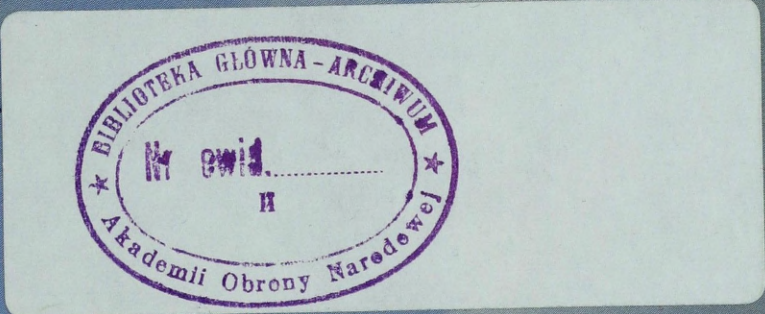


Grey Scale #13



DANES-PICTA.COM

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



Współczesny wymiar funkcjonowania Policji

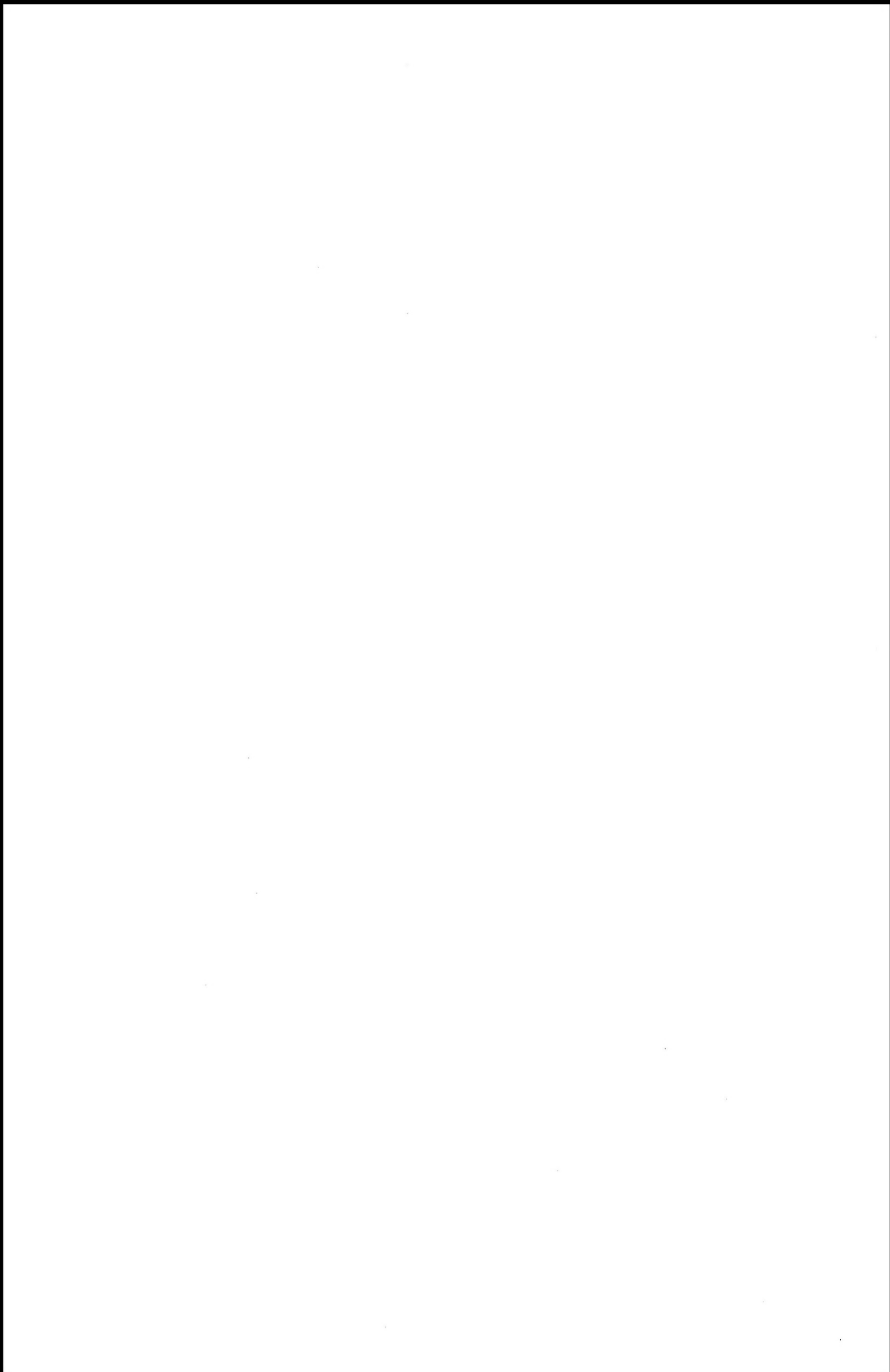
Redakcja naukowa:
Bernard Wiśniewski
Zbigniew Piątek

66100

AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ



**Współczesny wymiar
funkcjonowania
Policji**



AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ



Współczesny wymiar funkcjonowania Policji

Redakcja naukowa:
Bernard Wiśniewski
Zbigniew Piątek

Warszawa 2009

Recenzenci:

prof. dr hab. Ryszard Jakubczak
prof. dr hab. Waldemar Kaczmarek

Opracował zespół autorski w składzie:

Piotr Broda – podrozdz. 2.2
Paweł Chomentowski – rozdz. 1, podrozdz. 3.2
Mariusz Cichomski – rozdz. 1, podrozdz. 3.2
Włodzimierz Fehler – podrozdz. 5.1
Anita Fraj-Milczarska – rozdz. 1, podrozdz. 3.2
Luiza Graczyk – podrozdz. 3.1
Kuba Jałoszyński – podrozdz. 5.3
Arkadiusz Letkiewicz – podrozdz. 2.3
Izabela Nowicka – rozdz. 7
Zbigniew Piątek – podrozdz. 2.1, 5.2, 6.2, zakończenie
Dąbrowka Smolny – podrozdz. 3.3
Robert Socha – podrozdz. 2.1, 5.2, rozdz. 6
Piotr Wars – rozdz. 1, podrozdz. 2.1–2.2, 3.2, 4.2, 5.1, 5.3
Bernard Wiśniewski – wprowadzenie, rozdz. 2 (bez 2.3), podrozdz. 4.2, 5.3, rozdz. 6, zakończenie
Marek Śmigasiewicz – rozdz. 4
Ewa Zalewska – rozdz. 4

Projekt okładki i stron tytułowych

Dariusz Łysio

Opracowanie redakcyjne i korekta

Teresa Piątek

Skład komputerowy

Małgorzata Gawłowska

© Copyright by Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2009

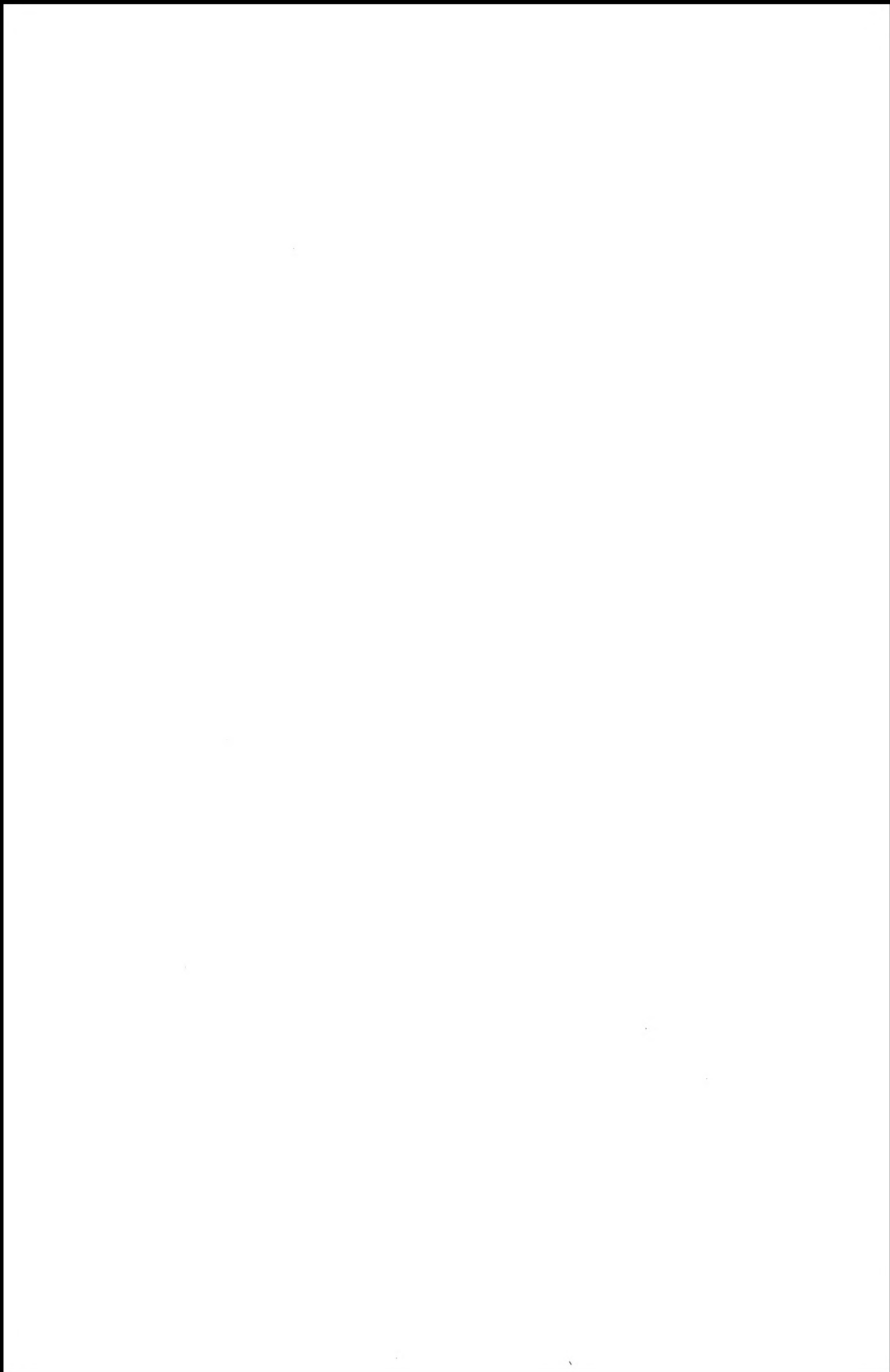
ISBN 978-83-7523-092-5

Sygn. AON5956/10

Skład, druk i oprawa: Wydawnictwo Akademii Obrony Narodowej,
00-910 Warszawa, al. gen. A. Chruściela 103, tel./fax 681-37-52,
e-mail: wydawnictwo@aon.edu.pl
Zam. nr 192/2010

Spis treści

Wprowadzenie	7
1. Obraz bezpieczeństwa publicznego – podstawowe obszary zagrożenia	10
1.1. Przepisy o charakterze kryminalnym	14
1.2. Przepisy gospodarcze	16
1.3. Przepisy narkotykowe	17
1.4. Przepisy drogowe	17
1.5. Przepisy zorganizowana	18
1.6. Przepisy transgraniczna	23
2. Charakterystyka Policji	29
2.1. Przeznaczenie, zadania oraz struktura organizacyjna	29
2.2. Organizacja działań	37
2.3. System szkolenia i doskonalenia zawodowego	42
3. Wybrane aspekty współpracy Policji w wymiarze krajowym	47
3.1. Współpraca z terenową administracją rządową i samorządową	47
3.2. Współpraca z wybranymi służbami zwalczającymi przestępczość zorganizowaną w Polsce	55
3.3. Współpraca z mediami	63
4. Międzynarodowa współpraca Policji	69
4.1. Współpraca w ramach Interpolu	69
4.2. Współpraca w ramach Unii Europejskiej	73
5. Zadania Policji realizowane w sytuacjach szczególnych	88
5.1. Użycie sił policyjnych w sytuacjach kryzysowych	88
5.2. Policja a Narodowy System Pogotowia Kryzysowego	93
5.3. Defensywne i ofensywne działania wobec zagrożenia terroryzmem	98
6. Przygotowania obronne Policji	117
6.1. Zasadnicze ustalenia	119
6.2. Aspekty prawne	121
6.3. Zobowiązania sojusznicze	131
6.4. Organizacja wspólnie realizowanych zadań obronnych	133
7. Odpowiedzialność prawna funkcjonariusza Policji jako funkcjonariusza publicznego	143
Zakończenie	157
Bibliografia	159



Wprowadzenie

Współcześnie odnotowuje się wzrost zainteresowania siłami odpowiedzialnymi za zabezpieczenie bezpieczeństwa i porządku publicznego. Wydaje się to konsekwencją wzrostu zagrożeń w tym obszarze oraz zabiegami człowieka o niezagrożony byt. Jest to materia bardzo złożona. Bez wątplenia przecież wszelkie „działania służące zapewnieniu bezpieczeństwa układają się zwykle w pewien dość skomplikowany system, z zależnymi od siebie podsystemami. Oznacza to, że można wyselekcjonować różne zagrożenia oraz wynikające stąd różne systemy bezpieczeństwa. Mówi się także o bezpieczeństwie indywidualnym i zbiorowym (systemy – narodowe, państwowe, regionalne, grupowe, koalicyjne itp.) lub wewnętrznym i zewnętrznym. Oznacza to, że dotyczą one różnych dziedzin życia i działalności ludzkiej. Odzwierciedleniem tych uwarunkowań jest wyróżnianie różnych rodzajów bezpieczeństwa. W każdym jednak wypadku tworzenie systemu bezpieczeństwa ma na celu zmniejszenie ludzkich obaw i strachu przed tym, co niesie przyszłość¹. System ten tworzony jest również na potrzeby państwa. W myśl obowiązujących przepisów obejmuje on między innymi podsystem bezpieczeństwa publicznego, którego zasadniczym elementem jest Policja.

