakresie ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego w stanach nadzwyczajnych.

³⁴⁵ Rzut kolumny właściwej to część kolumny składająca się, z co najmniej czterech pojazdów.

4. DOŚWIADCZENIA POLSKICH FORMACJI POLICYJNYCH W REALIZACJI ZADAŃ W SYTUACJACH KRYZYSOWYCH

4.1. Realizacja zadań przez Policję Państwową

Podjętą problematykę działania formacji o charakterze policyjnym w stanach nadzwyczajnych w okresie dwudziestolecia międzywojennego w Polsce należy zaznaczyć, że do chwili powołania jednolitej struktury policyjnej kluczową rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa wewnętrznego odgrywało wojsko. Pierwszymi aktami prawnymi, w okresie narodzin polskiej państwowości, regulującymi ten obszar działania były, omówione w rozdziale drugim, dekret *o używaniu wojska w wypadkach wyjątkowych* oraz rozporządzenie Rady Ministrów *o sposobie użycia wojska dla zabezpieczenia porządku publicznego*. W efekcie podejmowanych działań na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego Sejm Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 24 lipca 1919 r. uchwalił ustawę *o Policji Państwowej*³⁴⁶. Przyjęto wówczas, że ma to być akt prawny zwięzły, podejmujący jedynie fundamentalne zasady ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego oraz organizacji policji. Sprawy szczegółowe regulować miały zarządzenia MSW oraz okólniki i rozkazy komendanta głównego. Zgodnie z ustawą Policja Państwowa stanowiła organizację służby bezpieczeństwa, zorganizowaną i wyszkoloną na wzór wojskowy, powołaną do wykonywania wszelkich czynności z zakresu policji administracyjnej, bezpieczeństwa i sądowej, będącą jednocześnie organem wykonawczym władz państwowych i samorządowych. 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 występą działalnością oddzielnych jednostek lub zorganizowanych zrzeżeń”³⁴⁷.

Działanie Policji Państwowej obejmowało swym zasięgiem cały kraj z 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 podporządkowanie administracji państwowej. Na szczeblu centralnym podlegała ministrowi spraw wewnętrznych, jako nadrzędnej cywilnej władzy administracyjnej, na szczeblu terenowym – wojewodom i starostom.

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 wewnętrznych³⁴⁸. Na szczeblu województwa działały komendy okręgowe³⁴⁹. Cały kraj został podzielony na okręgi policyjne, które stanowiły drugą instancję władz policyjnych. Siedziby okręgowych komendantów policji znajdowały się w siedzibach wojewodów. W skład okręgowych komend wchodził: okręgowy komendant, jego zastępca, urzędnicy inspekcyjni

³⁴⁶ Ustawa z dnia 24 lipca 1919 r. *o Policji Państwowej*, DzP PP z 1919 r., nr 61, poz. 363.

³⁴⁷ M. Waśkowski, *Podręcznik prawa administracyjnego z uwzględnieniem zasad prawa państwowego dla szkół policyjnych*, Warszawa 1922, s. 119 – 120.

³⁴⁸ Szerzej: A. Misiuk, *Od MSW do Posterunku PP. Dzieje ustroju organów policyjnych i administracyjnych w II RP w latach 1919 – 1926*, Szczytno 1988.

³⁴⁹ 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.

i dwa działy: administracyjny i gospodarczy oraz urząd policji śledczej, szkoła niższych funkcjonariuszy policji i rezerwa policji. Za zapewnienie bezpieczeństwa publicznego odpowiedzialny był Dział I Administracyjny. Podstawową jednostką administracyjną był powiat, w związku z tym okręgi dzieliły się na rejony powiatowe z komendami powiatowymi. W skład komend powiatowych wchodził: komendant i jego zastępca, komisarze i jego zastępcy, biura wraz z personelem oraz stałe posterunki policji. Najmniejszymi komórkami były komisariaty obejmujące całe miasta lub jego dzielnice oraz posterunki działające na terenie gminy, jej części lub kilku gmin³⁵⁰. 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 policjantów podzielono na oficerów i szeregowych, a w 1936 r. na mocy dekretu³⁵¹ 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 r. utworzono szesnaście komend wojewódzkich i Komendę Główną Policji Województwa Śląskiego. W 1927 r. 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 r.³⁵² zanim jeszcze Sejm przyjął ustawę o *Policji Państwowej*. Komenda Główna PP 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 roku³⁵³. Na czele Komendy Głównej PP postawiono komendanta głównego, a strukturę organizacyjną oparto na czterech wydziałach kierowanych przez naczelników. W kolejnych latach struktura ulegała dalszym przeobrażeniom. Warto zaznaczyć, że w 1928 r. na skutek „uwojskowania” policji, rozkazem wewnętrznym Komendanta Głównego Nr 98 zorganizowano samodzielny referat mobilizacyjno – obronny, który w 1931 r. został przekształcony w samodzielny referat wojskowy. Ostateczny model KG PP został przyjęty w 1938 r. Wówczas KG PP składała się z pięciu wydziałów³⁵⁴, inspekcji, 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 „uwojskowania” było wydanie przez ministra spraw wewnętrznych zarządzenia z dnia 20 stycznia 1938 r., na podstawie którego utworzono Wydział V Dowodzenia Ogólnego³⁵⁵, składający się z referatów: taktycznego, specjalnego i ogólnego. Miał on za zadanie m.in. kierowanie policyjnymi oddziałami prewencyjnymi w skali całego kraju.

Z punktu widzenia omawianej problematyki istotne miejsce zajmują kwestie dotyczące zasygnalizowanego już „uwojskowania” Policji Państwowej. Z uwagi na fakt, że ustawa o *Policji Państwowej* powstała w czasie, gdy struktura administracji wewnętrznej

³⁵⁰ B. Wasiułyński, *Ustrój władz administracyjnych rządowych i samorządowych*, Poznań 1937, s.76.

³⁵¹ Dekret Prezydenta RP z dnia 17.04.1936 r. w sprawie zmiany przepisów o *Policji Państwowej*, DzU RP z 1936 r., nr 28, poz. 226.

³⁵² Okólnik ministra spraw wewnętrznych z dnia 14 lipca 1919 roku, DzU MSW z 1919 r., nr 40, poz. 549.

³⁵³ DzU MSW z 1919 r., nr 46, poz. 671.

³⁵⁴ Wydział I - Organizacyjno-Szkoleniowy, Wydział II – Gospodarczy, Wydział III – Personalny, Wydział IV – Centrala Służby Śledczej, Wydział V - Dowodzenia Ogólnego.

³⁵⁵ Szerzej: A. Misiuk, *Policja Państwowa 1919 – 1939*, PWN, 1996, s. 158 – 195.

państwa nie była jeszcze całkowicie ustalona, a poza tym nabyte doświadczenie wymagało uzupełnienia wielu spraw³⁵⁶, dlatego postanowienia ustawy zastąpiono rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 marca 1928 roku *o Policji Państwowej*³⁵⁷. 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”³⁵⁸.

Za wprowadzeniem zapisu uznającego Policję Państwową za zorganizowaną 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 ujednoczenie policyjnych i wojskowych struktur organizacyjnych dla celów sprawnego ich współistnienia i współdziałania w ramach systemu obronnego państwa oraz podniesienie prestiżu Policji Państwowej w oczach społeczeństwa³⁵⁹. Potrzeba realizacji wymienionych postulatów była silnie postrzegana nie tylko w kręgach policyjnych, stąd też często były wyrażane opinie popierające „uwojskowanie” Policji Państwowej, argumentując to prestiżem i autorytetem armii wśród społeczeństwa. Jak pisał A. Robaczewski: „[...] służba policyjna jest służbą żołnierską 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”³⁶⁰.

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 przywołanego 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 wojskowy korpus służby bezpieczeństwa”. Za przypisaniem Policji Państwowej wymienionej roli w przypadku mobilizacji przemawiało wiele czynników, spośród których do najistotniejszych należały³⁶¹:

- 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 uzbrojenie³⁶² i praktyczne umiejętności wykorzystania jego walorów technicznych, co umożliwiało

³⁵⁶ G. Gryz, *Specyficzna służba przedwojennego policjanta*, „Miesięcznik Policja 997” 2004, wyd. 13.

³⁵⁷ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 marca 1928 roku *o Policji Państwowej*, DzU RP z 1928 r., nr 28, poz. 27.

³⁵⁸ Tamże, art. 1.

³⁵⁹ M. Mączyński *Policja Państwowa ...*, s. 127.

³⁶⁰ A. Robaczewski, *Budżety MSW w latach 1927-1939*, Warszawa 1939, s. 108, cyt. za: M. Mączyński, *Policja Państwowa w II Rzeczypospolitej...*, s. 127.

³⁶¹ M. Mączyński *Policja Państwowa...*, s. 129.

³⁶² 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), „Ostgis” (kal. 7,65 mm), „Steyer” (kal. 8 i 9 mm). Wymienione uzbrojenie 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”.

natychmiastowe podjęcie przez funkcjonariuszy policji zadań wyznaczonych 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 znaczenia³⁶³.

Ponadto należy podkreślić, że nie oznaczało to automatycznej militaryzacji Policji Państwowej, gdyż w zakresie naczelných zadań i funkcji miała ona zagwarantowany ustawowo status autonomiczny. Włączenie jej w skład sił zbrojnych nie naruszało obowiązków „[...] w zakresie bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego”³⁶⁴. Natomiast z pewnością oznaczało 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”³⁶⁵.

Zgodnie z założeniem mierzącym 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 z jednej strony charakter radykalny i zasadniczy, wprowadzały bowiem innowację w podziale funkcjonariuszy, z drugiej jednak strony nie można nazwać ich rewolucyjnymi, gdyż nie zmieniały, np. nazewnictwa poszczególnych stopni policyjnych³⁶⁶. Następnym wprowadzonych zmian było rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 28 października 1933 r. o uposażeniu oficerów i szeregowych Policji Państwowej i Straży Granicznej³⁶⁷, 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.

Zawarcie zapisów dotyczących obronności państwa w rozporządzeniu dotyczącym organizacji Policji Państwowej świadczyło o wzrastającej roli wojska w życiu państwa, do czego zmierzał marszałek J. Piłsudski. Można również pokusić się o tezę, że ówczesna organizacja Policji Państwowej oraz zakres zadań przewidzianych do realizacji zarówno w normalnych warunkach funkcjonowania państwa, jak i w warunkach zagrożenia świadczył o dążeniu do utworzenia formacji o kompetencjach cywilnych oraz militarnym statusie, tj. formacji na wzór gwardii narodowych.

³⁶³ Szerzej: W. Chejmanowski, *Jakie nakłada na policjanta obowiązki nowa ustawa o Policji Państwowej?*, „Na posterunku” 1928, nr 19, s. 289.

³⁶⁴ Rozporządzenie Prezydenta RP z 1928 r. o *Policji Państwowej...*, art. 29.

³⁶⁵ M. Mączyński, *Policja Państwowa...*, s. 130.

³⁶⁶ Tamże, s. 131.

³⁶⁷ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej 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.

Należy zaznaczyć, że 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 Państwowej³⁶⁸. Wojewoda stał się nie tylko szefem administracji ogólnej, ale również głównym przedstawicielem rządu w województwie.

Mając na uwadze dotychczasowe rozważania 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 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 policji³⁶⁹.

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

Nowatorskim rozwiązaniem w okresie dwudziestolecia międzywojennego na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa państwa było utworzenie 1923 r. kompanii szkolnych rezerwy policyjnej. Należy przy tym podkreślić, iż rezerwy okręgowe funkcjonowały już od 1919 r. Usytuowane były one w strukturze wewnętrznej komend okręgowych i pełniły funkcję służby porządkowej o charakterze wartowniczym czy konwojowym, wspomagając organy sądowe, prokuratorskie i administracyjne. „[...] Okręgowa rezerwa policji, jako oddział ruchomy, działający na terenie całego okręgu, ma (miała – przyp. autora) za zadanie współdziałanie z lokalnymi organami policji w wykonaniu ich obowiązków”³⁷⁰, stąd też celem powołania okręgowych rezerw było utworzenie oddziału mobilnego policji, zdolnego do współdziałania z innymi jednostkami organizacyjnymi policji na terenie całego okręgu. Jako przykład można podać okręg krakowski, w którym istniał okręgowy oddział rezerwy kierowany przez podkom. Tadeusza Kordysa, dysponujący 112 funkcjonariuszami Policji. W jego skład wchodziły tzw. oddziały lotne z siedzibą w Tarnobrzegu, Chrzanowie i Nowym Targu³⁷¹.

³⁶⁸ *Historia ministerstwa*, na <http://www.mswia.gov.pl/portal/pl/16/>, dostęp: 08.07.2008 r.

³⁶⁹ 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 – 77.

³⁷⁰ Przepisy o organizacji okręgowych komend Policji..., pkt 17.

³⁷¹ Zob. A. Misiuk, *Policja Państwowa...*, s. 205 – 206.

Również w województwie łódzkim już w 1920 r. utworzono w niektórych większych komendach powiatowych konne i piesze oddziały rezerwy policyjnej, które uległy częściowej likwidacji w 1924 r.³⁷²

Zainicjowany jesienią 1923 r. proces powołania do życia i formowania jednostek przeznaczonych specjalnie do zwalczania wystąpień o charakterze rewolucyjnym był konsekwencją protestów robotniczych w Krakowie i Tarnowie, podczas których siły policyjne okazały się niewystarczające. Efektem było zarządzenie ówczesnego Ministra Spraw Wewnętrznych Władysława Kiernika, które stanowiło, iż „[...] 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. Warszawy³⁷³ oraz województw: łódzkiego, kieleckiego, lwowskiego, poleskiego i wileńskiego³⁷⁴. W wymienionych województwach utworzono rezerwy policyjne w sile kompanii, które prócz udziału w szkoleniu niższych funkcjonariuszy Policji Państwowej, były dyspozycyjne i przygotowane do ewentualnego działania. Należy zaznaczyć, że ustawa o *Policji Państwowej* nie przewidywała możliwości powoływania tego typu jednostek organizacyjnych. Przyczyną utworzenia kompanii szkolnych było kilka, przy czym główna była związana z zaostrażającą się sytuacją społeczno – polityczną w kraju (strajki robotnicze, walki na ulicach miast). 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 rozumiano, 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, po uzyskaniu zgody ministra spraw wewnętrznych. W nagłych i wyjątkowych wypadkach kompanie rezerwy mogły przystąpić do akcji na terenie województwa, w którym zostały dyslokowane 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 Goleźcinowie 320 – 360 osób.

³⁷² Tamże, s. 218.

³⁷³ Specyficzna sytuacja dotyczyła Warszawy. Zgodnie z ustawą z dnia 2 sierpnia 1919 r. o *organizacji władz II instancji* stolica Rzeczypospolitej została wydzieloną jednostką administracyjną, niewchodzącą w skład żadnego województwa. Na początku funkcjonowania Komendy Policji Państwowej miasta stołecznego Warszawy jej struktura wewnętrzna nie odbiegała od przyjętego wzoru. W związku z przeprowadzoną w 1923 r. reorganizacją, strukturę wewnętrzną Komendy PP m. st. Warszawy tworzyły cztery działy, w tym dział rezerwy okręgowej kierowany przez Edwarda Wojciechowskiego, w skład którego wchodziła: rezerwa lotna (samochodowa i rowerowa), rezerwa konna, szkoła okręgowa, rezerwa eskortowa i oddział sztabowy. W 1936 r. nastąpiła kolejna reorganizacja Policji Państwowej w Warszawie (zarządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 sierpnia 1936 r., DzU RP z 1936 r., nr 69, poz. 499). W sposób szczególnie zorganizowano oddziały rezerwy stołecznej policji. Powołano odrębny organ – Komendę Rezerwy Policji Państwowej miasta stołecznego Warszawy na czele z komendantem, który został odpowiedzialny za przygotowanie policjantów do wykonywania specjalnych zadań z zakresu ochrony porządku publicznego. O użyciu rezerwy do służby na terenie Warszawy każdorazowo decydował komisarz rządu m. st. Warszawy po wysłuchaniu opinii komendanta miejskiego stołecznej policji (A. Misiuk, *Policja Państwowa...*, s. 230-231).

³⁷⁴ *Zbiór przepisów administracyjnych dotyczących organizacji Policji Państwowej*, oprac. W. Długocki, J. Adelstejn, Warszawa 1925, s. 111.

Innym sposobem przygotowania policji do działania w warunkach zbiorowego zakłócenia ładu i porządku publicznego było tworzenie rezerw pośród funkcjonariuszy jednostek terenowych. Jako przykład można podać przedsięwzięcia podejmowane przez Komendę Główną Policji Państwowej Województwa Śląskiego w związku z wydarzeniami, które miały miejsce w 1926 r. „[...] Niedawne wypadki w Radzionkowie i w Cieszynie, gdzie tłum wdarł się na inspekcje komisariatu, względnie przyjął groźną postawę i dopuścił się grubych wykroczeń wykazały, że stan pogotowia Policji Województwa Śląskiego nie stoi na wysokości zadania. W obu wypadkach Policja nie mając funkcjonariuszów w rezerwie, nie mogła w dostatecznej sile wystąpić i zapobiec wykroczeniom, wskutek czego interwencja Policji nastąpiła za późno. Z powyższych wypadków powinni Powiatowi Komendanci oraz kierownicy komisariatów wyciągnąć naukę dla siebie i tak się urządzić, by oddziały policyjne znajdujące się pod ich kierownictwem były zawsze na takie ewentualności przygotowane i mogły w podobnych wypadkach skutecznie wystąpić. Oddział policyjny stoi dopiero wtenczas na wysokości swego zadania, gdy nie da się zaskoczyć żadnymi wypadkami i w każdej chwili wszelkiego rodzaju zakłóceniom porządku publicznego jest w stanie zapobiec”³⁷⁵ – czytamy w okólniku wydanym przez ówczesnego Głównego Komendanta Policji Województwa Śląskiego inspektora Wróblewskiego. W związku z powyższym polecono kierownikom jednostek utrzymanie odpowiedniej ilości funkcjonariuszy w rezerwie spośród policjantów będących w służbie, a „[...] W razie braku funkcjonariuszów, powinno się raczej zmniejszyć ilość funkcjonariuszów w obchodach, przydzielając im większy rejon do opatrolowania. Nie znaczy to, aby tem samym plan obchodów i posterunków musiał być zmieniony, lecz rozumieć należy to w ten sposób, że gdy chwilowo nie ma wymaganej ilości funkcjonariuszów w sekcji, wówczas raczej nie wystawiać wszystkich obchodów, a natomiast utrzymać wymaganą rezerwę”³⁷⁶. Ponadto zobowiązano kierowników komisariatów do tworzenia koszar policyjnych blisko jednostki, a „[...] jeśli to na razie nie jest możliwe, to przynajmniej zaopatrzyć koszary policyjne w połączenie telefoniczne, względnie w elektryczne guziki, aby funkcjonariusze w koszarach w razie potrzeby mogli być jak najspieszniej wezwani do służby, względnie na pomoc”³⁷⁷.

W miarę zmniejszania się stanów osobowych w poszczególnych okręgach policyjnych utrzymanie rezerwy stawało się coraz trudniejsze. Z tego też powodu pod koniec lat 20. poszczególni komendanci wojewódzcy zmuszeni byli do likwidowania tego typu służby. Ponadto w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 24 kwietnia 1931 r. *o organizacji szkół Policji Państwowej*³⁷⁸ 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 wewnętrznych”³⁷⁹. Z uwagi na wzrost przestępczości kryminalnej i występowanie coraz częściej przejawów społecznego niezadowolenia, przy jednoczesnym niedoborze kadrowym policji, realizacja założeń § 10 okazała się nierealna. Ponadto wzrost liczby wystąpień antypaństwowych oraz nasilająca się agitacja o charakterze komunistycznym i rewolucyjnym spowodowało, że „[...] koncepcja

³⁷⁵ Okólnik tajny nr 1 z dnia 7 stycznia 1926 r. Głównego Komendanta Policji Województwa Śląskiego w Katowicach l.dz. 25965/25/I, AP w Katowicach Oddział w Bielsku – Białej, Zespół Dyrekcji Policji w Bielsku – Białej.

³⁷⁶ Tamże.

³⁷⁷ Tamże.

³⁷⁸ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 24 kwietnia 1931 r. *o organizacji szkół Policji Państwowej*, DzUrz MSW z 1931 r., nr 3, poz. 71.

³⁷⁹ Tamże, § 10.

wzmocnienia sił PP poprzez zbudowanie skoszarowanych oddziałów rezerwy zdecydowanie zyskiwała na atrakcyjności”³⁸⁰.

Biorąc pod uwagę przedstawioną sytuację społeczno – polityczną oraz przesłanki o charakterze ekonomicznym, postanowiono powołać centralne jednostki rezerwy Policji Państwowej, zdolne do użycia 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. Zapowiedzią zmian było zarządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych Bronisława Pierackiego z dnia 27 września 1932 r.³⁸¹, na podstawie którego podjęto decyzję o utworzeniu Rezerwy Szeregowych przy Komendzie Głównej Policji Państwowej z siedzibą w Żyrardowie. Głównym celem utworzonej jednostki rezerwy policyjnej była realizacja zadań specjalnych w zakresie służby bezpieczeństwa do czasu zwiększenia, w poszczególnych województwach, stanu liczebnego Policji Państwowej.

Istotne zmiany w zakresie organizacji i dyslokacji jednostek rezerwy policyjnej oraz zasad rekrutacji funkcjonariuszy do tych jednostek nastąpiły dopiero w 1936 r. W sposób bezpośredni przyczyniły się do tego wydarzenia, jakie miały miejsce w marcu i kwietniu 1936 r. związane ze stłumieniem strajków okupacyjnych w fabrykach „Suchard” i „Semperit” w Krakowie, jak również ich następstwa w postaci strajków powszechnych i solidarnościowych, a w konsekwencji rozruchów w Krakowie, Częstochowie i Lwowie, które zakończyły się krwawymi starciami z policją. Tworzenie oddziałów rezerwy policji na większą skalę ułatwił dekret Prezydenta RP z 17 kwietnia 1936 r.³⁸², na mocy którego wprowadzono służbę przygotowawczą dla kandydatów na funkcjonariusza Policji Państwowej. Ponadto dekret odnosił się do spraw związanych ze służbą w oddziałach specjalnych Policji Państwowej.

Na potrzeby prowadzonych badań należy zwrócić szczególną uwagę na wprowadzenie służby przygotowawczej dla kandydatów do Policji Państwowej, którzy pracowali w charakterze policjantów kontraktowych, otrzymując zakwaterowanie, wyżywienie i ubożenie, jednakże znacznie niższe, aniżeli funkcjonariusze etatowi, co wynikało z faktu skoszarowania wszystkich szeregowych rezerwy i było podyktowane koniecznością utrzymania stałej gotowości bojowej tych jednostek. Kontraktowi nie stanowili w pełni członków korpusu policyjnego, nie znajdowali się nawet na etacie Policji Państwowej, lecz jedynie w ramach dodatkowego kontyngentu osobowego wyznaczonego przez ministra spraw wewnętrznych. Tę kategorię policjantów można porównać do funkcjonującej do 2009 r. służby kandydackiej w Policji, gdyż nie uszczuplali oni dość na owe czasy szczupłego etatu policyjnego i jednocześnie wykonywali wszystkie policyjne zadania służbowe.

Dekretem upoważniono ministra spraw wewnętrznych do wykorzystania kontraktowych policjantów służby przygotowawczej do służby w oddziałach specjalnych Policji Państwowej. Na mocy wymienionego upoważnienia ówczesny Minister Spraw Wewnętrznych Władysław Raczkiewicz wydał w dniu 24 kwietnia 1936 r. zarządzenie o utworzeniu nowych oddziałów rezerwy policyjnej. Zgodnie z zarządzeniem oddziały rezerwy policyjnej miały być „[...] przeznaczone do specjalnych zadań służby bezpieczeństwa, a w szczególności do samodzielnego przeprowadzania akcji dla utrzymania bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego we wszystkich tych wypadkach, w których siły miejscowe policji mogłyby się okazać niewystarczające”³⁸³. Efektem podjętej decyzji

³⁸⁰ Szerzej: M. Mączyński, *Policja Państwowa...*, s. 96.

³⁸¹ Zarządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 27 września 1932 r., DzU MSW z 1932 r., nr 15, poz. 176.

³⁸² Dekret Prezydenta RP z dnia 17 kwietnia 1936 r. o zmianie przepisów o Policji Państwowej, DzU z 1936 r., nr 28, poz. 226.

³⁸³ DzU MSW z 1936 r., nr 13, poz. 75, art. 2.

było powołanie pięciu kompanii rezerwy policyjnej, stanowiących załączek nowej struktury organizacyjnej i terytorialnej Rezerwy Policji Państwowej. Trzy kompanie zostały rozlokowane w Warszawie, natomiast dwie pozostałe w Częstochowie i Łodzi. O ich dyslokacji decydował minister spraw wewnętrznych. Na podstawie kolejnego zarządzenia ministra spraw wewnętrznych z dnia 12 sierpnia 1936 r. liczba kompanii Rezerwy Policji Państwowej została zwiększona o dwie, z jednoczesnym przydzieleniem wszystkim kompaniom kryptonimów literowych od A do G. Dokonano również zmian w zakresie ich dyslokacji. Kompanie warszawskie oznaczone literami A,B,C przekształcono w Grupę Rezerwy Policyjnej stacjonującą w Gołędzinowie, natomiast pozostałe rozmieszczono w: Częstochowie, Poznaniu, Lwowie i Krakowie. W 1937 r. powołano kolejne dwie kompanie Rezerwy Policyjnej w Gdyni i Białymstoku, które oznaczono kryptonimami H i I oraz kompanię specjalną przy szkole policyjnej w Mostach Wielkich.

W 1936 r. przy Komendzie Głównej Policji Państwowej utworzono samodzielny dywizjon konny stacjonujący w Warszawie. W jego skład wchodziło dowództwo oraz trzy szwadrony. W późniejszym czasie rozpoczęto tworzenie szwadronów policji konnej również w innych miejscowościach, np. we Lwowie czy w Raju. Wynikało to z dużej skuteczności operacyjnej oddziałów konnych policji przy tłumieniu wystąpień i zamieszek, głównie na terenie miejskim.

W efekcie do wybuchu drugiej wojny światowej sformowano pięć szwadronów Rezerwy Policji Państwowej oraz cztery dodatkowe kompanie Rezerwy w: Jarosławiu, Herbach Starych, Stanisławowie i Łucku³⁸⁴. Warto podkreślić, że od 1937 r. osoby trafiające do centralnej rezerwy policyjnej nie miały statusu policjantów zawodowych, lecz status policjantów kontraktowych, co wiązało się m.in. z niższym uposażeniem oraz ograniczonymi świadczeniami w stosunku do funkcjonariuszy zawodowych.

Przed drugą wojną światową w skład oddziałów wchodziła: rezerwa szeregowych stacjonujących w Żyrardowie³⁸⁵, warszawski dywizjon konny³⁸⁶ oraz kompanie i szwadrony rezerw policyjnych³⁸⁷ z poszczególnych okręgów policyjnych. Stałą gotowość i mobilność tych oddziałów zapewniał system skoszarowany oraz posiadanie środków transportu. Warto podkreślić, że zarówno kompanie, jak również dywizjon i szwadrony były ciągle przemieszczane w związku z wykonywaniem zadań porządkowych, jak np. zabezpieczanie imprez masowych. 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 okazać się niewystarczające. W trakcie działań wojennych powołano również w KG PP komórki do zadań specjalnych, która miała zająć się organizacją i przeprowadzeniem ewakuacji na wschód urzędów policyjnych³⁸⁸.

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. Ponadto zgodnie z przyjętymi, po maju 1926 r. wytycznymi, Policja Państwowa przywiązywała coraz większą wagę do przygotowania

³⁸⁴ Szerzej: M. Mączyński, *Policja Państwowa...*, s. 97 – 100.

³⁸⁵ Zarządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 27.09.1932 r., DzU MSW z 1932 r., nr 15, poz. 176.

³⁸⁶ Zarządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28.08.1936 r., DzU MSW z 1936 r., nr 26, poz. 182.

³⁸⁷ Tworzone na podstawie zarządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 24.04.1936 r., DzU MSW z 1936 r., nr 13, poz. 75.

³⁸⁸ A. Misiuk, *Policja Państwowa...*, s. 164.

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 wyszkoleniem szło dobre uzbrojenie i wyposażenie funkcjonariuszy w sprzęt spełniający wymagania armii i ówczesnego pola walki³⁸⁹.

Trafnym podsumowaniem roli Policji Państwowej w systemie bezpieczeństwa II Rzeczypospolitej wydaje się stwierdzenie wyrażone przez nadkomisarza Władysława Strzeleckiego: „[...] iż członkowie tego korpusu są (byli) obrońcami społeczeństwa w czasie pokoju – tak jak wojsko jest jego obrońcą w czasie wojny”³⁹⁰.

4.2. Organizacja Milicji Obywatelskiej

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 Narodowego³⁹¹, powierzono „Resortowi Bezpieczeństwa Publicznego”³⁹². 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 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 nie spodobała się jednak polskim komunistom, którzy okres okupacji spędzili w ZSRR. Ich zdaniem podstawową rolę w tym zakresie winien był odgrywać scentralizowany 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 wersji Dziennika Ustaw dekretu o *Milicji Obywatelskiej* już nie było³⁹³. W jego miejsce PKWN przyjął 7 października 1944 roku kolejny dekret o *Milicji Obywatelskiej*³⁹⁴, 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

³⁸⁹ M. Mączyński *Policja Państwowa...*, s. 128.

³⁹⁰ W. Strzelecki, *Bezpieczeństwo na ziemiach polskich. Od kmiecia grodowego do granatowej armii*, Warszawa 1934, s. 190.

³⁹¹ Ustawa z dnia 21 lipca 1944 r. o utworzeniu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego, DzU z 1944 r., nr 1, poz. 1.

³⁹² W grudniu 1944 r. wraz z przekształceniem Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego w Rząd Tymczasowy Rzeczypospolitej Polskiej resort zmienił nazwę na Ministerstwo Bezpieczeństwa Publicznego (MBP). Pod taką nazwą funkcjonował prawie do końca 1954 r.

³⁹³ B. Kozłowski, *Od Policji Państwowej do Policji Granatowej*, na <http://wiadomosci.polska.pl>, dostęp: 12.10.2009 r.

³⁹⁴ Dekret PKWN z dnia 7 października 1944 r. o *Milicji Obywatelskiej*, DzU z 1944 r., nr 7, poz. 33.

społeczeństwa. Strukturę organizacyjną Komendy Głównej Milicji Obywatelskiej oparto na trzech oddziałach: Służby Zewnętrznej, Służby Sledczej i Szkoleniowo – Politycznym³⁹⁵.

Początkowo pozycja komendantów Milicji Obywatelskiej i szefów Urzędu Bezpieczeństwa Publicznego na szczeblu województwa i powiatu była jednakowa. Przeniesienie na grunt polski tezy Stalina o zastrzającej 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 szczeblu wojewódzkim i powiatowym zostali jednocześnie zastępcami szefów urzędów bezpieczeństwa publicznego ds. milicji. W lipcu 1954 r. uchwalono kolejny dekret o *Milicji Obywatelskiej*³⁹⁶, w którym stwierdzono, że MO jest „[...] zorganizowaną na wzór wojskowy, uzbrojoną formacją służby bezpieczeństwa publicznego”. 7 grudnia 1954 r. Rada Państwa wydała dekret znoszący Ministerstwo Bezpieczeństwa Publicznego, powołując w jego 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*³⁹⁷. 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 Publicznego³⁹⁸, 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 wplątywały ją w konflikt z niemal całym społeczeństwem.

Omówione rozwiązania organizacyjne przetrwały bez zasadniczych zmian, aż do 1990 r.³⁹⁹ 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*⁴⁰⁰ komendy powiatowe zastąpiono komendami rejonowymi, a w lipcu 1983 r. dotychczasowe wojewódzkie i rejonowe komendy MO przemianowano na wojewódzkie i rejonowe urzędy spraw wewnętrznych, przy czym zmieniając nazwy nie zmieniono struktury organizacyjnej jednostek, które wciąż składały się z tych samych ogniw. Ustawa z dnia 14 lipca 1983 r. o *urzędzie ministra spraw wewnętrznych i zakresie działania*

³⁹⁵ Należy zaznaczyć, że wiosną 1945 r. w każdej komendzie powiatowej Milicji Obywatelskiej organizowano pluton operacyjny w sile od 26 do 50 osób, a na terenach szczególnie zagrożonych nawet kompanie operacyjne milicji. Jeżeli chodzi o wyposażenie to pluton operacyjny dysponował jednym lub dwoma karabinami maszynowymi, pm, kbk i granatami. Ponadto w połowie 1945 r. w skład KW MO wchodziła m.in. kompania operacyjna licząca od 100 do 200 osób, początkowo nazywana batalionem (baonem) operacyjnym. Składała się ona na ogół z trzech plutonów i dysponowała własnym transportem samochodowym oraz personelem kuchennym. Ponadto była dobrze uzbrojona i niejednokrotnie na jej wyposażeniu znajdował się nawet samochód pancerny³⁹⁵.

³⁹⁶ Dekret z dnia 20 lipca 1954 r. o *służbie w Milicji Obywatelskiej*, DzU RP z 1954 r., nr 34, poz. 143.

³⁹⁷ Dekret z dnia 21 grudnia 1955 r. o *organizacji i zakresie działania Milicji Obywatelskiej*, DzU z 1955 r., nr 46, poz. 311.

³⁹⁸ 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.

³⁹⁹ Zob. J. Paciorkowski, *Zawsze w społecznej służbie*, „Policja 997” 2004, nr 29.

⁴⁰⁰ DzU z 1975 r., nr 16, poz. 91

podległych mu organów⁴⁰¹ czyniła z ministra spraw wewnętrznych naczelny organ administracji państwowej w dziedzinie ochrony bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego, a także ochrony przed bezprawnymi zamachami na życie i zdrowie ludzkie oraz dorobek materialny i kulturalny społeczeństwa. Nowe uregulowania, w odniesieniu do MO, czyniły niejasną pozycję jej komendanta głównego, gdyż w ustawie pominięto kwestie dotyczące Komendy Głównej MO i jej szefa. Ponadto w ustawie zostały identycznie sformułowane zadania dla Milicji Obywatelskiej i Służby Bezpieczeństwa, co niewątpliwie niekorzystnie wpłynęło na społeczny odbiór milicji⁴⁰².

Bardzo ważnym elementem w strukturze organizacyjnej Milicji Obywatelskiej w zakresie realizacji zadań w warunkach szczególnych zagrożeń były pododdziały i jednostki zwarte. W początkowych latach istnienia Milicja Obywatelska nie posiadała pododdziałów zwartych, jakimi dysponowała Policja Państwowa w okresie międzywojennym. 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. zweryfikowały ten pogląd i ukazały słabość Milicji Obywatelskiej w działaniach zwartych. W celu usprawnienia aparatu władzy przystąpiono do tworzenia oddziałów zwartych MO.

W tym miejscu należy zaznaczyć, że w tym trudnym dla polskiej historii okresie, mimo, iż w strukturach MO nie funkcjonowały oddziały zwarte, to dorywczo tworzono specjalne struktury o znamionach późniejszych oddziałów zwartych do realizacji zadań w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego. Przy czym trzeba podkreślić, że celem przedstawienia rozwiązań stosowanych przez MO w walce „o utrwalenie władzy ludowej” nie jest ocena zasadności podejmowanych przedsięwzięć lecz zwrócenie uwagi na organizację działania. Organizację działania MO w warunkach szczególnych zagrożeń warto przybliżyć na przykładzie działania MO w zakresie zwalczania „bandytyzmu” podczas zimy 1947/48. Zasady dotyczące udziału sił MO w zwalczaniu bandytyzmu zostały określone w tajnym rozkazie Komendanta Głównego Milicji Obywatelskiej z dnia 9 grudnia 1947 r.⁴⁰³ W trakcie prowadzonych działań na terenach zagrożonych obowiązywały m.in. następujące zasady:

- dowódca oddziału odpowiedzialny był za organizację obserwacji, łączności, rozpoznania i ubezpieczenia;
- funkcjonariusze MO wyznaczeni do akcji powinni być przeszkoleni z zakresu walki partyzanckiej;
- w skład patrolu wchodziło co najmniej trzech milicjantów;
- w miarę możliwości należało wykorzystywać do działań psy służbowe;
- odległości w ugrupowaniu, tzw. tyralierce, wynosiły od 10 do 15 kroków;
- podczas przekraczania zalesionych odcinków dróg oraz zabudowań należało mieć broń gotową do oddania strzału;
- podczas akcji kluczową rolę powinien odgrywać element zaskoczenia;
- prowadzenie działań dochodzeniowych, represyjnych oraz prewencyjno – patrolowych powinno trwać do czasu całkowitego zlikwidowania bandytyzmu na zagrożonym obszarze.