Policja w Rzeczypospolitej Polskiej² jest formacją służącą społeczeństwu, przeznaczoną do jego ochrony oraz utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego³, której struktura organizacyjna odpowiada zasadniczemu podziałowi administracyjnemu Rzeczypospolitej Polskiej.

Do podstawowych zadań Policji, we wszystkich stanach i warunkach funkcjonowania państwa, należy⁴ przede wszystkim ochrona życia ludzi oraz mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra, a także ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym zapewnienie spokoju w miejscach publicznych oraz w środkach publicznego transportu i komunikacji publicznej, w ruchu drogowym

¹ J. Kaczmarek, A. Skowroński, *Bezpieczeństwo. Świat – Europa – Polska*, Alta 2, Wrocław 1998, s. 5.

² Zob. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 10 maja 1990 r. z późn. zm.).

³ J. Czapska, J. Wójcikiewicz wyjaśniają pojęcia określające zadania Policji w cytowanej ustawie następująco: „(...) spełnianie zadań w zakresie bezpieczeństwa powszechnego to wymóg eliminacji zagrożeń w zakresie funkcjonowania władz publicznych i innych struktur życia publicznego, a także, zdrowia i mienia obywateli. Spełnianie zadań w zakresie bezpieczeństwa obywateli to wymóg eliminacji zamachów na życie, zdrowie i mienie, zaś spełnianie zadań w zakresie porządku publicznego to wymóg eliminacji naruszania reguł dotyczących korzystania przez obywateli z miejsc publicznych”. *Policja w społeczeństwie obywatelskim*, Zakamycze, Kraków 1999, s. 17.

⁴ Zob. B. Wiśniewski, *Ogólna charakterystyka zasadniczych sił resortu spraw wewnętrznych i administracji w świetle obowiązujących aktów prawnych*, Informator nr 2(4)/2000, Biuro Spraw Obronnych MSWiA, Warszawa, marzec 2000, s. 23.

i na wodach przeznaczonych do powszechnego korzystania. Policja realizuje również zadania związane z inicjowaniem i organizowaniem działań mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym, a także współdziałaniem w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi. Do zadań Policji należy też wykrywanie przestępstw i wykroczeń, ściganie ich sprawców oraz kontrola przestrzegania przepisów porządkowych i administracyjnych związanych z działalnością publiczną lub obowiązujących w miejscach publicznych. Warte podkreślenia wydaje się także to, że jednostki organizacyjne Policji współdziałają z policjami innych państw oraz ich organizacjami międzynarodowymi na podstawie umów i porozumień międzynarodowych oraz odrębnych przepisów regulujących kwestie współpracy. Jedynie zarysowany powyżej katalog zadań Policji wskazuje na rozległość obszaru odpowiedzialności przed społeczeństwem.

„Wzrastające poczucie zagrożenia spowodowane wzrostem przestępczości, rozbudowującymi się organizacjami mafijnymi i terrorystycznymi, prezentowaniem w mediach scen przemocy oraz nasilającymi się zjawiskami agresji w zachowaniach ludzi, katastrof i awarii technicznych wymusza poszukiwanie metod gwarantujących likwidację lub chociażby ograniczenie negatywnych zjawisk. Jednak mimo szerokiego zainteresowania problemami bezpieczeństwa wewnętrznego na dzień dzisiejszy nie wypracowano w szerszej skali jednolitego, uporządkowanego systemu pojęciowego, który w zależności od intencji autorów przekazu, prezentuje szerokie lub wąskie pojmowanie zagadnienia nie dając możliwości określenia ich zakresów”⁵.

W trosce o wiedzę w zaprezentowanym powyżej zakresie zespół autorski podjął się trudu opracowania poświęconego współczesnemu kształtowi działań Policji.

Opracowanie zawiera uporządkowaną, a przede wszystkim – według intencji autorów – zasadniczą problematykę dotyczącą przeznaczenia, zadań, zasadniczych obszarów aktywności Policji oraz środowiska, w jakim wypełnia swe obowiązki wobec społeczeństwa.

Opracowanie składa się z siedmiu rozdziałów. W rozdziale pierwszym przedstawiono podstawowe obszary zagrożeń bezpieczeństwa publicznego, dokonując ich umownego podziału na zagrożenia związane z przestępczością: kryminalną, gospodarczą, narkotykową, drogową, zorganizowaną i transgraniczną. W rozdziale drugim omówiono przeznaczenie, strukturę organizacyjną, organizację działań oraz założenia systemu szkolenia i doskonalenia zawodowego. Rozdział trzeci poświęcony został wybranym aspektom współpracy Policji z administracją publiczną i mediami, aby w kolejnym, czwartym rozdziale zaprezentować współpracę w wymiarze międzynarodowym. Rozdział piąty dotyczy zaś problemów realizacji zadań Policji w sytuacjach szczególnych, do których autorzy zaliczyli sytuacje kryzysowe, terroryzm oraz te, których konsekwencją może być uruchomienie Na-

⁵ Zob. J. Fiebig, M. Róg, A. Tyburska (red.), *Bezpieczeństwo to wspólna sprawa. Ochrona bezpieczeństwa publicznego – rozwiązania systemowe w skali kraju i regionu*, materiały poseminaryjne, Szczytno 2002, s. 3.

rodowego Systemu Pogotowia Kryzysowego. Rozdział szósty odnosi się do przygotowań obronnych Policji. W rozdziale tym przedstawiono zasadnicze kwestie w tym zakresie, odnoszące się do prawa, aspektów sojusznicznych oraz współdziałania. Opracowanie wieńczy rozdział siódmy, poświęcony w całości odpowiedzialności prawnej funkcjonariuszy Policji jako funkcjonariuszy publicznych.

Prezentowane w niniejszym opracowaniu rozważania są rezultatem analizy literatury przedmiotu, syntezą poglądów i rozwiązań praktycznych, a także rezultatem udziału autorów w przedsięwzięciach naukowych i dydaktycznych organizowanych przez uczelnie, z którymi autorzy są związani, oraz ich doświadczeń z pracy w urzędach administracji rządowej.

Autorzy – świadomi tego, że oddawane do rąk czytelników opracowanie nie wyczerpuje wszystkich aspektów funkcjonowania Policji – mają nadzieję, iż stanie się ono użytecznym materiałem dla studentów oraz pomocną publikacją dla tych wszystkich, którzy z racji pełnionych funkcji odpowiadają za życie i zdrowie ludzi oraz bezpieczeństwo i porządek publiczny.

1. Obraz bezpieczeństwa publicznego – podstawowe obszary zagrożenia

Bezpieczeństwo publiczne obejmuje swym zakresem kwestie związane z ochroną życia i zdrowia obywateli oraz majątku narodowego przed bezprawnym działaniem¹, a tym samym między innymi ochroną przed zjawiskami kryminogennymi². W tym kontekście niezwykle istotnym zagadnieniem staje się próba scharakteryzowania podstawowych obszarów przestępczości warunkujących zarówno aspekt samego bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, jak i poczucia bezpieczeństwa obywateli. Przestępczość jest jednak zjawiskiem niezwykle złożonym ze względu na różnorodność płaszczyzn jej występowania. W związku z czym przeciwdziałanie i jej zwalczanie znajduje się we właściwości dosyć dużej liczby podmiotów działających w ramach poszczególnych resortów administracji państwowej i funkcjonujących w nich różnego rodzaju służbach, inspekcjach oraz strażach.

Niniejszy rozdział stanowi próbę wskazania najistotniejszych obszarów przestępczości rzutujących na sferę bezpieczeństwa publicznego. Zwalczanie przestępczości we wszystkich jej aspektach znajduje się bowiem we właściwości Policji oraz Straży Granicznej, a więc formacji zajmującej się między innymi zwalczaniem przestępczości transgranicznej.

Oprócz ogólnej charakterystyki przestępstw, na podstawie danych Policji, w podziale na cztery podstawowe obszary (przestępczość kryminalną, gospodarczą, narkotykową i drogową), zawarta została krótka charakterystyka przestępczości zorganizowanej, a także przestępczości transgranicznej w kontekście nielegalnej migracji.

Dane statystyczne dotyczące przestępczości gromadzone są w Policyjnym Systemie Statystyki Przestępczości TEMIDA, jako wyniki pracy operacyjno-rozpoznawczej i dochodzeniowo-śledczej. Sam system od drugiej połowy 2003 roku funkcjonuje w oparciu o nowy wewnętrzny akt normatywny, tj. zarządzenie nr 350 Komendanta Głównego Policji z dnia 1 lipca 2003 roku w sprawie zbierania, gro-

¹ Zob.: *Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* (s. 15) z 13 listopada 2007 r. oraz *Bezpieczeństwo wewnętrzne RP w ujęciu systemowym i zadań administracji publicznej*, red. B. Wiśniewski i S. Zalewski, Wyższa Szkoła Administracji, Bielsko-Biała 2007, s. 14 i nast. *Strategię...* wydano na podstawie art. 4a ust. 1, pkt 1 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej.

² Szerzej: P. Marchliński, P. Suchanek, *Rzeczywisty obraz przestępczości a sprawozdawczość prowadzona przez podmioty odpowiedzialne za bezpieczeństwo i porządek publiczny – zarys problemu* [w:] *Praktyczne elementy zwalczania przestępczości zorganizowanej i terroryzmu. Nowoczesne technologie i praca operacyjna*, red. L. Paprzycki, Z. Rau (praca w druku).

madzenia, przetwarzania i opracowywania danych statystycznych o przestępczości oraz zamachach samobójczych i wypadkach tonięcia³. Akt ten określa metody i formy dokumentowania osiągniętych przez Policję wyników we wskazanych w zarządzeniu zakresach. Jest on również na bieżąco aktualizowany pod kątem występujących nowych form przestępstw i ich sposobów zwalczania. W dalszej kolejności dane te publikowane są w wewnętrznym biuletynie statystycznym. Rejestracja statystyczna przestępczości oparta jest na katalogu symboli cyfrowych przestępstw, utworzonym na podstawie kodeksu karnego i innych ustaw zawierających przepisy karne, z uwzględnieniem podmiotowych i przedmiotowych cech poszczególnych rodzajów przestępstw oraz aspektów kryminologicznych. Informacje o przestępstwach rejestrowane są po przeprowadzeniu postępowania przez Policję (bez względu na jego formę) i po przekazaniu akt do prokuratury lub sądu rodzinnego.

Dane o przestępczości raportuje się na podstawie opracowanych specjalnie do tego celu formularzach statystycznych (najważniejsze z nich to druki o symbolach: Stp1, Stp2, Stp3).

Formularz Stp1 jest wypełniany bezpośrednio po wszczęciu postępowania przygotowawczego, a więc wtedy, kiedy jeszcze nie wiadomo, czy przestępstwo zaistniało, a istnieje jedynie uzasadnione podejrzenie jego popełnienia (wszczęcie postępowania przygotowawczego powinno nastąpić do 5 dni od przyjęcia zgłoszenia). Na podstawie formularza Stp1 w systemie TEMIDA rejestruje się *postępowania wszczęte*.

Formularz Stp2 jest wypełniany po zakończeniu postępowania przygotowawczego, bez względu na jego wynik (zarówno w ujęciu pozytywnym, tzn. skierowania lub po sporządzeniu aktu oskarżenia, albo wydania postanowienia o umorzeniu wobec niewykrycia sprawcy przestępstwa), a także w sytuacjach, gdy sprawa zostaje umorzona z braku znamion przestępstwa.