Ponadto wszyscy funkcjonariusze MO byli zobowiązani do prowadzenia rozpoznania w walce z bandytyzmem, sabotażami i „szkodnictwem gospodarczym w kraju”, jak i sprawowania nadzoru nad „ruchem” lokalnej ludności. Ważnym zadaniem stawianym

⁴⁰¹ DzU z 1983 r., nr 38, poz. 172.

⁴⁰² P. Majer, *Milicja Obywatelska w systemie organów władzy PRL (zarys problematyki i źródła)*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2003, s. 93.

⁴⁰³ Rozkaz Komendanta Głównego Milicji Obywatelskiej z dnia 9 grudnia 1947 r. w sprawie zwalczania bandytyzmu w okresie zimy 1947/48 (pismo l.dz. 0906 – Sp/47 KGMO).

przed MO było zorganizowanie sieci informacyjnej, m.in. poprzez zapewnienie ciągłości informacji od członków ORMÓ oraz zaktivowanie ORMÓ – ców do działania. W celu zapewnienia skuteczności realizacji zadań następowało wzmocnienie jednostek organizacyjnych MO w rejonach zagrożonych przez funkcjonariuszy z innych komend.

Po rozprawieniu się pod koniec lat 40. z oporem zbrojnego podziemia i sterroryzowaniu społeczeństwa przez wielotysięczny aparat UB, władze PRL najwyraźniej uwierzyły we własną propagandę głoszącą, że protesty uliczne zdarzają się wyłącznie w krajach kapitalistycznych. Wiara ta była tak wielka, że funkcjonariuszy Milicji Obywatelskiej pozbawiono pałek, nie mówiąc już o ich szkoleniu w zakresie rozpędzania demonstracji. Dopiero po wstrząsie, jakim była poznańska rewolta, przystąpiono do tworzenia „oddziałów rezerwy milicyjnej” i pomyślano o wyposażeniu ich w gumowe pałki, które Polacy szybko nazwali „bananami”⁴⁰⁴. W Rozkazy Nr 30/56 Komendanta Głównego Milicji Obywatelskiej z dnia 27 lipca 1956 r. czytamy: „[...] Tragiczne wypadki, jakie miały miejsce dnia 28 czerwca br. w Poznaniu, mimo licznych sygnałów o naprężonej sytuacji w zakładach pracy, zaskoczyły KWMO Poznań. W wyniku zaskoczenia jednostki KWMO w pierwszym okresie zajęć nie były należycie przygotowane do właściwego wypełniania swych zadań. Nie zmobilizowano będących w dyspozycji sił i nie wypracowano żadnego planu działania dla Jednostek MO”⁴⁰⁵. Stąd też komendant główny milicji polecił właściwym szefom oddziałów opracować metody szkolenia funkcjonariuszy w zakresie skutecznego przeciwdziałania wszelkim próbom zakłócenia porządku publicznego oraz opracować system mobilizacji sił i środków MO dla skutecznego działania w nadzwyczajnych wypadkach, zwracając szczególną uwagę na utworzenie odwodów milicyjnych. Dla wzmocnienia sił KWMO w Poznaniu, w celu „[...] należytego utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz niedopuszczenia do przygotowania lub zaistnienia prowokacyjnych wystąpień w czasie trwania procesu sądowego sprawców tragicznych zajęć czerwcowych na terenie Poznania”⁴⁰⁶, we wrześniu 1956 r. do Poznania skierowano m.in. dodatkowo 500 kursantów z Ośrodka Szkoleniowego w Pile. Tworzenie nowej struktury przyspieszono po nieskutecznych interwencjach milicji podczas zamieszek w listopadzie 1956 r. w Bydgoszczy, gdzie tłum spalił budynek radiostacji oraz w Szczecinie, gdzie z kolei w grudniu 1956 r. zdemolowano radziecki konsulat. Nazajutrz po wydarzeniach w Szczecinie Władysław Gomułka stwierdził: „[...] Chodzi o to, by władze terenowe rozporządzały sprawną, ruchomą, w każdej chwili gotową rezerwą milicyjną, którą można będzie użyć, gdy zajdzie tego potrzeba”⁴⁰⁷. Rozkazem Komendanta Głównego Milicji Obywatelskiej – gen. Ryszarda Dobieszaka z dnia 24 grudnia 1956 r. powołano Zmotoryzowane Odwoły Milicji Obywatelskiej (ZOMO). Nazwa formacji oddawała jej charakter i sposób funkcjonowania. Nowe jednostki MO miały być „zmotoryzowane”, gdyż oczekiwano od nich niemalże natychmiastowej gotowości do działania poprzez odpowiednie wyposażenie w sprzęt transportowy umożliwiający szybkie przemieszczanie się. Z kolei użycie w nazwie słowa „odwoły” oznaczało, że ZOMO ma być rezerwą Milicji Obywatelskiej, którą będzie można użyć w każdej chwili, bez konieczności uprzedniego organizowania milicjantów w pododdział zwarty.

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

⁴⁰⁴ A. Dudek, *PRL bez makijażu*, „Wydawnictwo ZNAK”, Kraków 2008, s. 77.

⁴⁰⁵ Rozkaz Nr 30/56 Komendanta Głównego Milicji Obywatelskiej z dnia 27 lipca 1956 r., [w:] P. Majer, *Milicja Obywatelska w systemie...*, s. 448.

⁴⁰⁶ Zarządzenie Nr 43/56 Komendanta Głównego Milicji Obywatelskiej z dnia 14 września 1956 r.

⁴⁰⁷ A. Dudek, *Bijące serce partii*, „Wprost” 2001, nr 30.

służbę patrolową. Zakładano, że ZOMO będzie liczyć 6 600 etatów⁴⁰⁸. W późniejszych latach liczba ta wielokrotnie ulegała zmianom. Pierwsze jednostki powstały w Gołędzinowie⁴⁰⁹ pod Warszawą i w Krakowie, gdzie utworzono batalion rezerwy 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.

Na podstawie rozkazu Komendanta Głównego MO nr 5/57 z dnia 5 stycznia 1957 r. nadzór nad funkcjonowaniem jednostek ZOMO powierzono komendantom wojewódzkim MO. Przyjęto również, że Komendant Główny MO na wniosek komendanta wojewódzkiego ustala stan sił, organizację i dyslokację jednostek ZOMO. Zmotoryzowane Odwoły Milicji Obywatelskiej zostały jednostkami skoszarowanymi, w których obowiązywała zasada utrzymywania w służbie maksymalnych sił i środków w okresach występowania największego zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego⁴¹⁰. Pierwszy pokaz siły miał miejsce w dniu wyborów do Sejmu 20 stycznia 1957 r.. Przez ulice miast przejeżdżały samochody ciężarowe, w których siedzieli uzbrojeni w broń automatyczną funkcjonariusze ZOMO. Z kolei „chrztem” bojowym ZOMO było rozbicie 7 marca 1957 r. pod Rzeszowem demonstracji mieszkańców wsi Latoryż. Do rozproszenia 400 osób użyto 90. funkcjonariuszy. W sierpniu 1957 r. w Łodzi oddziały ZOMO szturmowały okupowane przez tramwajarzy zajezdnie, a dwa miesiące później przez pięć dni tłumili demonstracje na ulicach Warszawy, gdzie studenci protestowali przeciwko zamknięciu tygodnika „Po prostu”. Mimo widocznego postępu w zwalczaniu demonstracji, kierownictwo PZPR nie było zadowolone z działań ZOMO, z uwagi na długi czas trwania demonstracji. W efekcie, na posiedzeniu Biura Politycznego stwierdzono, że „[...] Ministerstwo Spraw Wewnętrznych winno zorganizować szkolenie milicjantów w zakresie specjalnych form działania w wypadku masowych wystąpień chuligańskich”⁴¹¹. Podkreślono również konieczność poprawienia wyposażenia milicji. Do lipca 1957 r. powołano 39 jednostek ZOMO, z tego 17 w miastach wojewódzkich i 22 w miastach powiatowych. Tworzenie jednostek ZOMO przebiegało w różnym tempie, w zależności od miasta, np. łódzkie ZOMO jeszcze na początku lat 60. borykało się z problemami kadrowymi. Kolejnym poważnym problemem był brak wykwalifikowanych funkcjonariuszy. Do agitacji na rzecz służby w ZOMO, prócz kierownictwa MO, zaangażowano również prasę. Pojawiły się artykuły, w których zachęcano „[...] młodych ludzi, do lat 30, z pierwszą kategorią zdrowia, z odbytą zasadniczą służbą wojskową, ze wzrostem co najmniej 170 cm, wykształceniem co najmniej podstawowym, niekaranych sądownie, obywateli polskich”⁴¹² do służby w ZOMO.

Aby uzupełnić braki w wykszoleniu z końcem lat 50. przy wielu jednostkach ZOMO powstały Wojewódzkie Ośrodki Szkolenia MO (np. w Katowicach, Koszalinie) oraz Szkoły Podoficerskie MO. W SP MO w Łodzi szkolenie trwało dziesięć miesięcy i kończyło się egzaminem oraz nadaniem stopni służbowych. Reforma systemu szkolenia pozwoliła na odpowiednie wykszolenie nowoprzyjętych milicjantów, jak również utworzenie sprawnej kadry dowódczej.

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

⁴⁰⁸ Źródło: <http://www.policja.kgp.gov.pl/>, dostęp: 14.05.2009 r.

⁴⁰⁹ Stąd też początkowo funkcjonariuszy tej formacji nazywano „chłopcami z Gołędzinowa” lub „Gołędzinowcami”.

⁴¹⁰ Szerzej: A. Lachowicz, *Historia ZOMO*, praca licencyjka napisana pod kier. B. Sygit, Piła 2007.

⁴¹¹ A. Dudek, *PRL bez makijażu...*, s. 78.

⁴¹² H. Bujnicki, *Ci z pierwszej linii*, „W służbie narodu” 1982, nr 18.

wprowadzenie bardziej funkcjonalnych mundurów polowych typu „moro” oraz tarcz ochronnych.

Opracowano również raport analizujący działania MO skierowany do kadry kierowniczej, w którym stwierdzono, że bardziej fortunne przy rozpędzaniu tłumów jest używanie armatek wodnych, aniżeli gazów łzawiących, gdyż armatki są bardziej skuteczne, zwłaszcza w okresie zimowym. Ponadto często nie powodują agresji, a osoby oblane stają się nieraz obiektem żartów i humorystycznych docinków. Natomiast stosowanie gazów łzawiących wywołuje zamierzone skutki nie tylko wśród demonstrantów, ale także wśród przypadkowych przechodniów czy mieszkańców terenu, na którym został użyty. W 1969 r. na krakowskim lotnisku zorganizowano również ćwiczenia o kryptonimie „Dunajec 69”, w których udział wzięły m.in. jednostki MO, SB i ORMÓ. Celem ćwiczeń było przygotowanie poszczególnych jednostek do działania w czasie konfliktu zbrojnego, do walki z uzbrojonymi przestępcami, jak również do działania przeciwko tłumowi. O randze ćwiczeń świadczy fakt, że były one bezpośrednio nadzorowane przez ówczesnego ministra spraw wewnętrznych Kazimierza Świątę oraz członka Biura Politycznego PZPR – Władysława Kruczka.

Tragiczne wydarzenia na Wybrzeżu w grudniu 1970 r. miały istotny wpływ na reorganizację struktur ZOMO i zwiększenie liczebne formacji. Utworzono tzw. Bataliony Centralnego Podporządkowania (BCP), w których młodzi mężczyźni mogli odrabiać zasadniczą służbę wojskową. W ten sposób niemal dwukrotnie powiększono stan liczbowy ZOMO. W odróżnieniu od kompanii zawodowych zwanych pododdziałami taktycznymi, kompanie wchodzące w skład Batalionów Centralnego Podporządkowania często nazywano kompaniami lub pododdziałami operacyjnymi.

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 Milicji Obywatelskiej (NOMO) i Rezerwowych Oddziałów Milicji Obywatelskiej (ROMO).

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 Obywatelskiej⁴¹³. W przypadkach szczególnych decyzję taką mógł podjąć samodzielnie szef wojewódzkiego urzędu spraw wewnętrznych⁴¹⁴. 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. 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. Wprowadzone

⁴¹³ 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, art. 10.

⁴¹⁴ 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, § 2.

obwarowanie wskazuje, że oddziały Sił Zbrojnych mogły być użyte tylko w sytuacji szczególnej i tylko wówczas, gdy nastąpiło poważne zagrożenie bezpieczeństwa państwa. W razie zagrożenia bezpieczeństwa państwa minister spraw wewnętrznych mógł również zarządzić użycie jednostek Ochotniczej Rezerwy Milicji Obywatelskiej⁴¹⁵. Jak podkreśla m.in. E. Ura wprowadzenie do działań oddziałów i pododdziałów zwartych Milicji Obywatelskiej należało traktować jako środek o charakterze nadzwyczajnym, który mógł być stosowany tylko wówczas, gdy nastąpiło zagrożenie bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego, funkcjonowania organów władzy, administracji i gospodarki narodowej wskutek przestępczych bądź dywersyjnych działań⁴¹⁶.

W latach 70. przystąpiono również do tworzenia oddziałów specjalnych Milicji Obywatelskiej. Jako pierwszy powstał Wydział Zabezpieczenia Komendy Stołecznej Milicji Obywatelskiej⁴¹⁷ w oparciu o fińską jednostkę antyterrorystyczną policji „Niedźwiedź”. Do zadań Wydziału Zabezpieczenia należało: zwalczanie zagrożeń atakami terroru; prowadzenie pościgów i zatrzymań groźnych przestępców; działanie podczas likwidacji zbiorowego zagrożenia lub naruszenia porządku publicznego; udział w akcjach ratowniczych w przypadku klęsk żywiołowych, jak również taktyczne wspieranie jednostek MSW, w tym Biura Ochrony Rządu, ogniw kryminalnych i dochodzeniowo-śledczych Milicji Obywatelskiej, Straży Pożarnej czy Wojsk Ochrony Pogranicza. W początkowym okresie istnienia Wydziału Zabezpieczenia KS MO obszarem jego działalności był cały kraj. Dwa lata później, w 1978 r. podjęto decyzję o utworzeniu ogniw wspierających Wydział Zabezpieczenia. Na podstawie zarządzenia nr 016/78 ministra spraw wewnętrznych z 15 kwietnia 1978 r. w sprawie zadań resortu spraw wewnętrznych w zakresie zapobiegania terrorowi i jego zwalczania utworzono plutony specjalne. Decyzją Komendanta Głównego MO z dnia 1 marca 1978 r. w sprawie powołania w wydzielonych Zmotoryzowanych Odwodach Milicji Obywatelskiej Plutonów Specjalnych powołano plutony specjalne w Gdańsku, Katowicach, Krakowie, Łodzi, Poznaniu, Szczecinie i Wrocławiu⁴¹⁸. Realizując polecenie, komendanci wojewódzcy MO wyłączyli z plutonów lekkich kompanii w pododdziałach wojewódzkiego podporządkowania 25 etatów, powołując tym samym plutony specjalne.

W 1980 r., na podstawie decyzji Komendanta Głównego MO, we wszystkich pozostałych województwach, w Zmotoryzowanych Odwodach Milicji Obywatelskiej utworzono 8 – osobowe drużyny specjalne, które po pięciu latach zlikwidowano⁴¹⁹. Okazało się, że tak małe ogniwa specjalne nie mają racji bytu, głównie z uwagi na brak odpowiedniego zaplecza szkoleniowego czy kadry instruktorskiej. Ponadto milicjantów z tych drużyn wykorzystywano do normalnej służby patrolowej, co w efekcie uniemożliwiało prawidłowe przygotowanie do realizacji zadań o charakterze specjalnym⁴²⁰. Przy czym w Rzeszowie i Białymstoku, w miejsce drużyn, powołano plutony specjalne⁴²¹.

⁴¹⁵ 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, § 1.

⁴¹⁶ E. Ura, *Prawne zagadnienia bezpieczeństwa państwa*, Rzeszów 1988, s. 257 – 259.

⁴¹⁷ Decyzja Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 lutego 1976 r. w sprawie utworzenia Wydziału Zabezpieczenia Komendy Stołecznej Milicji do zwalczania aktów przemocy.

⁴¹⁸ Np. pluton specjalny w Katowicach został powołany z dniem 1 września 1978 r., mimo iż szkolenie specjalistyczne funkcjonariuszy było już prowadzone od lata 1978 roku.

⁴¹⁹ Decyzją Komendanta Głównego Milicji Obywatelskiej z dnia 7 stycznia 1985.

⁴²⁰ K. Jałoszyński, *Współczesny wymiar antyterroryzmu*, „Wydawnictwo TRIO Collegium Civitas”, Warszawa 2008, s. 151.

⁴²¹ Zarządzenie organizacyjne nr 021/Org. Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 21 marca 1985 r. w sprawie utworzenia Plotonu Specjalnego w Zmotoryzowanym Odwodzie Milicji Obywatelskiej w Rzeszowie oraz

W Polsce początek lat 80. XX w. charakteryzował się również licznymi wprowadzaniem samolotów PLL LOT na rejsach krajowych⁴²². Stanowiło to jeden ze środków emigracji do krajów Europy w celu uzyskania azylu politycznego. Jednym ze skutków powstałej sytuacji była zmiana struktury organizacyjnej Wydziału Zabezpieczenia KS MO. Rozkazem organizacyjnym Nr 0127/Org. Ministra Spraw Wewnętrznych z 30 listopada 1982 r. powiększono stan etatowy Wydziału do 237 funkcjonariuszy. Utworzono również tzw. skrzydło LOT liczące 140 milicjantów, do którego zadań należała ochrona statków powietrznych PLL LOT przed uprowadzeniem na rejsach krajowych⁴²³ oraz sekcję bojową składającą się z kobiet.

W 1984 r. Milicji Obywatelskiej przybyło kolejne zadanie. Na podstawie zarządzenia Nr 0054/84 Ministra Spraw Wewnętrznych z Milicja Obywatelska została zobowiązana do fizycznego zwalczania terroryzmu. Z kolei w decyzji Nr 001/85 Komendanta Głównego MO szczegółowo określono m.in. sytuacje, w których mogły być użyte pododdziały MO. Należały do nich:

- niebudzący wątpliwości zamach na życie lub zdrowie osób, lub mienia znacznej wartości;
- opanowanie lub usiłowanie zniszczenia pozostających pod specjalnym nadzorem obiektów będących siedzibami władz, urzędów państwowych, organizacji społecznych oraz przedstawicielstw państw obcych akredytowanych w Polsce;
- zagrożenie obiektów o szczególnym znaczeniu dla gospodarki narodowej;
- konieczność odblokowania obiektów opanowanych przez przestępców lub osoby nieuprawnione, uniemożliwiający ich funkcjonowanie;
- zagrożenie bezpieczeństwa i porządku publicznego przez osoby posiadające broń palną, materiały wybuchowe, toksyczne lub inne mogące spowodować niebezpieczeństwo powszechne;
- działania związane z udziałem w akcjach ratunkowych w przypadku klęsk żywiołowych, katastrof i innych niebezpiecznych wydarzeń⁴²⁴.

Plutony specjalne ZOMO realizowały także zadania milicyjne w przypadku: pościgów i zatrzymywania niebezpiecznych przestępców, klęsk żywiołowych, katastrof, poważnego zagrożenia lub naruszenia bezpieczeństwa i porządku publicznego, prowadzenia operacji prewencyjno – represyjnych. Pluton specjalny, jako jednostka szczególna i wyodrębniona organizacyjnie, podlegał bezpośrednio komendantowi wojewódzkiemu MO i to on podejmował decyzję o jego skierowaniu do działań na terenie własnego województwa. W pozostałych przypadkach dyspozycje o użyciu plutonu wydawał dyrektor Biura Operacyjnego KG MO albo upoważniony przez niego oficer dyżurny KG MO.

W zależności od charakteru działań, ich celu, czasu i miejsca prowadzenia, komendant wojewódzki lub dyrektor Biura Operacyjnego KG MO decydował o wyposażeniu plutonu specjalnego. W trakcie realizacji zadań pluton specjalny był dowodzony przez dowódcę operacji KW MO, gdy działał na terenie własnego województwa lub dowódcę Wydziału Zabezpieczenia KS MO podczas wykonywania zadań na terenie kraju. Bezpośrednie podporządkowanie plutonu specjalnego komendantowi wojewódzkiemu MO,

Zarządzenie organizacyjne nr 072/Org. Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 18 marca 1986 r. w sprawie utworzenia Plutonu Specjalnego w Zmotoryzowanym Odwodzie Milicji Obywatelskiej w Białymstoku.

⁴²² W latach 1980 – 1982 w kraju miało miejsce osiem udanych uprowadzeń samolotów oraz dwanaście usiłowań, które zostały udaremnione.

⁴²³ K. Jałoszyński, *Współczesny wymiar antyterroryzmu...*, s. 151.

⁴²⁴ Tamże.

specjalistyczne szkolenie, samodzielny magazyn sprzętu i uzbrojenia, powodowały, że jednostka ta funkcjonowała niejako poza strukturą ZOMO⁴²⁵.

Zmiany społeczno – polityczne, jakie miały miejsce w Polsce na przełomie lat 80. i 90. spowodowały również reformę pododdziałów specjalnych milicji. Ustawą z 6 kwietnia 1990 roku o *Policji* utworzono pododdziały antyterrorystyczne. W 1990 r. Wydział Zabezpieczenia KSMO został przemianowany na Wydział Antyterrorystyczny KSP, a w 2000 r., podobnie jak Kompanie Antyterrorystyczne Oddziałów Prewencji, na Samodzielny Pododdział Antyterrorystyczny Policji w Warszawie. Z kolei w miejsce plutonów specjalnych powołano kompanie antyterrorystyczne, które w 2000 r. przemianowano na Samodzielne Pododdziały Antyterrorystyczne Policji (SPAP). Przy Komisariacie Policji Warszawa-Okęcie utworzono Samodzielny Pluton Antyterrorystyczny, rozwiązany w 2003 r.

Ostatnia akcja Zmotoryzowanych Odwodów Milicji Obywatelskiej, pod kryptonim „Veto 2” odbyła się w lipcu 1989 r. Rozproszono wówczas grupę demonstrantów, która protestowała na ulicach Warszawy przeciwko kandydaturze gen. Wojciecha Jaruzelskiego na prezydenta państwa. Dwa miesiące później, rozporządzeniem ministra spraw wewnętrznych z 29 sierpnia 1989 r. rozwiązano ZOMO. W ich miejsce powołano Oddziały Prewencji Milicji Obywatelskiej, przemianowane później na Oddziały Prewencji Policji⁴²⁶.

Z punktu widzenia podejmowanej problematyki istotne miejsce zajmuje kwestia dotycząca pododdziałów o charakterze samoobronnym. Powstanie latem 1944 r. i utrwalanie władzy ludowej w Polsce stanowiło skomplikowany proces, który trwał w poszczególnych regionach kraju miesiące, a nawet lata. W procesie tym, podobnie jak w każdej rewolucji społecznej, wystąpił mniej lub bardziej żywiołowy, ale istotnie wspomagający rewolucję ruch samoobrony ludności. Ruch ten miał miejsce tam, gdzie występowało zagrożenie bezpieczeństwa i porządku publicznego, spowodowane m.in. toczącymi się działaniami wojennymi⁴²⁷. Koncepcja powołania jednolitej ochotniczej organizacji celem wzmocnienia organów Milicji Obywatelskiej i bezpieczeństwa publicznego została wyrażona już w grudniu 1945 r. podczas I zjazdu Polskiej Partii Robotniczej. W efekcie w dniu 21 lutego 1946 r. Rada Ministrów uchwala⁴²⁸ zobowiązała ministra bezpieczeństwa publicznego do zorganizowania przy MO Oddziałów Ochotniczej Rezerwy Milicji Obywatelskiej. Należy podkreślić, że w uchwale użyto dwóch nazw dla określenia nowopowstałej formacji: Ochotnicza Rezerwa Milicji Obywatelskiej (ORMO) i Ochotnicze Oddziały Rezerwy Milicji Obywatelskiej (OORMO). Przy czym przyjęła się pierwsza nazwa. Potrzebę powołanie ORMO uzasadniano „[...] koniecznością wzmocnienia walki z bandytyzmem, rabunkami i innego rodzaju przestępstwami oraz wzmocnieniem ochrony spokoju i porządku publicznego”⁴²⁹. Na podstawie cytowanej uchwały minister bezpieczeństwa publicznego wydał zarządzenie regulujące organizację ORMO⁴³⁰. Zgodnie z zarządzeniem zadaniem ORMO było wzmocnienie szeregów Milicji Obywatelskiej przy zwalczaniu bandytyzmu, rabunków i przestępstw, udzielanie pomocy organom MO w utrzymaniu porządku

⁴²⁵ Kopalnia „Wujek”. Uzasadnienie wyroku w procesie dotyczącym pacyfikacji śląskich kopalń, cz. I, na <http://www.Prawy.pl>, dostęp: 22.09.2011 r.

⁴²⁶ Twórcą nazwy Oddziały Prewencji jest insp. Stanisław Jałoszyński, w 1990 r. Dyrektor Biura Prewencji KGP.

⁴²⁷ Szerzej: J. Pytel, *Ochotnicza Rezerwa Milicji Obywatelskiej w latach 1946-1948*, MSW, Warszawa 1979, s. 22 – 45.

⁴²⁸ Uchwała Rady Ministrów z dnia 21 lutego 1946 r. o powołaniu do życia Ochotniczych Oddziałów Rezerwy Milicji Obywatelskiej, [w:] *Ochotnicza Rezerwa Milicji Obywatelskiej*, „Wydawnictwo KGMO”, Warszawa 1946, s. 3.

⁴²⁹ Tamże.

⁴³⁰ Zarządzenie Ministra Bezpieczeństwa Publicznego z dnia 22 lutego 1946 r. o utworzeniu Ochotniczych Oddziałów Rezerwy Milicji Obywatelskiej (ORMO), [w:] *Ochotnicza Rezerwa Milicji...*, s. 5 – 7.

publicznego oraz w obronie i utrwalaniu ustroju demokratycznego, jak również uzupełnianie szeregów Milicji Obywatelskiej. Już w pierwszomajowych pochodach 1946 roku na ulicach wielu miast maszerowały zwarte, z bronią na ramieniu oddziały ORMO⁴³¹.

Szczegółowe zasady organizacji oddziałów ORMO zostały określone w rozkazie nr 187 Komendanta Głównego MO z dnia 17 września 1946 roku⁴³². Rozkazem oddziały ORMO zorganizowano na wzór wojskowy. Najmniejszą jednostką była drużyna, której skład wynosił co najmniej siedmiu członków. Trzy bądź cztery drużyny tworzyły pluton, natomiast 3 – 4 plutony składały się na kompanię. Największą strukturę organizacyjną stanowił batalion, w skład którego wchodziły 3 – 4 kompanie. Przy Komendzie Głównej MO zorganizowano Inspektorat ORMO na czele z Głównym Inspektorem dla spraw ORMO, który podlegał bezpośrednio Komendantowi Głównemu MO. Ponadto wprowadzono trzy stany alarmowe: pogotowia, czujności i ostrej gotowości. W stanie pogotowia zadaniem jednostki i poszczególnych członków ORMO było przebywanie w miejscu oznaczonym instrukcją względnie zarządzeniem właściwego komendanta MO w celu jak najszybszego użycia lub skierowania w miejsce użycia. W stanie czujności jednostka była zobowiązana dodatkowo do ubezpieczenia posterunkami i patrolami swojego miejsca postoju. Natomiast w stanie ostrej gotowości jednostki ORMO miały przebywać w miejscach alarmowych jednostki, być uzbrojone i ubezpieczone, a członkowie nie mogli się rozbiierać i układać do snu. Na dzień 1 września 1947 r. członkowie ORMO byli zorganizowani w 171 batalionach, 718 kompaniach, 2646 plutonach i 8300 drużynach⁴³³.

Publiczna krytyka organów bezpieczeństwa, jaka pojawiła się w 1954 r., wpłynęła m.in. na zmniejszenie aktywności działania ORMO. Dążąc do ożywienia organizacji, minister spraw wewnętrznych w listopadzie 1955 r. wydał statut ORMO⁴³⁴, który zniósł podział na drużyny, plutony, kompanie i bataliony wprowadzając jednostki, drużyny i placówki. Rok później zlikwidowano Główny Inspektorat ORMO i inspektoraty w komendach wojewódzkich, co według ekspertów przyczyniło się do chwilowego osłabienia organizacji. Od roku 1960 można zaobserwować ponowny rozwój ORMO. Wzrostowi liczby członków towarzyszył rozkwit form i metod działania. Oprócz rozwoju samodzielnych placówek ORMO i powstania licznych jednostek w zakładach pracy, rozpoczęły działalność grupy specjalistyczne, w tym oddziały zwarte, których stan wahał się w granicach około 30% wszystkich członków ORMO⁴³⁵.

Ustawowe umocowanie ORMO otrzymało w 1967 r. W dniu 13 czerwca Sejm PRL przyjął ustawę o *Ochotniczej Rezerwie Milicji Obywatelskiej*⁴³⁶, na podstawie której zarządzeniem minister spraw wewnętrznych⁴³⁷ nadał statut ORMO. Zgodnie z ustawą na szczeblu województwa powołano społeczne władze ORMO w postaci społecznych komitetów, które miały swoje odpowiedniki w miastach, dzielnicach i gminach. Podstawowe ognia organizacji stanowiły jednostki terenowe w miastach, dzielnicach, osiedlach, gminach czy na wsiach. Ważną rolę odgrywały także zakładowe jednostki ORMO, których członkowie wykonywali również działania prewencyjno – wychowawcze i ochronne. Część sprawnych fizycznie i odpowiednio przygotowanych ormowców tworzyło oddziały zwarte,

⁴³¹ Zob. J. Pytel, *Organizacja i działalność Ochotniczej Rezerwy Milicji Obywatelskiej w latach 1946 – 1983*, [w:] *Studia z dziejów organów resortu spraw wewnętrznych*, ASW, z. 6, s. 10.

⁴³² Zob. tamże, s. 396 – 404.

⁴³³ Tamże, s. 237 – 238.

⁴³⁴ DzUz MSW z 1955 r., nr 7, poz. 48.

⁴³⁵ J. Pytel, *Organizacja i działalność Ochotniczej...*, s. 37.

⁴³⁶ Ustawa z dnia 13 czerwca 1967 r. o *Ochotniczej Rezerwie Milicji Obywatelskiej*, DzU z 1967 r., nr 23, poz. 108.

⁴³⁷ Zarządzenie Minister Spraw Wewnętrznych z dnia 15 lipca 1967 r. o *nadaniu statutu Ochotniczej Rezerwy Milicji Obywatelskiej*, MP z 1967 r., nr 45, poz. 227.

zorganizowane w celu przeciwdziałania próbom poważnego naruszenia toku produkcji w zakładzie pracy oraz ładu i porządku publicznego w jego najbliższej okolicy⁴³⁸.

Na początku lat 80. XX wieku tworzono również Nieetatowe Oddziały Milicji Obywatelskiej (NOMO) oraz Rezerwowe Oddziały Milicji Obywatelskiej (ROMO). Nieetatowe Oddziały Milicji Obywatelskiej stanowiły formacje pomocnicze Zmotoryzowanych Odwodów Milicji Obywatelskiej i były powoływane doraźnie z funkcjonariuszy terenowych jednostek Milicji Obywatelskiej⁴³⁹. Z kolei Rezerwowe Oddziały Milicji Obywatelskiej formowano podczas stanu wojennego. Oddziały ROMO były tworzone przez Wojewódzkie Urzędy Spraw Wewnętrznych. W ich skład wchodził przede wszystkim żołnierze rezerwy Wojsk Ochrony Pogranicza, jednostek wojskowych podległych MSW oraz żołnierze Ludowego Wojska Polskiego, powoływani na podstawie kart mobilizacyjnych do czasowego przeszkolenia w milicji. Niekiedy wcielenie do oddziałów ROMO było formą represji wobec osób przeciwnych panującym wówczas warunkom. Dowódcami tych oddziałów byli funkcjonariusze Milicji Obywatelskiej, czasowo do nich oddelegowywani. Podstawową jednostką organizacyjną była kompania, przy czym czasami tworzono również bataliony. Funkcjonariusze ROMO pełnili służbę patrolową w większych miastach, a także służbę na punktach blokadowych i kontrolnych na drogach. Próby kierowania ich przeciw demonstrującym na ulicach cywilom często kończyły się dezercją, z uwagi na bardzo słabe wykształcenie i wyposażenie. Ostatecznie oddziały ROMO rozwiązano po zakończeniu stanu wojennego w 1983 roku.

Milicja Obywatelska, wykonując ustawowe zadania w zakresie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego miała również obowiązek zapewnienia porządku publicznego w warunkach katastrof naturalnych, awarii technicznych oraz epidemii. Warto zauważyć, że jeszcze w czasie kształtowania się struktur MO w 1945 r. pojawiły się pierwsze zapisy dotyczące zadań milicji w czasie klęsk żywiołowych. Już 11 marca 1945 r. KW MO w Kielcach wydała zalecenia dotyczące m.in. zadań milicji na terenach zagrożonych powodzią⁴⁴⁰. Z kolei okólnikiem Nr 65 Komendanta Głównego Milicji Obywatelskiej z 7 marca 1946 r. zobowiązano milicję do udziału w Komitetach Przeciwpowodziowych. W latach 50. w *Regulaminie o zakresie działania i organizacji pracy Międzygromadzkiego Posterunku MO*, stanowiącym załącznik do Rozkazu Nr 7/55 Komendanta Głównego Milicji Obywatelskiej z 21 kwietnia 1955 r., podrozdział H rozdziału IV zatytułowano *Postępowanie posterunkowego w wypadkach szczególnych*. Do szczególnych zagrożeń zaliczono klęski żywiołowe w postaci: powodzi, pożaru, huraganu, zasp oraz epidemii ludzi bądź zwierząt. Podstawowym obowiązkiem posterunkowego było okazywanie pomocy gromadzkiej radzie narodowej w organizowaniu akcji ratunkowej, ochrona życia i mienia obywateli oraz ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego. Realizacja wymienionego obowiązku miała nastąpić m.in. poprzez:

- interesowanie się, w okresie poprzedzającym zagrożenie, stanem przygotowania sprzętu ratunkowego, a w przypadku stwierdzenia uchybień powiadomienie przewodniczącego gromadzkiej rady narodowej;
- udział w organizowaniu ewakuacji obywateli oraz ich mienia;
- sprawowanie nadzoru, w okresie zimowym, nad realizacją uchwał gromadzkiej rady narodowej w zakresie organizowania pieszych i kołowych przepraw przez zamrznięte rzeki, jeziora i inne zbiorniki wodne;

⁴³⁸ J. Pytel, *Organizacja i działalność Ochotniczej...*, s. 43.

⁴³⁹ Można stwierdzić, że obecnie rolę NOMO pełnią Nieetatowe Oddziały Prewencji Policji (NOP) i Nieetatowe Pododdziały Prewencji Policji (NPP), które są organizowane do wykonywania zadań oddziałów prewencji Policji i samodzielnych pododdziałów prewencji Policji.

⁴⁴⁰ Z. Jakubowski, *Milicja Obywatelska 1944 – 1948*, PWN, Warszawa 1988, s. 470 – 471.

- organizowanie pomocy dla zaskoczonych klęską żywiołową ludności poza miejscami zaludnionymi;
- współdziałanie z władzami nadzoru sanitarnego w przypadku wybuchu epidemii;
- poinformowanie gromadzkiej straży pożarnej o powstałym pożarze oraz organizowanie akcji ratunkowej do czasu przybycia straży pożarnej⁴⁴¹.

Działania Milicji Obywatelskiej w czasie akcji ratowniczych związanych z likwidacją skutków katastrofy czy awarii polegały także na niesieniu pomocy poszkodowanym oraz udzielaniu pomocy organom organizującym i kierującym akcjami ratowniczymi. Czynności ratownicze obejmowały także wykonywanie zadań przez pojedynczych funkcjonariuszy oraz jednostki MO bezpośrednio po zdarzeniu na miejscu katastrofy. Czynności podejmowane przez milicję w czasie akcji obejmowały:

- powiadomienie o zdarzeniu zainteresowane podmioty;
- wstępne rozpoznanie miejsca i zdarzenia;
- alarmowanie i wstępne organizowanie bezpośrednio po zdarzeniu sił i środków niezbędnych do prowadzenia akcji ratowniczej;
- kierowanie na miejscu zdarzenia akcją ratowniczą do czasu objęcia kierownictwa przez uprawnione podmioty;
- udział milicjantów w bezpośrednich działaniach ratowniczych w przypadku niedostatecznej ilości właściwych sił ratowniczych;
- udzielanie pomocy podmiotom organizującym akcję ratowniczą, polegającą np. na udostępnianiu środków łączności i transportu;
- zbieranie, na zlecenie kierownictwa akcji, informacji o osobach poszkodowanych⁴⁴².

W sytuacji, w której akcja ratownicza nie została jeszcze zorganizowana, a rozmiar zdarzenia wymagał jej zorganizowania, komendant powiatowy MO był zobowiązany do podjęcia działań mających na celu uruchomienie akcji ratowniczej i kierowania nią do czasu objęcia kierownictwa przez właściwe organy. Wszczynając akcję ratowniczą, obowiązkiem dyżurnego KPMO było powiadomienie o zdarzeniu te zakłady, instytucje oraz osoby, które ze względu na rozmiar i rodzaj zdarzenia powinny podjąć działania ratownicze bądź winny być obecne na miejscu zdarzenia. W przypadku, kiedy kierownictwo akcji ratowniczej nie dysponowało własnymi siłami i środkami, funkcjonariusze MO, którzy pierwsi przybyli na miejsce zdarzenia lub specjalnie w tym celu zorganizowane patrole miały obowiązek prowadzić rozpoznanie. Do zadań patrolu rozpoznawczego przede wszystkim należało: zwracanie uwagi na miejsca skupisk rannych oczekujących pomocy, miejsca w których znajdowali się zabici, stan ulic oraz na miejsca zagrożone katastrofą, wymagające oznakowania, ogrodzenia lub wystawienia posterunków ochronnych. Z kolei w sytuacjach szczególnych milicjanci mogli być zaangażowani do bezpośrednich działań ratowniczych, tj. do poszukiwania i wynoszenia poszkodowanych, odgruzowania zasypanych lub podnoszenia przedmiotów, części konstrukcji bądź pojazdów, udzielania pierwszej pomocy przedlekarskiej oraz przeszukiwania terenu. Podczas akcji ratowniczych na terenach trudno dostępnych jednostki organizacyjne MO mogły udzielać pomocy kierownictwu akcji polegającej na udostępnianiu pomieszczeń na siedzibę zespołu kierującego akcją czy też udostępnianiu środków łączności przewodowej i radiowej oraz pojazdów służbowych. Pomoc Milicji Obywatelskiej w trakcie katastrofy sprowadzała się również do udzielania informacji o skutkach zdarzenia. Do udzielania takich informacji uprawniony był dowódca sił milicyjnych biorących udział w działaniach ratowniczych lub wyznaczony przez niego

⁴⁴¹ *Regulamin o zakresie działania i organizacji pracy Międzygromadzkiego Posterunku MO* stanowiący załącznik do Rozkazu Nr 7/55 Komendanta Głównego Milicji Obywatelskiej z dnia 21 kwietnia 1955 r., § 29.

⁴⁴² B. Niemiec, *Działalność MO w czasie katastrof, klęsk żywiołowych i epidemii*, Departament Szkolenia i Doskonalenia Zawodowego MSW, Warszawa 1973, s. 18.

funkcjonariusz, natomiast w jednostce MO – jej kierownik bądź dyżurny. Ponadto, gdy zachodziła potrzeba udzielenia informacji większej grupie osób, można było zorganizować w komendzie punkt informacyjny.

Drugą grupę zadań realizowanych przez Milicję Obywatelską podczas akcji ratowniczych stanowiły przedsięwzięcia porządkowe, polegające na: zorganizowaniu posterunków i patroli, których zadaniem było izolowanie rejonu akcji, organizacji i kontroli ruchu drogowego, ochronie mienia oraz zabezpieczenia ewakuacji ludności.

Izolowanie rejonu akcji ratowniczej polegało na wystawianiu posterunków i organizowaniu patroli zapewniających kontrolę wszystkich osób i pojazdów wchodzących lub wjeżdżających na teren izolowany lub z niego wychodzących i wyjeżdżających. Jeżeli zdarzenie miało miejsce na terenie zamkniętym, np. w zakładzie pracy, funkcje te spełniał istniejący system zabezpieczenia zakładu, wzmocniony ewentualnie innymi siłami, np. funkcjonariuszami ORMO. Odizolowanie terenu akcji ratowniczej, w zależności od rodzaju i zasięgu zdarzenia, mogło być zrealizowane przez wystawienie kilku posterunków i patroli, otoczenie rejonu łańcuchem posterunków lub przez wystawienie kordonu milicyjnego. Do zadań milicjantów pełniących służbę na posterunkach bądź w patrolach izolujących rejon akcji ratowniczej należało:

- zatrzymywanie osób i pojazdów zmierzających do rejonu izolowanego;
- zapewnienie swobody przejazdu ekipom ratowniczym⁴⁴³;
- obserwowanie rejonu akcji i podejmowanie interwencji w przypadku naruszenia prawa;
- zapobieganie tworzeniu się zbiegowisk i wybuchowi paniki;
- informowanie zainteresowanych ekip ratowniczych o rozmieszczeniu punktów medycznych, stanowisk dowodzenia, etc⁴⁴⁴.

W związku z tym ruch pojazdów i pieszych wewnątrz rejonu akcji nadzorowany był przez milicjantów pełniących służbę na posterunkach i w patrolach. Z kolei za organizację i regulację ruchu drogowego na terenach przyległych do rejonu akcji ratowniczej, tj. na zewnątrz łańcucha posterunków izolujących, odpowiedzialna była właściwa miejscowo KPMO. Zadania realizowane przez KPMO w tym obszarze sprowadzały się m.in. do:

- zorganizowania objazdów oraz wystawienia posterunków regulacji ruchu;
- zabezpieczenia tras dojazdowych do rejonu akcji dla ekip ratowniczych;
- wydzielenie i zabezpieczenie oddzielnych tras dla pojazdów zdążających do rejonu akcji i dla pojazdów ewakuujących osoby poszkodowane i ich mienie;
- organizowanie parkingów dla pojazdów dowożących siły i środki oraz pojazdów przedstawicieli władz i urzędów przybyłych w rejon akcji;
- pilotowanie pojazdów ekip ratowniczych⁴⁴⁵.

Funkcjonariusze MO pełniący służbę w rejonie akcji ratowniczej zobowiązani byli również do ochrony znajdującego się tam mienia. Wskazane było zorganizowanie służby patrolowej oraz wystawienie posterunków w miejscach, w których znajdowało się mienie. Ponadto do zadań patroli i posterunków należało zapewnienie porządku w miejscach pracy ekip ratowniczych⁴⁴⁶ oraz rozpoznanie terenu akcji i zapobieganie panice.

Ważnym zadaniem realizowanym przez funkcjonariuszy MO w warunkach katastrofy było zabezpieczenie ewakuacji ludności poprzez zorganizowanie służby posterunków i patroli oraz asystowanie organom przeprowadzającym ewakuację,

⁴⁴³ Jeżeli nie został ustalony system przepustowy, decyzje dotyczące wpuszczania osób i pojazdów do rejonu akcji ratowniczej podejmował funkcjonariusz MO samodzielnie lub kierując się wytycznymi bezpośrednich przełożonych.

⁴⁴⁴ B. Niemiec, *Działalność MO...*, s. 23 – 24.

⁴⁴⁵ Tamże, s. 25 – 26.

⁴⁴⁶ Tj. w punktach sanitarnych, punktach czasowego grupowania zwłok, punktach ewakuacji ludności, etc.

w przypadku jeżeli istniała konieczność wymuszenia podporządkowania się decyzjom. Podobnie jak podczas ochrony mienia rolę posterunków i patroli było zapewnienie porządku i zapobieganie panice podczas grupowania ludzi w punktach ewakuacyjnych i w trakcie organizowania transportu ewakuowanych. Ponadto zabezpieczenie ewakuacji obejmowało nadzór nad porządkiem w miejscach czasowego przebywania ewakuowanych oraz zapewnienie ochrony pozostawionego mienia i budynków.

Ważną kwestię stanowiła również organizacja działania Milicji Obywatelskiej w warunkach radioaktywnego skażenia terenu i skażenia substancjami toksycznymi. W pierwszym przypadku rola funkcjonariuszy MO, którzy znaleźli się w rejonie zdarzenia do czasu przybycia personelu służby radiologicznej i zorganizowania fachowego kierownictwa akcją, ograniczała się do usunięcia ludzi z zagrożonego terenu oraz prowizorycznego oznakowania terenu wokół miejsca zdarzenia. W celu odizolowania terenu akcji należało zorganizować łańcuch posterunków, które powinny być wystawione poza granicą występowania skażeń. Jednocześnie należało ograniczyć do minimum liczbę posterunków i patroli znajdujących się wewnątrz terenu odizolowanego. Udział milicjantów w bezpośrednich działaniach ratowniczych był możliwy tylko w przypadku, gdy zachodziła konieczność natychmiastowego usunięcia uszkodzonych, a na miejscu zdarzenia nie było jeszcze jednostek ratowniczych wyposażonych w odzież ochronną. Przy czym biorący udział w bezpośrednich działaniach milicjanci musieli być wyposażeni w maski przeciwgazowe i odzież ochronną.

Kwestie dotyczące zasad zwalczania skutków wypadków związanych z przewozem substancji toksycznych w komunikacji lądowej zawarto w uchwale Nr 60/70 Rady Ministrów z dnia 6 maja 1970 r. Na ministra spraw wewnętrznych (we współdziałaniu z ministrami komunikacji i przemysłu chemicznego) nałożono obowiązek organizowania akcji w tego typu wypadkach. Bezpośrednim organizatorem akcji ratowniczej był komendant powiatowy MO, działający w imieniu przewodniczącego prezydium powiatowej rady narodowej właściwej ze względu na miejsce wypadku, który sprawował funkcję koordynatora akcji ratowniczej. Do zadań komendanta MO należało uruchomienie sił i środków niezbędnych do prowadzenia działań ratowniczych oraz zorganizowanie współpracy między podmiotami biorącymi udział w akcji. Wprowadzono również dwustopniowy system alarmowania dla sił przewidzianych do udziału w działaniach na miejscu zdarzenia. Pierwszym stopniem był stan pogotowia, który polegał na osiągnięciu gotowości do działań. Natomiast drugim stopniem był stan alarmowy, w którym następowało uruchomienie przygotowanych sił i środków. Decyzję o wprowadzeniu stopnia drugiego podejmował komendant powiatowy MO, w miarę możliwości po uzgodnieniu z koordynatorem akcji.

Podjmując problematykę działania Milicji Obywatelskiej w sytuacjach kryzysowych należy przybliżyć także kwestie dotyczące organizacji działań podczas powodzi i epidemii. W przypadku powodzi kierowanie działaniami odbywało się na poziomie komendy powiatowej MO. Obowiązkiem komendanta powiatowego było, od chwili wystąpienia zjawisk sygnalizujących niebezpieczeństwo, nawiązanie i utrzymywanie kontaktów z właściwym komitetem przeciwpowodziowym w celu zapewnienia dopływu informacji. Z chwilą ogłoszenia stanu pogotowia powodziowego bądź alarmu powodziowego w jednostkach organizacyjnych MO zarządzano pogotowie dla sił MO oraz określano zadania dla tych jednostek, które znajdowały się na terenach, na których wprowadzono stan alarmowy. Milicja Obywatelska prawidłowe kierowanie działalnością swoich sił w akcji przeciwpowodziowej uzależniała od rozpoznania rejonu zagrożonego powodzią. Celem rozpoznania było:

- określenie terenów zalanych oraz zagrożonych zalaniem;
- określenie zalanych oraz zagrożonych zalaniem ciągów komunikacyjnych i wyznaczenie zastępczych tras;

- wyznaczenie miejsc dla stacjonowania odwodów milicyjnych;
- określenie jednostek MO potrzebujących pomocy w związku z sytuacją powodziową;
- ustalenie schematu organizacji łączności;
- ocena stopnia zagrożenia w rejonie działania.

Ważnym czynnikiem decydującym o skuteczności działania w warunkach powodzi było współdziałanie w ramach komitetu przeciwpowodziowego z jednostkami Wojska Polskiego, straży pożarnej, Państwowej Inspekcji Sanitarnej, okręgowymi zarządami wodnymi, Ligą Obrony Kraju, Polskim Czerwonym Krzyżem oraz innymi podmiotami zaangażowanymi w działania ratownicze. Współdziałanie polegało m.in. na: wspólnej lustracji zagrożonych terenów, wymianie informacji zdobytych w trakcie rozpoznania, wspólnym patrolowaniu terenów zalanych bądź zagrożonych zalaniem, wspomaganiu się w czasie prowadzenia ewakuacji oraz korzystaniu ze sprzętu technicznego, a w szczególności środków pływających⁴⁴⁷.

Zadania przewidziane do realizacji przez jednostki organizacyjne MO po ogłoszeniu alarmu epidemiologicznego wynikały z planów działania na wypadek epidemii. W przeciwieństwie do powodzi, kierowanie działaniami milicyjnymi po ogłoszeniu alarmu epidemiologicznego odbywało się na poziomie wojewódzkim. Działaniami kierował zastępca komendanta wojewódzkiego MO za pośrednictwem naczelników wydziałów: prewencji, ruchu drogowego oraz ogólnego. Jednostki organizacyjne MO, znajdujące się na terenie objętym epidemią oraz jednostki organizacyjne sąsiednich województw realizowały zadania zlecone⁴⁴⁸ przez komendę wojewódzką MO. Naczelnicy wydziału prewencji i ruchu drogowego wchodził w skład zespołu powołanego do zwalczania epidemii, ustalając formy i zakres pomocy udzielanej organom Państwowej Inspekcji Sanitarnej przez MO oraz organizując działania na terenie objętym akcją. W sytuacjach, które wymagały stałego współdziałania, wyznaczeni oficerowie KWMO delegowani byli do trzech sekcji wchodzących w skład zespołu, mianowicie do: sekcji do spraw współpracy z innymi resortami, sekcji do spraw przeciwepidemicznych oraz do sekcji organizacyjno – administracyjnej. Do realizacji zadań w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego kierowano zarówno funkcjonariuszy umundurowanych, jak i funkcjonariuszy innych pionów, w tym logistycznych. Dodatkowo do działań porządkowych zaangażowani byli członkowie ORMO, z tym że nie mogli oni brać udziału w realizacji takich czynności jak: ochrona obiektów o znaczeniu epidemicznym, asysta milicjanta, ustalenie miejsca pobytu osób podejrzanych o chorobę zakaźną i pilotowanie pojazdów, gdyż czynności te przewidziane były tylko dla funkcjonariuszy MO.

Milicja Obywatelska, podczas katastrof, klęsk żywiołowych oraz epidemii, odgrywała kluczową rolę w obszarze działań porządkowych. Kierownictwo nad całością działań porządkowych w trakcie akcji ratowniczej sprawował komendant powiatowy MO, przy czym jeżeli do działań zostały zaangażowane znaczne siły i środki, kierownictwo mógł przejąć komendant wojewódzki MO lub wyznaczony przez niego oficer KWMO. Zadania komendanta powiatowego MO w przedmiocie kierowania działaniami porządkowymi w czasie akcji ratowniczej zostały określone w instrukcji o działaniach porządkowych, stanowiącej załącznik do rozkazu Nr 9/72 Komendanta Głównego MO z 18 października 1972 r. Liczebność sił i środków kierowanych do działań ustalał komendant kierujący działaniami w zależności od rodzaju zdarzenia, wielkości obszaru, na którym prowadzona była akcja, możliwości kadrowych oraz w oparciu o dane pochodzące z rozpoznania i wnioski dowódców sił MO, jak i kierownictwa akcji ratowniczej. W przypadku konieczności zaangażowania do działań większej liczby sił, wsparcie stanowiły pododdziały ZOMO,

⁴⁴⁷ Szerzej: B. Niemiec, *Działalność MO...*, s. 54 – 56.

⁴⁴⁸ Np. zadania dotyczące ustalenia miejsc pobytu osób podejrzanych o zachorowanie na zwalczaną chorobę.

pododdziały zwarte ORMO oraz pododdziały Wojska Polskiego. W celu zapewnienia współdziałania z kierownictwem akcji ratowniczej do prac w zespole (sztabie) kierującego akcją delegowany był funkcjonariusz MO. Komendant MO odpowiedzialny za działania porządkowe mógł wyznaczyć dowódcę sił milicyjnych, któremu zostali podporządkowani wszyscy funkcjonariusze i pododdziały MO zaangażowane do działań. Do zadań dowódcy sił MO w trakcie akcji ratowniczej należało: analiza i ocena sytuacji z punktu widzenia potrzeb zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego, określenie sił i środków niezbędnych do działań; organizacja i kierowanie działaniami; organizacja łączności, występowanie do kierownika akcji ratowniczej w sprawach dotyczących bezpieczeństwa i porządku publicznego, składanie meldunków z przebiegu działań komendantowi MO, dokumentowanie przebiegu działań w książce wydarzeń i na mapie bądź planie oraz realizowanie innych zadań zleconych przez komendanta MO.

Na potrzeby dowodzenia wyznaczano stanowisko dowodzenia, które usytuowane było w budynku posterunku międzygromadzkiego MO albo w innym obiekcie, znajdującym się w pobliżu stanowiska kierownictwa akcji. Stanowisko dowodzenia mogło być również zorganizowane w namiocie lub w samochodzie, jeżeli działania były prowadzone w terenie otwartym⁴⁴⁹. W celu usprawnienia działania dowódca mógł podzielić teren na odcinki i wyznaczyć dowódców odcinków. Mógł także wyznaczyć dowódców poszczególnych form działań porządkowych, np. dowódcę ochrony mienia, dowódcę łańcucha posterunków, dowódcę służby posterunków i patroli, etc. Funkcjonariusze zaangażowani do działań byli wyposażeni w sprzęt i środki ochrony stosownie do warunków terenowych i atmosferycznych. Podsumowując, skuteczność prowadzonych działań przez MO w warunkach zagrożenia w znacznej mierze zależała od ich organizacji oraz zaopatrzenia materiałowo – technicznego⁴⁵⁰.

Milicja Obywatelska została powołana w drugiej połowie 1944 r., natomiast rozwiązana w pierwszej połowie 1990 r. Była zatem 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 zniósła panujący przez prawie pół wieku porządek, którego Milicja Obywatelska była jednym z gwarantów.

W ogólnym systemie bezpieczeństwa państwa 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 posiadanie zwartych jednostek i pododdziałów manewrowych stanowiących odwoły, jak również silne powiązanie z administracją państwową do najniższego szczebla włącznie oraz odpowiednio zorganizowany system dowodzenia, kierowania i powiadamiania oparty na systemie łączności.

4.3. Milicja Obywatelska w stanie wojennym w 1981 r.

Podjmując problematykę dotyczącą doświadczenia Milicji Obywatelskiej w zakresie działania w stanach nadzwyczajnych nie można pominąć kwestii związanych z działaniem tej formacji w stanie wojennym w 1981 r.

Przyjęta z końcem lat 70. XX w. przez elity rządzące taktyka postępowania wobec środowisk opozycyjnych, polegająca między innymi na przekazaniu tej sfery działalności Służbie Bezpieczeństwa, spowodowała, że Milicja Obywatelska w latach 1977 – 1979 rzadko była angażowana do realizacji zadań na rzecz bezpieczeństwa państwa, skupiając się przede

⁴⁴⁹ Tzw. ruchome stanowisko dowodzenia.

⁴⁵⁰ Szerzej: B. Niemiec, *Działalność MO...*, s. 50 – 54.

wszystkim na zwalczaniu przestępczości kryminalnej i naruszeniach porządku publicznego. W 1980 r. władze unikały rozwiązań siłowych podczas organizowanych wówczas strajków. Milicja Obywatelska była stosunkowo bierna, gdyż podstawową rolę w likwidowaniu strajków odgrywała Służba Bezpieczeństwa. Jedyną aktywność Milicji Obywatelskiej dotyczyła organizacji służby, zapewniającej całodobową gotowość do działania. Związane to było z ogłoszeniem w resorcie spraw wewnętrznych stanu podwyższonej gotowości do działań. Ponowna fala strajków w 1980 r. doprowadziła do powołania 16 sierpnia 1980 r. zarządzeniem Nr 031, podpisanym przez ministra spraw wewnętrznych, sztabu kierownictwa operacji „Lato – 80”. Już 17 sierpnia w jednostkach MSW wprowadzono „stan wzmózonej czujności”, a 26 sierpnia „stan pełnej gotowości do działań”. Pierwsza wydana przez ministra spraw wewnętrznych dyrektywa dotyczyła organizacji działania w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego przez prowokacyjną działalność grup antysocjalistycznych i żywiłowych wystąpień, co mogło świadczyć o preferowanych metodach działania. Mimo podejmowanych działań mających na celu rozwiązanie zaostrzającego się konfliktu drogą negocjacji, bez uciekania się do rozwiązań siłowych, nie osiągnięto zadawalającego obie strony kompromisu. W imię konieczności przywrócenia zagrożonego ładu i porządku publicznego władze skierowały na ulice funkcjonariuszy MO, głównie Zmotoryzowane Odwoły Milicji Obywatelskiej, co spotęgowało atmosferę wrogości, z uwagi na charakter zadań przewidzianych do realizacji przez te jednostki. Dla zmanifestowania siły i tym samym wywarcia presji na przeciwniku, MO została po raz pierwszy wykorzystana podczas strajku w Stoczni im. Lenina w Gdańsku w sierpniu 1980 r. Wówczas do działań skierowano 2400 milicjantów, głównie z ZOMO oraz szkół milicyjnych. Demonstracja milicyjnej siły polegała na jawnym przemieszczaniu się pododdziałów milicji wyposażonych w różnorakie środki przymusu bezpośredniego⁴⁵¹.

Jeszcze w sierpniu 1980 r. szef Sztabu Generalnego Wojska Polskiego otrzymał polecenie od Komitetu Obrony Kraju rozpoczęcia prac studyjnych nad wprowadzeniem stanu wojennego ze względu na zewnętrzne zagrożenie bezpieczeństwa państwa, gdyż, jak podkreślono w rozdziale drugim, konstytucje państw socjalistycznych, w tym konstytucja PRL, nie zakładały zagrożenia zewnętrznego. Możliwość wprowadzenia stanu wojennego rozważano na posiedzeniu Biura Politycznego Komitetu Centralnego PZPR, które odbyło się 29 sierpnia 1980 r. Zrezygnowano jednak wówczas z tego pomysłu, gdyż nie widziano możliwości jego realizacji⁴⁵². Problem regulacji prawnych na wypadek zagrożenia bezpieczeństwa państwa ujawnił się wyraźnie w wyniku rozwoju sytuacji w Polsce po sierpniu 1980 r. Narastający kryzys polityczny i gospodarczy oraz zjawisko destabilizacji struktur państwowych zrodziły potrzebę poszukiwania doraźnych rozwiązań prawnych na wypadek pogłębiającego się zagrożenia bezpieczeństwa państwa. W październiku 1980 r. w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Sztabie Generalnym Wojska Polskiego przystąpiono do prac na wypadek czasu „W”. Natomiast w listopadzie na posiedzeniu KOK gen. W. Jaruzelski przedstawił informację dotyczącą przygotowania tzw. zestawu niezbędnych aktów prawnych dotyczących stanu wojennego⁴⁵³. Z początkiem 1981 r. przeprowadzono wspólną grę sztabową MON i MSW, w trakcie której testowano opracowane plany operacyjne. Warto również zaznaczyć, że podczas przygotowań do stanu wojennego resort spraw wewnętrznych nie zapomniał także o zapewnieniu ochrony rodzinom

⁴⁵¹ Szerzej, P. Majer, *Milicja Obywatelska...*, s. 74 – 80.

⁴⁵² Gen. W. Jaruzelski na posiedzeniu Biura Politycznego Komitetu Centralnego Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej stwierdził: „Mówiono tu o ogłoszeniu stanu wyjątkowego – tego nie przewiduje nasza konstytucja. Jest tylko stan wojenny, ale też wprowadzić go nie można, bo jak wyegzekwować rygory, kiedy stanie cały kraj. To nierealne. Trzeba unikać wydawania zarządzeń, które nie mogą być wyegzekwowane” (źródło: Z. Włodek, *Tajne dokumenty Biura Politycznego PZPR a „Solidarność”*, Londyn 1992, s. 87).

⁴⁵³ B. Kopka, G. Majchrzak, *Stan wojenny w dokumentach władz PRL (1980–1983)*, Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni Przeciwko Narodowi Polskiemu, Warszawa 2001, s. 13 - 14.

funkcjonariuszy oraz emerytom i rencistom Milicji Obywatelskiej. „[...] Obrona i ochrona rodzin funkcjonariuszy naszego resortu w przypadku zagrożenia bezpieczeństwa wewnętrznego państwa ma istotny wpływ na mobilność i zdolność bojową jednostek MO i powinna być objęta szczególną troską kierownictw jednostek”⁴⁵⁴. W tym celu zorganizowano m.in. system samoobrony i ochrony rodzinom funkcjonariuszy oraz emerytom i rencistom Milicji Obywatelskiej w miejscu zamieszkania. System ten został oparty o zintegrowany system służb MO na terenie jednostki i zakładał: powoływanie przy jednostkach MO, we współdziałaniu z klubami emerytów i rencistów MO i SB, grup – plutonów w liczbie od 15 do 20 emerytów i ich dowódców spośród emerytów i rencistów; pełnienie służby przez 3 – 5 osobowe patrole w rejonie dyslokacji służb MO, z możliwością włączenia do ich składu patroli MO; udzielanie pomocy patrolom samoobrony przez wzmocnione patrole zmotoryzowane MO, a w razie potrzeby przez plutony alarmowe ZOMO; współdziałanie z patrolami Wojska Polskiego ochraniającymi miejsca zamieszkania kadry wojskowej, a w uzasadnionych przypadkach tworzenie patroli mieszanych. Szczegółowo zostały określone także zasady rozśrodkowania rodzin w wypadku poważnego zagrożenia poza rejonem zamieszkania⁴⁵⁵.

31 października 1981 r. Sejm podjął uchwałę w sprawie pokoju społecznego w kraju, w której wyraził między innymi głębokie zaniepokojenie dalszym pogorszeniem się sytuacji politycznej i gospodarczej, rosnącą falą strajków i innych akcji protestacyjnych. Jednocześnie zapowiedział, że jeżeli powstanie stan wyższej konieczności i zagrożenie bytu narodu, rozpatrzy on propozycje w sprawie wyposażenia rządu w takie ustawowe środki, jakich wymagać będzie sytuacja. Ponieważ sytuacja w kraju nadal ulegała pogorszeniu, Prezydium Sejmu na posiedzeniu w dniu 18 listopada 1981 r. przyjęło oświadczenie, że Sejm gotów będzie rozpatrzyć propozycje wyposażenia rządu we wszelkie ustawowe środki, jakich użycie podyktuje dalszy, w tragicznym kierunku rozwijający się bieg sytuacji. 7 grudnia 1981 r. na mocy decyzji ministra Cz. Kiszcza rozpoczęto ćwiczenia na temat zwalczania grup dywersyjno – rozpoznawczych i zebrania doświadczeń dla celów szkoleniowych i organizacyjnych. Faktyczna mobilizacja objęła, według ocen dokonanych *ex post* przez MSW, 80 000 żołnierzy, 49000 rezerwistów MO oraz 249 000 funkcjonariuszy resortu. Gwałtowna eskalacja zagrożenia bezpieczeństwa państwa sprawiła, że Rada Państwa uchwałą z 12 grudnia 1981 r. wprowadziła z dniem 13 grudnia tegoż roku stan wojenny na całym terytorium Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Jednocześnie 12 grudnia Rada Państwa wydała cztery dekrety⁴⁵⁶. Natomiast dopiero 25 stycznia 1982 r. sejm PRL, uchwalając *Ustawę o szczególnej regulacji prawnej w okresie stanu wojennego*⁴⁵⁷, zatwierdził dekrety Rady Państwa z 12 grudnia 1981 r.⁴⁵⁸. W tym miejscu warto zaznaczyć, że rozkaz inicjujący

⁴⁵⁴ Notatka służbowa zastępcy dyrektora Biura Prewencji Komendy Głównej MO mjr. R. Podziarka w sprawie samoobrony i ochrony rodzin funkcjonariuszy, emerytów i rencistów MO i SB w miejscu zamieszkania z dnia 2 sierpnia 1981 r.

⁴⁵⁵ Tamże.

⁴⁵⁶ 16 marca 2011 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 marca 2011 r. - sygn. akt K 35/08), że dekrety z dnia 12 grudnia 1981 r. o stanie wojennym oraz o postępowaniach szczególnych w sprawach o przestępstwa i wykroczenia w czasie obowiązywania stanu wojennego są niezgodne z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w związku z art. 31 ust. 1 Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalonej przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. oraz z art. 15 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, otwartego do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (DzU z 1977 r. Nr 38, poz. 167). Ponadto na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym umorzył postępowanie w zakresie badania zgodności ustawy z dnia 25 stycznia 1982 r. o szczególnej regulacji prawnej w okresie stanu wojennego.

⁴⁵⁷ DzU z 1982 r., nr 3, poz. 18.

⁴⁵⁸ Na tym samym posiedzeniu Sejm podjął uchwałę, która między innymi stanowiła: „Sejm stwierdza, że rozwój sytuacji w Polsce przed 13 grudnia 1981 r. groził krajowi najwyższym niebezpieczeństwem. Wrocie socjalizmowi siły anarchii i destrukcji godziły w zasady ustrojowe i podstawowe instytucje Polskiej

akcję o kryptonimie „Synchronizacja”, tj. rozpoczęcie działań resortu spraw wewnętrznych w ramach operacji wprowadzenia stanu wojennego, został przekazany do komendantów wojewódzkich MO już dziewięć godzin przed posiedzeniem Rady Państwa, która formalnie wprowadziła stan wojenny. Jako pierwszy o 15.48 otrzymał go komendant wojewódzki MO w Katowicach płk Jerzy Gruba. 12 grudnia 1981 r. o godz. 23.30 rozpoczęto operację pod kryptonimem „Azalia”, polegającą na zajęciu wspólnie z żołnierzami Wojska Polskiego obiektów Polskiego Radia i Telewizji oraz zablokowaniu środków łączności. Natomiast o północy miała rozpocząć się operacja „Jodła”, mająca na celu internowanie wytypowanych osób, która faktycznie zaczęła się jeszcze przed godz. 24.00. Szyfrogram z hasłem „Synchronizacja” dotyczył też rozpoczęcia operacji „Troska”, związanej z gotowością do realizacji planu ochrony i obrony rodzin funkcjonariuszy⁴⁵⁹.

Po północy, 13 grudnia 1981 r. do komendantów wojewódzkich MO i komendantów szkół resortowych w Szczytnie, Pile i Słupsku minister spraw wewnętrznych przesłał szyfrogram z rozkazem przystąpienia o godz. 6.00 do kolejnych etapów związanych z wprowadzeniem stanu wojennego, tj. do realizacji operacji:

- „Bryza”, mającej na celu wzmocnienie gminnych posterunków MO członkami ORMO;
- „Gwarek”, której celem było wstrzymanie wyjazdów prywatnych za granicę i ograniczenie wyjazdów służbowych;
- „Hajduk” polegającej na ograniczeniu swobody działania personelu placówek dyplomatycznych i konsularnych państw kapitalistycznych w PRL;
- „Hala” związanej z uniemożliwieniem obywatelom polski wejścia do wymienionych wyżej placówek;
- „Enigma” prowadzącej do zaostrzenia kontroli wykorzystania urządzeń poligraficznych i środków łączności w instytucjach;
- „Lokata”, której celem było wycofanie broni palnej od osób, w stosunku do których były zastrzeżenia oraz wydanie broni wytypowanym aktywistom partyjnym;
- „Hamulec”, prowadzącej do ograniczenia działalności korespondentów z krajów kapitalistycznych;
- „Kadet”, mającej na celu ograniczenie automatycznego ruchu telefonicznego, teleksowego i telegraficznego⁴⁶⁰.

Milicja Obywatelska wraz z innymi służbami resortu spraw wewnętrznych oraz Ministerstwa Obrony Narodowej i Ministerstwa Sprawiedliwości uczestniczyła ponadto m.in. w operacjach:

- „Trapez”, polegającej na opanowaniu kluczowych budynków w państwie;
- „Jodła”, której celem było internowanie wytypowanych osób;
- „Klon”, podczas której prowadzono rozmowy ostrzegawcze z osobami, które w ocenie Służby Bezpieczeństwa prowadziły działalność antypaństwową;
- „Malwa”, mającej na celu opanowanie 320 stacji radiowych i telewizyjnych;
- „Ramzes”, zmierzającej do wytypowania dziennikarzy i techników radiowych i telewizyjnych lojalnych wobec władzy.

Rzeczypospolitej Ludowej, podważały jej sojusze, paraliżowały gospodarkę narodową i życie publiczne. (...) Ocalenie państwa stało się w tej sytuacji niemożliwe bez zastosowania środków nadzwyczajnych, których zarówno Sejm, jak i rząd pragnęły uniknąć. Szybko postępujący wzrost zagrożenia bezpieczeństwa państwa sprawił, że Rada Państwa musiała wprowadzić stan wojenny”.

⁴⁵⁹ B. Kopka, G. Majchrzak, *Stan wojenny w dokumentach...*, s. 14.

⁴⁶⁰ Tamże.

W styczniu 1982 r. rozpoczęto proces przemieszczania sił i środków MO do jednostek macierzystych. Zakładano, że do 17 stycznia wszystkie siły i środki, poza szkołami ze Ślupska i Szczytna, znajdują się w jednostkach macierzystych⁴⁶¹.

W rozdziale trzecim *Dekretu o stanie wojennym* zatytułowanym „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”⁴⁶². W związku z tym na ulicach miast pojawiły się wspólne patrole milicji i wojska, czołgi, transportery opancerzone oraz wozy bojowe. Użycie oddziałów i pododdziałów zwartych MO mogło nastąpić na podstawie decyzji komendanta wojewódzkiego Milicji Obywatelskiej po uprzednim uzyskaniu zgody przewodniczącego Wojewódzkiego Komitetu Obrony. Szczegółowe zasady i tryb użycia pododdziałów zwartych oraz użycia środków przymusu bezpośredniego w wypadkach nadzwyczajnych określał minister spraw wewnętrznych. Mógł on również zarządzić wyposażenie członków ORMO w środki przymusu bezpośredniego, a w uzasadnionych przypadkach również w broń palną. Ponadto w czasie obowiązywania stanu wojennego uchwałą Nr 262 Rady Ministrów z dnia 12 grudnia 1981 roku⁴⁶³ formacje i organizacje powołane do ochrony porządku publicznego lub mienia społecznego (ORMO, Straż Przemysłową, Straż Portową, Straż Ochrony Kolei, Straż Leśną, Straż Bankową, Straż Poczтовую 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. Dodatkowo komendant wojewódzki Milicji Obywatelskiej mógł zarządzić czasowe skoszarowanie osób wchodzących w skład oddziałów i pododdziałów. Jeżeli wymagały tego uzasadnione potrzeby Minister Spraw Wewnętrznych mógł zarządzić stałe lub czasowe wyposażenie członków formacji w broń palną i inne środki przymusu bezpośredniego. Natomiast w czasie prowadzenia przez MO akcji mającej na celu przywrócenie naruszonego porządku publicznego lub zabezpieczenie zagrożonego mienia społecznego dowódcom sił milicyjnych podlegały działające w rejonie formacje ochronne i oddziały i pododdziały, wyposażone, na podstawie decyzji komendanta wojewódzkiego MO, w urządzenia do miotania wody i chemiczne środki obezwładniające.

Analizując działania Milicji Obywatelskiej, w tym ZOMO w czasie stanu wojennego niezbędne jest również przedstawienie procesu decyzyjnego dotyczącego użycia tych jednostek na szczeblu komendy wojewódzkiej, na przykładzie KW MO w Katowicach. Koordynacją działań związanych z wprowadzeniem stanu wojennego na terenie województwa katowickiego zajmował się Wojewódzki Komitet Obrony (WKO). Podczas posiedzeń WKO, na których omawiano główne kwestie społeczno – polityczne związane z wprowadzeniem stanu wojennego, realizację działań pacyfikacyjnych powierzono kierownictwu Komendy

⁴⁶¹ Protokół z posiedzenia Sztabu MSW w dniu 8.01.1982 r. powołanego do kierowania Operacją „Lato '80”, [w:] B. Kopka, G. Majchrzak, *Stan wojenny w dokumentach...*, s. 120.

⁴⁶² Dekret z dnia 12 grudnia 1981 r. o stanie wojennym..., art. 24.

⁴⁶³ 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.

Wojewódzkiej MO w Katowicach. W komendzie opracowywaniem planów działania, a następnie ich realizacją zajmował się Wojewódzki Sztab oraz wydział o nazwie Wojewódzkie Stanowisko Kierowania (WSK). Również dla operacji „Lato 80” komendant wojewódzki MO powołał taki Sztab. Przy czym dla realizacji każdej kolejnej akcji powoływano osobny sztab, a funkcję kierownika pełnił zawsze zastępca komendanta wojewódzkiego. Do zadań sztabu, w skład którego wchodził członkowie kierownictwa komendy, należała koordynacja działań sił milicyjnych, mundurowych i służby bezpieczeństwa podczas prowadzenia akcji porządkowych. Z kolei w wydziale Wojewódzkie Stanowisko Kierowania pracowali oficerowie dyżurni, ich pomocnicy, inspektorzy i referenci zajmujący się przygotowaniem operacji milicyjnych. Opracowywano plany działania milicji na wypadek naruszenia bezpieczeństwa i porządku publicznego, plany przejazdu i pobytu delegacji zagranicznych czy krajowych. Należy zaznaczyć, że pracownicy tego wydziału realizowali jedynie polecenia doraźnie mianowanego kierownika Wojewódzkiego Sztabu, gdyż nie posiadali uprawnień decyzyjnych. Do WSK wpływały wszystkie meldunki nadawane z miejsca operacji, a kierownik Sztabu, w kwestiach mniej istotnych – naczelnik WSK, wydawał rozkazy. W WSK prowadzono również dziennik sztabowy, w którym zapisywano treść meldunków i poleceń. W pomieszczeniu WSK znajdowało się kilka radiostacji, dlatego też odnotowywano tylko te meldunki, które uznano za najważniejsze.