Formularz Stp3 jest wypełniany po zakończeniu postępowania przygotowawczego, ale tylko w przypadku, gdy postępowanie potwierdziło zaistnienie przestępstwa. Na podstawie formularza Stp3 w systemie TEMIDA rejestruje się *przestępstwa stwierdzone*.

Należy w tym miejscu wskazać, że istnieje rozbieżność pomiędzy liczbą *postępowań wszczętych* zaistniałych w danym miesiącu a liczbą *przestępstw stwierdzonych* zarejestrowanych w tym samym miesiącu. Jest to związane przede wszystkim z obowiązującą procedurą karną, która wyraża się poprzez możliwość wydłużenia czasu postępowania do 30 dni, w związku z realizacją czynności sprawdzających (przed wszczęciem), oraz czasem trwania postępowania przygotowawczego do 30 dni (w przypadku prowadzenia śledztwa terminy są dłuższe, a w praktyce większość postępowań przygotowawczych trwa około 2–3 miesiące, a w szczególnie uzasadnionych przypadkach dłużej).

³ Dz. Urz. Komendy Głównej Policji z 20 lipca 2003 r. nr 14, poz. 74 z późn. zm.

Z uwagi na sposób funkcjonowania statystyki policyjnej dane o przestępstwach stwierdzonych we wskazanym systemie wprowadzane są po zakończeniu postępowania przygotowawczego, a więc z reguły w kolejnych miesiącach po ich zaistnieniu. System TEMIDA został zatem tak skonstruowany, że nie jest możliwe analizowanie danych dla każdego miesiąca oddzielnie (czyli zgodnie z „zasileniem” informacyjnym systemu), lecz do analizy stosuje się w tym przypadku dane skumulowane od początku roku do danego miesiąca.

Do poniższego opracowania wykorzystano dane o liczbie przestępstw stwierdzonych/ zaistniałych w 2007 roku.

Ze względu na różnice związane z zasadami rejestracji oraz różne okresy sprawozdawcze, dane dotyczące policyjnej statystyki przestępczości nie mogą być porównywane z danymi statystyki prokuratorskiej lub sądowej⁴.

Ogólna liczba przestępstw stwierdzonych w 2007 roku wyniosła 1 152 993⁵, tj. o 134 925 mniej, co oznacza spadek o 10,5% w porównaniu z 2006 rokiem. Zwrócić należy uwagę, że przestępczość systematycznie maleje od 2004 roku, a spadek ma miejsce przy jednoczesnym wzroście wykrywalności przestępstw⁶.

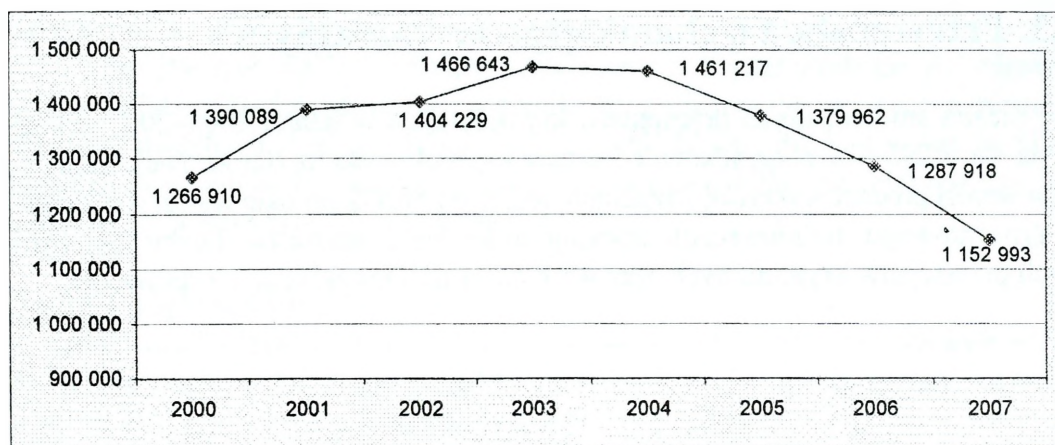
Tabela 1. Liczba przestępstw stwierdzonych, liczba podejrzanych i wykrywalność w latach 2000–2007

Rok	Przestępstwa stwierdzone	Podejrzani	Wykrywalność
2007	1 152 993	540 604	64,6
2006	1 287 918	587 959	62,4
2005	1 379 962	594 088	58,6
2004	1 461 217	578 059	56,2
2003	1 466 643	557 224	55,2
2002	1 404 229	552 301	54,9
2001	1 390 089	533 943	53,8
2000	1 266 910	405 275	47,8

⁴ *Biuletyn Statystyczny 2007 – Roczny Rozszerzony*, Komenda Główna Policji, Warszawa 2007.

⁵ Wszelkie dane statystyczne w tej części rozdziału pochodzą z *Miesięcznego Biuletynu Statystycznego*, styczeń – grudzień 2007, publikowanego przez Komendę Główną Policji.

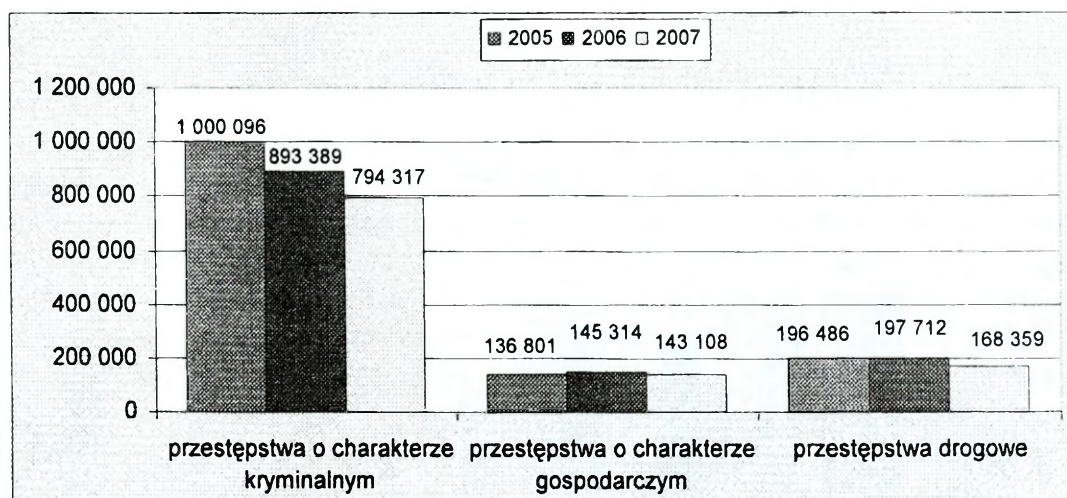
⁶ Wykrywalność przestępstw mierzona jest wskaźnikiem wykrywalności, który jest ilorazem liczby przestępstw wykrytych (łącznie z wykrytymi po podjęciu umorzenia) przez ogólną liczbę przestępstw stwierdzonych powiększoną o liczbę przestępstw wykrytych po podjęciu postępowań umorzonych w roku ubiegłym lub latach poprzednich (wyrażonym w procentach).



Rys. 1. Liczba przestępstw stwierdzonych w latach 2000–2007

Jak można zauważyć na rys. 1, do 2003 roku następował wzrost liczby przestępstw, natomiast w okresie 2004–2007 widoczna jest tendencja spadkowa. Warto również odnotować, że od 2003 roku liczba przestępstw zmniejszyła się o 313 650 przestępstw, co stanowi spadek o 21,4%.

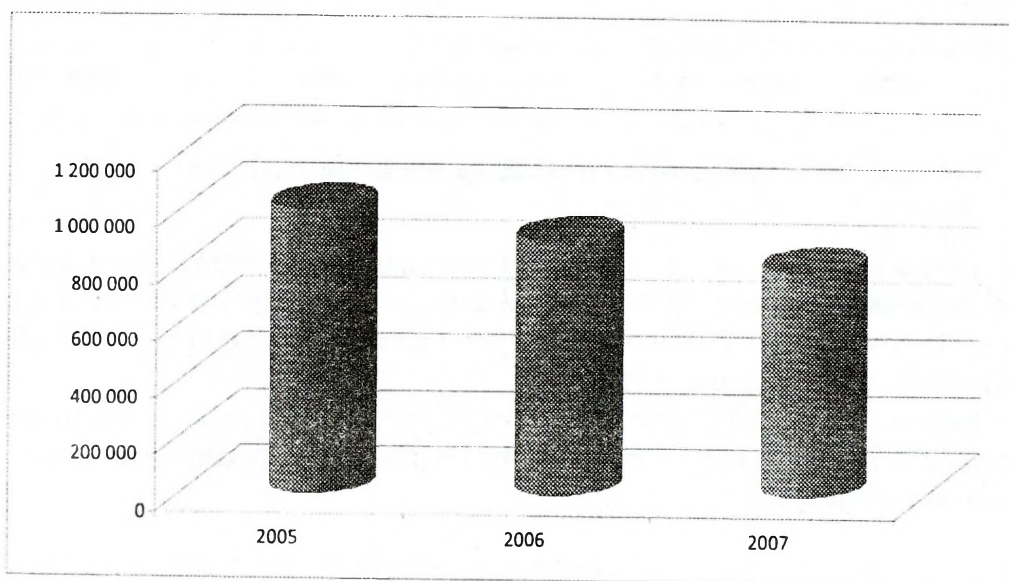
Do spadku ogólnej liczby przestępstw przyczyniło się zmniejszenie ich liczby we wszystkich kategoriach, tj. przestępstw kryminalnych, gospodarczych i drogowych, co prezentuje rys. 2.



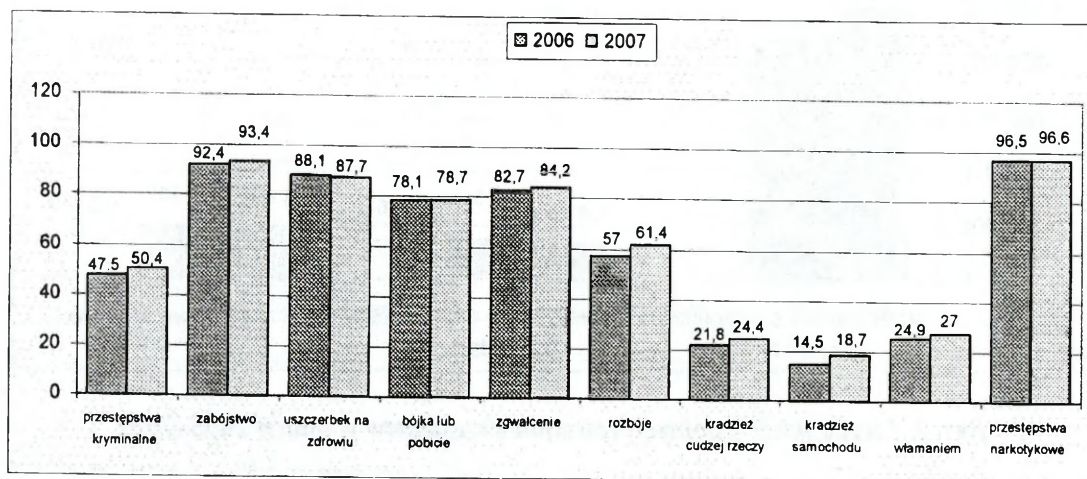
Rys. 2. Liczba poszczególnych rodzajów przestępstw w latach 2005–2007

1.1. Przestępstwa o charakterze kryminalnym

Liczba stwierdzonych przestępstw kryminalnych w latach 2005–2007 zmniejszyła się o 205 779 przypadków, co stanowi spadek o około 20,6%. Niezależnie od tego wzrósł procent wykrycia, z poziomu 40,2% do 50,4%, co daje wzrost o 6,2 punktu procentowego. Jednocześnie obrazuje to tendencję spadkową liczby stwierdzonych przestępstw kryminalnych oraz wzrostowy trend wykrycia ich sprawców.



Rys. 3. Liczba stwierdzonych przestępstw kryminalnych w latach 2005–2007



Rys. 4. Wskaźnik wykrywalności sprawców przestępstw w wybranych kategoriach przestępstw kryminalnych w latach 2006 i 2007

W tym miejscu warto zwrócić uwagę na wybrane kategorie przestępstw kryminalnych szczególnie dotkliwych społecznie.

Uszczerbek na zdrowiu

Liczba stwierdzonych przestępstw związanych z uszczerbkiem na zdrowiu w latach 2005–2007 kształtuje się na podobnym poziomie. W okresie tym nastąpił niewielki spadek – o 199 przypadków, co stanowi 20,6%. Procent wykrycia w tej kategorii przestępstw kształtował się również w ciągu ostatnich trzech lat na porównywalnym poziomie, tzn. około 88%.

Udział w bójkach lub pobiciu

Liczba stwierdzonych bójek lub pobic w latach 2005–2007 nieznacznie wzrosła. Wzrost ten wyniósł 416 przypadków, co stanowiło 3% na przestrzeni omawianego okresu. Podniósł się natomiast stopień wykrywalności w tej kategorii przestępczości o 1,3 punktu procentowego, z poziomu 77,4% w 2005 roku do 78,7% w 2007, co wskazuje na rosnącą tendencję wykrywalności w tej kategorii.

Przestępstwa rozbójnicze

Liczba stwierdzonych przestępstw rozbójniczych w latach 2005–2007 zmniejszyła się o 14 513 przypadków, co stanowi bardzo wysoki spadek – o 34,4%. Jednocześnie oznacza to tendencję spadkową liczby stwierdzonych przestępstw w tej kategorii. Równocześnie wzrósł stopień wykrycia przestępstw rozbójniczych o 9,4 punktu procentowego, z poziomu 52% w 2005 roku do 61,4% w 2007, co wskazuje na rosnącą tendencję wykrywalności w tej kategorii przestępczości.

Kradzież

Liczba stwierdzonych kradzieży w latach 2005–2007 zmniejszyła się o 83 040 przypadków, co stanowi bardzo wysoki spadek – o 25,6%. Równocześnie wzrósł stopień wykrycia w tej kategorii przestępstw o 3,7 punktu procentowego, z poziomu 20,7% w 2005 roku do 24,4% w 2007. Jednocześnie obrazuje to tendencję spadkową liczby stwierdzonych przestępstw w kategorii kradzieży rzeczy cudzej oraz wzrostowy trend wykrycia sprawców tych przestępstw.

Na szczególną uwagę zasługuje malejąca tendencja liczby kradzieży samochodów. Liczba przestępstw stwierdzonych w tej kategorii zmniejszyła się o 24 008 przypadków, co stanowiło spadek o 53% w 2007 roku w porównaniu z 2005 rokiem. Procent wykrycia w tym okresie wzrósł z poziomu 11,9% do 18,7%, tj. o 6,8 punktu procentowego. O ponad połowę zmniejszył się wskaźnik zagrożenia kradzieżą samochodu – do 55,8 z poziomu 118,7 przestępstw na 100 tys. osób.

Kradzież z włamaniem

Liczba stwierdzonych kradzieży z włamaniem w latach 2005–2007 zmniejszyła się o 79 414 przypadków, co stanowi bardzo wysoki spadek – o 35,9%. Równocześnie wzrósł stopień wykrycia w tej kategorii przestępstw o 4,6 punktu procentowego, z poziomu 22,4% w 2005 roku do 27% w 2007. Jednocześnie obrazuje to tendencję spadkową liczby stwierdzonych przestępstw w kategorii kradzieży z włamaniem oraz wzrostowy trend wykrycia sprawców tych przestępstw.

Zabójstwa

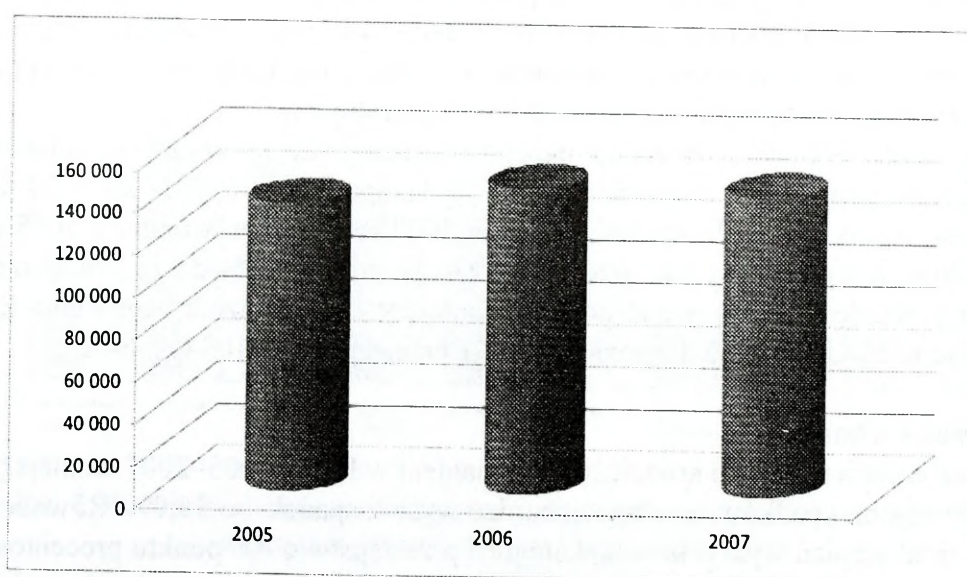
Liczba stwierdzonych zabójstw w latach 2005–2007 kształtowała się na poziomie około 0,1% wszystkich stwierdzonych przestępstw kryminalnych. W analizowanym okresie nastąpił nieznaczny wzrost liczby stwierdzonych zabójstw (o 11 przypadków, co stanowiło wzrost o 1,3%). Stopień wykrywalności wzrósł w tym przypadku o 2,8 punktu procentowego, z poziomu 90,6% w 2005 roku do 93,4% w 2007, co wskazuje na rosnącą tendencję wykrywalności w tej kategorii przestępczości.

Zgwałcenie

Liczba stwierdzonych przestępstw w kategorii zgwałcenie w latach 2005–2007 zmniejszyła się o 160 przypadków, co stanowi spadek o około 8,1%. Jednoznacznie obrazuje to tendencję spadkową liczby stwierdzonych przestępstw w tej kategorii. Procent wykrycia w 2005 i 2007 roku był podobny i kształtował się na poziomie nieco ponad 84%.

1.2. Przestępstwa gospodarcze

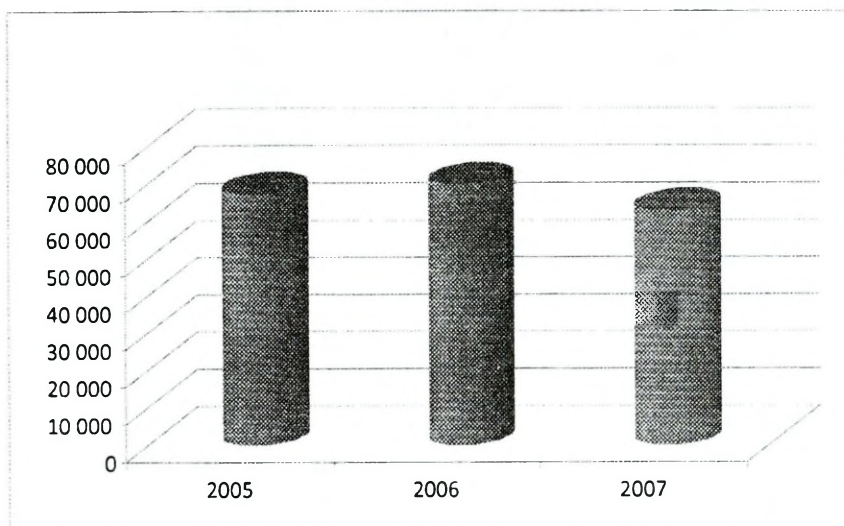
Liczba stwierdzonych przestępstw gospodarczych w latach 2006 i 2007 kształtowała się na podobnym poziomie i wzrosła w tych latach w stosunku do 2005 roku odpowiednio o 6,2% i 4,6%. Należy tutaj zauważyć, że wzrost przestępczości gospodarczej jest rezultatem większej efektywności pracy Policji, a statystyczny wzrost nie musi oznaczać wzrostu rzeczywistego, a wręcz przeciwnie wskazuje na skuteczność działań Policji i może prowadzić do faktycznego spadku liczby przestępstw gospodarczych.



Rys. 5. Liczba stwierdzonych przestępstw gospodarczych w latach 2005–2007

1.3. Przestępstwa narkotykowe

W 2007 roku liczba stwierdzonych przestępstw narkotykowych zmniejszyła się w stosunku do 2006 roku o 10,2%, a w porównaniu z 2005 rokiem o 6,7%.



Rys. 6. Liczba stwierdzonych przestępstw narkotykowych w latach 2005–2007

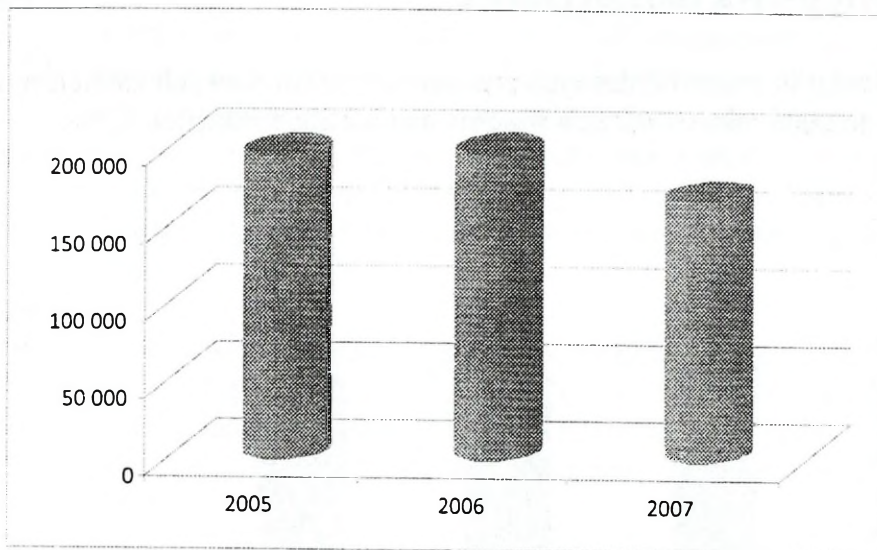
Do 2006 roku następował systematyczny wzrost liczby przestępstw narkotykowych, spadek odnotowuje się dopiero w 2007 roku⁷.

1.4. Przestępstwa drogowe

Liczba stwierdzonych przestępstw drogowych zmniejszyła się w 2007 roku o nieco ponad 14% w porównaniu do dwóch poprzednich lat. Warto również zauważyć, że w 2007 roku również nastąpił spadek liczby przestępstw związanych z prowadzeniem pojazdu pod wpływem alkoholu lub podobnie działającego środka odurzającego.

W analizowanym okresie spadł wskaźnik zagrożenia przestępczością drogową. W skali kraju zmniejszył się do poziomu 441,2 w 2007 roku z 514,9 przestępstw na 100 tys. osób w 2005 roku.

⁷ Przestępczość narkotykową szerzej omówiono w podrozdziale dotyczącym przestępczości zorganizowanej.



Rys. 7. Liczba stwierdzonych przestępstw drogowych w latach 2005–2007

W związku z tym, że w ramach przestępstw określanych jako „drogowe” około 90% stanowią czyny polegające na prowadzeniu pojazdu w stanie nietrzeźwości, możliwości działań Policji w tym obszarze są ograniczone. Do głównych zadań realizowanych w ramach przeciwdziałania i zwalczania tego typu przestępczości należą czynności typowo kontrolne na drogach oraz uczestnictwo w realizacji kampanii społecznych mających na celu uświadomienie obywatelom potencjalnych skutków prowadzenia pojazdu w stanie nietrzeźwości.

1.5. Przestępczość zorganizowana

Zwalczanie przestępczości zorganizowanej, ze względu na jej wieloobszarność i skalę zagrożeń, zarówno dla funkcjonowania państwa, jak i życia obywateli, odgrywa niezwykle istotną rolę w systemie bezpieczeństwa publicznego⁸.

Niemożliwe jest jednak wyliczenie wszystkich przejawów tej formy przestępczej działalności. Wśród przyczyn takiego stanu rzeczy zaznaczyć trzeba łatwość przystosowawczą grup i związków przestępczych do bieżących warunków społecznych. Nowych możliwości popełniania przestępstw dostarczyć mogą nawet kolejne nowelizacje ustaw regulujących obrót gospodarczy czy prawo podatkowe.

⁸ W tym podrozdziale wykorzystano *Szczegółową informację dotyczącą zagrożenia przestępczością na podstawie wybranych rodzajów przestępstw, stanu bezpieczeństwa na drogach oraz sytuacji na granicy państwowej za 2007 rok*, opracowaną w Wydziale do Spraw Analiz Departamentu Bezpieczeństwa Publicznego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz *Sprawozdanie z działalności Centralnego Biura Śledczego Komendy Głównej Policji w Warszawie w 2007 r.*

Grupy i związki przestępcze⁹ bezwzględnie wykorzystują bowiem każdą występującą lukę prawną.