Jednostki ZOMO stacjonujące w miastach wojewódzkich były podporządkowane komendantom wojewódzkim MO. Decyzję o użyciu pododdziałów ZOMO w okresie poważnego zagrożenia lub naruszenia porządku publicznego podejmował komendant wojewódzkiej MO po uzgodnieniu z pierwszym sekretarzem komitetu wojewódzkiego PZPR i za zgodą ministra spraw wewnętrznych. Do bezpośredniego dowodzenia akcją wyznaczono dowódcę operacji, któremu podlegały wszystkie zaangażowane siły i środki w danym rejonie. Dowódca operacji podlegał kierownikowi sztabu KW MO, z którym obowiązyany był uzgadniać wszystkie zasadnicze rozkazy związane z likwidacją zagrożenia oraz ochroną porządku publicznego w rejonie działań. Dowódca operacji był zobowiązany stale przebywać w rejonie zagrożenia, na bieżąco orientować się w sytuacji, bezpośrednio dowodzić działaniami oraz śledzić ich przebieg i rezultaty. W tym celu organizował on w samochodzie ruchome stanowisko dowodzenia. Dowódca operacji, w czasie prowadzenia działań, osobiście dowodził siłami jednostki⁴⁶⁴. Dla realizacji tego obowiązku posiadał łączność ze sztabem KW MO, z właściwą terytorialnie jednostką MO, jak również z dowódcami podległych sił i środków wzmocnienia bojowego oraz z pododdziałami współdziałającymi⁴⁶⁵. Na podstawie rozkazu Nr 12/74 Komendanta Głównego Milicji Obywatelskiej z dnia 30 listopada 1974 r. *w sprawie zadań ZOMO, zasad ich działania oraz organizacji służby w tych odwodach* do zadań ZOMO należało m.in. prowadzenie działań milicyjnych w warunkach poważnego zagrożenia lub naruszenia porządku i bezpieczeństwa publicznego. W myśl zarządzenia Nr 076/69 ministra spraw wewnętrznych z dnia 4 listopada 1969 r. przez poważne zagrożenie lub naruszenie porządku i bezpieczeństwa publicznego należało rozumieć nielegalne demonstracje, zbiegowiska publiczne, zbiorowe akty przemocy i inne tego rodzaju fakty i zjawiska, które powszechnie zagrażają życiu i zdrowiu obywateli lub mieniu społecznemu albo w sposób bezpośredni i gwałtowny naruszają ład publiczny.

Zarówno w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, w czasie wojny, jak i poważnego zagrożenia bezpieczeństwa wewnętrznego szczególną rolę miały odegrać jednostki manewrowe MO⁴⁶⁶ utworzone na bazie pododdziałów zwartych⁴⁶⁷. Z uwagi

⁴⁶⁴ Wytyczne do zarządzenia Nr 076/69 ministra spraw wewnętrznych z dnia 4 listopada 1969 r.

⁴⁶⁵ Wyrok w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 31 maja 2007 r. wydany przez Sąd Okręgowy w Katowicach, w V Wydziale Karnym, sygn. Akt V K 198/03, s. 8.

⁴⁶⁶ Np. Rozkazem Komendanta Głównego Milicji Obywatelskiej z dnia 30 listopada 1974 roku, na terenie województwa katowickiego został powołany Zmotoryzowany Oddział Milicji Obywatelskiej. Na podstawie

na możliwość stosunkowo szybkiego wprowadzenia ich do działań miały być one rozlokowane w pobliżu przewidywanych rejonów zagrożenia. Tego typu pododdziały występowały od szczebla centralnego do szczebla powiatowego włącznie. Jednostki były przewidziane do realizacji ważnych zadań o charakterze manewrowym, wymagającym zaangażowania 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 miałyby trudności lub nie byłyby wystarczające do wykonania nakazanego zadania. Po wprowadzeniu stanu wojennego do jednostek manewrowych MO przydział otrzymało 30237 osoby. Utworzono 3 pułki manewrowe centralnego podporządkowania, 41 pułków manewrowych i 8 batalionów manewrowych w komendach wojewódzkich MO. Trzeba podkreślić, że na przełomie 1981/1982 r. szeregi MO uzupełniono sześcioma tysiącami poborowych, wcielonych do ZOMO. Jednocześnie utworzono 60 kompanii operacyjnych⁴⁶⁸. W skład każdej kompanii wchodziło 100 poborowych oraz 8 milicjantów zawodowych, którzy stanowili kadre dowódczą. Kompania podzielona była na cztery plutony liniowe oraz dwie drużyny wyrzutni⁴⁶⁹.

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 palna⁴⁷⁰. Do czasu wprowadzenia stanu wojennego zasady użycia broni przez milicjantów regulowały przepisy dekretu z dnia 21 grudnia 1955 r. *o organizacji i zakresie działania MO w powiązaniu z rozporządzeniem ministra spraw wewnętrznych z dnia 21 grudnia 1955 r. w sprawie określenia przypadków, w których dopuszczalne jest użycie broni przez Milicję Obywatelską oraz trybu postępowania przy*

decyzji ministra spraw wewnętrznych z dnia 13 grudnia 1981 roku w sprawie realizacji zadań pod kryptonimem „Synchronizacja” i zgodnie z decyzją Nr 020A/81 Kierownika Sztabu MSW z dnia 26 stycznia 1981 r. Zmotoryzowany Odwód Milicji Obywatelskiej w Katowicach przyjął strukturę organizacyjną pułku manewrowego KW MO w Katowicach. Dowódcą pułku manewrowego został pułkownik Kazimierz Wilczyński. Z chwilą powołania pułku manewrowego bezpośrednio w jego skład włączono pluton specjalny (źródło: Wyrok w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 31 maja 2007 r..., s. 8.

⁴⁶⁷ Zob. *Doktryna wojenna...*, s. 218 – 219.

⁴⁶⁸ Komenda Stołeczna MO otrzymała wsparcie 8 kompanii, komendom wojewódzkim MO w Bydgoszczy, Kielcach, Łodzi, Poznaniu i Szczecinie przydzielono po 3 kompanie, z pozostałe otrzymały po jednej bądź dwie kompanie.

⁴⁶⁹ P. Majer, *Milicja Obywatelska...*, s. 87 – 88.

⁴⁷⁰ W kwestii wyposażenia warto podkreślić, że w okresie stanu wojennego milicjanci plutonu specjalnego ZOMO w Katowicach wyjeżdżający do działań, prócz elementów wyposażenia indywidualnego w postaci: masek przeciwgazowych, pałek, miotaczy gazów, granatów łzawiących, rakietnic, a także odróżniających ich od innych pododdziałów kasków spadochronowych w kolorze seledynowym bez przyłbic, mundurów polowych i butów skoczków zabierali ze sobą specjalistyczne wyposażenie w postaci: nożyc do cięcia metalu, siekier, łomów, lin i karabińczyków. Nie posiadali natomiast tarcz. Ponadto zgodnie z poleceniem komendanta wojewódzkiego MO członkowie plutonu specjalnego, jak do każdej akcji, w której brali udział pobierali broń palną z ostrą amunicją w postaci przydzielonych im indywidualnie pistoletów maszynowych PM-63 (tzw. „Raków”). Funkcjonariusze pododdziałów BCP byli umundurowani i wyposażeni standardowo, tj. w szaroniebieskie mundury typu „moro”, hełmy z przyłbicami w kolorze stalowym, maski przeciwgazowe, pałki szturmowe, okulary ochronne, niektórzy w tarcze, a także w wyrzutnie środków chemicznych wraz ze środkami. Poza tym funkcjonariusze kadry zawodowej, od szefów kompanii i dowódców plutonów wżwzy posiadali pistolety P-64 wraz z ostrą amunicją. Dowódcy plutonów dysponowali także pistoletami sygnałowymi, a dowódcy kompanii radiotelefonami nasobnymi. Jeżeli chodzi o wyposażenie funkcjonariuszy kompanii taktycznej to nie różniło się ono od opisanego z tym, że każdy milicjant, bez względu na stanowisko, posiadał broń osobistą tj. pistolet P-64 lub Pm-63.

użyciu broni⁴⁷¹. W myśl przywołanych przepisów, Milicja Obywatelska miała prawo użycia broni jako środka ostatecznego, dopuszczalnego tylko w sytuacji, gdy użycie innych środków przymusu nie było wystarczające, i jedynie w określonych przypadkach, w celu uniemożliwienia popełnienia niebezpiecznego przestępstwa albo w celu obezwładnienia niebezpiecznego przestępcy lub udaremnienia jego ucieczki. Celem użycia broni nie mogło być pozbawienie życia, a jedynie wyrządzenie możliwie najmniejszej szkody osobie, przeciwko której broni użyto⁴⁷². W art. 8 ustęp 3 zawarto ustawową delegację dla ministra spraw wewnętrznych do określenia przypadków użycia broni. Należy podkreślić, że do dnia 13 grudnia 1981 r. obowiązujące przepisy dopuszczały możliwość użycia broni tylko przez indywidualnych funkcjonariuszy MO, gdyż nie istniały przepisy określające zasady użycia broni palnej przez pododdziały zwarte Milicji Obywatelskiej. Dopiero przepisy dekretu *o stanie wojennym* i wydane rozporządzenia przewidywały zmianę w tym zakresie. Zgodnie z postanowieniami dekretu użycie broni palnej przez oddziały i pododdziały zwarte MO mogło nastąpić w przewidzianych dziewięciu przypadkach wyłącznie na podstawie decyzji ministra spraw wewnętrznych. W przypadku, gdy wszelka zwłoka groziłaby bezpośredniemu niebezpieczeństwu dla życia, zdrowia albo mienia w znacznych rozmiarach decyzję o użyciu wymienionych środków mógł podjąć dowódca oddziału lub pododdziału, który był zobowiązany do niezwłocznego zawiadomienia swojego przełożonego o każdym przypadku takiego użycia. Szczegółowe zasady i tryb użycia pododdziałów zwartych oraz użycia przez nie środków przymusu bezpośredniego, w tym broni palnej w wypadkach nadzwyczajnych miało skonkretyzować rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej, do wydania którego jednak nigdy nie doszło⁴⁷³. Jak wynika z materiałów zebranych w trakcie procesu dotyczącego funkcjonariuszy plutonu specjalnego pułku manewrowego KW MO w Katowicach zasady te zostały natomiast określone w szyfrogramie gen. Kiszczaka⁴⁷⁴.

Najczęściej stosowaną formą oporu w początkowym okresie stanu wojennego były strajki okupacyjne, podczas których aż w 151 przypadkach do ich likwidacji zostały użyte specjalnie zgrupowane oddziały milicyjno – wojskowe. Dyktowało to konieczność wzmocnienia miejscowych jednostek, np. Katowice zostały wzmocnione 2580 funkcjonariuszami, Gdańsk – 3000, Warszawa – 3450. W summie do działań zaangażowano około 60 tys. milicjantów oraz 40 tys. żołnierzy WP. Warto zaznaczyć, że lepiej wyszkoleni, którzy stanowili około 10 tys. funkcjonariuszy, byli przerzucani w inne miejsca za pomocą transportu kołowego i lotniczego⁴⁷⁵.

Na potrzeby stanu wojennego w służbach podległych resortowi spraw wewnętrznych (MO, ROMO, NOMO) zmobilizowano prawie 46 tys. ludzi. Mimo, że w blisko 42% byli to członkowie „Solidarności”, akcja mobilizacji przebiegała prawidłowo (zanotowano tylko jeden fakt odmowy wykonywania rozkazu). Funkcjonariusze resortu spraw wewnętrznych w ocenie przełożonych dobrze wywiązyali się ze swoich obowiązków w stanie wojennym, czego wyrazem były licznie rozdawane nagrody finansowe, awanse, odznaczenia i dyplomy. Ogółem w 1982 r. funkcjonariusze resortu, w tym funkcjonariusze ROMO i NOMO przeprowadzili 924 akcje w celu przywrócenia porządku, a rannych zostało 814 (z tego 122 hospitalizowano). W tym czasie, według oficjalnych danych, w wyniku użycia przez milicję broni zginęło 15 osób, a 178 odniosło obrażenia. Największy zasięg i najtragiczniejszy przebieg miały demonstracje w dniu 31 sierpnia 1982 r. z okazji drugiej

⁴⁷¹ Rozporządzenie ministra spraw wewnętrznych z dnia 21 grudnia 1955 r. w sprawie określenia przypadków, w których dopuszczalne jest użycie broni przez Milicję Obywatelską oraz trybu postępowania przy użyciu broni, DzU z 1955 r., nr 46, poz. 313.

⁴⁷² Dekret z dnia 21 grudnia 1955 r. o organizacji i zakresie działania..., art. 8.

⁴⁷³ Wyrok w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 31 maja 2007 r..., s. 7.

⁴⁷⁴ Tamże.

⁴⁷⁵ P. Majer, *Milicja Obywatelska...*, s. 87.

rocznicy podpisania porozumień sierpniowych w Lubinie (3 ofiary śmiertelne), Wrocławiu (jedna ofiara śmiertelna) i Gdańsku (jedna ofiara śmiertelna). Sam przebieg demonstracji był zależny nie tylko od postawy manifestujących, ale też w znacznej mierze od postawy „służb porządkowych”. Doskonałym przykładem może być przebieg demonstracji 1 i 3 maja 1982 r. Dużo spokojniejszy przebieg miały obchody 1 maja, co wynikało z przyjętej przez władze (ze względów propagandowych) zasady „ograniczonego reagowania”, natomiast dwa dni później, gdy w MSW przyjęto zasadę „szybkich i skutecznych działań rozpraszających”, doszło do gwałtownych starć, z ofiarami śmiertelnymi włącznie (po jednej osobie w Warszawie, Szczecinie i Krakowie)⁴⁷⁶. „[...] Stan wojenny nakłada na resort spraw wewnętrznych szczególnie obowiązki i zadania. Wymagają one od wszystkich funkcjonariuszy i pracowników wysokiego poziomu moralno – politycznego, odpowiedniej kondycji psychofizycznej oraz pełnej mobilności w działaniu. Tym celom powinna być podporządkowana praca ideowo – wychowawcza, polityczno informacyjna, kulturalno – oświatowa i troska o warunki socjalno – bytowe”⁴⁷⁷. Stąd też aparat partyjny realizował również wielokierunkowe przedsięwzięcia mające na celu umacnianie „więzi i braterstwa broni” między funkcjonariuszami MO, SB a żołnierzami Wojska Polskiego. Ponadto w działalności wychowawczej eksponowano potrzebę kształtowania właściwych stosunków międzyludzkich, atmosfery wytężonej pracy, więzi kadry kierowniczej z podwładnymi, przy jednoczesnym przeciwdziałaniu spożywaniu alkoholu oraz innym wykroczeniom podważającym gotowość bojową jednostek. Nie mniej jednak zdarzały się również przypadki dezercji i buntu funkcjonariuszy, co nie zmienia jednak faktu, że w pierwszej połowie lat osiemdziesiątych obok wojska – ZOMO, NOMO i ROMO stanowiły siłę, na której władze komunistyczne mogły polegać w całej rozciągłości. Te zaś rewanżowały się wiernym służbom, zapewniając im niemal całkowitą bezkarność. Tak było np. w sprawie Grzegorza Przemyska, pobitego śmiertelnie na posterunku MO w maju 1983 r., gdy winą obarczono pracowników Pogotowia Ratunkowego, a kierownictwo resortu czuwało nad pożądanym przebiegiem śledztwa. W tej atmosferze funkcjonariusze resortu spraw wewnętrznych dopuszczali się większej (niekiedy znacznie) ilości wykroczeń, a nawet przestępstw. Chodziło nie tylko o takie „szczegóły”, jak pobicia zatrzymanych czy wszczynane po pijanemu burdy i awantury, ale też, np. o gwałty, w tym na osobach niepełnoletnich i upośledzonych umysłowo. Wśród przewinień dominowały te z chęci zysku (kradzieże, łapówki, wykorzystywanie stanowiska służbowego). Gdy w 1981 r. miało miejsce 36 przewinień z chęci zysku, to w pierwszym półroczu 1982 r. już 79. Z kolei z powodu wypadków nadzwyczajnych (samobójstwa, wypadki drogowe, wypadki z bronią) w pierwszym półroczu 1982 r. śmierć poniosło 85 funkcjonariuszy⁴⁷⁸. Najczęstszą przyczyną naruszenia dyscypliny był alkohol.

Stan wojenny zawieszono 31 grudnia 1982 r., a 22 lipca 1983 r. odwołano. Jednak część represyjnego ustawodawstwa wprowadzona w trakcie jego trwania została zachowana.

⁴⁷⁶ G. Majchrzak, *Obóz władzy w stanie wojennym*, na: <http://www.ipn.gov.pl>, dostęp: 15.08.2011 r.

⁴⁷⁷ Wytyczne z dnia 21 grudnia 1981 r. dyrektora Zarządu Polityczno – Wychowawczego MSW płk. E. Grabowskiego *do pracy polityczno – wychowawczej na najbliższy okres* (pismo l.dz. 169/81).

⁴⁷⁸ W ciągu pierwszych sześciu miesięcy 1982 r. w resorcie spraw wewnętrznych odnotowano 19 samobójstw, podczas gdy w całym 1981 r. – 14 (źródło: B. Kopka, G. Majchrzak, *Stan wojenny w dokumentach...*, s. 23).

5. ORGANIZACJA DZIAŁANIA POLICJI W SYTUACJACH KRYZYSOWYCH

5.1. Wyzwania i zagrożenia determinujące organizację działania Policji

Przygotowanie, zarówno strukturalne jak i funkcjonalne Policji do realizacji zadań w stanach nadzwyczajnych powinno odpowiadać i sprostać obecnym potrzebom w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. Potrzeba jest jedną z centralnych kategorii ekonomicznych, społecznych, filozoficznych. Bezspornie jest też wiodącą kategorią bezpieczeństwa, w tym bezpieczeństwa narodowego. Przyjmuje się, że jedną z najważniejszych potrzeb człowieka i grup społecznych (w tym grupy państwowej i społeczności międzynarodowej) jest bezpieczeństwo. Według J. Marcza: „[...] 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”⁴⁷⁹.

W uwarunkowaniach XXI wieku przed Policją stoi szereg wyzwań, spośród których wiele dotyczy obszaru działania w sytuacjach kryzysowych, w tym w stanach nadzwyczajnych. Przez wyzwania należy rozumieć niezbywalne potrzeby wymagające sformułowania odpowiedzi i podjęcia stosownych działań wynikających z zagrożeń i szans⁴⁸⁰. Wyzwanie oznacza zatem powstałą nową sytuację, konieczną potrzebę wymagającą od danego podmiotu sformułowania odpowiedzi, koncepcji działania i podjęcia stosownych działań. Dopiero nie podjęte wyzwania mogą przekształcić się w zagrożenia, przy czym w odbiorze społecznym wyzwania jawią się jako sytuacje trudne, stąd też często są postrzegane jako niebezpieczeństwa. Należy zaznaczyć, że wyzwanie stwarza niepewność, a nie od razu zagrożenie. Dopiero wówczas, jeżeli podmioty odpowiedzialne za zapewnienie bezpieczeństwa nie podejmą we właściwym czasie działań mających na celu rozwiązanie powstającego problemu, wyzwania mogą przerodzić się w zagrożenia. W uproszczeniu można przyjąć, że podejmowanie wyzwań ma charakter pozytywny, ponieważ nie oznacza działań negatywnych, tzn. eliminujących wyzwanie, z kolei gdy wyzwanie staje się zagrożeniem, podmioty są zobowiązane do podjęcia działań negatywnych, czyli eliminujących zagrożenie. Działania na rzecz bezpieczeństwa stanowią wobec tego pewien łańcuch akcji na przemian pozytywnych i negatywnych. „[...] Granica między zagrożeniem a niepewnością (stwarzaną przez wyzwania) jest płynna, zależy bowiem od określenia wartości, które podlegają ochronie, a także od indywidualnej wrażliwości podmiotu postrzegającego. Tymczasem samo postrzeganie i ocenianie przez ludzi bezpieczeństwa ma zawsze charakter subiektywny, a zagrożenia niejednokrotnie są łącznie ujmowane z wyzwaniami”⁴⁸¹. Niestety, wciąż stosunkowo często mamy do czynienia z błędnym postrzeganiem występujących zjawisk i traktowaniem zwykłych wyzwań jako zagrożeń dla naszego bezpieczeństwa. Jak podkreślają R. Zięba i J. Zajac „[...] dla uniknięcia nieporozumień w subiektywnym rozróżnianiu wyzwań i zagrożeń, warto ujmować je łącznie,

⁴⁷⁹ J. Marcza, *Potrzeby i udział społeczeństwa w tworzeniu bezpieczeństwa narodowego*, [w:] *Wojskowe wsparcie władz cywilnych i społeczeństwa – założenia przygotowania i użycia*, część 2, kier. nauk. W. Kitler, AON, Warszawa 2004, s. 94.

⁴⁸⁰ *Państwo we współczesnych stosunkach międzynarodowych*, red. E. Haliżak, I. Popiuk – Rosińska, Warszawa 1995, s. 102.

⁴⁸¹ R. Zięba, J. Zajac, *Budowa zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego Polski. Ekspertyza*, Warszawa 2010, s. 15.

traktując jako rodzaje ryzyka dla bezpieczeństwa”⁴⁸². Trzeba także podkreślić, że zmiany uwarunkowań bezpieczeństwa narodowego, nawet te, które oznaczają wyzwania, mogą stwarzać nie tylko zagrożenia ale również szanse, szanse na umocnienie bezpieczeństwa. Postrzeganie uwarunkowań bezpieczeństwa narodowego wobec tego powinno traktować to co nowe nie w kategorii zagrożenia, ale przede wszystkim jako szansę na osiągnięcie konkretnych korzyści.

Do najważniejszych wyzwań, z punktu widzenia działania Policji w stanach nadzwyczajnych, należy zaliczyć:

- stworzenie ram prawnych sankcjonujących działania Policji w stanach nadzwyczajnych;
- traktowanie bezpieczeństwa wewnętrznego kompleksowo, w „wymiarze zewnętrznym”;
- wykorzystanie policyjnego (milicyjnego) doświadczenia w przedmiocie działania w warunkach szczególnych zagrożeń;
- wzmocnienie funkcji prewencyjnej Policji;
- wykorzystanie możliwości wynikających ze szkolenia i doskonalenia;
- wykorzystanie infrastruktury policyjnej, zwłaszcza obiektów oddziałów i samodzielnych pododdziałów prewencji Policji;
- sprostanie oczekiwaniom stawianym przed Policją w zakresie realizacji zadań w warunkach sytuacji kryzysowych w dobie ograniczonych nakładów finansowych;
- elastyczne dostosowywanie się do przyszłych wyzwań.

Należy przy tym zaznaczyć, że, aby stojące przed polską Policją wyzwania nie przerodziły się w zagrożenia, ale w szanse, szanse na skuteczne i efektywne działania Policji w stanach nadzwyczajnych, konieczne jest określenie kierunków doskonalenia jej działania w poszczególnych obszarach jej funkcjonowania, o czym będzie szerzej w podrozdziale 5.5.

Dążąc do określenia współczesnych zagrożeń determinujących organizację działania Policji na czas sytuacji kryzysowych, w tym stanów nadzwyczajnych, należy pamiętać o konieczności traktowania bezpieczeństwa w kategorii procesu, podlegającego dynamicznym i nieustannym zmianom. Trzeba pamiętać jednocześnie o przestrodze Jana Nowaka – Jeziorańskiego: „[...] nakazem na dziś pozostaje 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 siłami, jeśli chcemy, by skutecznie bronili nas inni”⁴⁸³. Mimo, iż nie jest w pełni możliwe przewidzenie tego, co może wydarzyć się jutro, to trafne określenie charakteru mogących wystąpić zagrożeń stanowi podstawowy krok na drodze budowania prawno – organizacyjnych podstaw funkcjonowania podmiotów odpowiedzialnych za sferę bezpieczeństwa, zapewniających ich skuteczne i efektywne działania w sytuacjach kryzysowych. Stąd też w dalszej części podrozdziału dokonano charakterystyki wybranych zagrożeń, których wystąpienie, z uwagi na ich charakter, może w efekcie skutkować koniecznością wprowadzenia jednego z trzech konstytucyjnie określonych stanów nadzwyczajnych, co jednocześnie zobliguje Policję do podjęcia, w zależności od rodzaju i skali zagrożenia, stosownych działań.

Europejskie środowisko bezpieczeństwa rozwijało się w ostatnich latach w korzystnym, z punktu widzenia polskich strategicznych celów, kierunku. Znikła w Europie groźba wybuchu poważnego konfliktu militarnego, który zagrażałby bezpośrednio realizacji

⁴⁸² Tamże, s. 16.

⁴⁸³ J. Nowak – Jeziorański, *Wywiad*, „Wprost” 1998 r., nr 29.

polskich aspiracji⁴⁸⁴. Potencjalnym źródłem zagrożeń o charakterze militarnym wciąż pozostają rejonu o obniżonej stabilności w obszarze euroatlantyckim lub jego sąsiedztwie, zwłaszcza na Bliskim Wschodzie, Kaukazie i w Azji Środkowej oraz w basenie Morza Śródziemnego. Mimo, iż ryzyko wybuchu konfliktów zbrojnych i związane z tym bezpośrednie zagrożenie bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej, w chwili obecnej, jest niewielkie, to w perspektywie może powodować zagrożenie dla naszych sojuszników, co będzie wiązało się z działaniami mającymi na celu jego neutralizację przy udziale Sił Zbrojnych RP.

Wstąpienie w 2004 r. Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej spowodowało istotne zmiany w spojrzeniu na problematykę bezpieczeństwa, którą zaczęto łączyć z możliwościami rozwoju państwa. Było to możliwe, gdyż członkostwo w UE dało szansę wejścia na drogę rozwoju społeczno – gospodarczego w warunkach bezpieczeństwa militarnego, głównie za sprawą przystąpienia do Sojuszu Północnoatlantyckiego. Od ponad 200 lat Polska po raz pierwszy znalazła się w sytuacji, w której wraz z zapewnionym bezpieczeństwem zewnętrznym został zapewniony jednocześnie rozwój wewnętrzny.

W związku ze zmianą rozumienia bezpieczeństwa, znacznie większą wagę zarówno w państwach Unii Europejskiej, jak i Sojuszu Północnoatlantyckiego, zaczęto przywiązywać do zagrożeń niemilitarnych. Wśród najważniejszych, z punktu widzenia działania Policji, należy wymienić m.in.: terroryzm⁴⁸⁵, handel bronią i możliwość proliferacji broni masowego rażenia oraz środków jej przenoszenia, zorganizowaną przestępczość, w tym międzynarodową, ubożenie społeczeństwa, nielegalne migracje, konflikty społeczne, masowe naruszanie praw człowieka, akcje masowych ruchów społecznych, zagrożenia ekologiczne, katastrofy naturalne oraz awarie techniczne. Prezentowane ujęcie zagrożeń wskazuje na ścisłą współzależność bezpieczeństwa narodowego z rozwojem społeczno – gospodarczym kraju. Umacnianie szeroko rozumianego bezpieczeństwa państwa i jego obywateli wymaga zatem podejmowania szeregu różnorodnych przedsięwzięć.

Poważne zagrożenie dla systemu międzynarodowego i bezpieczeństwa poszczególnych państw, w tym Polski, stwarza terroryzm międzynarodowy, aczkolwiek stopień zagrożenia terroryzmem dla poszczególnych państw jest różny⁴⁸⁶. Aktywny udział Polski w ramach koalicji antyterrorystycznej, w tym w Iraku i Afganistanie – to tylko najgłośniejsze polskie dokonania, dzięki którym Polska po okresie dłuższego zapomnienia znów trafiła na pierwsze strony gazet całego świata. Jak stwierdzono już w 2003 r., w *Strategii bezpieczeństwa narodowego RP*: „[...] może nas [to] wystawić na ryzyko ataków i wrogich akcji ze strony ugrupowań, którym społeczność międzynarodowa wydała walkę”. 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

⁴⁸⁴ Identyfikacji zagrożeń powinno przy tym towarzyszyć podejście całościowe, obecnie powszechnie dominujące w świecie, albowiem klasyczny podział na wewnętrzne i zewnętrzne aspekty bezpieczeństwa stanowi już historię. W zglobalizowanym świecie zagrożenia tzw. klasyczne (np. groźba wojny prowadzonej tradycyjnymi metodami militarnymi) ustępują pola zagrożeniom nietypowym, nieprzewidywalnym co do miejsca, czasu i sposobu realizacji. Niemniej jednak, ważnym zadaniem pozostaje monitorowanie sytuacji pod kątem odradzania się zagrożeń tradycyjnych, gdyż nie oznacza to jednak, że takowe zagrożenia nie mogą wystąpić w przyszłości.

⁴⁸⁵ W *Strategicznym Przeglądzie Bezpieczeństwa Narodowego* terroryzm (w tym cyberterroryzm), szeroko rozumianą przestępczość zorganizowaną oraz nielegalną migracją zaliczono do wyzwań stojących przed potencjałem ochronnym państwa (źródło: *Strategiczny Przegląd Bezpieczeństwa Narodowego. Główne Wnioski i Rekomendacje dla Polski*, BBN, Warszawa 2012, s. 4).

⁴⁸⁶ Szerzej: K. Jałoszyński, *Zagrożenie terroryzmem w wybranych krajach Europy Zachodniej oraz w Stanach Zjednoczonych*, AON, Warszawa 2001.

udowodniać, 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. Terytorium Polski może zostać wykorzystane do działań o charakterze logistycznym i wspomagającym działalność terrorystyczną.

Terroryzm jest zjawiskiem, którego nie da się przewidzieć, gdyż inwencja twórcza w organizowaniu ataków nie ma granic. Właściwe przygotowanie Policji do działania w warunkach ataku terrorystycznego zapewni zatem skuteczną ochronę ważnych obiektów oraz miejsc publicznych, co z kolei przyczyni się do wzrostu poczucia bezpieczeństwa wśród społeczeństwa⁴⁸⁷.

Zagrożenie militarne systematycznie zmniejsza się od połowy lat 80. XX w. w związku ze spadkiem tempa wyścigu zbrojeń, zanikiem konfrontacji między Wschodem i Zachodem, ewolucją doktryn wojskowych w kierunku defensywnym oraz realizacją porozumień rozbrojeniowych. Zagrożenie stwarza natomiast 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 przestępcze⁴⁸⁸. Mimo, iż użycie broni masowego rażenia wydaje się obecnie mało prawdopodobne, to jednak zagrożenie takie istnieje. Największe obawy wywołuje broń biologiczna. W przypadku jej zastosowania należy się liczyć z niemożnością zidentyfikowania czasu i miejsc 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 sytuacjach⁴⁸⁹.

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 zastraszaniem, jak również posługiwaniem się korupcją w celu zapewnienia sobie bezkarności⁴⁹⁰. 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 rozpatrywać w powiązaniu ze stanem organizacji bezpieczeństwa europejskiego. Tempo rozwoju przestępczości, zwłaszcza międzynarodowej 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. Kraje Unii Europejskiej, w tym Polska, to dom dla wielu narodowości, stanowiących społeczność zagrożoną m.in. transgraniczną zorganizowaną przestępczością, nielegalną migracją czy terroryzmem. O skuteczności działań w tym zakresie decyduje głównie ciągłość i konsekwencja oraz interes narodowy, którego wyrazem musi być wspólne stanowisko służb i instytucji odpowiedzialnych za szeroko rozumiane bezpieczeństwo.

Coraz poważniejszym zagrożeniem dla Polski, jako integralnej części cywilizacji zachodniej, stają się tzw. zagrożenia społeczne (często w typologiach zagrożeń bezpieczeństwa zamiast terminu *zagrożenia społeczne* używa się nazwy: społeczno –

⁴⁸⁷ Por. J. Marczał, J. Pawłowski, *O obronie militarnej Polski przelomu XX-XXI wieku*, Bellona, Warszawa 1995, s. 199.

⁴⁸⁸ *Strategia bezpieczeństwa narodowego RP z 2007 r.*

⁴⁸⁹ J. Pawłowski, *Wybrane problemy bezpieczeństwa RP w kontekście walki z terroryzmem*, „Zeszyty Problematyczne TWO” 2002, nr 2, s. 24.

⁴⁹⁰ Tamże, s. 96.

kulturowe czy cywilizacyjne), z bezrobociem na czele. Światowa Organizacja Pracy, w kwietniu 2012 r. opublikowała raport *The World of Work Report 2012. Better Jobs for a Better Economy*, w którym ostrzegła, że w przypadku braku efektywnych rozwiązań oraz zmian w podejściu państw do zarządzania kryzysem, w ciągu kolejnych lat sytuacja na rynku pracy będzie z roku na rok coraz gorsza. Na świecie, w przeciągu ostatnich pięciu lat grono bezrobotnych powiększyło się o ponad 50 milionów osób. W połowie 2012 r. średnia stopa bezrobocia na świecie wyniosła 6,2%, a w samej Unii Europejskiej średnia wzrosła do poziomu 10,2%⁴⁹¹. Bezrobocie w skali globalnej, w połączeniu z nędzą i brakiem perspektywy poprawy warunków bytowych w krajach słabo rozwiniętych staje się przyczyną masowej migracji, 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 towarzyszy rozwój nielegalnej imigracji. Należy dodać, że coraz częstsze nielegalne przekraczanie granicy odbywa się przy udziale międzynarodowych, zorganizowanych grup przestępczych. 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.

Przewidywanie, unikanie i minimalizowanie skutków zagrożeń stało się prawdziwym wyzwaniem dla współczesnych pokoleń. Dotychczasowe postrzeganie zagrożeń, wyniesione z doświadczeń XX wieku, jednoznacznie utożsamianych właśnie z konfliktem zbrojnym, totalną wojną i groźbą użycia broni masowego rażenia, na początku XXI wieku zostało istotnie, a nawet zasadniczo zmienione⁴⁹². Stąd też obecnie tak ważne miejsce zajmuje właściwe przygotowanie się do działania na wypadek wystąpienia zagrożeń spowodowanych działaniem sił natury, których skutkami będą katastrofy naturalne, epidemie chorób zakaźnych ludzi i zwierząt czy też awarie techniczne, przy czym samoistnie awaria techniczna może być dodatkowo źródłem katastrofy technicznej, ekologicznej bądź epidemii chorób zakaźnych ludzi i zwierząt. Warto zauważyć, że następstwem oddziaływania sił natury lub awarii technicznych mogą być także konflikty społeczne, jeżeli zjawiska te naruszają bezpieczeństwo danej społeczności⁴⁹³.

Źródłem zagrożeń dla człowieka i środowiska może być również sam człowiek. Wśród nowych zagrożeń związanych z rozwojem technologicznym należy wymienić m.in.:

- uwolnienie się substancji trujących i promieniotwórczych w wyniku awarii w zakładach produkujących, magazynujących, przetwarzających, stosujących je w procesie produkcyjnym oraz w czasie awarii środków transportu na szlakach komunikacyjnych, a także podczas pożarów;
- katastrofy komunikacyjne: lądowe (drogowe, kolejowe, na przeprawach przez rzeki i inne akweny), lotnicze (na terenie portów lotniczych, w obrębie korytarzy lotniczych), wodne (na rzekach i jeziorach, w portach, w strefie przybrzeżnej, na akwenach);

⁴⁹¹ <http://natemat.pl/12957,wzrost-bezrobocia-nie-do-zahamowania-alarmuje>, dostęp: 12.02.2013 r.

⁴⁹² *Ochrona ludności w czasie pokoju oraz w okresie kryzysu i wojny*, red. nauk. A. Skrabacz, Centralna Biblioteka Wojskowa, Warszawa 2010, s. 29.

⁴⁹³ *Bezpieczeństwo wewnętrzne RP w ujęciu systemowym i zadań administracji publicznej*, red. nauk. B. Wiśniewski, S. Zalewski, WSA, Bielsko-Biała 2006, s. 59.

- awarie budowlane: budynków, infrastruktury komunikacyjnej (mosty, wiadukty, tunele, estakady), innych obiektów budowlanych (maszty, kominy);
- awarie infrastruktury technicznej: wodociągowej, kanalizacyjnej, gazowej, energetycznej, ciepłowniczej, łącz telekomunikacyjnych, naftociągów, gazociągów;
- pożary: lasów i upraw, budynków i zabudowań mieszkalnych, obiektów przemysłowych, magazynowych i składowisk, obiektów użyteczności publicznej, środków transportu;
- wybuchy par i gazów, materiałów pirotechnicznych i wybuchowych na terenie zakładów produkcyjnych, w miejscu magazynowania, w obszarze urządzeń przesyłowych⁴⁹⁴.

Niemniej jednak najczęściej występującym w Polsce zjawiskiem, które zagraża bezpieczeństwu powszechnemu, są powodzie.

Podjmując problematykę zagrożeń niemilitarnych, nie można pominąć kwestii związanych z zagrożeniami ekologicznymi. Zgodnie ze *Strategią bezpieczeństwa narodowego RP z 2007 r.* „[...] Nadzrędnym celem działań państwa w obszarze bezpieczeństwa ekologicznego jest zapewnienie obywatelom warunków do lepszego życia w zdrowym środowisku poprzez ochronę przyrody, w tym stymulowanie procesów zrównoważonego rozwoju”⁴⁹⁵. Należy przy tym zaznaczyć, że bezpieczeństwa ekologicznego nie należy utożsamiać tylko i wyłącznie z ochroną środowiska, gdyż główny cel w tej dziedzinie działalności państwa to utrzymanie i zagwarantowanie warunków zapewniających pewność zdrowego życia mieszkańców w ich środowisku. Do tych warunków należy zaliczyć: przeciwdziałanie nasilaniu się występowania efektu cieplarnianego i procesów niszczenia powłoki ozonowej, zabezpieczenie społeczeństw przed skutkami ewentualnych awarii elektrowni atomowych i składowaniem odpadów radioaktywnych, minimalizowanie skutków zanieczyszczeń i skażeń przenoszonych przez wiatry oraz rzeki, ograniczenie skaży niszczenia obszarów leśnych i zanieczyszczenia gleb, zapewnienie bezpieczeństwa rurociągów przemysłu naftowego, organizację działań na wypadek katastrof ekologicznych, etc. „[...] Osiągnięcie tego wymagać będzie w szczególności pełnego wdrożenia standardów europejskich w sferze polityki ekologicznej, a zwłaszcza w odniesieniu do kompletności i stabilności regulacji prawnych, spójności i efektów działań w zakresie monitoringu i kontroli, zakresu i efektów działań edukacyjnych oraz opracowywania i realizowania przez grupy i organizacje pozarządowe projektów na rzecz ochrony środowiska. (...) Polska będzie kontynuować działania na rzecz ochrony środowiska, tak, aby zachowywać równowagę przyrodniczą oraz trwałość podstawowych procesów przyrodniczych w biosystemie. Szczególnie ważnymi zadaniami są: poprawa czystości wód, zmniejszenie zanieczyszczenia powietrza, zapobieganie degradacji gleb, a także ograniczanie ryzyka wystąpienia katastrof ekologicznych, wywołanych przyczynami naturalnymi bądź spowodowanych przez człowieka oraz minimalizacja ich skutków poprzez rozwój ratownictwa chemicznego i ekologicznego”⁴⁹⁶.

W stanach nadzwyczajnych należy liczyć się również z nasileniem działalności przestępczej, w tym zorganizowanej oraz działalności terrorystycznej, sabotażowej, a w czasie stanu wojennego – dywersyjnej, których celem będą przede wszystkim przedstawiciele władzy oraz obiekty, których zniszczenie będzie stanowić poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa. Wzrost przestępczości jest jedną z konsekwencji wojny.

⁴⁹⁴ Tamże, s. 60 – 61.

⁴⁹⁵ *Strategia bezpieczeństwa narodowego*, pkt 75.

⁴⁹⁶ Tamże, pkt 76 – 77.

Tak było w przeszłości, m.in. po pierwszej i drugiej wojnie światowej, jak również w Serbii i Iraku⁴⁹⁷. Eskalację przestępczości mogą wywołać także niepopularne decyzje polityków⁴⁹⁸.

W warunkach zagrożenia bezpieczeństwa państwa i jego obywateli 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 r., kiedy kraj ogarnęła akcja niesienia pomocy materialnej i finansowej powodziarom, przestępcy również nie zaprzestali swej działalności. Komenda Główna Policji zarejestrowała kilkadziesiąt przypadków zaboru mienia. Na pewno nie był to pełny bilans „żerowania” przestępców na ludzkim nieszczęściu. Złodzieje okradali najczęściej sklepy spożywcze, monopolowe i elektroniczne. Zanotowano również przypadki wyłudzenia pieniędzy dla powodziar oraz zatrzymano wielu nieuczciwych wolontariuszy. Ofiarą sprawców padali również niosący pomoc powodziarom – żołnierze, np. żołnierzom z samobieżnego transportera pływającego, w czasie przewożenia ludzi z zalanych terenów w bezpieczne miejsce, skradziono plecaki i mundury wojskowe⁴⁹⁹. Dlatego też, wszędzie tam, gdzie mogą wystąpić lub wystąpią skutki sytuacji kryzysowych siły policyjne muszą być przygotowane do podjęcia szybkich i skutecznych działań, mających na celu zapewnienie ochrony ludności oraz bezpieczeństwa i porządku publicznego w miejscach prowadzenia działań, w tym ratowniczych.

Żadne z wymienionych zjawisk nie może być ignorowane przez państwo w procesie tworzenia bezpieczeństwa na wszystkich jego poziomach, zaczynając od lokalnego, na narodowym kończąc, gdyż tylko efektywne przygotowanie dostępnych sił i środków wraz z wypracowaną strategią działania w warunkach normalnego funkcjonowania państwa może wpłynąć na skuteczność i efektywność podejmowanych działań w warunkach sytuacji kryzysowej, w tym w czasie stanu nadzwyczajnego.

5.2. Funkcjonowanie Policji w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, zbrojnej napaści na terytorium RP lub w czasie wspólnej obrony przeciwko agresji wynikającej z umowy międzynarodowej

Przedstawienie obecnych rozwiązań w zakresie organizacji działania Policji w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, zbrojnej napaści na terytorium RP lub w czasie wspólnej obrony przeciwko agresji wynikającej z umowy międzynarodowej należy rozpocząć od określenia przepisów prawnych regulujących

⁴⁹⁷ W opanowanym w kwietniu 2003 r. przez wojska amerykańskie Bagdadzie duża liczba cywilów 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 centralnymi 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 życia, zdrowia czy mienia. Pojawiły się opinie, że „Husajn był zły, ale za niego nikt nie kradł, bo się bał” (źródło: B. Sprengel, *Zagrożenie przestępczością terrorystyczną w Polsce* na <http://www.secretum.org.pl/>, dostęp, 14.06.2008 r.).

⁴⁹⁸ 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* również nie zamierzali walczyć za nową ojczyznę. W marcu 1863 r. rozprawili się z urzędem ds. poborowych, demolując go, a potem wtargnęli na Broadway, 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 zwyciężył walk wojsko przywróciło spokój (źródło: J. Gondowicz, *Bagno Nowego Jorku*, „Przekrój” z 13.04.2003 r., nr 15).

⁴⁹⁹ W. Łoziński, J. Tamowski, *Raport z potopu 97*, Wrocław 1997, s. 115.

omawiany obszar policyjnego działania. Odniesiono się wyłącznie do tych przepisów prawa, które wprost dotyczą Policji i decydują o najważniejszych obszarach zadaniowych w tej dziedzinie. Dlatego też, na tę część rozprawy złożyła się wyłącznie charakterystyka źródeł prawa stanowionych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz kierowników jednostek organizacyjnych Policji.

Przedsięwzięcia podejmowane przez Policję w zakresie przygotowania do działania w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny określają w szczególności dokumenty niejawnie, tj.: zarządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji 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 oraz decyzje Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie instrukcji podwyższania i obniżania gotowości obronnej w resorcie spraw wewnętrznych, w sprawie instrukcji szkolenia obronnego oraz w sprawie organizacji systemu wsparcia wojsk sojuszniczych przebywających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub przemieszczających się przez to terytorium oraz wsparcia wojsk własnych wystanych poza terytorium kraju.

Podstawowym aktem prawnym regulującym działalność Policji w zakresie przygotowań obronnych wydanym przez Komendanta Głównego Policji jest zarządzenie w sprawie zadań i organizacji przygotowań obronnych Policji, w którym 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 wojny⁵⁰⁰. Wśród podstaw prawnych regulujących ten obszar działania Policji należy jeszcze wymienić zarządzenia Komendanta Głównego Policji w sprawie organizacji Policji w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny oraz w sprawie organizacji pracy i zasad działania Policji w przypadku ataku terroru z użyciem materiałów wybuchowych oraz innych zdarzeń o charakterze terrorystycznym i ekstremistycznym.

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. 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 wewnętrznego oraz szczególnej ochrony obiektów ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa, jak również wspieranie Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej i sojuszniczych sił działających na terytorium Polski⁵⁰¹. Objęcie jednostek organizacyjnych Policji militaryzacją ma na celu przygotowanie Policji do sprawnego i skutecznego wykonywania zadań przewidzianych do realizacji w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny, zwiększając stany osobowe tych

⁵⁰⁰ W zarządzeniu wyjaśniono, co należy rozumieć przez jednostkę zmilitaryzowaną Policji, zadania obronne Policji, zadania operacyjne Policji, przygotowanie obronne Policji i planowanie obronne Policji. Prócz zadań dla kierowników jednostek organizacyjnych Policji określono zadania operacyjne komendantów szkół policyjnych oraz kierowników komórek organizacyjnych Komendy Głównej Policji w zakresie przygotowań obronnych. Za inicjowanie, planowanie i koordynowanie całokształtu przygotowań obronnych Policji został odpowiedzialny kierownik komórki sztabowej Komendy Głównej Policji.

⁵⁰¹ Por. W. Tomasiak, *Militaryzacja*, [w:] *Resort spraw wewnętrznych i administracji w systemie obronnym państwa*, red. nauk. R. Kulczycki, B. Wiśniewski, „BOINiSO MSWiA”, Warszawa 2004, s. 100 – 101.

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 przygotowaniem sprawuje zastępca Komendanta Głównego Policji właściwy w sprawach służby prewencyjnej. Z kolei komendanci wojewódzcy Policji i Komendant Stołeczny Policji sprawują nadzór nad przygotowaniem wszystkich jednostek Policji przewidzianych do militaryzacji, znajdujących się na terenie ich działania. Mogą też wydawać własne akty normatywne dotyczące tej problematyki.

Pierwszym etapem na drodze do militaryzacji będzie osiągnięcie przez Policję pełnej gotowości do działania oraz zarządzanie ogólnokrajowej operacji policyjnej. W kolejnym etapie 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. Ostatni aspekt militaryzacji jednostek organizacyjnych Policji dotyczy kierowania. 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 będą tworzone zespoły kierowania mobilizacją.

Z militaryzacją ściśle wiąże się kwestie dotyczące ochrony i obrony stanowisk kierowania kierowników jednostek zmilitaryzowanych Policji oraz ważnych obiektów policyjnych ze względu na funkcjonowanie i realizację zadań jednostek zmilitaryzowanych. Celem podejmowanych działań w dziedzinie ochrony obiektów będzie niedopuszczenie do opanowania lub zniszczenia obiektu będącego przedmiotem ochrony poprzez uniemożliwienie niekontrolowanego wejścia na teren chroniony osób nieposiadających upoważnienia oraz prowadzenie w tym zakresie rozpoznania.

Na podstawie analizy aktów prawnych regulujących sferę działania Policji w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, zbrojnej napaści na terytorium RP lub w czasie wspólnych, wynikających z umowy międzynarodowej, działań obronnych przeciwko agresji można stwierdzić, że w wymienionych okolicznościach Policja będzie realizowała zadania określone w ustawie *o Policji*, jak również zadania wynikające z innych ustaw, dotyczące m.in. wsparcia sił zbrojnych własnych i sojuszników, obrony cywilnej oraz administracji publicznej.

Katalog zadań przewidzianych do realizacji przez Policję na rzecz sił zbrojnych jest szeroki. Zadania te można 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 należy 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 dojazdowych 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, samorządowymi i administracją rządową celem zapobiegania zjawiskom naruszającym przepisy administracyjno – porządkowe, doręczaniu kart powołania

i doprowadzaniu do komisji poborowych osób uchylających się od służby wojskowej⁵⁰². Policja będzie ponadto uczestniczyć w osłonie przeciwdywersyjnej w rejonie mobilizacji i operacyjnego rozwijania wojsk oraz w przeciwdywersyjnej ochronie tras przemieszczania wojsk, poprzez objęcie doraźną ochroną odcinków zagrożonych działalnością dywersyjną (mostów, wiaduktów, tuneli i skrzyżowań), a nie chronionych przez wojsko. Należy przy tym 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. Takiego zagrożenia dla Polski nie było od dziesięcioleci. Po drugie, formacje uzbrojone nie mają bogatej tradycji uczestniczenia w działaniach wojennych, a tym samym nie istnieje dostateczna ilość materiału porównawczego, który można byłoby wykorzystać do rzetelnej analizy skuteczności działania w czasie wojny. Dlatego też przy wypracowywaniu szczegółowych metod wykorzystania sił policyjnych w walce z dywersją przyjmuje się głównie założenia hipotetyczne, w zasadzie niezwyfikowane w rzeczywistych realiach działania⁵⁰³.

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 obiektów⁵⁰⁴. 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. 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, zbrojnej napaści na terytorium RP lub w czasie wspólnej obrony przeciwko agresji wynikającej z umowy międzynarodowej Policja będzie również realizowała szereg zadań na rzecz obrony cywilnej.

⁵⁰² 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.

⁵⁰³ 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.

⁵⁰⁴ *Wykorzystanie potencjału pozamilitarnego...*, s. 97.

Do podstawowych zadań realizowanych przez Policję należeć będą czynności związane z alarmowaniem i ostrzeganiem, prowadzeniem działań porządkowych i bezpośrednich działań w zakresie likwidacji zagrożenia oraz 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. Na Policji będzie dodatkowo spoczywał obowiązek niedopuszczenia do tworzenia się zbiegowisk i zapobiegania objawom paniki, której powstanie może grozić całkowitą dezorganizacją działań, a tym samym zwiększeniem poniesionych strat⁵⁰⁵. 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 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 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*, gdyż należy zaznaczyć, że procedury i algorytmy postępowania ujęte w tych planach mogą być również wykorzystane w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny⁵⁰⁶.

Przedsięwzięcia podejmowane przez Policję na rzecz administracji państwowej będą sprowadzać się głównie do zapewnienia łączności i obiegu poczty specjalnej, zapewnienia łączności w systemie kierowania resortu spraw wewnętrznych oraz Policji, udzielania pomocy innym instytucjom w ochronie i obronie obiektów ważnych dla obronności i interesu gospodarczego państwa oraz rozwinięcia i prowadzenia szczególnej ochrony obiektów. Policja będzie ponadto zobowiązana do zapewnienia określonym organom kierowniczym na stanowiskach kierowania warunków funkcjonowania m.in. poprzez utrzymanie bezpieczeństwa i porządku publicznego w rejonach stanowisk kierowania, ochronę stanowisk kierowania wojewodów oraz ochronę osobistą wojewodów⁵⁰⁷.

Podjmując kwestie dotyczące działania Policji w stanie wojennym, należy zwrócić uwagę na fakt, że w aktach prawa powszechnie obowiązującego zostały zawarte tylko dwa zapisy, z których wynika prawny obowiązek realizacji przez Policję ściśle określonych zadań w czasie tego stanu nadzwyczajnego, mianowicie w zakresie przeszukania i zgłoszenia w ustalonym terminie organom Policji faktu przybycia do określonej miejscowości. W czasie stanu wojennego w przypadku osób, których działalność zagraża bezpieczeństwu lub

⁵⁰⁵ M. Szczeńsiak, *Obrona cywilna na czas pokoju i wojny*, „Wydawnictwo Ministerstwa Obrony Narodowej”, Warszawa 1976, s. 272.

⁵⁰⁶ Szerzej: W. Boczkowski, *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, s. 221 – 226.

⁵⁰⁷ *Wykorzystanie potencjału pozamilitarnego...*, s. 96.

obronności państwa, można dokonać przeszukania tych osób, przeszukania ich mieszkania, a także przeszukania innych pomieszczeń, pojazdów, statków powietrznych oraz jednostek pływających, należących do tych osób oraz można dokonać zajęcia przedmiotów wykorzystywanych do prowadzenia tej działalności⁵⁰⁸. Organy właściwe do dokonania wymienionych czynności oraz tryb postępowania określono w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r.⁵⁰⁹ Zgodnie z rozporządzeniem organami właściwymi do stosowania przedmiotowych ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela są m.in.: Komendant Główny Policji, komendanci wojewódzcy Policji (Komendant Stołeczny Policji), komendanci powiatowi (miejscy) Policji. Przed przystąpieniem do przeszukania osoby funkcjonariusz przedstawia tej osobie nakaz kierownika komórki organizacyjnej, w której pełni służbę, wraz z pisemną zgodą właściwego organu, przy czym w sprawach niecierpiących zwłoki, gdy uzyskanie zgody właściwego organu nie było uprzednio możliwe, funkcjonariusz może dokonać odpowiednich czynności na podstawie nakazu kierownika komórki organizacyjnej oraz legitymacji służbowej. Po przeprowadzeniu czynności jest on obowiązany niezwłocznie zwrócić się do właściwego organu o ich zatwierdzenie⁵¹⁰. Warto zaznaczyć, że przeszukania osób, pomieszczeń, pojazdów, statków powietrznych i jednostek pływających należących do tych osób można dokonywać w ciągu całej doby.

W czasie stanu wojennego mogą być wprowadzone nakazy lub zakazy, o których była mowa w podrozdziale 2.3. Jednym z takich ustawowych nakazów, który w sposób bezpośredni określa rolę Policji w związku z jego egzekwowaniem, jest obowiązek obywatela zgłoszenia w ustalonym terminie organom ewidencji ludności lub Policji faktu przybycia do określonej miejscowości⁵¹¹.

W razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, zbrojnej napaści na terytorium RP lub w czasie wspólnej, wynikającej z umowy międzynarodowej, obrony przeciwko agresji może dojść do wystąpienia wielu niepożądanych zjawisk, takich jak np. obniżenie progu społecznej tolerancji na zachowania niezgodne z prawem oraz może nastąpić eskalacja zdarzeń występujących w normalnych warunkach funkcjonowania państwa, np. wzrost liczby przestępstw przeciwko życiu, zdrowiu czy mieniu. W przeciwdziałaniu wymienionym zjawiskom muszą uczestniczyć wszystkie elementy systemu bezpieczeństwa narodowego RP, gdyż od współdziałania administracji publicznej, Sił Zbrojnych RP, Policji, Straży Granicznej, Żandarmerii Wojskowej oraz innych podmiotów realizujących zadania obronne będzie zależała efektywność podejmowanych działań na rzecz bezpieczeństwa państwa i jego obywateli.

Mając na uwadze dotychczasowe rozważania w przedmiocie działania Policji w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, zbrojnej napaści na terytorium RP lub w czasie wspólnej, wynikającej z umowy międzynarodowej, obrony przeciwko agresji można stwierdzić, że Policja będzie realizować głównie zadania: na rzecz wojsk własnych i sojusznicznych (zabezpieczenie procesu mobilizacji i operacyjnego rozwijania sił zbrojnych, udział w osłonie przeciwdywersyjnej oraz w akcji kurierskiej), związane z ochroną obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności, w tym obiektów własnych, a przede wszystkim zadania określone w ustawie *o Policji*. Interdyscyplinarność pojęć bezpieczeństwa i obronności wskazuje jednoznacznie na istotną rolę Policji w systemach: bezpieczeństwa

⁵⁰⁸ Ustawa *o stanie wojennym*..., art. 20, ust. 1.

⁵⁰⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. *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.

⁵¹⁰ Funkcjonariusz doręcza osobie, u której dokonano przeszukania, w terminie 7 dni od dnia przeprowadzenia przeszukania, pisemne zatwierdzenie tej czynności przez właściwy organ.

⁵¹¹ Ustawa *o stanie wojennym*..., art. 23, ust. 2, pkt 3.

i obronnym państwa. Przy tym wyzwania XXI wieku dowodzą jednocześnie, że ranga zadań realizowanych przez Policję w ramach tych dwóch systemów będzie nadal wzrastać⁵¹².

5.3. Zadania realizowane w razie zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego

Kwestie dotyczące działania Policji w razie zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego zostały uregulowane w art. 18 ustawy z dnia 06 kwietnia 1990 r. o Policji oraz w zarządzeniu nr 1429 Komendanta Głównego Policji z dnia 31 grudnia 2004 r. w *sprawie wprowadzenia w Policji procedur reagowania w sytuacjach kryzysowych* i w zarządzeniu Komendanta Głównego Policji Nr 213 z 2007 r.

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 o szczególnym znaczeniu⁵¹³ oraz zagrożenia przestępstwem o charakterze terrorystycznym bądź jego dokonania w stosunku do obiektów mających szczególne znaczenie dla bezpieczeństwa lub obronności państwa, bądź mogącym skutkować niebezpieczeństwem dla życia ludzkiego – Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych, w celu zapewnienia bezpieczeństwa publicznego lub przywrócenia porządku publicznego, może zarządzić użycie uzbrojonych oddziałów lub pododdziałów Policji⁵¹⁴. W przypadkach niecierpiących zwłoki decyzję taką może podjąć minister właściwy do spraw wewnętrznych, zawiadamiając o niej niezwłocznie Prezesa Rady Ministrów. Z kolei Komendant Główny Policji lub komendant wojewódzki Policji może zarządzić zastosowanie przez Policję urządzeń uniemożliwiających telekomunikację na określonym obszarze, przez czas niezbędny do wyeliminowania zagrożenia lub jego skutków, z uwzględnieniem konieczności minimalizacji skutków braku możliwości korzystania z usług telekomunikacyjnych, o czym niezwłocznie informuje Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej.

Jeżeli użycie uzbrojonych oddziałów i pododdziałów Policji okaże się niewystarczające, do pomocy mogą być skierowane oddziały i pododdziały Sił Zbrojnych RP⁵¹⁵. O użyciu Sił Zbrojnych RP postanawia Prezydent 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, zawiadamiając o niej niezwłocznie Prezesa Rady Ministrów i Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, który niezwłocznie wydaje postanowienie o zatwierdzeniu lub uchyleniu decyzji. Warto zaznaczyć, że pomoc może być udzielona również w formie prowadzonego samodzielnie przez oddziały i pododdziały Sił Zbrojnych przeciwdziałania zagrożeniu bądź dokonaniu przestępstwa o charakterze terrorystycznym w przypadku, gdy oddziały i pododdziały Policji nie dysponują możliwościami skutecznego przeciwdziałania tym zagrożeniom.

⁵¹² Szerzej, Resort *spraw wewnętrznych i administracji w systemie obronnym państwa*, red. nauk. R. Kulczycki, B. Wiśniewski, „BOINiSO MSWiA”, Warszawa 2004, s. 49 – 57.

⁵¹³ Należy do nich zaliczyć: obiekty i urządzenia ważne dla bezpieczeństwa lub obronności państwa, siedziby naczelnych organów władzy, naczelnych i centralnych organów administracji państwowej albo wymiaru sprawiedliwości, obiekty gospodarki lub kultury narodowej oraz przedstawicielstwa dyplomatyczne i urzędy konsularne państw obcych albo organizacji międzynarodowych, a także obiekty dozorowane przez uzbrojoną formację ochronną utworzoną na podstawie odrębnych przepisów.

⁵¹⁴ Ustawa z dnia 06 kwietnia 1990 r. o Policji..., art. 18.

⁵¹⁵ Tamże.

Ponadto w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego do wykonania zadań Policji w zakresie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych, uzgodniony z Ministrem Obrony Narodowej, może zarządzić użycie żołnierzy Żandarmerii Wojskowej⁵¹⁶, a minister właściwy do spraw wewnętrznych może zarządzić użycie funkcjonariuszy Straży Granicznej⁵¹⁷.

W czasie prowadzonych działań żołnierzom Sił Zbrojnych oraz Żandarmerii Wojskowej przysługują, w zakresie niezbędnym do wykonania ich zadań wobec wszystkich osób, uprawnienia nadane policjantom⁵¹⁸. Z kolei funkcjonariuszom Straży Granicznej przysługują tylko określone uprawnienia policyjne⁵¹⁹. Korzystanie z tych uprawnień następuje na zasadach i w trybie określonych dla funkcjonariuszy Policji. 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 roku⁵²⁰. W tym miejscu należy zwrócić uwagę na fakt, iż Rada Ministrów już w 2003 r. wydała rozporządzenie⁵²¹, w którym określono szczegółowe zasady użycia oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w czasie stanu wyjątkowego. Zgodnie z postanowieniami rozporządzenia, w czasie stanu wyjątkowego Prezydent RP, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, może postanowić o użyciu oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych do przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa, jeżeli dotychczasowe siły i środki zostały wyczerpane. Użycie wojska nie może jednocześnie zagrozić jego zdolności do realizacji zadań wynikających z *Konstytucji* oraz ratyfikowanych umów międzynarodowych. Oddziały Sił Zbrojnych do działań kieruje Minister Obrony Narodowej, który dodatkowo, po uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych, wyznacza, w drodze decyzji⁵²², zadania tych oddziałów i przekazuje je ich dowódcom. Za koordynację działań oddziałów SZ odpowiadają odpowiednio: w przypadku wydzielenia oddziałów tylko z podległych im jednostek – dowódca właściwego rodzaju Sił Zbrojnych RP bądź Komendant Główny Żandarmerii Wojskowej, a w przypadku wydzielenia oddziałów z więcej niż jednego rodzaju Sił Zbrojnych RP – Szef Sztabu Generalnego Wojska Polskiego. W przypadku użycia oddziałów na obszarze większym niż jedno województwo

⁵¹⁶ Tamże, art. 18a.

⁵¹⁷ Tamże, art. 18b.

⁵¹⁸ Uprawnienia określone w art. 15 – 17 ustawy z dnia 06 kwietnia 1990 r. o Policji.

⁵¹⁹ Uprawnienia określone w art. 15 ust. 1 pkt 1–3 i 4–5a, art. 16 ust. 1 pkt 1, 2, 4 i 5 oraz art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 06 kwietnia 1990 r. o Policji.

⁵²⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 lipca 2005 roku 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. 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.

⁵²¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 maja 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad użycia oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w czasie stanu wyjątkowego, DzU z 2003 r., nr 89, poz. 821.

⁵²² Decyzja zawiera informacje dotyczące: jednostek wojskowych lub zgrupowań zadaniowych, które mają zostać użyte, ich liczebności; przewidzianych do realizacji zadań; obszaru działania, czasu wykonywania, ograniczeń związanych z użyciem posiadanego uzbrojenia i sprzętu wojskowego będącego na wyposażeniu, systemu dowodzenia, organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego, z którymi dowódcy oddziałów SZ będą współdziałali w czasie wykonywania zadań.

koordynacja działań obejmuje współdziałanie z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych, natomiast na obszarze jednego województwa – z wojewodą.

Ważną kwestię związaną z udziałem oddziałów Sił Zbrojnych w przywracaniu naruszonego ładu i porządku publicznego w stanie wyjątkowym stanowi użycie środków przymusu bezpośredniego i broni palnej. Użycie wymienionych środków przez oddziały Sił Zbrojnych następuje w sposób określony w przepisach wydanych na podstawie ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o *Policji*, tj. zgodnie z postanowieniami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 lipca 2005 r. w *sprawie szczegółowych warunków i sposobu postępowania przy użyciu broni palnej przez policjantów oraz zasad użycia broni palnej przez oddziały i pododdziały zwarte Policji*⁵²³.

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”⁵²⁴ Komendant Główny Policji w dniu 31 grudnia 2004 r. wydał zarządzenie 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 (...)”⁵²⁵ – czytamy w uzasadnieniu do zarządzenia. Należy zaznaczyć, że wprowadzone rozwiązania mogą być uszczegółowione dla potrzeb konkretnych komórek (szluz) 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.

Z punktu widzenia podejmowanej problematyki szczególne znaczenie mają procedury opracowane na wypadek wystąpienia: protestów społecznych, zagrożenia atakiem terrorystycznym, aktu terrorystycznego oraz aktu terrorystycznego z użyciem statku powietrznego typu „Renegade”⁵²⁶.

Podczas protestów społecznych, które zostały dodatkowo podzielone na blokady szlaków komunikacyjnych oraz okupację i blokadę obiektów, Policja będzie podejmowała zadania w dwóch fazach: przygotowawczej i realizacyjnej. Do przedsięwzięć podejmowanych w pierwszej fazie należy zaliczyć m.in.: uzyskanie informacji o zorganizowanej blokadzie (okupacji), zorganizowanie systemu łączności, współpracy i współdziałania, przygotowanie decyzji w sprawie powołania sztabu, opracowanie planu działania dowódcy operacji,

⁵²³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 lipca 2005 r. w *sprawie szczegółowych warunków i sposobu postępowania przy użyciu broni palnej przez policjantów oraz zasad użycia broni palnej przez oddziały i pododdziały zwarte Policji*, DzU z 2005 r., nr 135, poz. 1132.

⁵²⁴ Zarządzenie nr 1429 Komendanta Głównego Policji z dnia 31 grudnia 2004 r. w *sprawie wprowadzenia w Policji procedur reagowania w sytuacjach kryzysowych*, uzasadnienie.

⁵²⁵ Tamże.

⁵²⁶ Obiekt powietrzny typu RENEGADE to cywilny statek powietrzny, który przekroczył powietrzną granicę państwową albo wykonuje lot w przestrzeni powietrznej Rzeczypospolitej Polskiej bez zezwolenia lub niezgodnie z warunkami zezwolenia i nie zastosował się do wezwań określonych w ustawie z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej, oraz może być użyty jako środek ataku o charakterze terrorystycznym (źródło: rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 listopada 2011 r. w *sprawie określenia organu dowodzenia obroną powietrzną oraz trybu postępowania przy stosowaniu środków obrony powietrznej w stosunku do obcych statków powietrznych niestosujących się do wezwań państwowego organu zarządzania ruchem lotniczym*, DzU z 2001 r., nr 254, poz. 1522).

ewentualna koncentracja OPP, SPAP, NPP. W drugiej fazie celem działania Policji będzie natomiast usunięcie blokujących (okupujących)⁵²⁷.

Kolejne procedury mają ścisły związek z zagrożeniem terrorystycznym i zostały opracowane na wypadek ataku terrorystycznego i aktu terrorystycznego, w tym z użyciem statku powietrznego typu „Renegade”. Wystąpienie aktu terrorystycznego podzielono dodatkowo na takie sytuacje, jak: podłożenie ładunku wybuchowego, w tym z zastosowaniem materiału promieniotwórczego, środka mikrobiologicznego oraz środka chemicznego, uprowadzenie środka transportu w komunikacji lotniczej, lądowej i wodnej, zajęcie obiektu, tym również z przetrzymywaniem zakładników oraz uprowadzenie zakładników⁵²⁸.

W sytuacji wystąpienia ataku terrorystycznego⁵²⁹, z uwagi na różnorodność i wielorakość zagrożeń, działania Policji będą obejmować pięć obszarów: czynności operacyjno – rozpoznawcze, przedsięwzięcia porządkowo – ochronne, przygotowanie sił i środków do działania, wymiana informacji i współdziałanie oraz działanie w chwili wystąpienia ataku. W zakresie czynności operacyjno – rozpoznawczych do zadań Policji będzie należało m.in.: rozpoznanie operacyjne dotyczące obywateli polskich, cudzoziemców zamieszkałych na stałe lub przebywających czasowo na terenie Polski, organizacji i związków, co do których zachodzi podejrzenie o działalność terrorystyczną, prowadzenie rozpoznania operacyjnego środowisk wywodzących się z państw tzw. wysokiego ryzyka, posiadających poufnych osobowych źródeł informacji, jak również rozpoznanie osób posiadających zaburzenia psychiczne, które pod wpływem aktualnej sytuacji na świecie mogą być zdolne do podjęcia czynów o charakterze terrorystycznym. W zakresie przedsięwzięć porządkowo – ochronnych z kolei nastąpi: wzmocnienie służby patrolowej w rejonach zagrożonych, zwłaszcza w miejscach przebywania dużej liczby osób, zintensyfikowanie działań prewencyjnych w rejonach portów lotniczych, objęcie szczególną ochroną prewencyjną osób i obiektów podlegających ochronie oraz zmaksymalizowanie nadzoru nad specjalistycznymi uzbrojonymi formacjami ochronnymi, zwłaszcza wykonującymi zadania ochronne w obiektach produkcji i przechowywania niebezpiecznych substancji chemicznych, środków uzbrojenia i materiałów wybuchowych. W zakresie przygotowania sił i środków do działania zadania realizowane przez Policję będą sprowadzać się m.in. do skierowania w rejon zagrożenia, w trybie alarmowym, zespołów minersko – pirotechnicznych, pododdziałów prewencji Policji i negocjatorów policyjnych oraz zwiększenia mobilności pododdziałów antyterrorystycznych. Zapewnienie sprawnego obiegu informacji o możliwych zagrożeniach i zdarzeniach w systemie funkcjonowania służb dyżurnych podległych jednostek oraz utrzymywanie ścisłej wymiany informacji z innymi służbami to zadania, które będą realizowane w obszarze wymiany informacji i współdziałania. Natomiast w chwili wystąpienia ataku zostanie powołany sztab, odpowiedzialny m.in. za: analizę i monitorowanie sytuacji, skierowanie sił i środków na miejsce zdarzenia, zabezpieczenie logistyczne zaplecza,

⁵²⁷ Zarządzenie nr 1429 Komendanta Głównego Policji..., załącznik – sytuacja 1.1.a,b,c.

⁵²⁸ W celu osiągnięcia gotowości Policji do przeciwdziałania zagrożeniom terrorystycznym wprowadzono pięć stopni gotowości Policji, dostosowanych do poziomu zagrożenia, stwierdzonego na podstawie rozpoznania operacyjnego. W przypadku uzyskania potwierdzonych informacji o osobach lub organizacjach organizujących atak terrorystyczny na Rzeczpospolitą Polską bądź w przypadku zaistnienia takiego zamachu wprowadza się najwyższy stopień gotowości Policji, tj. stopień piąty, jako stopień czerwony. O wprowadzeniu określonego stopnia gotowości decyduje Komendant Główny Policji.

⁵²⁹ Organizację pracy i zasady działania Policji w przypadku aktu terroru oraz innych zdarzeń o charakterze terrorystycznym określono w zarządzeniu Komendanta Głównego Policji. Odpowiedzialnymi za realizację zadań w zakresie przeciwdziałania aktom terroru są: w komendzie wojewódzkiej (Stołecznej) Policji – Zespół do spraw koordynacji Przeciwdziałania Aktom Terroru z użyciem materiałów wybuchowych oraz innych zdarzeń o charakterze terrorystycznym i ekstremistycznym; w komendach powiatowych i miejskich – Grupy do spraw koordynacji Przeciwdziałania Aktom Terroru. Zadaniem Zespołu jest m.in. koordynowanie przedsięwzięć w tym zakresie, jak również współpraca z innymi podmiotami oraz prowadzenie rozpoznania operacyjnego określonych kategorii osób.

prowadzenie czynności procesowych. Koniecznym warunkiem skuteczności działań policyjnych będzie współdziałanie z podmiotami pozapolicyjnymi, w tym m.in. z SZ RP⁵³⁰.

W przypadku sytuacji kryzysowej wywołanej podłożeniem ładunku wybuchowego katalog zadań przewidzianych do realizacji przez Policję jest szeroki. Zadania realizowane w jednostce Policji będą sprowadzać się m.in. do: wysłania na miejsce incydentu bombowego funkcjonariuszy nieetatowej grupy rozpoznania minersko – pirotechnicznego oraz dokonania przez jej funkcjonariuszy przeszukania lub rozpoznania stanu zagrożenia i oceny sytuacji, nawiązania współpracy ze stanowiskami dowodzenia służb ratowniczych, inspekcji oraz służb miejskich, wyznaczenia miejsc koncentracji sił odvodu oraz sił przysłanych z innych jednostek, wdrożenia procedur i algorytmów postępowania. Kolejnym ważnym zadaniem będzie wyznaczenie dowódcy akcji bądź operacji policyjnej oraz powołanie sztabu. Do zadań sztabu należeć będzie analiza zdarzenia, a w konsekwencji wypracowanie koncepcji działania, ustalenie wariantów współdziałania ze służbami ratowniczymi, zapewnienie funkcjonowania systemów łączności w zakresie współdziałania z podmiotami pozapolicyjnymi, bieżące opracowywanie planów działania, wynikające z rozwoju zagrożenia i potrzeby zapewnienia bezpieczeństwa i porządku w miejscu prowadzenia działań ratowniczych, zabezpieczenie logistyczne sił policyjnych biorących udział w działaniach. Z kolei zakres zadań porządkowo – ochronnych realizowanych przez sztab będzie obejmował: włączenie się Policji do działań związanych z informowaniem i ostrzeganiem zagrożonej ludności, zabezpieczenie możliwości swobodnego działania podmiotów pozapolicyjnych, biorących udział w akcji ratunkowej m.in. poprzez izolację terenu, umożliwienie swobody dojazdu i wyjazdu ekip ratowniczych, niedopuszczanie do zjawisk paniki, ochronę pozostawionego mienia oraz miejsc składowanego mienia porzuconego, ochronę punktów medycznych i miejsc zbiórek poszkodowanych, a także punktów pomocy humanitarnej oraz egzekwowanie zaleceń zawartych w ogłoszeniach i komunikatach kierującego działaniami ratowniczymi, a także egzekwowanie postanowień prawa powszechnie obowiązującego⁵³¹.