Dokonując dużego uogólnienia stwierdzić można, że przestępczość zorganizowana koncentruje się na kilku płaszczyznach. Jedną z nich jest produkcja narkotyków, ich przemyt i obrót nimi, następną jest przemyt broni i materiałów wybuchowych oraz nielegalny obrót nimi. Kolejną płaszczyzną działalności grup przestępczych jest nadal przynosząca duży dochód nielegalna produkcja alkoholu i wyrobów tytoniowych, ich przemyt i obrót nimi. Jednak najgroźniejszą płaszczyzną działania zorganizowanych grup przestępczych jest dokonywanie przestępstw związanych z wymuszeniami rozbójniczymi i porwaniami w celu wymuszenia okupu. Ze wszystkich tych aspektów działalności pochodzą w konsekwencji środki finansowe, a to przyczynia się do kolejnej formy działalności przejawiającej się w procederze prania brudnych pieniędzy¹⁰.

⁹ ZORGANIZOWANA GRUPA PRZESTĘPCZA – *charakteryzuje się cechami grupowego działania ukierunkowanego na popełnianie przestępstw i nastawionego na przynoszenie korzyści, a osoby uczestniczące w tym procederze mają tego świadomość; posiada zorganizowaną strukturę przejawiającą się w zasadach doboru i kwalifikacjach swych członków oraz na zasadach hierarchizacji, podporządkowania i zdyscyplinowania; ponadto określa kierunki swego działania.*

T. Hanausek, *Kryminalistyka – zarys wykładu*, Kantor Wydawniczy Zamkacze, Kraków 1998, s. 274.

ZORGANIZOWANA GRUPA – *jest to zespół co najmniej trzech osób, które organizują się po to, aby popełniać przestępstwa. Poziom zorganizowania danej grupy nie musi być wysoki, ponieważ w samej treści art. 65 kodeksu karnego nie ma w tym zakresie żadnych wymagań. Jeżeli grupa cechuje się zorganizowaniem, to musi być w niej przywódca oraz ustalony podział ról dla jej członków. Samo przywództwo jak i role mogą ulegać zmianom.*

Szerzej: E. Pływaczewski, *Kodeks Karny – komentarz*, rozdział VII, wyd. II, stan prawny na 15 listopada 2005 r. (uwzględnia zmiany wchodzące w życie 17 grudnia 2005 r.), Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa 2006, s. 248–249.

W komentarzu do art. 258 kodeksu karnego wskazano, iż „zorganizowana grupa” posiada bardziej uproszczoną i mniej sformalizowaną formę działalności przestępczej. Istotną zaś cechą jest wyraźne przywództwo.

Szerzej: M. Kalitowski, *Kodeks Karny – komentarz*, rozdział XXXII, op. cit., s. 790.

ZWIĄZEK PRZESTĘPCZY – *jest to zespół zorganizowanych osób, charakteryzujący się porozumieniem między nimi, a ich wspólnym celem jest popełnienie przestępstwa. Samo jednak porozumienie nie jest elementem wystarczającym, gdyż konieczne jest, aby istniały również określone struktury organizacyjne.*

Bardzo istotnym elementem odróżniającym „zorganizowaną grupę przestępczą” od „związku przestępczego” jest sposób naboru członków; w tej pierwszej strukturze przystąpienie ma luźny charakter, a do drugiej nowi członkowie są w specjalny sposób wprowadzani.

Szerzej: J. Wojciechowski, *Kodeks karny komentarz – orzecznictwo*, Wydawnictwo LIBRATA, wyd. I, Warszawa 1998, s. 453–454.

ZWIĄZEK PRZESTĘPCZY – *odznacza się wyższym stopniem zorganizowania od zorganizowanej grupy. Ma on na celu popełnianie przestępstw. Na ogół jest liczniejszy, posiada wyodrębnioną grupę kierowniczą oraz stałe rozbudowane struktury organizacyjne.*

Szerzej: E. Pływaczewski, *Kodeks Karny – komentarz*, rozdział VII, op. cit., s. 249.

W komentarzu do art. 258 kodeksu karnego podane jest, że związek od zorganizowanej grupy odróżnia się ponadto sposobem dopuszczenia do samego udziału w grupie przestępczej. Nowi członkowie są wprowadzani i nawet zaprzysięgani.

Szerzej: M. Kalitowski, *Kodeks Karny – komentarz*, rozdział XXXII, op. cit., s. 790.

¹⁰ Por. B. Hołyst, *Kryminologia*, Warszawa 2004, s. 385.

Dążąc do usystematyzowania podstawowych obszarów działalności współczesnej przestępczości zorganizowanej w Polsce, wymienić można przynajmniej trzy podstawowe strefy aktywności przestępczej. Pierwsza z nich dotyczy przestępczości ekonomicznej, drugą jest strefa przestępczości kryminalnej, trzecią – sfera przestępczości narkotykowej¹¹. Zaznaczyć jednak należy, że strefy te mogą się wzajemnie przenikać, a konkretne grupy czy związki przestępcze funkcjonować mogą zarówno w poszczególnych obszarach przestępczości zorganizowanej, jak i we wszystkich jednocześnie, w zależności od profilu działalności i wielkości grupy przestępczej.

Z działalnością zorganizowanych grup przestępczych związane są również olbrzymie straty Skarbu Państwa. Jako przykład wskazać można tutaj straty ponoszone przez budżet państwa w związku z tzw. przestępstwami paliwowymi, które stanowią jedynie część znacznie szerszej kategorii przestępstw ekonomicznych i według szacunkowych danych mogą sięgać nawet 10 mld złotych w skali roku.

Ogólnie około 80% strat Skarbu Państwa związane jest z przestępczością ekonomiczną, około 15% z przestępczością narkotykową, a jedynie około 5% z przestępczością kryminalną, która w powszechnym mniemaniu jest najczęściej utożsamiana z przestępczością zorganizowaną.

W tym kontekście, dla przedstawienia rzeczywistej skali zagrożenia działalnością grup przestępczych, warto zauważyć, że zgodnie z oficjalnymi danymi, Centralne Biuro Śledcze Komendy Głównej Policji w 2007 roku w ramach prowadzonych spraw operacyjnych i procesowych objęło zainteresowaniem 3692 (2644)¹² osoby działające w 348 (246) grupach przestępczych. Zdecydowaną większość stanowiły grupy polskie – 326 (217), co stanowi około 94%. Około 5% stanowiły grupy międzynarodowe (łącznie – 19). Zainteresowaniem objęto także członków działających w 3 (1) grupach rosyjskojęzycznych.

Największą część stanowiły grupy narkotykowe – 121 (85), niewiele mniejszą grupy zajmujące się przestępczością ekonomiczną 118 (88). Nastąpił również stosunkowy wzrost liczby grup zajmujących się przestępczością kryminalną objętych zainteresowaniem Centralnego Biura Śledczego Komendy Głównej Policji (z 49 w 2006 roku do 74 w 2007 roku)¹³.

Należy zakładać, że wzrost liczby rozpoznawanych grup przestępczych jest wynikiem dobrze prowadzonej pracy operacyjnej, a także znacznego wykorzystywania informacji z materiałów procesowych, w tym między innymi otrzymywanych ze spraw, w których zeznaje świadek koronny.

Wśród podstawowych zagrożeń związanych z przestępczością zorganizowaną o charakterze ekonomicznym należy wskazać między innymi upowszechnienie

¹¹ Takie trójstrefowe rozgraniczenie obszarów aktywności przestępczej zastosowane zostało przez Janusza Gołębińskiego. Zob. szerzej: E. Pływaczewski, *Przestępczość zorganizowana. Świadek koronny. Terroryzm. W ujęciu praktycznym*, Kraków 2005.

¹² Dane w nawiasach dotyczą 2006 r.

¹³ Szerzej: A. Fraj-Milczarska, M. Cichomski, *Struktura zorganizowanych grup przestępczych* [w:] *Praktyczne elementy...*, red. L. Paprzycki, Z. Rau, op. cit.

międzynarodowej przestępczości w obszarze wyłudzeń podatku VAT, polegającej na fikcyjnym obrocie towarami o znacznie zawyżonej cenie jednostkowej na obszarze Unii Europejskiej (tzw. przestępstwa karuzelowe), czy też ukrywanie korzyści z działalności przestępczej poprzez lokowanie i inwestowanie środków finansowych w legalną aktywność gospodarczą o różnym zasięgu oraz profilu. Kolejnym zagrożeniem w sferze ekonomicznej jest nawiązywanie przez grupy zorganizowane kontaktów o charakterze korupcyjnym¹⁴ z administracją państwową i samorządową różnego szczebla, ukierunkowanych na wygranie przetargów na zamówienia publiczne związane z wykorzystaniem środków pomocowych Unii Europejskiej. Następnym zagrożeniem jest niebezpieczeństwo swobody prowadzenia jakiejkolwiek działalności ekonomicznej przejawiające się również w zjawisku zwanym „praniem pieniędzy”, do tego procederu wykorzystuje się bowiem działalność gospodarczą związaną z krajowym lub międzynarodowym handlem towarami i wymianą usług dającymi prawo do zwrotu podatku VAT. Sama tego typu działalność może przejawiać się w obrocie na płaszczyznach ekonomicznych, np. głównie w obrocie złodem metali żelaznych i nieżelaznych oraz w przestępczej działalności związanej z nielegalnym przywozem paliw silnikowych na teren Rzeczypospolitej Polskiej, w szczególności poprzez korzystanie przez firmy „słupy” z instytucji tzw. zawieszanej akcyzy (ADT), jak i pozyskiwanie produktów przemysłu chemicznego lub petrochemicznego i wykorzystanie do celów napędowych biokomponentów i biopaliw nieobjętych stawkami akcyzy. Zagrożenia upatruje się również w przestępstwach związanych z obrotem instrumentami finansowymi oraz w wykonywaniu takich czynności, które doprowadzają do celowej upadłości spółek prawa handlowego, lub w działaniach na szkodę wierzycieli przez zorganizowane grupy przestępcze.

Przewidywane zagrożenia w zakresie zorganizowanej przestępczości kryminalnej obejmują między innymi multiprzestępczą działalność zorganizowanych grup przestępczych, rozszerzenie ich działalności na inne kraje Unii Europejskiej lub nawiązanie współpracy z grupami przestępczymi z innych krajów. Rozważa się także zagrożenia związane z sytuacjami odnoszącymi się do migracji obywateli Polski do innych krajów, otwarcie granic może bowiem sprzyjać wzrostowi udziału obywateli polskich w zagranicznych zorganizowanych grupach przestępczych

¹⁴ Pojęcie „korupcji” jest różnie przedstawiane w dostępnej literaturze przedmiotu. Poniżej zaprezentowano kilka przykładów wyjaśnienia tegoż pojęcia.

KORUPCJA – łac. *corruption*, zepsucie, przekupstwo; od „*corrumpere*” rozszarpać, zniszczyć, zdemoralizować. Prezentowane w literaturze definicje przedstawiają korupcję jako formę działania lub zaniechania osoby, która sprawuje określoną funkcję publiczną, w zamian za otrzymanie co najmniej obietnicy korzyści majątkowej bądź osobistej, jaka jest udzielona przez korumpującego lub przez osobę przezeń reprezentowaną.

Z. Bielecki, *Korupcja w świetle badań – wybrane aspekty*, „Policja” 2005, nr 1, s. 67.

KORUPCJA – zepsucie, demoralizacja; przekupstwo; łapownictwo; sprzedajność.

W. Kopaliński, *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*, wyd. IV, Wiedza Powszechna, Warszawa 1968, s. 412.

KORUPCJA – jest to zjawisko najstarsze i najpowszechniejsze w ramach dziedziny patologii życia politycznego i społecznego. W ujęciu prawnym określa się korupcję czynną i bierną.

Leksykon politologii, red. A. Antoszewski, R. Herbuta, Alta 2, Wrocław 2002, s. 195–196.

oraz może przyczyniać się do dalszego rozszerzania zakresu i zasięgu działania polskich zorganizowanych grup przestępczych. Przy tego typu powiązaniach należy również brać pod uwagę przejmowanie wpływów polskich grup przestępczych przez grupy „rosyjskojęzyczne”, co przyczyniać się będzie do ukierunkowania działalności przestępczej na tradycyjne sfery ich działalności. Kwestię zagrożeń stricte na gruncie polskim upatruje się w angażowaniu i korumpowaniu urzędników, specjalistów podatkowych, prawników, bankowców, informatyków, funkcjonariuszy służby więziennej, prokuratorów, pracowników urzędów skarbowych, policjantów, funkcjonariuszy urzędów celnych i Straży Granicznej bądź ze strony liderów zorganizowanych grup przestępczych związane z opuszczaniem przez nich zakładów karnych po zakończeniu odbywania kary. Należy w tym miejscu również wskazać zagrożenia związane z inwestowaniem zysków z działalności przestępczej w legalnie prowadzone firmy, lokale gastronomiczne, nieruchomości.

Przestępczość kryminalna grup przestępczych nie odnosi się jedynie do działań ukierunkowanych na zysk. Zagrożenie popełnieniem przestępstw kryminalnych, w tym w szczególności zabójstw, jest również mechanizmem utrzymywania lojalności wewnątrz samych struktur takich grup oraz metodą walki między nimi. Zabójstwo współtowarzysza lub przestępcy należącego do innej, często konkurencyjnej grupy przestępczej nie jest celem samym w sobie, lecz realizacją określonego działania, którego celem nadrzędnym jest maksymalizacja dochodów osoby lub grupy. Jest to swego rodzaju „wypadek przy pracy”, jaki musi zaistnieć, żeby określony plan mógł być dalej skutecznie realizowany. Oczywiście należy również pamiętać o niezwykle istotnym elemencie, jakim jest przestrzeganie zasad, którymi rządzi się świat przestępczy. Zastrzelenie osoby współpracującej z organami ścigania ma również efekt psychologiczny i jest wyraźnym sygnałem dla innych członków grupy lub innych grup, co grozi za złamanie elementarnych „zasad”. Jednak i w tym przypadku nie bez znaczenia są sprawy materialne, gdyż najczęściej na skutek wcześniejszej postawy takiej osoby lub zbiegu pewnych okoliczności grupa poniosła straty. Może zdarzyć się też i tak, że dokonuje się zabójstwa pod pretekstem zdrady, a następnie dokonuje się zaboru wszelkich dóbr zabitego, jako rekompensaty za rzekomo poniesione straty. W ten sposób uzyskuje się dodatkowo zwolnienie z obowiązku dbania o sytuację materialną rodziny zabitego, gdyż zdrada jest rzeczą niewybaczalną i obowiązek solidarności przestępczej przestaje być wymagany.

Jako podstawowe zagrożenia w obszarze przestępczości narkotykowej wskazać należy przede wszystkim na zagrożenia związane ze wzrostem przemytu środków odurzających lub prekursorów służących do produkcji takich środków. Chodzi tu o kwestie odnoszące się do przewozu półproduktów służących głównie do wytwarzania amfetaminy oraz o zwiększenie jej produkcji i przemytu do krajów Europy Zachodniej, stanowiącego swoisty element towarzyszący emigracji zawodowej Polaków, oraz na Wschód jako kierunku rosnącego zapotrzebowania na narkotyki syntetyczne. Zagrożenia upatruje się również we wzroście nielegalnej produkcji narkotyków syntetycznych lub w rosnącej produkcji narkotyków z surowców natu-

ralnych, w szczególności w postaci profesjonalnych plantacji konopi indyjskich. Należy w tym miejscu także wskazać zagrożenia związane z coraz większym stosowaniem wszelkiego rodzaju substancjach powodujących utratę świadomości (tzw. narkotyków gwałtu, między innymi: GHB, ketamina, rohypnol). Trzeba również wspomnieć o zagrożeniu związanym ze wzrostem przemytu kokainy z Ameryki Południowej.

1.6. Przestępczość transgraniczna

W kontekście rozważań nad bezpieczeństwem i porządkiem publicznym oddzielne zagadnienie stanowi przestępczość transgraniczna¹⁵. Zagadnienie to jest szczególnie istotne w związku z rozpoczęciem stosowania przez Polskę Układu z Schengen w 2007 roku¹⁶.

Omówione tu zagrożenia, związane z nielegalną migracją lub nadużywaniem instrumentów prawnych do legalizacji pobytu na terenie Polski, są jednymi z wielu elementów składających się na całokształt zjawiska przestępczości transgranicznej. Inne przykładowe aspekty przestępczości w tym obszarze, przybierającej często charakter zorganizowany, dotyczą między innymi przemytu towarów, w tym wyrobów akcyzowych¹⁷, przemytu narkotyków czy handlu ludźmi. Wszystkie te obszary przestępczego procederu wykorzystywane przez zorganizowane grupy i związki przestępcze oddziałują bezpośrednio na sferę bezpieczeństwa i porządku publicznego. Jednakże przestępstwa związane chociażby z przemytem towarów, aczkolwiek niezwykle istotne z ekonomicznego punktu widzenia dla funkcjonowania państwa, są obszarami w miarę dobrze rozpoznanymi pod względem związanych z nimi zagrożeń. Natomiast kwestie odnoszące się do nielegalnej migracji i potencjalnych zagrożeń z niej wynikających pozostają nie do końca przewidy-

¹⁵ W niniejszym podrozdziale wykorzystano między innymi następujące materiały:

- *Szczegółową informacja dotyczącą zagrożenia przestępczością na podstawie wybranych rodzajów przestępstw, stanu bezpieczeństwa na drogach oraz sytuacji na granicy państwowej za 2007 r.*, opracowaną w Wydziale do Spraw Analiz Departamentu Bezpieczeństwa Publicznego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji;
- *Prognozę rozwoju sytuacji po rozpoczęciu stosowania przez Polskę Układu z Schengen*, opracowaną w Biurze Analiz Strategicznych Komendy Głównej Straży Granicznej;
- *Informację o sytuacji na granicy po włączeniu Polski do Strefy Schengen* (grudzień 2007 – luty 2008, opracowaną w Biurze Analiz Strategicznych Komendy Głównej Straży Granicznej;
- *Informację dotyczącą zjawiska uchodźstwa do Rzeczypospolitej Polskiej w kontekście wejścia Polski do Strefy Schengen*, opracowaną w Biurze Analiz Strategicznych Komendy Głównej Straży Granicznej.

¹⁶ 21 grudnia 2007 r.

¹⁷ W 2007 r. Straż Graniczna ujawniła przemyt towarów o łącznej wartości 117 958 434 zł. Na całościową wartość zatrzymanego przemytu, oprócz towarów akcyzowych i samochodów, składa się również udaremniony przemyt narkotyków, broni, amunicji, dóbr kultury, obcej waluty wywożonej z Polski bez wymaganego zezwolenia, a także innych towarów, jak płynne paliwa, nośniki elektroniczne, odzież, obuwie, kosmetyki itp.

walne. Obywatele, którzy próbują dostawać się na terytorium Polski, pochodzą nie tylko z krajów ościennych. Coraz częściej nielegalnymi migrantami stają się obywatele państw afrykańskich, a także z Azji Środkowej i Dalekiego Wschodu, w tym z tzw. państw wysokiego ryzyka. Nielegalna, a przy tym bardzo trudna do kontroli, migracja może zatem przełożyć się zarówno na wzrost zagrożenia terrorystycznego w Polsce, jak i tworzenie się hermetycznych, etnicznych zorganizowanych grup przestępczych niezwykle trudnych do zwalczenia przez polskie służby.

Okres poprzedzający pełną realizację Układu z Schengen charakteryzował przede wszystkim zdecydowany wzrost (o 41%) liczby osób składających wnioski o nadanie statusu uchodźcy w Rzeczypospolitej Polskiej¹⁸. Wzrost ten był szczególnie widoczny w drugim półroczu 2007 roku, czyli w okresie bezpośrednio poprzedzającym rozpoczęcie pełnego stosowania przez Polskę wskazanego układu – w tym czasie złożono 4761 wnioski o nadanie statusu uchodźcy (dla porównania w trzecim kwartale 2006 roku – 2025), czyli aż 48% ogółu wniosków złożonych w 2007 roku.

Wśród osób składających wnioski o nadanie statusu uchodźcy największą grupę stanowili obywatele Federacji Rosyjskiej (92% wszystkich złożonych wniosków¹⁹), a zdecydowana większość z nich deklarowała narodowość czeczeńską. Wnioski składane przez obywateli innych państw, zarówno wschodnich sąsiadów Polski, jak i państw kaukaskich i dalekowschodnich, były stosunkowo nieliczne, a ich liczba wynosiła odpowiednio: 83 – od obywateli Białorusi, 55 – Ukrainy, 31 – Gruzji, 43 – Armenii, 61 – od obywateli Pakistanu, 48 – Indii, 48 – Wietnamu, 57 – Sri Lanki oraz 383 wnioski od obywateli innych państw.

W kontekście rozważań nad bezpieczeństwem i porządkiem publicznym istotną kwestią pozostaje dokonanie oceny przyczyny tak zdecydowanego wzrostu liczby składanych wniosków oraz jego konsekwencji.

Podstawową determinantą tego zjawiska były obawy cudzoziemców, iż wynikiem wejścia Polski do strefy Schengen będą ograniczenia możliwości ubiegania się o nadanie statusu uchodźcy w Polsce. Z drugiej strony w związku z pełnym otwarciem granicy wewnętrznej Unii Europejskiej część cudzoziemców liczyła również na uzyskanie możliwości bezproblemowego przemieszczania się po państwach obszaru Schengen. Instrument prawny umożliwiający, w ich błędnej opinii, legalne poruszanie się wewnątrz strefy Schengen stanowić miały tymczasowe zaświadczenia tożsamości, wydawane cudzoziemcom przez polskie władze w związku z wszczęciem procedury uchodźczej. W rzeczywistości dokument ten uprawnia jedynie do pobytu na terytorium Polski. Należy tu podkreślić, że Polska jest traktowana przez zdecydowaną większość osób, wobec których rozpoczęta została procedura nadawania statusu uchodźcy, jedynie jako państwo tranzytowe w drodze do państw Europy Zachodniej.

¹⁸ Łącznie w 2007 r. zostało złożonych 10 018 wniosków o nadanie statusu uchodźcy, dla porównania w 2006 r. – 7113.

¹⁹ To jest 9209 osób.

W tym zakresie wskazać należy na zagrożenia wynikające z możliwości nieograniczonego przemieszczania się cudzoziemców zarówno będących w trakcie procedury ubiegania się o nadanie statusu uchodźcy, jak i po odebraniu decyzji ostatecznych. Otwarta formuła ośrodków dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy lub udzielenie azylu powoduje brak możliwości rzeczywistej kontroli ruchu cudzoziemców, łącznie z przekraczaniem przez nich granicy państwowej czy angażowaniem się w działalność przestępczą.

Występuje również niemal całkowity brak kontroli nad cudzoziemcami, którzy otrzymali decyzje ostateczne (brak adresu zamieszkania, zameldowania), w wyniku czego mają oni nieograniczoną możliwość przekraczania granicy wschodniej i zachodniej. Kwestia ta jest niezwykle istotna w związku z możliwością wykorzystywania mechanizmu legalizowania pobytu na terenie Polski przez cudzoziemców powiązanych ze zorganizowanymi grupami przestępczymi. Również w zakresie zagrożenia zamachami terrorystycznymi podkreślić należy, że niekontrolowana możliwość wyjazdu cudzoziemców, pochodzących między innymi z Kaukazu, przez granicę wschodnią sprzyjać może nawiązywaniu bądź podtrzymywaniu kontaktów ze środowiskami terrorystycznymi działającymi na obszarze Kaukazu i Zakaukazia, które mogłyby podjąć działania o charakterze terrorystycznym na terenie Europy (choć obecnie zagrożenie zamachami terrorystycznymi w Polsce występuje na niskim poziomie).

Masowym zjawiskiem były też wyjazdy cudzoziemców na zachód Europy po odebraniu decyzji o nadaniu statusu uchodźcy i wykorzystaniu pomocy finansowej przyznawanej w ramach programów integracyjnych realizowanych ze środków wojewodów. Również cudzoziemcy, którzy zdecydowali się odebrać decyzje o przyznaniu im prawa do pobytu tolerowanego, niemal natychmiast postanawiali wyjechać na zachód Europy, gdzie ponownie składali wnioski o przyznanie im statusu uchodźcy.

Oddzielną, istotną z punktu widzenia niniejszych rozważań, kategorię stanowiły osoby, wobec których zapadły decyzje nakazujące opuszczenie terytorium Polski. Osoby takie w krótkim czasie znajdowały się poza systemem kontroli organów państwowych, z jednej strony nie ubiegając się o pomoc socjalną i nie usiłując dokonać legalizacji swojego pobytu na terytorium RP, z drugiej zaś strony nie będąc wydalonymi z terytorium naszego państwa.

Zauważyć należy, że cudzoziemcy przybywający w ośrodkach nie dążą zazwyczaj do asymilacji – tworzą odrębne, hermetyczne grupy, nie wyrażają chęci nauki języka polskiego, nie podejmują legalnej pracy zarobkowej, co związane jest również bardzo często z brakiem kwalifikacji zawodowych. Brak stałego źródła dochodu sprzyjać może natomiast zachowaniom przestępczym i podejmowaniu działalności w tzw. szarej strefie.