W przypadku uprowadzenia środka transportu w komunikacji lądowej, wodnej bądź lotniczej, Policja będzie realizowała zadania w czterech etapach. W pierwszym nastąpi wstępna analiza i weryfikacja informacji oraz jej przekazanie zgodnie z kompetencjami: dyżurnemu KWP, komendantowi wojewódzkiemu Policji (Stołecznemu), dyżurnemu Komendy Głównej Policji, Komendantowi Głównemu Policji. Następnie, stosownie do rodzaju i poziomu zagrożenia, zostanie zarządzona operacja policyjna i wyznaczony dowódca operacji oraz powołany jej sztab. W drugim etapie, podczas przygotowania operacji, zostaną podjęte decyzje o użyciu odpowiednich sił policyjnych, w tym nastąpi powołanie w trybie alarmowym oraz skierowanie do działań sił własnych (m.in. właściwego miejscowo pododdziału antyterrorystycznego, pododdziału prewencji, zespołu negocjatorów, psychologów, etc.). Na tym etapie zostaną również podjęte działania operacyjno – rozpoznawcze, ukierunkowane na weryfikowanie informacji o zdarzeniu oraz będzie prowadzone rozpoznanie niezbędne do planowania rozwiązania siłowego. Etap trzeci działań policyjnych przewiduje dwa warianty: rozwiązanie bez użycia siły oraz rozwiązanie siłowe. Rozwiązanie sytuacji kryzysowej bez użycia siły obejmuje takie przedsięwzięcia, jak: wystawienie posterunków kontrolno – blokadowych w celu zablokowania dostępu podmiotów niezaangażowanych w rozwiązanie sytuacji kryzysowej, zabezpieczenie miejsca zdarzenia przez policjantów służby prewencyjnej (pierścień zewnętrzny izolujący teren działań od zewnątrz, uniemożliwiający przedostanie się osób postronnych), utworzenie wewnętrznego pierścienia przez policjantów pododdziału antyterrorystycznego, zabezpieczającego ewentualne działania siłowe i uniemożliwiającego ucieczkę porywaczy, skierowanie zespołu negocjacyjnego. Rozwiązanie siłowe, w zależności od skali zagrożenia i jego rozwoju, będzie

⁵³⁰ Zarządzenie nr 1429 Komendanta Głównego Policji..., załącznik – sytuacja 2.

⁵³¹ Tamże, sytuacja 3.1 a,b,c.

wymagało natomiast użycia pododdziału antyterrorystycznego bądź kilku, w zależności od sytuacji. Metody i formy oraz sposoby prowadzenia działań przez wymienione pododdziały zostały szczegółowo określone w niejawnym zarządzeniu Komendanta Głównego Policji w sprawie metod i form działań pododdziałów antyterrorystycznych oraz komórek minersko-pirotechnicznych Policji. Rozwiązanie siłowe obejmuje z kolei szturm na uprowadzony obiekt w celu eliminacji powstałego zagrożenia (zatrzymanie porywaczy) oraz ewakuacji pasażerów i załogi (uwolnienie). W ostatnim etapie będą natomiast realizowane takie czynności jak m.in.: udzielanie pierwszej pomocy lekarskiej osobom poszkodowanym, działania zmierzające do identyfikacji osób uwolnionych oraz przeprowadzenie procesowego zabezpieczenia miejsca zdarzenia⁵³².

W przypadku uzyskania informacji o zaistniałym zdarzeniu noszącym znamiona aktu terrorystycznego polegającego na zajęciu obiektu lub na uprowadzeniu zakładników dowodzenie akcją (operacją) policyjną przejmuje wyznaczony przez kierownika jednostki organizacyjnej Policji funkcjonariusz. Do przedsięwzięć podejmowanych w jednostce Policji należy ponadto zaliczyć: powiadomienie o zdarzeniu właściwego miejscowo kierownika Zespołu/Grupy ds. Aktów Terroru Kryminalnego; zapewnienie sprawnego obiegu informacji; powołanie sztabu oraz prowadzenie czynności operacyjno – rozpoznawczych przez służby kryminalne. W rejon zaistniałego zdarzenia zostanie skierowany SPAP (SPAP-y) oraz policyjny zespół negocjatorów. W przypadku wystąpienia takiej konieczności dodatkowo do działań zostaną skierowane posiłkowe siły i środki, w tym policyjny śmigłowiec. W zakresie działań porządkowo – ochronnych Policja będzie odpowiedzialna za zapewnienie objazdów dla ruchu kołowego, a w przypadku braku takiej możliwości – za całkowite wstrzymanie ruchu kołowego i wyznaczenie granic strefy niebezpiecznej oraz za zapewnienie bezkolizyjnego przejazdu grup ratownictwa medycznego i technicznego. Ponadto będzie brała bezpośredni udział w prowadzonych działaniach ewakuacyjnych osób mieszkających w sąsiednich budynkach oraz współdziałała z innymi podmiotami, np. ze służbami wodociągowymi, energetycznymi, gazowymi, telekomunikacyjnymi, etc. W trakcie prowadzonych działań będą systematycznie prowadzone czynności procesowe przy udziale prokuratury. Warto zaznaczyć, że opanowanie budynku (obektu) użyteczności publicznej ważnego dla gospodarki, władz państwowych jest stosunkowo najłatwiejszym do przeprowadzenia przez przestępców aktem terroru. Dlatego też można przyjąć, że skala tych zjawisk – w stosunku do ogólnej liczby działań terrorystycznych – może być stosunkowo wysoka⁵³³.

Zagrożenie atakiem terrorystycznym z powietrza typu „Renegade” stanowi ostatnią sytuacją kryzysową, do której zostały opracowane procedury postępowania. Do zdarzeń powodujących tego rodzaju sytuację kryzysową zaliczono:

- zidentyfikowanie cywilnego statku powietrznego, który zachowuje się w taki sposób, że powstaje podejrzenie, iż może być użyty do wykonania ataku terrorystycznego z powietrza (określany jako samolot typu „Renegade”);
- lądowanie samolotu określanego jako samolot typu „Renegade” na lotnisku interwencyjnym;
- lądowanie awaryjne samolotu określanego jako samolot typu „Renegade” poza lotniskiem interwencyjnym.

Generalnie należy przyjąć, że zakres zadań przewidzianych do realizacji przez Policję jest zbliżony do przedsięwzięć realizowanych w warunkach aktu terrorystycznego, polegającego na zajęciu obiektu bądź na uprowadzeniu zakładników. Trzeba zaznaczyć przy tym, że kategorie obiektów „Renegade” oraz zasady postępowania po zakwalifikowaniu

⁵³² Tamże, sytuacja 3.2 a,b,c.

⁵³³ Tamże, sytuacja 3.3, 3.4.

obcego cywilnego statku powietrznego do kategorii „Renegade” zostały określone w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 2 listopada 2011 r. w sprawie określenia organu dowodzenia obroną powietrzną oraz trybu postępowania przy stosowaniu środków obrony powietrznej w stosunku do obcych statków powietrznych nie stosujących się do wezwań państwowego organu zarządzania ruchem lotniczym.

5.4. Przedsięwzięcia podejmowane w celu zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej oraz w celu ich usunięcia

Podejmując problematykę działania Policji w zakresie zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej oraz w celu ich usunięcia, trzeba również wyjść od przedstawienia podstaw prawnych regulujących ten obszar policyjnej działalności. Wśród aktów prawnych należy wymienić zarządzenie Nr 24 Komendanta Głównego Policji z dnia 10 listopada 1998 r. w sprawie realizacji przez Policję zadań w warunkach katastrof naturalnych i awarii technicznych, wytyczne Nr 3 Komendanta Głównego Policji z 16 czerwca 2000 r. w sprawie postępowania Policji w warunkach katastrofy naturalnej i awarii technicznej oraz w czasie innych zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu ludzi i środowiska oraz omawiane już zarządzenie Nr 1429 Komendanta Głównego Policji z 2004 r.

W pierwszym z wymienionych dokumentów określono zadania Policji realizowane w warunkach katastrof naturalnych i awarii technicznych oraz zasady planowania i organizacji tych działań. W § 2 wyjaśniono znaczenie pojęć: katastrofa naturalna i awaria techniczna. W myśl zarządzenia przez katastrofę naturalną należy rozumieć sytuację spowodowaną przez działanie sił natury, w szczególności powódzie, pożary, susze, wylądowania atmosferyczne, wstrząsy sejsmiczne, huragany, intensywne opady atmosferyczne, osuwiska, zjawiska lodowe na rzekach i zbiornikach wodnych, masowe występowanie szkodników, chorób roślin i zwierząt albo ognisk zapalnych chorób ludzi, do której opanowania nie wystarczają rutynowe działania odpowiednich służb i niezbędne jest uruchomienie dodatkowych sił i środków. Z kolei awarią techniczną jest sytuacja powstała w wyniku gwałtownego zdarzenia zakłócającego przebieg procesów technologicznych, lub też w wyniku celowego albo niewłaściwego wykorzystania tych technologii w procesie produkcji, transportu albo przechowywania, w wyniku czego nastąpiło zagrożenie życia, zdrowia ludzi, ich niezbędnego zaopatrzenia lub mienia.

Celem wydania wytycznych było z kolei określenie sposobów i metod przygotowania i prowadzenia działania w warunkach katastrof naturalnych i awarii technicznych na podstawowym poziomie zarządzania w Policji, tj. na poziomie komendy powiatowej (miejskiej) Policji⁵³⁴. Wytyczne składają się z siedmiu części, które dotyczą m.in.: zasad działania organów i służb w warunkach zagrożeń, zadań Policji wykonywanych w warunkach katastrofy naturalnej i awarii technicznej oraz innych zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu ludzi i środowiska, planowania działań, organizacji działań w warunkach zagrożenia, wybranych aspektów postępowania Policji na miejscu zdarzenia oraz postępowania Policji w zdarzeniach z udziałem niebezpiecznych zwierząt.

Zadania Policji przewidziane do realizacji podczas klęski żywiołowej możemy podzielić na przedsięwzięcia w zakresie: alarmowania i ostrzegania, działań porządkowych,

⁵³⁴ Wytyczne Nr 3/2000 Komendanta Głównego Policji z dnia 16 czerwca 2000 r. w sprawie postępowania Policji w warunkach katastrofy naturalnej i awarii technicznej oraz w czasie innych zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu ludzi i środowiska, s. 5.

bezpośrednich działań ratowniczych oraz na przedsięwzięcia mające na celu przywrócenie stanu istniejącego przed wystąpieniem zagrożenia⁵³⁵.

Do zadań Policji w zakresie alarmowania i ostrzegania należy: uzyskiwanie, przetwarzanie i przekazywanie informacji o zaistniałym zdarzeniu na potrzeby kierowania, dowodzenia i współdziałania, przekazywanie informacji i komunikatów o zagrożeniu poprzez policyjne systemy łączności, udostępnianie policyjnych systemów i środków łączności innym organom i służbom ratowniczym. W zakresie działań porządkowych Policja jest odpowiedzialna za: umożliwienie swobody dojazdu i wyjazdu ekipom i jednostkom ratowniczym, zorganizowanie objazdów rejonów zagrożonych oraz informowanie o objazdach, ochronę porządku w miejscach pracy ekip ratowniczych, punktów medycznych, punktów zbiórek uszkodzonych oraz zabezpieczenie miejsc mogących stanowić dodatkowe zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi. Celem działań Policji jest także niedopuszczenie do tworzenia zbiegowisk i zapobieganie objawom paniki, egzekwowanie przestrzegania przepisów, pilotowanie kolumn transportu sił ratowniczych, kierowanie ruchem, ochrona miejsc składowania mienia i punktów pomocy humanitarnej. W zakresie bezpośrednich działań ratowniczych do zadań Policji należy: pomoc w ewakuacji osobom poszkodowanym, udzielanie pierwszej pomocy przedlekarskiej, udostępnianie policyjnych środków transportu na potrzeby działań ratowniczych, udział w pracach zabezpieczających urządzenia techniczne lub w tworzeniu umocnień w sytuacji bezpośredniej eskalacji zagrożenia. W celu przywrócenia stanu istniejącego przed wystąpieniem zagrożenia działania Policji sprowadzają się do: regulacji ruchu osób i pojazdów, ochrony miejsc dystrybucji środków pomocy humanitarnej, udzielania informacji o miejscach pobytu poszkodowanych, przechowywanego i zabezpieczonego mienia oraz informacji o aktualnym stanie zagrożenia⁵³⁶.

Warto zauważyć, że przedsięwzięcia podejmowane przez Policję w celu wykonania zadań w warunkach katastrof naturalnych i awarii technicznych są realizowane w czterech fazach, odpowiadającym fazom zarządzania kryzysowego, tj. w fazie zapobiegania, przygotowania, reagowania i odbudowy.

W pierwszej fazie, w fazie zapobiegania, realizowane działania mają na celu redukcję prawdopodobieństwa wystąpienia zagrożenia albo ograniczenia jego skutków. Do zadań podejmowanych przez Policję w tej fazie należy zaliczyć: bieżące analizowanie sytuacji mogących spowodować zagrożenia, udział w opracowaniu przez właściwe organy aktów prawnych ograniczających możliwość zaistnienia zagrożenia oraz egzekwowanie przestrzegania przepisów. W fazie przygotowania będą realizowane przedsięwzięcia planistyczne, mające na celu określenie sposobu reakcji na zagrożenie oraz prowadzone działania w zakresie gromadzenia sił i środków niezbędnych do efektywnego reagowania. Do szczegółowych zadań należy zaliczyć: opracowanie planu działania w warunkach zagrożenia, zorganizowanie własnego stanowiska kierowania i systemów łączności, gromadzenie danych o zasobach sił i środków niezbędnych do efektywnego wykorzystania, wyposażenie policjantów w odpowiedni sprzęt, organizowanie i udział w szkoleniach, ćwiczeniach i innych przedsięwzięciach szkoleniowych. Plan działania kierownika jednostki organizacyjnej Policji stanowi podstawowy dokument, sporządzany w tej fazie, w którym uwzględnia się kompleksowo przewidywane zagrożenia oraz sposoby działania w przypadku ich wystąpienia. W fazie reagowania Policja jest odpowiedzialna za dostarczenie pomocy

⁵³⁵ Wystąpienie sytuacji kryzysowych noszących znamiona klęski żywiołowej wymusza na Policji zaangażowanie znacznych sił i środków, będących w jej dyspozycji. Doskonałym przykładem są liczby oddające udział sił i środków policyjnych w działaniach przeciwpowodziowych podczas powodzi, która miała miejsce w okresie od 17 maja do 22 czerwca 2010 r. W okresie eskalacji zagrożenia powodziowego, do działań powodziowych dziennie kierowanych było ok. 3500 policjantów, ok. 1200 pojazdów służbowych oraz 30 łodzi. Wsparcie jednostek realizowane było z udziałem potencjału szkół Policji i dotyczyło słuchaczy SP Katowice i CSP Legionowo.

⁵³⁶ Zarządzenie nr 24 Komendanta Głównego Policji..., §3 – §6.

poszkodowanym oraz ograniczenie wtórnych zniszczeń i strat. Przedsięwzięcia podejmowane w tej fazie można podzielić na dwa zasadnicze etapy: czynności wstępne i akcję ratowniczą. Etap I obejmuje: przyjęcie przez służbę dyżurną jednostki informacji o zdarzeniu, wstępną weryfikację informacji, powiadomienie właściwych służb, skierowanie do rejonu zagrożenia patrolu znajdującego się najbliżej, celem dokonania rozpoznania zagrożenia, jego rozmiaru oraz podjęcia w niezbędnym zakresie wstępnych działań, analizę danych dodatkowych oraz postawienie w stan gotowości i skierowanie do działań odpowiednich sił i środków. W drugim etapie Policja realizuje z kolei zadania w zakresie: alarmowania, ostrzegania i zapewnienia obiegu informacji, zapewnienia utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego, zorganizowania ruchu drogowego, ochrony mienia, ewakuacji i bezpośrednich czynności ratowniczych⁵³⁷. W czwartej fazie, w fazie odbudowy, realizowane przedsięwzięcia mają na celu przywrócenie stanu istniejącego przed zagrożeniem. Działania podejmowane w tej fazie polegają na: zapewnieniu bezpieczeństwa i porządku publicznego w rejonie, w którym była prowadzona akcja ratownicza; zorganizowaniu ruchu osób i pojazdów, umożliwiającego swobodne dotarcie właściwych służb do miejsc likwidowania szkód; zorganizowaniu ruchu dla powracających do miejsc dotychczasowego pobytu; wykonywaniu czynności dochodzeniowo – śledczych w związku z zaistniałym zdarzeniem. Ponadto konieczne jest przeprowadzenie analizy działań jednostki, której zwieńczeniem będzie opracowanie wniosków, a następnie ich wdrożenie.

Z punktu widzenia podejmowanej problematyki szczególne znaczenie mają także procedury wprowadzone do użytku zarządzeniem nr 1429 z 2004 r. opracowane na wypadek wystąpienia klęski żywiołowej. Klęski żywiołowe zostały podzielone na trzy kategorie zdarzeń powodujących sytuację kryzysową, mianowicie na: katastrofy naturalne, awarie techniczne oraz choroby zakaźne. Do zdarzeń powodujących katastrofę naturalną zaliczono: powódź, pożar oraz intensywne opady atmosferyczne takie, jak: śnieg, deszcz, grad, a do awarii technicznej: katastrofy budowlane, uwolnienia niebezpiecznych substancji chemicznych i awarii systemów energetycznych. Choroby zakaźne podzielono z kolei na choroby zakaźne: ludzi (epidemie), zwierząt (epizootia) i roślin (epifityzo).

Zdarzenie powodujące katastrofę naturalną, z którym najczęściej spotykamy się w ostatnich latach jest powódź. Przedsięwzięcia podejmowane przez Policję podczas powodzi można podzielić na zadania realizowane w jednostce Policji oraz realizowane na terenach objętych powodzią. Do czynności wykonywanych w jednostce Policji należy zaliczyć:

- przyjęcie informacji o zdarzeniu oraz skierowanie na miejsce jego wystąpienia sił będących w służbie, celem zebrania dodatkowych, szczegółowych informacji;
- powiadomienie o zdarzeniu inne służby, straże i inspekcje;
- w razie potrzeby, w trybie alarmowym, skierowanie na miejsce zdarzenia dodatkowych funkcjonariuszy;
- w razie potrzeby powołanie w jednostce Policji sztabu;
- nawiązanie współpracy i wymiana informacji z organem administracji publicznej i innymi właściwymi instytucjami;
- przygotowanie i zabezpieczenie własnych obiektów i sprzętu na wypadek zagrożenia powodzią;
- uzupełnienie wyposażenia funkcjonariuszy w niezbędny do działania sprzęt;
- zabezpieczenie prowadzonych działań pod względem logistycznym oraz zapewnienie sprawnego funkcjonowania jednostki Policji.

Z kolei czynności podejmowane przez Policję na terenach objętych powodzią obejmują m.in.:

- alarmowanie ludności o występującym niebezpieczeństwie;

⁵³⁷ Tamże, §9 – §11.

- monitorowanie terenów zagrożonych powodzią;
- zapewnienie utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego;
- zapewnienie pomocy w ewakuacji osobom w podeszłym wieku, poszkodowanym i chorym;
- zabezpieczenie mienia ewakuowanej ludności w punktach jego składowania;
- zlokalizowanie miejsc newralgicznych na drogach i ich zabezpieczenie;
- zorganizowanie patroli zapobiegających kradzieżom pozostawionego mienia na terenach opuszczonych przez ludność po zarządzeniu ewakuacji;
- zorganizowanie objazdów miejsc i rejonów zatopionych i zagrożonych zatopieniem;
- informowanie środków masowego przekazu o występujących zagrożeniach i utrudnieniach w przemieszczaniu;
- prowadzenie czynności dochodzeniowo – śledczych zmierzających do ustalenia przyczyn awarii urządzeń hydrotechnicznych;
- identyfikację ofiar śmiertelnych zdarzeń⁵³⁸.

Ważną kwestię, z punktu widzenia skuteczności działań, stanowi współdziałanie z podmiotami pozapolicyjnymi, tj. z zespołami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej, Państwową Strażą Pożarną, Strażą Graniczną, podmiotami leczniczymi, zarządcami dróg, organami inspekcji sanitarnej oraz organami administracji wojskowej.

Współdziałanie z zespołami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej sprowadza się do: wymiany informacji o istniejących i przewidywanych zagrożeniach, uzgadniania zadań w sytuacji prowadzenia ewakuacji ludności, zwierząt i mienia, proponowania wprowadzenia przez właściwe organy administracji publicznej przepisów porządkowych na określonym terenie, informowania o posiadanych siłach i środkach oraz realizowanych przez nie zadaniach, jak i do uzgadniania wspólnej polityki informacyjnej. Współdziałanie z jednostkami Państwowej Straży Pożarnej polega na: uzgadnianiu organizacji ruchu drogowego w rejonie prowadzenia działań ratowniczych, w tym dróg dojazdu sił ratowniczych, dróg ewakuacji ludzi i mienia, ustalaniu stref zagrożonych i zabezpieczeniu ich przed dostępem osób nieupoważnionych, pomocy w egzekwowaniu poleceń wydanych przez kierującego akcją ratowniczą dotyczących ewakuacji mieszkańców z zagrożonych obiektów, usunięcia pojazdów lub innego sprzętu utrudniającego prowadzenie działań, a także na wymianie informacji o ofiarach i osobach zaginionych.

Współdziałanie z podmiotami leczniczymi realizowane jest w zakresie uzgadniania i zabezpieczania tras przejazdu karetka pogotowia do miejsc zagrożonych oraz w zakresie wymiany informacji o potrzebach udzielania pomocy w nagłych wypadkach. Z kolei formy współdziałania z organami inspekcji sanitarnej sprowadzają się m.in. do udzielania pomocy w egzekwowaniu przepisów sanitarnych wprowadzonych doraźnie w związku z powodzią, jak i do udzielania pomocy w przewozie leków i szczepionek dla poszkodowanych. Pisząc o współdziałaniu Policji na terenach objętych powodzią, należy również wymienić obszary współdziałania z organami administracji wojskowej, do których należy zaliczyć m.in.: uzgadnianie tras dojazdu sprzętu wojskowego (ciężkiego i ponadgabarytowego) i zasad jego pilotowania, organizowanie i prowadzenie wspólnych patroli prewencyjnych z Żandarmerią Wojskową, wymianę informacji o przegrupowaniach wojsk i potrzebach w zakresie zabezpieczenia ich przemieszczenia, jak również wykorzystanie obiektów wojskowych do zakwaterowania i wyżywienia policjantów biorących udział w działaniach.

Kolejnym zdarzeniem powodującym sytuację kryzysową jest pożar, przy czym charakter zagrożeń, mogących wystąpić dodatkowo podczas pożaru, ważnych z punktu

⁵³⁸ Zarządzenie nr 1429 Komendanta Głównego Policji..., załącznik – sytuacja 5.1a.

widzenia działania Policji jest zbliżony do tych, które mogą towarzyszyć powodzi. Ponadto działanie Policji będzie analogiczne do działania w trakcie powodzi.

Śnieg, grad, marznący deszcz i deszcz, w przypadku intensywnych opadów, stanowią kolejną grupę zdarzeń powodujących dla Policji, w myśl zarządzenia, sytuację kryzysową. Do zadań realizowanych przez Policję należy zaliczyć⁵³⁹:

- stałe monitorowanie stanu przejezdności szlaków komunikacyjnych oraz rejonów potencjalnych zagrożeń dla ludności;
- nawiązanie współpracy i wymiana informacji z organem administracji publicznej i innymi właściwymi instytucjami;
- ułatwianie, poprzez informowanie o dogodnych objazdach oraz pilotowanie, przejazdów specjalistycznych służb;
- udzielanie bezpośredniej pomocy osobom, które utknęły w drodze;
- organizowanie objazdów, kierowanie ruchem na skrzyżowaniach dróg publicznych oraz informowanie kierowców i mieszkańców, poprzez lokalne media, o istniejących objazdach i rzeczywistych zagrożeniach dla życia i zdrowia oraz faktycznych utrudnieniach w komunikacji;
- natychmiastowe reagowanie na wypadki i kolizje w transporcie w celu zmniejszenia utrudnień na szlakach komunikacyjnych;
- egzekwowanie wydanych przez właściwe instytucje decyzji, co do przemieszczania się pojazdów po drogach publicznych, w tym pojazdów ciężarowych i kierowanie ich na odpowiednio przygotowane parkingi wzdłuż głównych ciągów komunikacyjnych;
- w razie potrzeby przygotowanie posiadanego sprzętu logistycznego, który mógłby zostać dodatkowo wykorzystany do niesienia pomocy potrzebującym, np. udostępnienie znajdujących się na stanie Policji agregatów prądotwórczych, kuchni polowych, termosów, koców, śpiworów oraz dodatkowych środków transportu;
- użycie lotnictwa policyjnego, obejmujące w szczególności: rozpoznanie zagrożeń; transport pomocy medycznej; dostarczanie żywności i lekarstw potrzebującym⁵⁴⁰.

Do zdarzeń powodujących sytuację kryzysową w związku z awarią techniczną zalicza się: katastrofę budowlaną; uwolnienie niebezpiecznych substancji chemicznych: w transporcie (drogowym, kolejowym, rurociągowym, w żegludze morskiej i śródlądowej), w przemyśle, w magazynowaniu oraz w wyniku awarii systemów energetycznych oraz awarię systemów energetycznych dotyczącą dostaw energii elektrycznej, paliw gazowych i ciepła. W przypadku wystąpienia wymienionych zdarzeń przedsięwzięcia podejmowane przez Policję sprowadzają się m.in. do: alarmowania ludności o występującym niebezpieczeństwie; zapewnienia utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego na terenie przyległym do miejsca zdarzenia; umożliwienia swobodnego dojazdu i wyjazdu ekipom i jednostkom

⁵³⁹ Tamże, Sytuacja 5.1c.

⁵⁴⁰ Warto zwrócić uwagę na wykorzystanie lotnictwa Policji w warunkach zagrożeń, na przykładzie działań prowadzonych w związku z wystąpieniem na terenie kraju sytuacji powodziowych w dniach od 17 maja do 22 czerwca 2010 r. Szczególnej koordynacji poddano współpracę w zakresie wykorzystania statków powietrznych przez powołanie Centrum Koordynacji Lotów Statków Powietrznych. Podczas działań realizowanych w związku z powodzią („Pierwsza i Druga Fala”) Lotnictwo Policji wykonało 303 loty w czasie 322 godzin i 40 minut, w tym: Zarząd Lotnictwa Policji GSP KGP – 169 lotów w czasie 184 godzin 20 minut; Sekcje Lotnictwa Policji KWP w Krakowie, Łodzi, Poznaniu, Szczecinie i Wrocławiu – 134 loty w czasie 138 godzin 20 minut. W trakcie działań przeciwpowodziowych, utrzymywano w pełnej gotowości do działań 43 śmigłowce, w tym: Lotnictwo Policji – 14 śmigłowców; Straż Graniczna – 4 śmigłowce; Dowództwo Sił Lądowych od 8 do 21 śmigłowców, w zależności od nasilenia działań; Siły Powietrzne Sił Zbrojnych RP – 4 śmigłowce. Z wykorzystaniem statków powietrznych, ewakuowano łącznie 166 osób, w tym: Lotnictwo Policji ewakuowało 116 osób; Lotnictwo Sił Zbrojnych RP ewakuowało 50 osób; Lotnictwo Straży Granicznej lotów ewakuacyjnych nie wykonywało.

ratowniczym; zorganizowania objazdów miejsc i rejonów wystąpienia awarii, jak również do zapewnienia pomocy w ewakuacji oraz zabezpieczenia mienia ewakuowanej ludności.

Do ostatniej grupy zdarzeń powodujących dla Policji sytuację kryzysową w związku z wystąpieniem kłęski żywiołowej zalicza się choroby zakaźne. W przypadku wystąpienia epidemii, epizootii lub epifitozy Policja będzie dodatkowo współdziałała z organami Państwowej Inspekcji Sanitarnej, Inspekcji Weterynaryjnej i organami Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa⁵⁴¹. Należy zaznaczyć, że w związku z wystąpieniem chorób zakaźnych, z uwagi na duże ryzyko bezpośredniego zagrożenia dla życia i zdrowia, zabronione jest wykonywanie czynności, które wiążą się z bezpośrednim fizycznym kontaktem policjanta z potencjalnie skażoną substancją (osobą lub zwierzęciem). Czynności w niezbędnym zakresie mogą być wykonane wyłącznie w odpowiednim ubraniu ochronnym, na które składa się odzież ochronna osłaniająca ciało i maska zabezpieczająca drogi oddechowe.

Pomimo postępu cywilizacyjnego wciąż nie jesteśmy w stanie ujarzmić nieobliczalnych sił natury. Musimy mieć zatem świadomość, że coraz częściej będziemy zmuszeni zarówno indywidualnie, jak i zbiorowo stawiać czoła tym zagrożeniom, stąd też od stopnia zorganizowania administracji publicznej, w tym Policji zależeć będzie osiągnięcie efektu w postaci minimalizacji skutków związanych z pojawieniem się sytuacji kryzysowych.

5.5. Kierunki doskonalenia działania Policji na rzecz realizacji zadań w stanach nadzwyczajnych

Skuteczność działania Policji w stanach nadzwyczajnych zależy od stopnia jej przygotowania, stąd też przygotowanie zarówno strukturalne, jak i funkcjonalne Policji do działania w stanach nadzwyczajnych powinno odpowiadać i sprostać obecnym potrzebom w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa narodowego RP oraz powinno być wkomponowane w całość przedsięwzięć realizowanych w ramach systemu bezpieczeństwa narodowego RP. Wymaga ponadto systemowego podejścia do realizacji przedsięwzięć wchodzących w ten zakres. Systemowe podejście powinno charakteryzować się m.in.: kompleksowością podstaw prawnych, skutecznością integracji działań o charakterze interdyscyplinarnym, synchronizacją zadań podejmowanych w ramach przygotowania do działania w sytuacjach kryzysowych z zadaniami niewchodzącymi w ten zakres, spójnością przygotowań Policji z całością przygotowań państwa do działania w sytuacjach kryzysowych, w tym w stanach nadzwyczajnych oraz permanentnym doskonaleniem tej formacji. Skuteczność, to osiągnięcie przez Policję postawionych celów w zakresie działania w stanach nadzwyczajnych poprzez zintegrowanie i zespolenie wysiłków wszystkich elementów zaangażowanych w realizację zadań w warunkach szczególnych zagrożeń, a także poprzez precyzyjne uzgodnienie zakresu i sposobu uczestnictwa w przygotowaniach do działania na szczeblu resortu spraw wewnętrznych oraz całego państwa.

Zastosowanie w Policji podejścia systemowego do działania w stanach nadzwyczajnych pozwoli na lepsze zrozumienie holistycznej istoty analizowanych

⁵⁴¹ Współdziałanie z organami Państwowej Inspekcji Sanitarnej polega na udzielaniu pomocy w egzekwowaniu przepisów sanitarnych wprowadzonych doraźnie w związku ze zdarzeniem oraz podczas przewozu leków i szczepionek na potrzeby poszkodowanych (pilotowanie pojazdów). Współdziałanie z organami Inspekcji Weterynaryjnej polega także na udzielaniu pomocy w egzekwowaniu przepisów wprowadzonych na danym terenie w związku z zaistniałą sytuacją, jak i na udziale w likwidacji zagrożeń ze strony niebezpiecznych zwierząt. Z kolei z organami Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa Policja współdziała w zakresie wykonywania zadań Inspekcji, w szczególności przy przeprowadzaniu czynności kontrolnych lub egzekucyjnych oraz w związku z przeprowadzaniem przez Inspekcję urzędowej kontroli roślin, produktów roślinnych lub przedmiotów na drogach i w środkach transportu.

problemów i wypracowanie właściwych rozwiązań, mimo obiektywnie dużej złożoności rozpatrywanego problemu.

Ważną kwestię w zakresie doskonalenia działania Policji w stanach nadzwyczajnych stanowi potrzeba kompatybilności policyjnych regulacji prawnych z przepisami prawa powszechnie obowiązującego, jak i potrzeba spójności regulacji wewnątrzpolicyjnych. W tym miejscu trzeba zwrócić uwagę na fakt, iż w ostatnich latach można zaobserwować wyraźny przerost sformalizowania instytucji publicznych, w tym m.in. Policji. Ukształtowane u decydentów nawyki zarządzania skłaniają ich do wydawania regulacji prawnych zarówno dla określonego porządku organizacyjnego i sprawności funkcjonowania instytucji, jak i dotyczących obszarów działania nie wymagających regulowania w drodze normatywnej. Efektem takiego stylu zarządzania jest wyraźny nadmiar aktów prawnych, co często odbija się na ich jakości. Niejednokrotnie obowiązujące akty prawne odznaczają się brakiem spójności i kompleksowości, regulują określone dziedziny wyrywkowo bądź fragmentarycznie. Ponadto zwraca uwagę mało precyzyjna terminologia, w związku z tym konieczne jest tworzenie nowych aktów, interpretujących, wyjaśniających i uzupełniających już wydane.

Podstawowy mankament związany z udziałem Policji w stanach nadzwyczajnych wynika z faktu, iż żadne obowiązujące w polskim systemie prawnym regulacje, zarówno prawa powszechnie obowiązującego, jak i resortowe w sposób jednoznaczny i bezpośredni nie określają roli i miejsca tej formacji, jako odpowiedzialnej za zapewnienie bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymanie bezpieczeństwa i porządku publicznego, w czasie konstytucyjnie określonych stanów nadzwyczajnych, tj. stanu wojennego, wyjątkowego i klęski żywiołowej. Jedynie art. 17. ustawy *o stanie klęski żywiołowej* stanowi, że w zapobieganiu skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwaniu uczestniczą: Państwowa Straż Pożarna i inne jednostki ochrony przeciwpożarowej oraz centra powiadamiania ratunkowego, jednostki systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego, dyspozytorzy medyczni, jednostki ochrony zdrowia, Straż Graniczna, Morska Służba Poszukiwania i Ratownictwa oraz inne właściwe w tych sprawach państwowe urzędy, agencje, inspekcje, straże i służby, w tym Policja. W przywołanym artykule dodatkowo określono podległość funkcjonalną wymienionych podmiotów na czas prowadzonych działań. Ponadto w ustawie *o stanie wyjątkowym* określono rolę Policji w zakresie realizacji odosobnienia, przeprowadzania rozmowy ostrzegawczej oraz obowiązku zgłoszenia w ustalonym terminie Policji przybycia do określonej miejscowości. Ostatni obowiązek został również ujęty w ustawie o stanie wojennym. Brakuje zatem w ustawach o stanach nadzwyczajnych delegacji ustawowych dla Rady Ministrów, nakładających obowiązek wydania stosownych rozporządzeń, w których zostałyby szczegółowo określone zasady udziału Policji w czasie konkretnego stanu nadzwyczajnego, tak jak to zostało rozwiązane w przypadku Sił Zbrojnych RP. Ustawą z dnia 21 czerwca 2002 r. *o stanie wyjątkowym* zobowiązano Radę Ministrów do określenia, w drodze rozporządzenia, szczegółowych zasad udziału pododdziałów i oddziałów Sił Zbrojnych RP w tym stanie. Z kolei ustawą z dnia 18 kwietnia 2002 r. *o stanie klęski żywiołowej* zobowiązano Radę Ministrów do wydania rozporządzenia określającego szczegółowe zasady udziału pododdziałów i oddziałów Sił Zbrojnych RP w zapobieganiu skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwaniu. W efekcie Rada Ministrów wydała dwa rozporządzenia: z dnia 6 maja 2003 r. *w sprawie szczegółowych zasad użycia oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w czasie stanu wyjątkowego* oraz z dnia 20 lutego 2003 r. *w sprawie szczegółowych zasad udziału pododdziałów i oddziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w zapobieganiu skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwaniu*⁵⁴², w których szczegółowo uregulowano w Siłach Zbrojnych RP omawianą tematykę.

⁵⁴² Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2003 r. *w sprawie szczegółowych zasad udziału pododdziałów i oddziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w zapobieganiu skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwaniu*, DzU z 2003 r., nr 41, poz. 347.

W tym miejscu warto również zastanowić się nad rolą Policji w czasie 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. 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 ostoji tradycji patriotyczno – obronnych dla miejscowego społeczeństwa”⁵⁴³.

Potrzeba spójności regulacji wewnątrzpolicyjnych to kolejny mankament polskiej Policji w zakresie jej działania w sytuacjach kryzysowych, w tym w stanach nadzwyczajnych.