Z bezpieczeństwem i porządkiem publicznym wiąże się też to, że przebywający w ośrodkach cudzoziemcy, którzy w znacznej większości są wyznawcami islamu, częstokroć mieli kontakt z przedstawicielami ortodoksyjnych środowisk religijnych z terenów Jemenu, Jordanii czy Pakistanu, a także z dawnymi wojownikami z Afgani-

stanu. W tym kontekście warto zwrócić uwagę, że istotną rolę w życiu społecznym ośrodków odgrywają cudzoziemcy mający wcześniejszy kontakt z przedstawicielami wahabizmu²⁰, zdarza się, że zmuszają oni innych mieszkańców ośrodków do określonych zachowań – noszenia tradycyjnego ubioru przez kobiety, zakazu słuchania muzyki i tańczenia, zakazu kontaktów kobiet z pracownikami socjalnym, uzurpują sobie także prawo do reprezentowania samotnych kobiet.

Również wśród samych cudzoziemców przebywających w ośrodkach widoczne są liczne antagonizmy. Z jednej strony do ośrodków trafiają osoby wywodzące się z różnych, nierzadko zwaśnionych narodowości kaukaskich, z drugiej zaś strony wrogich sobie środowisk politycznych i społecznych z samej Czeczenii.

W okresie poprzedzającym rozpoczęcie pełnego stosowania Układu z Schengen w Polsce zaczęli pojawiać się także cudzoziemcy, w szczególności narodowości czeczeńskiej, którzy uzyskali status uchodźcy w krajach Europy Zachodniej, np. Francji, i namawiali swoich rodaków do opuszczenia obszaru Polski, argumentując, że jest to ostatni okres, kiedy w legalny sposób można opuścić terytorium RP, powołując się na status członków rodziny na zachodzie (w związku z wprowadzeniem procedury Dublin II²¹). Ponadto osoby te podkreślały, że po wejściu Polski do strefy Schengen zmianie ulegną zasady wyjazdu na zachód Europy.

W tym kontekście należy zwrócić uwagę na wyraźny wzrost liczby skreśleń osób przebywających w ośrodkach, przede wszystkim z powodu ucieczek, które nastąpiły po 21 grudnia 2007 roku.

Cudzoziemcy wykorzystują także inne sposoby legalizacji swojego pobytu na terytorium Polski. Wskazać tu można zawieranie fikcyjnych związków małżeńskich przez obywateli RP z obywatelami państw trzecich w celu legalizacji pobytu migranta na terytorium naszego kraju (i na obszarze strefy Schengen). Ta forma legalizacji pobytu nasiliła się przede wszystkim w odniesieniu do obywateli Ukrainy i Wietnamu, a także państw afrykańskich, np. Egiptu, Maroka oraz Nigerii. Uwidaczniają się również działania związane z podejmowaniem fikcyjnej nauki w prywatnych wyższych uczelniach. Znacząca część migrantów, wbrew deklarowanemu celowi, w ogóle nie podejmuje nauki, a tak deklarowany cel staje się jedynie pretekstem do wjazdu na terytorium Polski. Innym sposobem legalizacji pobytu jest podejmowanie przedsięwzięć związanych z zamiarem rozpoczęcia pracy zarobkowej lub świadczeniem różnego rodzaju usług. W celu sprowadzenia i zalegalizowania pobytu w Polsce „fachowców” z krajów ryzyka migracyjnego wykorzystywane są różne firmy. Daje się również zauważyć przyjazdy cudzoziemców deklarujących podjęcie pracy w Polsce, jednak faktycznym ich zamiarem jest

²⁰ Wahabizm (wahhabizm) – *muszłmańska doktryna religijno-polityczna, głosząca powrót do pierwotnej czystości islamu*, <http://sjp.pwn.pl/haslo.php?id=2579474> [dostęp: 15.07.2009].

²¹ Istniejący od 2003 r. w Unii Europejskiej system azylowy (znany pod nazwą Dublin II, oparty na Rozporządzeniu Rady (WE) nr 343/2003 z dnia 18 lutego 2003 r. *ustanawiającym kryteria i mechanizmy określania państwa członkowskiego właściwego dla rozpatrywania wniosku o azyl, wniesionego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego* (Dz. U. UE L z dnia 25 lutego 2003 r.), przewiduje, że odpowiedzialność za rozpatrywanie wniosku azylowego spoczywa na pierwszym kraju Unii, którego granicę przekroczył uchodźca.

dalsza nielegalna migracja do innych państw członkowskich Unii Europejskiej. Proceder ten jest uprawiany między innymi przez obywateli Ukrainy, Rosji i Białorusi, którzy wykorzystują możliwości prawne podejmowania pracy bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę. Kolejnym sposobem legalizacji pobytu przez cudzoziemców jest wykorzystywanie wszelkiego rodzaju sfałszowanych dokumentów. Przedstawiają oni fałszywe lub oryginalne cudze dowody osobiste, karty pobytu wydane przez inne kraje Unii Europejskiej albo państwa stowarzyszone zgodnie z Układem z Schengen, w celu rozpoczęcia działalności gospodarczej lub podjęcia legalnego zatrudnienia w Polsce. Wykorzystują również fałszywe wizy, mające uwiarygodnić legalność pobytu, bądź fałszywe stemple kontroli granicznej – w przypadku przeterminowania pobytu. Ponadto cudzoziemcy dla celów potwierdzenia legalności swego pobytu wykorzystują także fałszywe adopcje lub stwierdzenia ojcostwa małoletnich lub nieletnich cudzoziemców przez dorosłych obywateli Polski lub migrantów posiadających kartę stałego pobytu w jednym z państw członkowskich Unii Europejskiej lub państw Układu Schengen. Istnieje także pewna grupa cudzoziemców, tzw. pseudozałogantów, czyli migrantów, którzy w celu wjazdu na terytorium Polski podają się za członków załóg statków handlowych, jak też za marynarzy zmustrowujących się ze statków w polskich portach morskich.

Odnosząc się procedury dublińskiej, należy również zaznaczyć, że rozpatrzenie wniosku o nadanie statusu uchodźcy należy do państwa członkowskiego, którego granicę zewnętrzną przekroczyła dana osoba. W związku z tym cudzoziemcy, zarówno po legalnym, jak i nielegalnym transycie przez Polskę oraz złożeniu wniosku w innym kraju Unii Europejskiej, są przekazywani w ramach procedur „Dublin II” z powrotem do Polski.

Zgodnie z prognozami dotyczącymi sytuacji po rozpoczęciu stosowania Układu Schengen pierwsze miesiące 2008 roku stały się okresem sprawdzania polskiego systemu ochrony granicy wewnętrznej UE przez grupy przestępcze. Polska pozostała natomiast jedynie krajem o charakterze tranzytowym.

Wśród podstawowych tendencji, które prognozowano w związku z przystąpieniem do Układu z Schengen, wskazać należy między innymi wzrost liczby odmów wjazdu wydawanych cudzoziemcom czy też wzrost liczby wniosków o nadanie statusu uchodźcy i związane z tym nasilenie zjawiska „multipersons” (po legalnej zmianie swoich danych osobowych, ze względu na figurowanie w SIS). Obawiano się również, głównie na granicy z Białorusią, wzrostu liczby przestępstw związanych z dokumentami podróży oraz eskalacji prób wjazdu na podstawie „wyłudzonych” polskich wiz. Brano także pod uwagę niewielki wzrost usiłowań oraz dokonania nielegalnego przekroczenia granicy na kierunku do Polski. Rozważono też kwestię wystąpienia tzw. asylum shoppingu, czyli wielokrotnego składania wniosków o nadanie statusu uchodźcy w różnych krajach Unii Europejskiej, w celu uniknięcia wydalenia oraz uzyskania czasowej legalizacji pobytu. Do Polski napływać mogą zatem migranci, którzy złożyli już wniosek w jednym lub kilku kra-

jach zachodnioeuropejskich. Istniała także obawa związana ze wzrostem aktywności grup przestępczych, w tym na odcinku granicy z Ukrainą.

Pierwsze miesiące pełnego funkcjonowania Polski w ramach strefy Schengen nie przyniosły niekorzystnych zamian pod względem bezpieczeństwa kraju, jak i samej Unii Europejskiej. Nie wystąpiły również nowe, w stosunku do prognozowanych, zagrożenia, zwłaszcza w zakresie nielegalnej migracji. Zgodnie z przewidywaniami nastąpił też wzrost liczby nielegalnych wyjazdów migrantów (w szczególności narodowości czecheńskiej), którzy złożyli w Polsce wnioski o nadanie statusu uchodźcy. W zakresie nielegalnej migracji warto również zauważyć, że zmniejszyła się liczba grupowych zatrzymań cudzoziemców spoza państw Unii Europejskiej, którzy usiłowali przekroczyć granicę państwową wbrew przepisom prawa.

Zniesienie kontroli na granicach wewnętrznych spowodowało również wzrost liczby prób nielegalnego przemytu papierosów, a także nasilenie się wwożenia do Polski substancji szkodliwych i odpadów.

Omówione powyżej obszary przestępczości stanowią jedynie przyczynek do dyskusji na temat rzeczywistego obrazu bezpieczeństwa publicznego determinowanego zarówno czynnikami wewnętrznymi (w tym przykładowo kształtem systemu prawnego, którego odpowiednia konstrukcja z jednej strony może utrudniać prowadzenie przestępczego procederu, przede wszystkim w sferze przestępczości ekonomicznej, z drugiej zaś wyposażać w odpowiednie instrumenty prawne służby i inne podmioty przeciwdziałające lub zwalczające przestępczość), jak i czynnikami zewnętrznymi, często o charakterze międzynarodowym (jak wejście Polski do strefy Schengen).

2. Charakterystyka Policji

W związku z pojawieniem się zagrożeń nowego typu wzrasta znaczenie wewnętrznego aspektu bezpieczeństwa państwa. Do zadań państwa w tej sferze należy: wzmocnienie porządku publicznego i instytucji odpowiedzialnych za jego zapewnienie; przeciwdziałanie przestępczości zorganizowanej i pospolitej, tak aby poprawić poczucie bezpieczeństwa obywateli; ochrona ludności przed zagrożeniami i skutkami klęsk żywiołowych, katastrof ekologicznych oraz biozagrożeń w rodzaju epidemii nieznanymi i nieuleczalnymi chorobami, a także zapewnienie sprawnej i efektywnej ochrony granicy państwowej zgodnie z naszymi zobowiązaniami międzynarodowymi, wynikającymi zwłaszcza z integracji z Unią Europejską¹. Specyficznymi jednostkami wykonującymi wymienione zadania, zwłaszcza w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego, są formacje uzbrojone, do których zalicza się również Policję.

Umiejscowienie Policji w systemie bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej wynika z jej przeznaczenia i zadań określonych w ustawie z dnia 6 kwietnia 1990 roku o Policji².

Z uwagi na powyższe w tej części opracowania przedstawiono zasadnicze kwestie dotyczące celu funkcjonowania Policji oraz jej struktury

2.1. Przeznaczenie, zadania oraz struktura organizacyjna

Policja³ jest umundurowaną i uzbrojoną formacją służącą społeczeństwu, przeznaczoną do jego ochrony oraz utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego⁴.

Do podstawowych zadań Policji należy zatem ochrona życia ludzi oraz mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra, a także ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym zapewnienie spokoju w miejscach pu-

¹ Szerzej: *Strategia bezpieczeństwa narodowego RP* z 2007 r.

² Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o *Policji*, Dz. U. z 2007 r. Nr 43, poz. 277, z późn. zm.

³ *Ibidem*, art. 1.

⁴ J. Czapska, J. Wójcikiewicz – wyjaśniają pojęcia określające zadania Policji w cytowanej ustawie następująco: „(...) spełnianie zadań w zakresie bezpieczeństwa powszechnego to wymóg eliminacji zagrożeń w zakresie funkcjonowania władz publicznych i innych struktur życia publicznego, a także zdrowia i mienia obywateli. Wypełnianie zadań w zakresie bezpieczeństwa obywateli to wymóg eliminacji zamachów na życie, zdrowie i mienie, zaś spełnianie zadań w zakresie porządku publicznego to wymóg eliminacji naruszania reguł dotyczących korzystania przez obywateli z miejsc publicznych”. *Policja w społeczeństwie...*, op. cit., s. 17.

blicznych oraz w środkach publicznego transportu i komunikacji publicznej, w ruchu drogowym i na wodach przeznaczonych do powszechnego korzystania. Policja realizuje również zadania związane z inicjowaniem i organizowaniem działań mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym, a także współdziałaniem w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi. Do zadań Policji należy także wykrywanie przestępstw i wykroczeń, ściganie ich sprawców oraz kontrola przestrzegania przepisów porządkowych i administracyjnych, związanych z działalnością publiczną lub obowiązujących w miejscach publicznych. Jednostki organizacyjne Policji współdziałają z policjami innych państw oraz ich organizacjami międzynarodowymi na podstawie umów i porozumień międzynarodowych oraz odrębnych przepisów regulujących kwestie współpracy⁵. 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 danych do Systemu Informacyjnego Schengen (SIS) oraz dostęp do danych gromadzonych w tym systemie.