Komendant Główny Policji w dniu 31 grudnia 2004 r. wydał zarządzenie w sprawie wprowadzenia do użytku zunifikowanych procedur reagowania Policji w sytuacjach kryzysowych, o którym wcześniej była mowa. 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. 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 czy Anglii? Dlatego konieczne wydaje się uzupełnienie katalogu sytuacji kryzysowych o dodatkowe zdarzenia niewymienione w omawianym zarządzeniu oraz opracowanie stosownych do tych sytuacji procedur działania. Ponadto w opracowanych procedurach występuje wiele niespójności, mogących powodować chaos organizacyjny w trakcie działań mających na celu rozwiązanie sytuacji kryzysowych. Jako przykład warto podać procedury reagowania kryzysowego opracowane na wypadek wystąpienia protestów społecznych i aktu terrorystycznego. W przypadku wystąpienia protestów społecznych – w czasie blokady szlaków drogowych zadania realizowane przez Policję podzielono na dwa etapy: wstępny i realizacyjny, – w czasie blokady obszarów kolejowych na: fazę przygotowawczą i fazę realizacji. Mimo, iż zakres przewidzianych do wykonania zadań w obu przypadkach jest taki sam, to używane jest różne nazewnictwo stopnia ich realizacji. Podobnie przedstawia się kwestia jeżeli chodzi o sytuację kryzysową wywołaną aktem terrorystycznym. W wymienionym akcie prawnym, stanowiącym ważne narzędzie w likwidacji sytuacji kryzysowych występuje rażąco brak jednolitości zapisów. Pomimo zbliżonych sytuacji kryzysowych i przewidzianych do realizacji przez poszczególne jednostki i komórki organizacyjne Policji takich samych zakresów zadań mamy do czynienia z odmiennym formułowaniem zapisów dotyczących takich samych zadań i umieszczeniem ich w różnej kolejności wykonywania. Istnieje zatem konieczność nowelizacji wymienionego aktu prawnego pod kątem jego spójności i dostosowania do aktualnych zagrożeń, uwzględniając konieczność opracowania

⁵⁴³ 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.

dodatkowych procedur reagowania Policji⁵⁴⁴.

Kolejny akt prawny obowiązujący w Policji w przedmiocie jej działania w sytuacjach kryzysowych, przekładający się na działanie Policji w stanach nadzwyczajnych, wymagający nowelizacji, to 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*. W zarządzeniu m.in. wyjaśniono znaczenie wielu pojęć, kluczowych dla organizacji działania Policji w warunkach zagrożenia, jak np. system dowodzenia. Zgodnie z przyjętymi rozwiązaniami na system dowodzenia składa się m.in. proces dowodzenia, w którym wyróżnia się trzy jego fazy: przygotowanie, reagowanie i odbudowę. W tym miejscu pojawia się pytanie, czy na proces dowodzenia w Policji powinny składać się tylko trzy wymienione zarządzeniem fazy, czy może więcej?

Mając na uwadze ustawę z dnia 17 lipca 2009 r. o *zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym*⁵⁴⁵, w zarządzaniu kryzysowym można wyróżnić cztery fazy:

- fazę zapobiegania sytuacjom kryzysowym, zmierzającą do eliminacji lub zmniejszenia prawdopodobieństwa ich wystąpienia;
- fazę przygotowania na wystąpienie sytuacji kryzysowych, koncentrującą się na powiększaniu sił i środków niezbędnych do efektywnego działania (reagowania) w sytuacji kryzysowej;
- fazę reagowania, mającą na celu zahamowanie rozwoju zjawisk kryzysowych, a także zmniejszanie szkód powstałych w czasie ich rozwoju;
- fazę odbudowy, zmierzającą do stabilizacji sytuacji i powrotu do normalności⁵⁴⁶.

Należy zastanowić się, czy do faz dowodzenia nie należałoby włączyć również fazy zapobiegania, jako tej, w której podejmowane przez Policję działania zmierzałyby do eliminacji lub zmniejszenia prawdopodobieństwa wystąpienia zagrożenia w trakcie procesu dowodzenia. Idąc dalej, warto zaznaczyć, że w literaturze można spotkać się z piątą fazą zarządzania kryzysowego zwaną uczeniem się, tj. akumulowaniem doświadczeń

⁵⁴⁴ Mianowicie akt terrorystyczny został podzielony na trzy zdarzenia powodujące wymienioną sytuację kryzysową, a do każdej z nich zostały oddzielnie opracowane procedury reagowania. Poniżej przykładowo przedstawiono opracowane przez autorów aktu prawnego warianty rozwiązania poszczególnych sytuacji kryzysowych, z uwzględnieniem poszczególnych etapów ich realizacji:

Akt terrorystyczny – Sytuacja 3. 2 a – uprowadzenie środka transportu w komunikacji lotniczej

Założenia ogólne

Etap I – przygotowanie operacji

Etap II – rozwiązanie sytuacji kryzysowej

Wariant 1 – rozwiązanie bez użycia siły

Wariant 2 – rozwiązanie siłowe

Etap III – zakończenie operacji

Akt terrorystyczny – Sytuacja 3. 2 b – uprowadzenie środka transportu w komunikacji lądowej

Etap I – założenia ogólne

Etap II – przygotowanie operacji

Etap III – rozwiązanie sytuacji kryzysowej

Wariant 1 – rozwiązanie bez użycia siły

Wariant 2 – rozwiązanie siłowe

Etap – IV zakończenie operacji

Akt terrorystyczny – Sytuacja 3. 2 c – uprowadzenia środka transportu w komunikacji wodnej

Etap I – założenia ogólne

Etap II – przygotowanie operacji

Etap III – rozwiązanie sytuacji kryzysowej – brak wariantu siłowego, mimo iż taki wariant został przewidziany

Etap IV – zakończenie operacji

⁵⁴⁵ DzU z 2009 r., nr 131, poz. 1076.

⁵⁴⁶ A. Zabłocka – Kluczka, *Próba oceny procesu zarządzania kryzysowego w kontekście zapewnienia bezpieczeństwa publicznego w Polsce*, „Zeszyty Naukowe WSOWL” 2010, nr 3, s. 193 – 194.

zdobytą w trakcie rozwoju sytuacji kryzysowej i przyswajaniem tej wiedzy tak, by można ją było wykorzystać w walce z przyszłymi zagrożeniami⁵⁴⁷. Również w tym przypadku wydaje się zasadne włączenie tej fazy zarządzania do faz procesu dowodzenia. Wówczas na cykl procesu dowodzenia składałoby się pięć faz: zapobieganie, przygotowanie, reagowanie, odbudowa i uczenie się. Przedstawiony cykl został zbudowany na bazie doświadczeń nauk ekonomicznych, ale z powodzeniem można go transponować także na poziom dowodzenia.

Trzeba również zaznaczyć, że wśród pięciu priorytetów Komendanta Głównego Policji wyznaczonych na lata 2007 – 2009, priorytet trzeci dotyczył *doskonalenia przygotowań Policji do działań w sytuacjach kryzysowych*. Realizacja tego priorytetu miała nastąpić poprzez⁵⁴⁸:

- osiągnięcie przez Policję pełnej funkcjonalności w obowiązującym systemie zarządzania kryzysowego w państwie;
- unowocześnienie systemu kierowania Policją w ramach systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym – stanowiska kierowania jednostek Policji w dotychczasowym i zapasowym miejscu pracy;
- doskonalenie współdziałania z Siłami Zbrojnymi i innymi podmiotami systemu obronnego RP, poprzez wspólną realizację zadań w zakresie obronności RP, w tym w zakresie wykonywania zadań wsparcia przez państwo gospodarza – HNS;
- podnoszenie poziomu przygotowania oraz realizacji zadań w ramach przygotowań obronnych Policji;
- wypracowanie założeń do efektywnego wykorzystywania sił i środków Policji w sytuacji katastrof, klęsk żywiołowych, zbiorowego naruszenia porządku publicznego i działań pościgowych;
- podnoszenie poziomu organizacji pracy oraz realizowanie przedsięwzięć gwarantujących prawidłowe funkcjonowanie służby dyżurnej Policji;
- doskonalenie procedur oraz przygotowania funkcjonariuszy do reagowania w sytuacjach zagrożenia terrorystycznego;
- wprowadzenie rozwiązań systemowych dotyczących funkcjonowania oddziałów i pododdziałów Policji, pozwalających na lepsze wykorzystanie zasobów;
- współdziałanie z pozostałymi służbami państwowymi, a także organami innych państw celem pozyskania najlepszych wzorców, wymiany informacji i doświadczeń, zharmonizowania wysiłków na rzecz ograniczenia zagrożenia terrorystycznego.

Ponadto osiągnięcie tego priorytetu miało nastąpić dzięki właściwej koordynacji operacji policyjnych oraz podnoszeniu standardów dowodzenia działaniami Policji, m.in. poprzez: wypracowanie nowych założeń w ramach organizowania, koordynowania i zabezpieczania imprez o charakterze masowym; zweryfikowanie i uzgodnienie zasad współdziałania oraz programów realizowanych z organami, agencjami i służbami państwowymi, przedstawicielami administracji państwowej i samorządowej oraz innymi podmiotami w zakresie poprawy bezpieczeństwa i porządku publicznego, jak również poprzez organizowanie szkoleń, ćwiczeń sztabowych z udziałem podmiotów pozapolicyjnych oraz zaangażowanie organów administracji państwowej i samorządowej, w przypadku wystąpienia różnego rodzaju zagrożeń i sytuacji kryzysowych⁵⁴⁹. Zaplanowane przedsięwzięcia miały przede wszystkim na celu poprawę bezpieczeństwa i porządku publicznego, a także wzrost poczucia bezpieczeństwa i utrzymanie wysokich społecznych

⁵⁴⁷ I. Mitroff, Ch. Pearson., *Zarządzanie sytuacją kryzysową, czyli jak uchronić firmę przed najgorszym*, Business Press, Warszawa 1998, za A. Zabłocka – Kluczka, *Próba oceny procesu zarządzania...*, s. 194.

⁵⁴⁸ *Priorytety Komendanta Głównego Policji na lata 2007-2009*, <http://www.bip.kgp.policja.gov.pl>, dostęp: 20.01.2010 r.

⁵⁴⁹ Tamże.

ocen Policji. Na uwagę zasługuje fakt, że w priorytetach Komendanta Głównego Policji na lata 2010 – 2012 nie uwzględniono już kwestii związanych z koniecznością doskonalenia organizacji działań Policji na wypadek wystąpienia sytuacji kryzysowych. Pojawia zatem kolejne pytanie: czy polska Policja jest aż tak bardzo dobrze przygotowana do działania w warunkach sytuacji kryzysowych, w tym również w czasie stanów nadzwyczajnych? Warto ponadto podkreślić, że wśród podstawowych celów strategii bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej⁵⁵⁰ wymienia się m.in. zapobieganie klęskom żywiołowym i antropogenicznym, a także łagodzenie ich potencjalnych następstw. Stąd też w priorytetach Komendanta Głównego Policji na kolejne lata powinien zostać zawarty priorytet podejmujący kwestie związane z doskonaleniem rozwiązań prawno – organizacyjnych funkcjonujących w Policji na wypadek sytuacji kryzysowych, w tym stanów nadzwyczajnych, co z pewnością przyczyni się do tego, że działania polskiej Policji w warunkach zagrożeń będą skuteczne i efektywne.

W sytuacjach kryzysowych nastąpi zintensyfikowanie działania Policji w zakresie realizacji ustawowych zadań, stąd też powstanie potrzeba użycia do działań znacznie większych sił i środków, co będzie często wiązało się m.in. z koniecznością ich przemieszczania oraz powstanie przymus zabezpieczenia logistycznego działań policyjnych.

Od początku swego istnienia szkoły policyjne, prócz zadań związanych z przedsięwzięciami o charakterze dydaktycznym, wykonywały zadania z zakresu odvodu³ Komendanta Głównego Policji, tj. stanowiły wydzielone siły i środki pozostające w dyspozycji komendanta, niezaangażowane początkowo do działań. Realizowane w tym obszarze zadania dotyczyły zapewnienia bezpieczeństwa obywateli i utrzymania porządku publicznego podczas akcji i operacji policyjnych. Do zadań szkolnych oddziałów prewencji należały⁵⁵¹:

- prowadzenie działań policyjnych w sytuacjach zbiorowego naruszenia prawa;
- ochrona porządku publicznego w czasie klęsk, katastrof, rozległych awarii obiektów i urządzeń przemysłowych zagrażających życiu i zdrowiu obywateli;
- prowadzenie działań poszukiwawczych i pościgowo – blokadowych za niebezpiecznymi przestępcami;
- ochrona porządku publicznego w czasie imprez sportowych, rozrywkowych i innych;
- ochrona porządku publicznego na trasach przejazdu kolumn samochodowych, miejscach pobytu delegacji państw obcych i najważniejszych władz państwowych;
- doraźne wzmacnianie służby patrolowej na rzecz terenowych jednostek Policji;
- wykonywanie innych zadań zleconych przez Komendanta Głównego Policji.

Oddziały były przeznaczone do działania na terenie całego kraju, a decyzje w sprawie zadań realizowanych przez szkolne oddziały prewencji podejmował Komendant Główny Policji lub z jego upoważnienia – Dyrektor Biura Prewencji KGP, który również sprawował nadzór nad przygotowaniem i wykorzystaniem szkolnych oddziałów prewencji. Komendanci szkół policyjnych byli zobowiązani do tworzenia maksymalnej liczby kompanii, z uwzględnieniem stanu etatowego słuchaczy odbywających szkolenia.

Obowiązek koncentracji słuchaczy w oddziały prewencji trwał do 2003 r. Wówczas Komendant Główny Policji podpisał zarządzenie znoszące obowiązek koncentracji kadry i słuchaczy szkół policyjnych w oddziały prewencji⁵⁵². Z perspektywy 10 lat, które mięły

⁵⁵⁰ Zob. *Strategia bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej. Dążąc do europejskiego modelu Bezpieczeństwa*, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg 2010.

⁵⁵¹ Zob. zarządzenie Nr 20/93 Komendanta Głównego Policji z dnia 8 maja 1993 r. w sprawie koncentracji kadry i słuchaczy w oddziały prewencji.

⁵⁵² Zarządzeniem Nr 553 Komendanta Głównego Policji z dnia 8 października 2003 r. w sprawie zniesienia koncentracji słuchaczy i kadry zawodowej szkół Policji w oddziały prewencji.

od zniesienia obowiązku koncentracji słuchaczy w odwód KGP, można stwierdzić, że podjęta decyzja utrudniła aspekt praktycznego wykorzystania nabytej przez nich wiedzy i umiejętności zawodowych z zakresu taktyki działań zespołowych Policji. Podczas realizacji zadań w ramach odwodu Komendanta Głównego Policji trwała nieustanna konfrontacja wiedzy i umiejętności zawodowych z ich praktycznym wykorzystaniem w warunkach rzeczywistych, gdyż nawet najlepiej zrealizowane przez fachowców zajęcia nie wytworzą sytuacji zbliżonej do rzeczywistej. Ponadto wyszkoleni i posiadający, co prawda niewielkie, ale już doświadczenie młodzi adepci sztuki policyjnej mogli być włączani przez przełożonych w jednostkach terenowych, w struktury nieetatowych pododdziałów i oddziałów prewencji Policji. Bardzo ważne było również permanentne doskonalenie przez szkolną kadre dowódczą swojego warsztatu dowódczego⁵⁵³. Mając na uwadze powyższe, w celu zwiększenia mobilności sił policyjnych na wypadek sytuacji kryzysowych, w tym stanów nadzwyczajnych, należy powrócić do sprawdzonych rozwiązań, funkcjonujących zarówno w Policji Państwowej, Milicji Obywatelskiej, jak i w początkowych latach działania Policji.

W kwestii dotyczącej zabezpieczenia logistycznego działań policyjnych w warunkach sytuacji kryzysowej należy zwrócić szczególną uwagę na dwa obszary wymagające doskonalenia, mianowicie na: system zaopatrywania Policji w paliwa oraz żywienie policjantów biorących udział w działaniach. 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 spowodowało 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, mimo konieczności ponoszenia kosztów utrzymania, 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 zapewnienia zapasów odpowiednich dla potrzeb Policji. Ważną kwestię w zakresie zabezpieczenia logistycznego działań Policji stanowi zapewnienie wyżywienia funkcjonariuszom biorącym udział w działaniach. W dobie obniżania kosztów utrzymania obiektów policyjnych, w ostatnich latach jednostki organizacyjne Policji, prócz jednostek szkoleniowych Policji, rezygnują z organizowania własnych punktów żywienia. Wywołuje to konieczność korzystania w trakcie działań z obiektów gastronomicznych, funkcjonujących na obszarze działania bądź z tzw. cateringu. Należy podkreślić, że jednostki organizacyjne Policji biorące udział w działaniach 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.

Kolejne kierunki doskonalenia działania Policji dotyczą strategicznego podejścia do szkolenia i doskonalenia zawodowego nie tylko w skali kraju, ale również w skali Europy. Wiadomym jest, że niezbędnym elementem podnoszenia sprawności Policji do działania w warunkach sytuacji kryzysowej jest właściwa organizacja szkolenia i doskonalenia Policji oraz prowadzenie ćwiczeń i treningów sztabowych zarówno w jednostkach organizacyjnych Policji, jak też z udziałem innych podmiotów, z którymi trzeba będzie współpracować w dziedzinie bezpieczeństwa i porządku publicznego. Szkolenie i doskonalenie zawodowe w Policji jest procesem obejmującym przygotowanie policjantów do wykonywania

⁵⁵³ G. Perz, K. Szczerbaty, *Byliśmy odwodem Komendanta Głównego Policji*, „Kwartalnik Policyjny CSP” 2010, nr 2.

podstawowych obowiązków służbowych oraz 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 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 wskazane wydaje się wprowadzenie w procesie szkolenia nowych elementów ukierunkowanych na modyfikację szkolenia zawodowego podstawowego policjantów poprzez zwiększenie ilości godzin przeznaczonych na zajęcia praktyczne, kształtujące przyjmowanie właściwej postawy przez funkcjonariusza w trakcie zaistnienia różnych sytuacji kryzysowych. Ponadto nadal słabą stroną Policji jest niedostateczna liczba ćwiczeń praktycznych, które z punktu widzenia wyrabiania nawyków i pożądanych zachowań są niezastąpione. Treningi sztabowe, ćwiczenia grupowe, ćwiczenia dowódczo – sztabowe stanowią ważny element uzupełniający proces doskonalenia zawodowego policjantów, którego celem jest sprawdzenie umiejętności działania kadry kierowniczej oraz zespołów sztabowych w sytuacjach zbliżonych do rzeczywistości. Ponadto pozwalają w warunkach „laboratoryjnych” wypracować procedury osiągnięcia celu głównego poprzez cele etapowe, bez konieczności angażowania większej liczby sił i środków do działań. W toku prowadzonych badań stwierdzono, że poziom merytoryczny prowadzonych w Policji ćwiczeń jest wciąż niski. 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 osiągnięcia postawionych celów. Niestety, szkolnictwo policyjne nadal nie przygotowuje absolwentów do prowadzenia tego typu zajęć, chociaż od lat prowadzone są m.in. 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 w zakresie dowodzenia działaniami policyjnymi w sytuacjach kryzysowych. Inną słabą stroną 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 Waldemara Kitlera, nie mniej jednak wciąż jest brak opracowania, które w sposób kompleksowy obejmowałoby problematykę prowadzenia ćwiczeń na gruncie policyjnym.

W dobre urzeczywistnienia swobody przepływu osób konieczne jest, aby do krajowych szkoleń wprowadzić elementy europejskie oraz zorganizować wymiany wzorowane na programie „Erasmus”, gdyż dobrze wyszkoleni europejscy fachowcy, których łączy ta sama kultura pracy, będą niezastąpieni w kontekście konkurencji w zglobalizowanym społeczeństwie w dziedzinie bezpieczeństwa. Od realizacji tego celu zależeć będzie, czy europejskie szkolenie w zakresie ochrony porządku publicznego doświadczy przełomu

i stanie się potężnym narzędziem propagującym wspólną kulturę pracy wśród europejskich organów ochrony porządku publicznego, ułatwiającym tym samym transgraniczną współpracę⁵⁵⁴.

Kolejne kierunki doskonalenia, będące jednocześnie wyzwaniem stojącymi przed polską Policją, to: konieczność szerokiego i kompleksowego podejścia do bezpieczeństwa wewnętrznego oraz zwrócenie uwagi na „zewnętrzny wymiar bezpieczeństwa wewnętrznego” i związana z tym współpraca z policjami innych państw. W drugiej dekadzie XXI w. trzeba być świadomym, że bezpieczeństwo wewnętrzne obejmuje szeroki wachlarz środków w wymiarze horyzontalnym oraz wertykalnym. W wieloaspektowym globalnym środowisku, aby osiągnąć należyty poziom bezpieczeństwa wewnętrznego, nie wystarczą już same działania organów ochrony porządku wewnętrznego. Należy zatem zaangażować w działania organy zarządzania granicami, organy wymiaru sprawiedliwości, sektor polityczny, gospodarczy, finansowy, socjalny i prywatny, w tym organizacje pozarządowe, przy czym nie można ograniczać się jedynie do współpracy w ramach krajowych służb ochrony porządku publicznego. Trzeba rozbudowywać stosunki z policjami innych państw w ramach globalnego podejścia do bezpieczeństwa, ściśle z nimi współpracując. Nie można również zapominać o tym, że koncepcja bezpieczeństwa wewnętrznego nie może istnieć w oderwaniu od wymiaru zewnętrznego, gdyż bezpieczeństwo wewnętrzne zależy coraz bardziej od bezpieczeństwa zewnętrznego. Aby zagwarantować obywatelom bezpieczeństwo, niezbędna jest zatem międzynarodowa współpraca na forum UE i państw członkowskich. Należy optymalizować współpracę i koordynację działań z organizacjami międzynarodowymi w dziedzinie ochrony porządku publicznego, zwłaszcza na forum UE z Europejskim Urzędem Policji, a w skali globalnej z Interpolem. Należy ponadto w określonych przypadkach rozwijać dwu-, wielostronne oraz regionalne podejścia między europejskimi policjami w reakcji na określone zagrożenia.

Konieczną przesłanką warunkującą właściwe działanie Policji w sytuacjach kryzysowych, w tym w stanach nadzwyczajnych, jest zintegrowanie zadań realizowanych w ramach przygotowania do działania z zadaniami ustawowymi Policji. Zintegrowanie działań wydaje się konieczne z dwóch przyczyn: z uwagi na ograniczone możliwości finansowania państwa oraz z uwagi na zacieranie się różnic między zewnętrznymi a wewnętrznymi aspektami bezpieczeństwa narodowego, przy czym brak, a raczej niedostateczna ilość środków finansowych nie może być przyczyną „niemocy” Policji w zakresie realizacji zadań w warunkach zagrożenia. 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 jednak stanowić priorytet.

Skuteczność działania polskiej Policji w stanach nadzwyczajnych uzależniona jest również od jej elastycznego dostosowywania się do przyszłych wyzwań. Mianowicie, do świadomości zarówno szczebla kierowniczego, jak i wykonawczego Policji musi dotrzeć fakt, że w dzisiejszym zglobalizowanym środowisku bezpieczeństwa Policja nie może skupiać się wyłącznie na aspektach kryminalnych, ale musi uwzględniać wszelkie zagrożenia mogące godzić w szeroko pojęte bezpieczeństwo, co pozwoli dostrzec konieczność dostosowania się do ewoluujących okoliczności. Chodzi zatem o to, aby w procesie planowania stosować szeroko zakrojone, pragmatyczne, elastyczne i realistyczne podejście, polegające na ciągłym nadążaniu za rzeczywistością, uwzględniając przy tym zagrożenia mogące w szerszej perspektywie dotyczyć obywateli, a nie skupiać się tylko na zagrożeniach dnia dzisiejszego, co niewątpliwie zapewni obywatelom najwyższy poziom bezpieczeństwa.

⁵⁵⁴ Szerzej, *Strategia bezpieczeństwa wewnętrznego Unii...*, s. 21 – 32.

W podsumowaniu należy podkreślić, że zdolność wprowadzania zmian dowodzi umiejętności organizacji do adaptacji do permanentnych zmian w otoczeniu. Obecnie sukces osiągają jedynie te organizacje, które potrafią przystosowywać swoje struktury wewnętrzne i sposoby zarządzania do bieżących potrzeb. Dlatego Policja nie może być organizacją zamkniętą na wprowadzanie zmian, ponieważ ich dokonywanie ma na celu poprawę funkcjonowania instytucji i osiągnięcie przez nią lepszych efektów. Niezbędna jest przy tym świadomość tego, że sama zmiana nie jest celem samym w sobie. Należy także pamiętać, że wdrożenie zmian wymaga przede wszystkim określenia wyraźnego sposobu ich wcielenia oraz uzasadniania potrzeby ich wprowadzenia. Nie jest to jednak możliwe bez zaangażowania w ten proces wszystkich funkcjonariuszy Policji, gdyż umożliwienie współuczestniczenia w planowaniu i wprowadzaniu zmian powoduje utożsamianie się z wdrażaną zmianą i traktowanie jej jako własnej i korzystnej.

ZAKOŃCZENIE

Nadrzędnym celem polityki bezpieczeństwa państwa jest zapewnienie gwarancji istnienia i przeżycia narodu oraz organizacji państwowej, ich tożsamości, a także niezakłóconego funkcjonowania i rozwoju. Gwarancja ta jest kształtowana nie tylko działaniami ukierunkowanymi na eliminowanie lub neutralizowanie wszelkiego rodzaju zagrożeń, ale także poprzez podejmowanie nowych wyzwań⁵⁵⁵. Współczesne analizy bezpieczeństwa są prowadzone w trzech wymiarach: podmiotowym, przedmiotowym i procesualnym. Podmiotem bezpieczeństwa jest człowiek wraz z jego wartościami, traktowany jako jednostka społeczna, a także jako określona zbiorowość społeczna o różnych charakterach więzi i uwarunkowań organizacyjnych. Jak podkreśla W. Kitler: „[...] Najdoskonalszą dotąd formą zabezpieczenia potrzeb człowieka w zakresie bezpieczeństwa jest państwo”⁵⁵⁶. Dlatego całościowe rozpatrywanie bezpieczeństwa państwa musi dotyczyć zarówno kwestii zewnętrznych, jak i wewnętrznych⁵⁵⁷.

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. Nie można również całkowicie wyeliminować możliwości pojawienia się w pobliżu granic Rzeczypospolitej Polskiej okoliczności z użyciem siły bądź z groźbą jej użycia. Zmniejszeniu groźby wybuchu wojny na skalę światową czy kontynentalną towarzyszy natomiast wzrost zagrożeń asymetrycznych, spośród których do najgroźniejszych należy zaliczyć: terroryzm, proliferację broni masowego rażenia i środków jej przenoszenia, międzynarodową przestępczość zorganizowaną.

Strategicznym czynnikiem wpływającym na obecny kształt stosunków międzynarodowych są procesy globalizacyjne, które z jednej strony przyczyniają się do podniesienia poziomu rozwoju cywilizacyjnego w skali ogólnoswiatowej, z drugiej zaś do znacznego pogłębienia różnic rozwojowych pomiędzy państwami oraz wewnątrz społeczeństw. Dlatego też, wśród innych zagrożeń, mogących wymagać konieczności podejmowania przez państwo szczególnych działań, należy wymienić m.in.: destabilizację systemu politycznego, źle funkcjonujące mechanizmy gospodarcze i społeczne, zubożenie społeczeństwa, małe zasoby wodne, degradację środowiska naturalnego oraz klęski żywiołowe.

Zmiany uwarunkowań bezpieczeństwa międzynarodowego i narodowego oraz gruntowne przemiany ustrojowe w Polsce, jakie dokonały się na przestrzeni ostatnich dwóch dekad, pociągnęły z sobą konkretne działania w przedmiocie prawno – organizacyjnych podstaw funkcjonowania systemu bezpieczeństwa narodowego. Mimo zaistniałych, korzystnych zmian w środowisku bezpieczeństwa, należy pamiętać, że żadne państwo nie jest z natury wolne od możliwości wystąpienia sytuacji kryzysowych. Konieczność przeciwdziałania zagrożeniom, godzącym w suwerenny byt państwa, w podstawy jego ustroju, a także w życie, zdrowie i mienie obywateli może powodować potrzebę sięgania przez państwo po nadzwyczajne środki wykraczające poza formy i metody działania aparatu państwa stosowane w normalnych warunkach jego funkcjonowania. Instytucją prawa konstytucyjnego służącą realizacji tego celu są określone w *Konstytucji RP* z 1997 r. stany nadzwyczajne: stan wojenny, stan wyjątkowy i stan klęski żywiołowej. Podkreślić przy tym należy, że stany nadzwyczajne mogą zostać wprowadzone tylko wówczas, gdy zwykłe środki

⁵⁵⁵ R. Zięba, J. Zając, *Budowa zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego Polski. Ekspertyza*, Warszawa 2010, s. 31.

⁵⁵⁶ Tamże, s. 38.

⁵⁵⁷ Tamże, s. 35 – 38.

konstytucyjne okażą się niewystarczające do przywrócenia normalnych warunków funkcjonowania państwa z uwagi na wystąpienie szczególnych zagrożeń. Ustawy o stanach nadzwyczajnych stanowią zatem ważny instrument prawny, po który powinny sięgać najwyższe organy władzy państwowej tylko wtedy, gdy dotychczasowe środki zawiodą lub będą niewystarczające dla sprostania występującym szczególnym zagrożeniom. W pozostałych sytuacjach, do opanowania zagrożeń, w tym o charakterze szczególnym, powinny wystarczyć działania organów administracji publicznej, służb, inspekcji i straży, funkcjonujących na podstawie własnych przepisów kompetencyjnych.

Wprowadzenie stanu nadzwyczajnego, dla każdego demokratycznego państwa prawa stanowi ważne zdarzenie w historii jego bytu. W powojennej polskiej historii, prócz wprowadzenia w 1981 r. stanu wojennego, kilkakrotnie rozważano możliwość wprowadzenia stanu nadzwyczajnego na terenach objętych powodzią, z uwagi na klęskę żywiołową. Dyskusja na temat wprowadzenia stanu klęski żywiołowej odbywała się jednak zasadniczo tylko w sferze politycznej. Wprowadzenie stanu nadzwyczajnego dopuszcza możliwość odmiennego traktowania zagwarantowanych konstytucją praw i wolności człowieka przez organy władzy publicznej w czasie jego trwania, przy czym ograniczenia, wynikające ze szczególnych zagrożeń, muszą być w demokratycznym państwie prawa wprowadzane tylko i wyłącznie w sposób ściśle przewidziany prawem. Niezwykle ważne jest przy tym, że każde ograniczenie musi być niezbędne, tzn. musi podlegać ocenie w każdym konkretnym przypadku, gdyż mamy do czynienia z regulacją wyjątkową i to zarówno ze względu na charakter stanu nadzwyczajnego, jak i przez wzgląd na bezpośrednie oddziaływanie władzy publicznej na prawa i wolności jednostki.

Proklamowanie stanu nadzwyczajnego niesie za sobą największe zagrożenia dla praw i wolności człowieka i obywatela. Występuje wobec tego potrzeba niezwykle precyzyjnej regulacji prawnej takich stanów, zarówno w zakresie ich konsekwencji prawnych w sferze interesów podmiotów indywidualnych, jak i w zakresie szczegółowego określenia roli i miejsca organów administracji publicznej, sił zbrojnych, służb, inspekcji i straży w tych stanach. Charakter współczesnych zagrożeń zarówno militarnych, jak i niemilitarnych wskazuje jednocześnie na rosnącą rolę formacji uzbrojonych, w tym Policji w przeciwdziałaniu, minimalizowaniu i likwidowaniu ich skutków. Dlatego należy pamiętać, że skuteczność podejmowanych działań w sytuacjach kryzysowych, w tym w czasie stanów nadzwyczajnych będzie zależeć od przygotowania sił i środków oraz wypracowania strategii działania w warunkach normalnego funkcjonowania państwa. Potwierdzeniem tych słów jest historia, w tym historia drugiej wojny światowej. Brak jednoznacznych, precyzyjnych regulacji określających m.in. miejsce i rolę Policji Państwowej w czasie wojny przyczynił się do niepełnego wykorzystania jej potencjału podczas wojny obronnej w 1939 r. Brak przygotowania Policji Państwowej do działania w warunkach okupacji miał z kolei istotny wpływ na udział tej formacji w działaniach podejmowanych na rzecz odzyskania suwerenności i niepodległości państwa polskiego. W tym miejscu należy zwrócić uwagę na cywilny status formacji policyjnych podczas realizacji zadań w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny. Zgodnie z postanowieniami *Konwencji Haskiej* z 1954 r. do stałego zakresu działania sił policyjnych należy zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego⁵⁵⁸. Dlatego też *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 zostało przeznaczonych do działań typowo wojskowych na terenach okupowanych, na wzór Polskiego Państwa Podziemnego.

⁵⁵⁸ *Konwencja o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego wraz z regulaminem wykonawczym do tej konwencji oraz protokół o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego*, podpisane w Hadze dnia 14 maja 1954 r., DzU z 1957 r., nr 46, poz. 212, załącznik.

Również niekompletność i niespójność regulacji prawnych w przedmiocie stanów nadzwyczajnych okresu PRL, stała się w 1981 r. przyczyną wykorzystania Milicji Obywatelskiej przez ówczesnych decydentów do walki o „utrzymanie władzy ludowej”. Efektem tego jest m.in. fakt, że do dnia dzisiejszego starsze pokolenie Polaków wciąż postrzega działania Policji przez pryzmat działania ZOMO.

Wewnętrzne, jak i zewnętrzne uwarunkowania bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej wymuszają stopniową optymalizację sił i środków bezpieczeństwa narodowego w kierunku tworzenia zintegrowanego, kompleksowego systemu bezpieczeństwa narodowego, umożliwiającego równoczesne wykorzystanie komponentów wojskowych i cywilnych na każdym poziomie reagowania. Stąd też do fundamentalnych podstaw, gwarantujących wzrost poziomu bezpieczeństwa narodowego, należy m.in. zaliczyć: kompleksowe podejście do rozwiązywania sytuacji kryzysowych, w tym mogących stanowić przesłankę warunkującą konieczność wprowadzenia jednego z trzech konstytucyjnie określonych stanów nadzwyczajnych, uregulowanie i przypisanie zadań z tego obszaru administracji publicznej, w tym Policji oraz opracowanie stabilnych podstaw ich finansowania.

Regulacje prawne obowiązujące w Policji na wypadek wystąpienia sytuacji kryzysowych, pozwalają na podejmowanie przez tą formację szybkich i skutecznych działań w warunkach zagrożenia. Z uwagi jednak na brak w aktach prawnych regulujących ten obszar policyjnej działalności postanowień odnoszących się bezpośrednio do działania Policji w stanach nadzwyczajnych należy przyjąć, że opracowane rozwiązania i procedury działania na wypadek sytuacji kryzysowych będą miały również zastosowanie, w zależności od charakteru zagrożonego dobra, w stanach: wojennym, wyjątkowym oraz klęski żywiołowej. Policja, wykonując swoje ustawowe zadania w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego, będzie miała zatem również obowiązek zapewnienia i utrzymania bezpieczeństwa w stanach nadzwyczajnych. Przy tym przewidziane przez nią do realizacji zadania nie będą w sposób zasadniczy odbiegać od tych, które są typowe dla normalnych warunków funkcjonowania państwa, a różnic je będzie jedynie nasilenie i dynamika. Należy przy tym zwrócić szczególną uwagę na fakt, że mimo, iż od przyjęcia przez Sejm RP w 2002 r. pakietu ustaw określających m.in. zasady działania organów władzy publicznej w stanach: wojennym, wyjątkowym i klęski żywiołowej minęła już dekada, wciąż brakuje regulacji prawnych, które jednoznacznie precyzowałyby rolę i miejsce Policji, jako formacji odpowiedzialnej za zapewnienie bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymanie bezpieczeństwa i porządku publicznego, w czasie wymienionych stanów nadzwyczajnych. Stąd też działanie polskiej Policji w stanach nadzwyczajnych musi zostać oparte na procedurach osadzonych na podstawach prawa powszechnie obowiązującego, co wymaga potrzeby dokonania nowelizacji ustaw o stanach nadzwyczajnych z 2002 r. oraz wydania stosownych aktów wykonawczych tak, jak to zostało uregulowane w przypadku Sił Zbrojnych RP. Konieczną przesłanką sprawnego działania Policji w stanach nadzwyczajnych jest również zapewnienie spójności regulacji wewnątrzpolicyjnych oraz zapewnienie zabezpieczenia logistycznego działań, co wymaga opracowania trwałych podstaw ich finansowania.

Warto również rozważyć możliwość wykorzystania polskich policyjnych doświadczeń w zakresie działań zespołowych, m.in. poprzez przywrócenie obowiązku koncentracji słuchaczy jednostek szkoleniowych Policji w oddziały prewencji. Wówczas szkoły policyjne, prócz zadań związanych z przedsięwzięciami o charakterze dydaktycznym, wykonywałyby zadania z zakresu odvodu Komendanta Głównego Policji, stanowiąc mobilne zaplecze w czasie prowadzonych działań w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa obywateli i utrzymania porządku publicznego podczas akcji i operacji policyjnych, w tym również w czasie stanów nadzwyczajnych. Przywrócenie koncentracji jednostek szkoleniowych Policji

wiąże się jednocześnie z koniecznością odbudowy likwidowanego systematycznie od 2003 r. zaplecza logistycznego szkół, przede wszystkim w obszarze taboru samochodowego i sprzętu specjalistycznego.

Szczególną uwagę należy zwrócić na fakt, że, aby zapewnić skuteczność i efektywność zadań realizowanych przez Policję w stanach nadzwyczajnych, konieczne jest właściwe i racjonalne przygotowanie jej potencjału, określenie zakresu działania oraz eliminowanie pojawiających się problemów, jeszcze w okresie poprzedzającym wystąpienie zagrożenia. Ponadto przebieg procesów decyzyjnych, wysoki profesjonalizm, dyspozycyjność i zaangażowanie realizujących czynności służbowe policjantów, to kolejne czynniki, które będą miały wpływ na skuteczność podejmowanych działań.

Ciągłe doskonalenie określonego systemu wpływa na jego sprawność funkcjonowania⁵⁵⁹, stąd też doskonalenie obecnych rozwiązań dotyczących działania Policji w sytuacjach kryzysowych 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 stanach nadzwyczajnych. Autor jednocześnie ma nadzieję, że proponowane kierunki doskonalenia działania Policji w stanach nadzwyczajnych zostaną poddane empirycznej weryfikacji, a następnie wdrożone do realizacji. Można również postawić tezę, że przygotowanie Policji do działania w stanach nadzwyczajnych wpłynie także na wzrost efektywności tej formacji w zakresie realizacji ustawowych zadań zarówno w normalnych warunkach funkcjonowania państwa, jak i w warunkach sytuacji kryzysowych.

Na koniec warto przytoczyć słowa, które powinny stanowić motto, jednoczące działania zarówno ludzi nauki, jak i praktyków, polityków oraz ludzi biznesu, na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa obywateli: „[...] Wszyscy mamy do spełnienia podobne zadania – chcemy służyć obywatelom. Ta prosta prawda powinna być od czasu do czasu przypominana. Mamy jednak różne kompetencje, różne zakresy działania, powinniśmy się wspierać i w tych działaniach sobie pomagać. Najlepszym przykładem pola, które możemy objąć wspólnymi działaniami jest bezpieczeństwo obywateli”⁵⁶⁰.

Niniejsza dysertacja, oparta na wynikach badań naukowych, porządkująca problematykę działania polskiej Policji w stanach nadzwyczajnych, stanowi wsparcie teoretyczne dla działania Policji na rzecz zapewnienia ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego w stanach nadzwyczajnych, wnosząc tym samym, w ocenie autora, znaczny wkład w rozwój teorii nauk społecznych w zakresie nauk o bezpieczeństwie. Jak pisał T. Kotarbiński: „[...] Tęgi badacz winien być samodzielny, a więc winien być oporny względem skrępowania, idącego z zewnątrz, a narzucającego mu wybór zdań i rozkład czynności”⁵⁶¹.

⁵⁵⁹ Zob. 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. 18.

⁵⁶⁰ *Bezpieczna gmina, powiat, województwo*, Federacja Związku Gmin i Powiatów RP, Fundacja Rozwoju Samorządności i Prasy Lokalnej, Kraków 2000, s. 5 – 8.

⁵⁶¹ T. Kotarbiński, *O zdolnościach, cechujących badacza*, Nauka polska, t. XI, Warszawa 1929, s. 4.

BIBLIOGRAFIA

Pozycje zwarte:

1. Ajnenkiel A., *Od rządów ludowych do przewrotu majowego*, Warszawa 1978.
2. Ajnenkiel A., *Polskie Konstytucje*, Warszawa 1983.
3. Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2009.
4. Bardach J., Leśnodorski B., Pietrzak M., *Historia państwa*, Warszawa 1979.
5. Barnard Ch. I., *Funkcje kierownicze*, Wydawnictwo Nowoczesność, Kraków 1997.
6. Benner D., *Pedagogika ogólna*, przeł. M. Wojdak-Piątkowska, [w:] *Pedagogika*, red. B. Śliwerski, t. 1. *Podstawy nauk o wychowaniu*, Gdańskie Wydawnictwo Pedagogiczne, Gdańsk 2006.
7. *Bezpieczeństwo wewnętrzne RP w ujęciu systemowym i zadań administracji publicznej*, red. nauk. B. Wiśniewski, S. Zalewski, WSA, Bielsko-Biała 2006.
8. Bierzanek R., Jakubowski J., Symonides J., *Prawo międzynarodowe i stosunki międzynarodowe*, Warszawa 1980.
9. Brzezinski M., *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007.
10. Burda A., *Konstytucja marcowa*, Lublin 1983.
11. Burda A., *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1977.
12. Cybichowski Z., *Polskie Prawo Państwowe*, Warszawa 1925, t.1, s. 164.
13. Czermiński A., Grzybowski M., Ficoń K., *Podstawy organizacji i zarządzania „Wyższa Szkoła Administracji i Biznesu w Gdyni”*, Gdynia 1999.
14. Czerska M., *Organizacja przedsiębiorstw*, część II: *Metodologia zmian organizacyjnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1996.
15. Dobkowski J., *Pozycja prawnoustrojowa służb, inspekcji i straży*, „Oficyna a Wolters Kluwer business”, Warszawa 2007.
16. Dudek A., *PRL bez makijażu*, „Wydawnictwo ZNAK”, Kraków 2008.
17. Działocha K., *Rozdział XI. Stany nadzwyczajne*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 4, Warszawa 2005.
18. 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.
19. Griffin W., *Podstawy zarządzania organizacjami*, Wyd. Nauk. PWN, Warszawa 1999.
20. Jaczynowska M., *Historia starożytnego Rzymu*, Warszawa 1982.
21. Jakubowski Z., *Milicja Obywatelska 1944 – 1948*, PWN, Warszawa 1988.
22. Jakubowski Z., *Milicja Obywatelska w latach 1944–1956*, [w:] *Studia z dziejów organów resortu spraw wewnętrznych*, ASW, Warszawa 1984, z. 1.
23. Jałoszyński K., *Zagrożenie terroryzmem w wybranych krajach Europy Zachodniej oraz w Stanach Zjednoczonych*, AON, Warszawa 2001.
24. Jałoszyński K., *Współczesny wymiar antyterroryzmu*, „Wydawnictwo TRIO Collegium Civitas”, Warszawa 2008.
25. Jałowiecki T., W. Kieżun, Z. Leoński, B. Ostabczuk, *Teoria organizacji i kierownictwa*, PWN, Warszawa 1979.
26. Jasudowicz T., *Prawa człowieka w sytuacjach nadzwyczajnych*, Toruń 1997.
27. Jedlinek J., *Ogólna nauka o państwie*, Warszawa 1924.
28. Kaczmarek B., Sikorski B., *Podstawy zarządzania*, Absolwent, Łódź 1996.
29. Kawka W., *Policja w ujęciu historycznym i współczesnym*, Wilno 1939.
30. Kieżun W., *Podstawy organizacji i zarządzania*, Książka i Wiedza, Warszawa 1977.

31. Kieżun W., *Sprawne zarządzanie organizacją*, Warszawa 1997.
32. Kieżun W., *Sprawne zarządzanie organizacją. Zarys teorii i praktyki*, SGH, Warszawa 1998.
33. Kitler W., *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie. Uwarunkowania. System*, AON, Warszawa 2011.
34. Kopka B., Majchrzak G., *Stan wojenny w dokumentach władz PRL (1980–1983)*, Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni Przeciwko Narodowi Polskiemu, Warszawa 2001.
35. Korany K., *Powszechna historia prawa*, Warszawa 1976.
36. Kotarbiński T., *Traktat o dobrej robocie*, wyd. VI, Warszaw 1975.
37. Kotarbiński T., *Abecadło praktyczności*, [w:] T. Kotarbiński, *Dzieła wszystkie. Prakseologia*, cz. II, Ossolineum, Wrocław 2003.
38. Kotarbiński T., *Dzieła wszystkie. Traktat o dobrej robocie*, Ossolineum, Wrocław 2000.
39. Kotarbiński T., *O zdolnościach, cechujących badacza*, Nauka polska, t. XI, Warszawa 1929.
40. Kotarbiński T., *Obraz rozmyślań własnych*, [w:] T. Kotarbiński, *Drogi dociekań własnych. Fragmenty filozoficzne*, PWN, Warszawa 1986.
41. Kotarbiński T., *Traktat o dobrej robocie*, Ossolineum, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1973.
42. Kotarbiński T., *Traktat o dobrej robocie*, Wydawnictwo Zakładu Narodowego Imienia Ossolińskich, Wrocław 1982.
43. Koziej S., *Stany wyższej konieczności państwa oraz zadania organów władzy i administracji państwowej w tym zakresie*, AON, Warszawa 1996.
44. Kozioł J., *Współdziałanie*, [w:] *Kierunki i obszary współdziałania policji Rzeczypospolitej Polskiej oraz Republiki Czeskiej w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń dla ludzi i środowiska*, red. nauk. B. Wiśniewski, Bielsko-Biała – Karvina 2011.
45. Kuleszyński L., *Dowodzenie wojskami a cybernetyka*, Warszawa 1967.
46. Kurnal J., *Zarys teorii organizacji i zarządzania*, PWE, Warszawa 1970.
47. *Leksykon wiedzy wojskowej*, MON, Warszawa 1979.
48. *Leksykon wiedzy wojskowej*, MON, Warszawa 1977.
49. Łoziński W., Tarnowski J., *Raport z potopu 97*, Wrocław 1997.
50. Majer P., *Milicja Obywatelska w systemie organów władzy PRL (zarys problematyki i źródła)*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2003.
51. *Mała Encyklopedia Prawa*, Warszawa 1980.
52. Marczak J., Pawłowski J., *O obronie militarnej Polski przelomu XX-XXI wieku*, Bellona, Warszawa 1995.
53. 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.
54. Matan A., *Policja administracyjna jako funkcja administracji publicznej*, [w:] *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa. Międzynarodowa konferencja naukowa, Cisna 2 – 4 czerwca 2002 r.*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2002.
55. Mażewski L., *Stany nadzwyczajne w Polsce w latach 1918-1989*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2006.
56. Mączyński M., *Policja Państwowa w II Rzeczypospolitej*, Wyższa Szkoła Biznesu, Kraków 1997.

57. Mises L., *Ludzkie działanie. Traktat o ekonomii*, W. Falkowski (tłum.), Instytut Ludwiga von Misesa, Warszawa 2007.
58. Misiuk A., *Od MSW do Posterunku PP. Dzieje ustroju organów policyjnych i administracyjnych w II RP w latach 1919-1926*, Szczytno 1988.
59. Misiuk A., *Policja Państwowa 1919-1939*, PWN, Warszawa 1996.
60. Mitroff I., Pearson Ch., *Zarządzanie sytuacją kryzysową, czyli jak uchronić firmę przed najgorszym*, Business Press, Warszawa 1998.
61. Niemiec B., *Działalność MO w czasie katastrof, klęsk żywiołowych i epidemii*, Departament Szkolenia i Doskonalenia Zawodowego MSW, Warszawa 1973.
62. *Nowa Encyklopedia Powszechna*, PWN, Warszawa 1996, tom 3.
63. *Ochrona ludności w czasie pokoju oraz w okresie kryzysu i wojny*, red. nauk. A. Skrabacz, Centralna Biblioteka Wojskowa, Warszawa 2010.
64. *Państwo we współczesnych stosunkach międzynarodowych*, red. E. Haliżak, I. Popiuk – Rosińska, Warszawa 1995.
65. Pieter J., *Praca Naukowa*, Wydawnictwo „Śląsk”, Katowice 1960.
66. *Podstawy dowodzenia*, red. J. Kręcikij, J. Wołęjszo, AON, Warszawa 2007.
67. Prońko J., *Teoretyczne aspekty współpracy*, [w:] *Współpraca cywilno-wojskowa w zarządzaniu kryzysowym*, red. nauk. J. Kręcikij, B. Wiśniewski, G. Abgarowicz, Warszawa 2007.
68. Prońko J., *Współpraca w obszarze bezpieczeństwa*, [w:] *Współczesne postrzeganie bezpieczeństwa*, red. K. Jałoszyński, B. Wiśniewski, T. Wojtuszek, WSA, Bielsko – Biała 2007.
69. Prusak F., *Prawo stanu wojennego w Polsce*, Warszawa 1981.
70. Prusak F., *Stan wojenny w Polsce*, „Wiedza i Życie”, Warszawa 1982.
71. Pytel J., *Ochotnicza Rezerwa Milicji Obywatelskiej w latach 1946-1948*, MSW, Warszawa 1979.
72. Pytel J., *Organizacja i działalność Ochotniczej Rezerwy Milicji Obywatelskiej w latach 1946-1983*, [w:] *Studia z dziejów organów resortu spraw wewnętrznych*, ASW, z. 6.
73. Ratajewski J., *Elementy naukoznawstwa i główne kierunki rozwoju nauki europejskiej*, Wyd. Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 1993.
74. *Resort spraw wewnętrznych i administracji w systemie obronnym państwa*, red. nauk. R. Kulczycki, B. Wiśniewski, „BOINiSO MSWiA”, Warszawa 2004.
75. Rozmarny S., *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1949.
76. Sagan S., *Prawo Konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2001.
77. *Samorząd terytorialny w obronie narodowej Rzeczypospolitej Polskiej*, red. W. Kitler, AON, Warszawa 2005.
78. Sienkiewicz P., *Analiza systemowa*, Warszaw 1994.
79. Sienkiewicz P., *Podstawy Teorii Systemów*, AON, Warszawa 1993.
80. Skrzydło W., *Polskie Prawo Konstytucyjne*, Lublin 1998.
81. Słowiński B., *Podstawy sprawnego działania*, Wydawnictwo Uczelniane Politechniki Koszalińskiej, Koszalin 2008.
82. *Słownik języka polskiego*, red. M. Szymczak, PWN, , Warszawa 1983, tom 3.
83. Socha R., *Działanie Policji podczas klęski żywiołowej*, CSP, Legionowo 2011.
84. Socha R., *Poznawcze i użyteczne problemy zarządzania kryzysowego w Policji*, CSP w Legionowie, Legionowo 2012.
85. Socha R., Letkiewicz A., Guła P., *Policyjne oddziały zwarte w Polsce. Historia i teraźniejszość*, WSPol, Szczytno 2010.
86. Socha R., Sokólska T., *Prawne uwarunkowania stanów nadzwyczajnych*, WSBiF, Bielsko-Biała 2010.

87. Socha R., *Teoretyczne aspekty przygotowań obronnych policji*, WSZOP, Katowice 2011.
88. Stonert H., Kurnal J., *Zarys teorii organizacji i zarządzania*, PWE, Warszawa 1969.
89. Strzelecki W., *Bezpieczeństwo na ziemiach polskich. Od kmiecia grodowego do granatowej armii*, Warszawa 1934.
90. Strzoda M., *Techniki zarządzania w organizacji zhierarchizowanej*, AON, Warszawa 2005.
91. Sun Tzu, *Sztuka wojny*, „HELION”, Gliwice 2004.
92. Szczepański J., *Elementarne pojęcia socjologii*, Warszawa 1970.
93. Szczęśniak M., *Obrona cywilna na czas pokoju i wojny*, „Wydawnictwo Ministerstwa Obrony Narodowej”, Warszawa 1976.
94. Szpaderski A., *Prakseologia a nauki o zarządzaniu*, [w:] *Współczesne przedsiębiorstwo. Teoria i praktyka*, red. A. Sopińska, SGH, Warszawa 2012.
95. Ścibiorek Z., *Analiza możliwości wykorzystania ogólnej teorii kierowania podczas podejmowania decyzji do działań bojowych*, AON, Warszawa 1999.
96. Tycner W., *Berlin Zachodni*, Warszawa 1972.
97. Ura E., *Prawne zagadnienia bezpieczeństwa państwa*, „Krajowa Agencja Wydawnicza”, Rzeszów 1988.
98. Wasiutyński B., *Ustrój władz administracyjnych rządowych i samorządowych*, Poznań 1937.
99. Waśkowski M., *Podręcznik prawa administracyjnego z uwzględnieniem zasad prawa państwowego dla szkół policyjnych*, Warszawa 1922.
100. Webber A., *Zasady zarządzania organizacjami*, PWE, Warszawa 1990.
101. Widacki J., Wójcikiewicz J., *Użycie środków przymusu bezpośredniego i broni palnej przez policję*, „Instytut Spraw Publicznych”, Warszawa 1999.
102. Wieczorek S., *Doświadczenia Straży Granicznej w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej*, [w:] *Międzynarodowa konferencja wschodnia granica Unii Europejskiej – transgraniczna przestępczość zorganizowana*, red. M. Wierzbicki, Szczytno 2005.
103. Wiśniewski B., Prońko J., *Ogniwa ochrony państwa*, AON, Warszawa 2003.
104. Witkowski Z., *Prawo Konstytucyjne*, Toruń 2000.
105. *Właściwości dywersji i jej zwalczanie. Zarys problemu*, red. nauk. R. Jakubczak, B. Wiśniewski, „Departament Zarządzania Kryzysowego i Spraw Obronnych MSWiA”, Warszawa 2006.
106. Włodek Z., *Tajne dokumenty Biura Politycznego PZPR a „Solidarność”*, Londyn 1992.
107. Wołpiuk W., *Państwo wobec szczególnych zagrożeń*, „Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR”, Warszawa 2002.
108. *Współdziałanie administracji wojskowej z administracją cywilną i podmiotami gospodarczymi w realizacji zadań z zakresu bezpieczeństwa narodowego (wybrane problemy)*, red. R. Szynowski, TWO, Warszawa 2008.
109. *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.
110. *Zbiór przepisów administracyjnych dotyczących organizacji Policji Państwowej*, oprac. W. Długocki, J. Adelstejn, Warszawa 1925.
111. Zieleniewski J., *Organizacja zespołów ludzkich. Wstęp do teorii organizacji i kierowania*, PWN, Warszawa 1982.
112. Ziemiński Z., *Analiza pojęcia czynu*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1972.

113. Zięba R., Zajac J., *Budowa zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego Polski. Ekspertyza*, Warszawa 2010.

Pozycje ciągłe:

1. Bujnicki H., *Ci z pierwszej linii*, „W służbie narodu” 1982, nr 18.
2. Chejmanowski W., *Jakie nakłada na policjanta obowiązki nowa ustawa o Policji Państwowej?*, „Na posterunku” 1928, nr 19.
3. Dolnicki B., *Policyjne funkcje państwa w Polsce*, [w:] *Problemy prawa angielskiego i europejskiego oraz reformy w Europie Środkowej*, red. K. Nowacki, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 2000, nr 272.
4. Dudek A., *Bijące serce partii*, „Wprost” 2001, nr 30.
5. Gebethner S., *Stany szczególnego zagrożenia jako instytucja prawa konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 1982, nr 8.
6. Gondowicz J., *Bagno Nowego Jorku*, „Przekrój” 2003, nr 15.
7. Gryz G., *Specyficzna służba przedwojennego policjanta*, „Miesięcznik Policja 997” 2004, wyd. 13.
8. Hicks J., *Is economic a science?*, “Interdisciplinary Science Review” 1984, Vol. 9, No. 3.
9. Kędziński J., *Dwa polskie Grudnie*, „Aspekt Polski” 2010, nr 158.
10. L. Ciborowski L., *Zarządzanie i dowodzenie w organizacjach zhierarchizowanych*, *Kwartalnik Naukowy Politechniki Śląskiej w Gliwicach „Organizacja i Zarządzanie”* 2010, Nr 4(12).
11. Malicki T., *Stan wyższej konieczności państwa*, „Przegląd Obrony Terytorialnej Kraju” 1982, nr 2.
12. Marszałek P. K., *Regulacje prawne stanów szczególnego zagrożenia państwa w debacie parlamentarnej II Rzeczypospolitej*, „Czasopismo Prawno – Historyczne” 2010, Tom LXII, Zeszyt 2.
13. Maślanka J., *Możliwości wprowadzenia stanu wojennego*, „Myśl Wojskowa” 1982, nr 4.
14. Mazurkiewicz A., *Sprawność działania – interpretacja teoretyczna pojęcia*, [w:] *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy*, red. M.G. Woźniak, Zeszyt 20: *Uwarunkowania sprawnego działania w przedsiębiorstwie i regionie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2011.
15. Mik C., *Imperatywne normy praw człowieka*, „Przegląd Stosunków Międzynarodowych” 1981, nr 5-6 (141-142).
16. Nowak – Jeziorański J., „Wprost” 1998 r., nr 29.
17. Paciorkowski J., *Zawsze w społecznej służbie*, „Policja 997” 2004, nr 29.
18. Pawłowski J., *Wybrane problemy bezpieczeństwa RP w kontekście walki z terroryzmem*, „Zeszyty Problemowe TWO” 2002, nr 2.
19. Perz G., Szczerbaty K., *Byliśmy odwodem Komendanta Głównego Policji*, „Kwartalnik Policyjny CSP” 2010, nr 2.
20. Sarnecki P., *W sprawie pozycji Komitetu Obrony Kraju w świetle obowiązujących rozwiązań konstytucyjnych*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 3.
21. Starzewski M., *Kilka dalszych zagadnień konstytucji kwietniowej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1938, z. 2.
22. Szpaderski A., *Postulat prakseologii jako teorii podstawowej dla nauk organizacji i zarządzania. Przykłady zastosowań*, „Organizacja i Kierowanie” 2006, nr 2 (124).
23. Tomaszewski J., *Prezydent RP jako gwarant ciągłości władzy państwowej*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2011, nr 20.
24. Tycner W., *Berlin Zachodni*, Warszawa 1972.

25. Zabłocka – Kluczka A., *Próba oceny procesu zarządzania kryzysowego w kontekście zapewnienia bezpieczeństwa publicznego w Polsce*, „Zeszyty Naukowe WSOWL” 2010, nr 3.

Akty prawne i dokumenty:

1. *AJP – 01 (A) Allied Joint Operations Doctrine*, MAS, Brusseles 2000.
2. Biuletyn nr 220/IV *Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw dotyczących stanów nadzwyczajnych* /nr 3/ z dnia 15.01.2002 r.
3. Decyzja Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 lutego 1976 r. w sprawie utworzenia *Wydziału Zabezpieczenia Komendy Stołecznej Milicji do zwalczania aktów przemocy*.
4. Dekret PKWN z dnia 7 października 1944 r. o *Milicji Obywatelskiej*, DzU z 1944 r., nr 7, poz. 33.
5. Dekret Prezydenta RP z dnia 17 kwietnia 1936 r. o *zmianie przepisów o Policji Państwowej*, DzU z 1936 r., nr 28, poz. 226.
6. Dekret z dnia 12 grudnia 1981 r. o *postępowaniach szczególnych w sprawach o przestępstwa i wykroczenia w czasie obowiązywania stanu wojennego*, DzU z 1981 r., nr 29, poz. 156.
7. Dekret z dnia 12 grudnia 1981 r. o *stanie wojennym*, DzU z 1981 r., nr 29, poz. 154.
8. Dekret z dnia 20 lipca 1954 r. o *służbie w Milicji Obywatelskiej*, DzU RP z 1954 r., nr 34, poz. 143.
9. Dekret z dnia 21 grudnia 1955 r. o *organizacji i zakresie działania Milicji Obywatelskiej*, DzU z 1955 r., nr 46, poz. 311.
10. Dekret z dnia 23 kwietnia 1953 r. o *świadczeniach w celu zwalczania klęsk żywiołowych*, DzU z 1953 r., nr 25, poz. 93.
11. Druk Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, okres I, Nr 1732 z dnia 17 lutego 1925 r.
12. Druk Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, okres I, Nr 423 z dnia 16 kwietnia 1923 r.
13. *Informacja dotycząca zadań realizowanych przez jednostki Policji woj. dolnośląskiego oraz zaangażowanie sił i środków w czasie likwidacji skutków powodzi na terenie KPP w Zgorzelsku (za okres 7.08.2010– 30.08.2010)*, Biuro Główny Sztab Policji KGP, Warszawa 2010.
14. *Informacja podsumowująca działania Policji związane z wystąpieniem zagrożeń hydrologicznych na terenie Polski w okresie od 17 maja do 22 czerwca 2010 r.*, Biuro Główny Sztab Policji KGP, Warszawa 2010.
15. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 17 marca 1921 r., DzU z 1921 r., nr 44, poz. 267.
16. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 23 kwietnia 1935 r., DzU z 1935 r., nr 30, poz. 277.
17. *Konstytucja* z dnia 3 maja z 1791 r.
18. *Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej* z dnia 22 lipca 1952 r., DzU z 1952 r., nr 33, poz. 232.
19. *Konwencja o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego wraz z regulaminem wykonawczym do tej konwencji oraz protokół o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego*, podpisane w Hadze dnia 14 maja 1954 r., DzU z 1957 r., Nr 46, poz. 212.
20. Notatka służbowa zastępcy dyrektora Biura Prewencji Komendy Głównej MO mjr. R. Podziarka w sprawie *samoobrony i ochrony rodzin funkcjonariuszy, emerytów i rencistów MO i SB w miejscu zamieszkania* z dnia 2 sierpnia 1981 r.
21. Okólnik Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 14 lipca 1919 r., DzU MSW z 1919 r., nr 40, poz. 549.

22. Okólnik tajny nr 1 z dnia 7 stycznia 1926 r. Głównego Komendanta Policji Województwa Śląskiego w Katowicach, l.dz. 25965/25/I.
23. *Priorytety Komendanta Głównego Policji na lata 2007 – 2009.*
24. *Regulamin działań wojsk lądowych*, Dowództwo Wojsko Lądowych, Warszawa 1999.
25. *Regulamin Komendy Wojewódzkiej Policji w Katowicach* z dnia 18 lutego 2009 r.
26. *Regulamin o zakresie działania i organizacji pracy Międzygromadzkiego Posterunku MO* stanowiący załącznik do Rozkazu Nr 7/55 Komendanta Głównego Milicji Obywatelskiej z dnia 21 kwietnia 1955 r..
27. Rozkaz Komendanta Głównego Milicji Obywatelskiej z dnia 9 grudnia 1947 r. w sprawie zwalczania bandytyzmu w okresie zimy 1947/48 (pismo l.dz. 0906 – Sp/47 KGMO).
28. Rozkaz Nr 30/56 Komendanta Głównego Milicji Obywatelskiej z dnia 27 lipca 1956 r.
29. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Ministra Spraw Wojskowych z dnia 31 lipca 1920 r. w przedmiocie uprawnień władz wojskowych w zakresie powoływania ludności do osobistych i rzeczowych świadczeń wojennych tudzież w zakresie bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego, DzU RP z 1920 r., nr 67, poz. 457.
30. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 21 grudnia 1955 r. w sprawie określenia przypadków, w których dopuszczalne jest użycie broni przez Milicję Obywatelską oraz trybu postępowania przy użyciu broni, DzU z 1955 r., nr 46, poz. 313.
31. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 24 kwietnia 1931 r. o organizacji szkół Policji Państwowej, DzUrz MSW z 1931 r., nr 3, poz. 71.
32. Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 14 lutego 1928 r. o użyciu broni przez organa służby bezpieczeństwa publicznego i ochrony granic, DzU z 1928 r., nr 27, poz. 243.
33. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej 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.
34. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 marca 1928 r. o Policji Państwowej, DzU RP z 1928 r., nr 28, poz. 27.
35. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 1922 r. w przedmiocie zarządzenia stanu wyjątkowego na obszarze stoł. m. Warszawy, DzU RP z 1922 r., nr 110, poz. 1010.
36. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 lipca 2005 r. w sprawie szczegółowych warunków i sposobu postępowania przy użyciu broni palnej przez policjantów oraz zasad użycia broni palnej przez oddziały i pododdziały zwarte Policji, DzU z 2005 r., nr 135, poz. 1132.
37. 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.
38. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 02 listopada 2011 r. w sprawie określenia organu dowodzenia obroną powietrzną oraz trybu postępowania przy stosowaniu środków obrony powietrznej w stosunku do obcych statków powietrznych niestosujących się do wezwań państwowego organu zarządzania ruchem lotniczym, DzU z 2011 r., nr 254, poz. 1522.
39. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad udziału pododdziałów i oddziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w zapobieganiu skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwaniu DzU z 2003 r., nr 41, poz. 347.

40. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. 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.
41. 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.
42. 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.
43. 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.
44. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 maja 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad użycia oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w czasie stanu wyjątkowego, DzU z 2003 r., nr 89, poz. 821.
45. Rozporządzenie Rady Obrony Państwa z dnia 20 lipca 1920 r. w przedmiocie upoważnienia Ministra Spraw Wewnętrznych do częściowego przekazania władzy wykonawczej władzom wojskowym, DzU RP z 1920 r., nr 64, poz. 427.
46. Sprawozdanie stenograficzne z 36 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, okres I z dnia 27 kwietnia 1923 r., łam XXXVI/8 i n.
47. Sprawozdanie stenograficzne ze 184 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, okres I z dnia 17 marca 1925 r., łam CLXXXIV/4 i n.
48. Stenogram 4 kadencji Sejmu RP, 15 posiedzenie, 1 dzień obrad, punkt 4 porządku dziennego.
49. *Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003.
50. *Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2007.
51. *Strategia bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej. Dążąc do europejskiego modelu Bezpieczeństwa*, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg 2010.
52. *Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego RP 2012 – 2022* (projekt z kwietnia 2012 r.).
53. *Strategiczny Przegląd Bezpieczeństwa Narodowego. Główne Wnioski i Rekomendacje dla Polski*, BBN, Warszawa 2012.
54. 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.
55. Uchwała Rady Ministrów z dnia 21 lutego 1946 r. o powołaniu do życia Ochotniczych Oddziałów Rezerwy Milicji Obywatelskiej.
56. Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, DzU z 1992 r., nr 84, poz. 426.

57. Ustawa z dnia 06 kwietnia 1990 r. o *Policji*, DzU z 2011, Nr 287, poz. 1687, z późn. zm.
58. Ustawa z dnia 11 września 1944 roku ustawa o *organizacji i zakresie działania rad narodowych*, DzU z 1944 r., nr 5, poz. 22 z późn. zm.
59. Ustawa z dnia 13 czerwca 1967 r. o *Ochotniczej Rezerwie Milicji Obywatelskiej*, DzU z 1967 r., nr 23, poz. 108.
60. Ustawa z dnia 13 listopada 1956 r. o *zmianie organizacji naczelných organów administracji publicznej w zakresie bezpieczeństwa publicznego*, DzU z 1956 r., nr 54, poz. 241.
61. Ustawa z dnia 16 marca 2001 r. o *Biurze Ochrony Rządu*, DzU z 2004 r., nr 163, poz. 1712 z późn. zm.
62. Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o *stanie klęski żywiołowej*, DzU z 2002 r., nr 62, poz. 558, z późn. zm.
63. 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.
64. Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o *stanie wyjątkowym*, DzU z 2002 r., nr 113, poz. 985, z późn. zm.
65. Ustawa z dnia 21 lipca 1944 r. o *utworzeniu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego*, DzU z 1944 r., nr 1, poz.1.
66. Ustawa z dnia 24 lipca 1919 r. o *Policji Państwowej*, DzP PP z 1919 r., nr 61, poz. 363.
67. Ustawa z dnia 25 stycznia 1982 r. o *szczególnej regulacji prawnej w okresie stanu wojennego*, DzU z 1982 r., nr 3, poz. 18.
68. 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, z późn. zm.
69. Ustawa z dnia 31 lipca 1985 r. o *służbie funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa i Milicji Obywatelskiej*.
70. Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o *zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, DzU z 1989 r., nr 19, poz. 101.
71. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 marca 2011 r. - sygn. akt K 35/08, DzU z 2011 r., nr 64, poz. 342.
72. Wyrok w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 31 maja 2007 r. wydany przez Sąd Okręgowy w Katowicach, w V Wydziale Karnym, sygn. Akt V K 198/03.
73. Wytyczne do zarządzenia Nr 076/69 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 4 listopada 1969 r.
74. Wytyczne Nr 3/2000 Komendanta Głównego Policji z dnia 16 czerwca 2000 r. w *sprawie postępowania Policji w warunkach katastrofy naturalnej i awarii technicznej oraz w czasie innych zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu ludzi i środowiska*.
75. Wytyczne z dnia 21 grudnia 1981 r. dyrektora Zarządu Polityczno – Wychowawczego MSW płk. E. Grabowskiego *do pracy polityczno – wychowawczej na najbliższy okres* (pismo l.dz. 169/81).
76. Zarządzenie Komendanta Głównego Policji Nr 1401 z dnia 16 grudnia 2004 r. w *sprawie utworzenia w Komendzie Głównej Policji Centrum Operacyjnego Komendanta Głównego Policji*, DzUrz KGP z 2004 r., nr 24, poz. 151.
77. Zarządzenie Minister Spraw Wewnętrznych z dnia 15 lipca 1967 r. o *nadaniu statutu Ochotniczej Rezerwy Milicji Obywatelskiej*, MP z 1967 r., nr 45, poz. 227.
78. Zarządzenie Ministra Bezpieczeństwa Publicznego z dnia 22 lutego 1946 r. o *utworzeniu Ochotniczych Oddziałów Rezerwy Milicji Obywatelskiej (ORMO)*.

79. 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, z późn. zm.
80. Zarządzenie nr 1114 Komendanta Głównego Policji z dnia 19 grudnia 2006 r. *w sprawie szyków, ugrupowań oraz przemieszczania oddziałów i pododdziałów Policji*, DzUrz KGP z 2007 r. Nr 1, poz. 1.
81. Zarządzenie Nr 1173 Komendanta Głównego Policji z dnia 10 listopada 2004 r. *w sprawie organizacji służby dyżurnej w jednostkach organizacyjnych Policji*, DzUrz KGP z 2004 r., nr 21 poz. 132.
82. Zarządzenie Nr 20/93 Komendanta Głównego Policji z dnia 8 maja 1993 r. *w sprawie koncentracji kadry i słuchaczy w oddziały prewencji*.
83. 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.
84. Zarządzenie Nr 43/56 Komendanta Głównego Milicji Obywatelskiej z dnia 14 września 1956 r.
85. Zarządzenie Nr 715 Komendanta Głównego Policji z dnia 22 grudnia 2003 r. *w sprawie szczegółowych zasad organizacji i zakresu działania nieetatowych pododdziałów i oddziałów prewencji Policji*, DzUrz z 2003 r., nr 22, poz. 127.
86. Zarządzenie Nr 749 Komendanta Głównego Policji z dnia 27 maja 2010 r. *w sprawie regulaminu Komendy Głównej Policji*, DzUrz KGP z 2010 r., nr 6, poz. 20, z późn. zm.
87. Zarządzenie organizacyjne Nr 021/Org. Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 21 marca 1985 r. *w sprawie utworzenia Plutonu Specjalnego w Zmotoryzowanym Odwodzie Milicji Obywatelskiej w Rzeszowie*.
88. Zarządzenie organizacyjne Nr 072/Org. Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 18 marca 1986 r. *w sprawie utworzenia Plutonu Specjalnego w Zmotoryzowanym Odwodzie Milicji Obywatelskiej w Białymstoku*.
89. Zarządzenie Prezydium Krajowej Rady Narodowej z dnia 16 listopada 1945 r. *o uchynieniu stanu wojennego*, DzU RP z 1945 r., nr 57, poz. 320.
90. Zarządzeniem Nr 553 Komendanta Głównego Policji z dnia 8 października 2003 r. *w sprawie zniesienia koncentracji słuchaczy i kadry zawodowej szkół Policji w oddziały prewencji*.
91. Zarządzeniu nr 768 Komendanta Głównego Policji z dnia 14 sierpnia 2007 r. *w sprawie form i metod wykonywania zadań przez policjantów pełniących służbę patrolową oraz koordynacji działań o charakterze prewencyjnym*, DzUrz z 2007 r., nr 15, poz. 119, z późn. zm.

Źródła internetowe:

1. <http://bip.lublin.kwp.policja.gov.pl>.
2. <http://mfiles.pl>.
3. <http://portalwiedzy.onet.pl>.
4. <http://sjp.pwn.pl>.
5. <http://wiadomosci.polska.pl>.
6. <http://www.abw.gov.pl>.
7. <http://www.bip.kgp.policja.gov.pl>.
8. <http://www.ipn.gov.pl>.
9. <http://www.lodz.policja.gov.pl>.

10. <http://www.mswia.gov.pl>.
11. <http://www.policja.kgp.gov.pl>.
12. <http://www.sejm.gov.pl>.
13. <http://www.terroryzm.com>.
14. <http://www.warminsko-mazurska.policja.gov.pl>.

ISSN 0867-2245