Policja wykonuje również inne – określone prawem – zadania, takie jak nadzór nad strażami miejskim i wydawanie zezwoleń na posiadanie broni. Przepisy wspomnianej wcześniej ustawy wyłączają właściwość Policji w Siłach Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz w odniesieniu do żołnierzy, ponieważ zadania Policji w odniesieniu do żołnierzy i Sił Zbrojnych RP wykonuje – zgodnie z § 16 ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej – Żandarmeria Wojskowa jako wojskowy organ porządkowy.

Na czele Policji stoi Komendant Główny Policji podległy ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych, powoływany (odwoływany) przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Komendant Główny Policji jest centralnym organem administracji rządowej, właściwym w sprawach ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego. Natomiast organami administracji rządowej na obszarze województwa w sprawach ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego, są zgodnie z ustawą trzy podmioty.

Pierwszym z nich jest wojewoda, który przy pomocy komendanta wojewódzkiego Policji, działającego w jego imieniu albo komendant wojewódzki Policji działający w imieniu własnym w sprawach wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych, dochodzeniowo-śledczych i czynności z zakresu ścigania wykroczeń, oraz wydawania indywidualnych aktów administracyjnych, jeżeli ustawy tak stanowią. Drugim podmiotem jest komendant powiatowy (miejski) Policji, ostatnim – komendant komisariatu Policji.

Ponadto na terenie miasta stołecznego Warszawy oraz powiatów: grodzkiego, legionowskiego, mińskiego, nowodworskiego, otwockiego, piaseczyńskiego, prusz-

⁵ Zob. B. Wiśniewski, *Ogólna charakterystyka zasadniczych sił...*, op. cit., s. 23.

kowskiego, warszawskiego zachodniego i wołomińskiego zadania i kompetencje odpowiadające zadaniom i kompetencjom komendanta wojewódzkiego Policji wykonuje Komendant Stołeczny Policji.

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

Niezależnie od terytorialnego podziału organów Policji ustawa, określając ogólną organizację Policji, wprowadziła podział na funkcjonujące niezależnie od siebie policje o różniącej się strukturze i zakresie działania. Są nimi policje: kryminalna, prewencyjna oraz wspomagająca.

W służbie kryminalnej komórki mogą nosić różne nazwy, między innymi: kryminalna, operacyjno-rozpoznawcza, dochodzeniowo-śledcza, techniki operacyjnej, obserwacji, werbunków i operacji specjalnych, techniki kryminalistycznej, identyfikacji daktyloskopijnej, mechanoskopii, elektrotechniki i elektroniki, badań dokumentów, broni i balistyki, traseologii, genetyki, antroposkopii, technik wizualno-komputerowych, fonoskopii, medycyny sądowej, fotografii, osmologii, przewodników psów specjalnych, poszukiwań i identyfikacji osób, analizy kryminalnej, statystyki przestępczości, międzynarodowej współpracy Policji. Ponadto funkcjonować mogą komórki do walki z przestępczością przeciwko: życiu i zdrowiu, mieniu, wolności seksualnej i obyczajności, własności intelektualnej i przemysłowej, jak również do walki z: terrorem kryminalnym, korupcją, praniem brudnych pieniędzy, przestępczością: samochodową, narkotykową czy gospodarczą.

Z kolei w służbie prewencyjnej mogą być tworzone komórki noszące nazwy: prewencji, prewencji kryminalnej, profilaktyki społecznej, współpracy z samorządami, wykroczeń, wywiadowcza, patrolowa, interwencyjna lub patrolowo-interwencyjna, sztab Policji, stanowisko kierowania, dyżurnych, organizacji służby, zarządzania kryzysowego, operacji policyjnych, negocjacji policyjnych, antyterrorystyczna, minersko-pirotechniczna, ruchu drogowego, kontroli ruchu drogowego, dzielnicowych, policji sądowej, konwojowa, ochronna lub konwojowo-ochronna, nieletnich i patologii, izba dziecka, przewodników psów służbowych.

Natomiast w służbie wspomagającej działalność Policji w zakresie organizacyjnym, logistycznym i technicznym, komórki mogą nosić nazwy: inspektorat komendanta lub inspekcji, kontroli, skarg i wniosków, prawna, kadr, spraw osobowych, dyscyplinarna, szkolenia, doskonalenia zawodowego, prezydialna, prasowa, komunikacji społecznej, psychologów, finansów, zaopatrzenia, transportu, inwestycji, łączności, informatyki, administratorów, wsparcia merytorycznego i technologii, poczty specjalnej, sportowo-szkoleniowa, ochrony informacji niejawnych, postępowań sprawdzających, kancelaria tajna, archiwum, składnica akt⁶.

⁶ § 2 Zarządzenia nr 25 Komendanta Głównego Policji z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji i zakresu działania komend, komisariatów i innych jednostek organizacyjnych Policji, Dz. Urz. Komendy Głównej Policji z dnia 3 lutego 2003 r. Nr 2, poz. 4.

W skład Policji wchodzi również policja sądowa, której szczegółowy zakres zadań oraz zasady organizacji określił, w drodze rozporządzenia – Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości.

Jednostkami organizacyjnymi Policji są: Komenda Główna Policji, komendy wojewódzkie, miejskie i powiatowe, komisariaty oraz komisariaty specjalistyczne⁷.

Zakres działalności Komendy Głównej Policji nie jest ściśle dookreślony w ujęciu enumeratywnego wymienienia celów, jest to katalog otwarty, wskazuje się tylko główne obszary zainteresowania. Należy do nich między innymi inicjowanie i koordynowanie działań jednostek Policji w zakresie celów określonych jako ustawowe zadania Policji oraz kontrolowanie wykonania tych zadań, czy też tworzenie warunków do sprawnej i skutecznej działalności służb Policji jak i do sprawnego rozpoznania oraz zwalczania przestępczości zorganizowanej, transgranicznej i narkotykowej. Kolejną istotną płaszczyzną działalności Komendy Głównej Policji jest nawiązywanie bezpośredniej współpracy z zagranicznymi formacjami policyjnymi lub ich organizacjami międzynarodowymi oraz organami i instytucjami uprawnionymi do zapobiegania i zwalczania przestępczości. W zakresie działalności na terenie kraju do zadań komendy należy opracowywanie, wdrażanie i koordynowanie programów prewencyjnych, ze szczególnym uwzględnieniem problemów zagrożenia demoralizacją i przestępczością nieletnich, oraz planowanie, organizowanie i koordynowanie działań jednostek Policji w warunkach konstytucyjnie określonych stanów nadzwyczajnych w państwie oraz w przypadku nadzwyczajnego zagrożenia ludzi lub środowiska, a także współdziałanie w tych zakresach z innymi podmiotami systemu obronnego państwa. Następnymi istotnymi zakresami działalności są: sprawowanie nadzoru nad prawidłowym zorganizowaniem struktur organizacyjnych jednostek Policji i kontrola w tym zakresie oraz prowadzenie ewidencji etatów i stanu zatrudnienia w Policji, a także nadzorowanie i koordynowanie realizacji zadań w jednostkach Policji w zakresie łączności i informatyki. Komenda Główna Policji ma także za zadanie kreowanie w społeczeństwie pozytywnego obrazu Policji oraz podejmowanych przez Policję działań na rzecz poprawy bezpieczeństwa i porządku publicznego, jak i informowanie opinii publicznej, za pośrednictwem środków masowego przekazu, o zamierzeniach i działaniach Policji na terenie kraju.

Zakres działalności komend wojewódzkich Policji, podobnie jak Komendy Głównej Policji, również określony został w katalogu „otwartym”. Sprowadza się on głównie do inspirowania i koordynowania programów prewencyjnych jednostek Policji oraz koordynowania czynności operacyjno-rozpoznawczych i dochodzeniowo-śledczych podejmowanych przez podległe jednostki Policji w celu sprawnego ścigania sprawców przestępstw. Kolejnym zakresem działalności jest planowanie, organizowanie i koordynowanie zadań związanych z realizacją prowadzonych na obszarze województwa operacji policyjnych w zakresie zapewnienia porządku i bezpieczeństwa publicznego podczas organizowanych imprez masowych i protestów społecznych oraz planowanie, organizowanie, koordynowanie działań w wa-

⁷ § 19–20, *ibidem*.

runkach katastrof naturalnych i awarii technicznych oraz przygotowania podległych jednostek Policji do wykonywania zadań w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego, konstytucyjnie określonych stanów nadzwyczajnych w państwie. W odniesieniu do pracy merytorycznej podległych jednostek zadaniem komend wojewódzkich jest kontrolowanie sprawności ich działania. Ponadto komendy wojewódzkie Policji zobligowane są do wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych i dochodzeniowo-śledczych w sprawach własnych oraz w przypadkach konieczności udzielenia podległym jednostkom Policji wsparcia ze względu na niedostateczne możliwości realizacyjne w działaniach prowadzących do wykrycia sprawców przestępstw. Jednym z ostatnich zadań, jakie należy wymienić, jest nadzorowanie działalności straży miejskiej i gminnej oraz przedsiębiorstw lub instytucji zajmujących się ochroną osób i mienia.

Do zakresu działania komend powiatowych (miejskich) Policji należy w szczególności tworzenie i realizacja, we współdziałaniu z organami samorządu terytorialnego oraz organizacjami i instytucjami pozarządowymi, programów prewencyjnych ukierunkowanych na zapewnienie osobom zamieszkałym na obszarze powiatu bezpieczeństwa i porządku w miejscach publicznych. Najważniejszym zadaniem jest zwalczanie przestępczości poprzez ujawnianie, zapobieganie i zwalczanie zjawisk patologii społecznej, zwłaszcza wśród dzieci i młodzieży. Na tym poziomie struktur Policji kolejnym zadaniem jest organizowanie, koordynowanie i wykonywanie czynności patrolowych, interwencyjnych, konwojowych oraz ochronnych, jak również kreowanie w społecznościach lokalnych pozytywnego obrazu Policji.

Z kolei działania podejmowane na poziomie komisariatów i komisariatów specjalistycznych Policji sprowadzają się głównie do realizowania zadań służby prewencyjnej Policji.

W skład Policji wchodzi również inne samodzielne jednostki organizacyjne, tj. Wyższa Szkoła Policji, ośrodki szkolenia, szkoły policyjne, wyodrębnione oddziały prewencji, pododdziały antyterrorystyczne i jednostki badawczo-rozwojowe.

Wyższa Szkoła Policji podejmuje między innymi przedsięwzięcia w zakresie kształcenia policjantów w dziedzinie wiedzy i umiejętności zawodowych wymaganych na stanowiskach w korpusie oficerskim oraz szkolenia policjantów i pracowników w zakresie przysposobienia do wykonywania służby lub pracy na stanowiskach kierowniczych i samodzielnych. Realizuje zadania w zakresie doskonalenia metodycznego kadry dydaktycznej szkół policyjnych i ośrodków szkolenia, jak również w zakresie prowadzenia badań naukowych w dziedzinach nauk oraz dyscyplin stanowiących teoretyczną i praktyczną podstawę funkcjonowania i działania Policji. Natomiast za kształcenie policjantów w dziedzinie wiedzy i umiejętności zawodowych wymaganych na stanowiskach w korpusie aspiranckim i podoficerskim, a także za przygotowywanie kierowniczej rezerwy kadrowej w tych korpusach odpowiedzialne są szkoły policyjne.

Prezentując strukturę organizacyjną Policji, nie można pominąć oddziałów i samodzielnych pododdziałów prewencji Policji, do których zakresu działania

należy w szczególności wykonywanie zadań związanych z prowadzeniem operacji policyjnych w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego. Biorą one również udział w pościgach za niebezpiecznymi przestępcami. Dbają o ochronę porządku publicznego w czasie konstytucyjnie określonych stanów nadzwyczajnych, katastrof naturalnych i awarii technicznych oraz ochronę bezpieczeństwa i porządku publicznego podczas legalnych zgromadzeń oraz w czasie imprez sportowych lub rozrywkowych, odpowiadają również za przywracanie porządku publicznego w przypadkach zbiorowego naruszenia prawa.

Zaprezentowany powyżej podział jest bardzo ogólny. Dla pełnego zobrazowania różnic występujących wewnątrz Policji przytoczyć należy jej klasyfikację funkcjonalną⁸, dzielącą Policję na: kryminalną, ruchu drogowego i prewencji, oddziały prewencji i pododdziały antyterrorystyczne oraz policję specjalistyczną (w tym kolejową, wodną, lotniczą).

Stan etatowy Policji na dzień 1 grudnia 2007 roku wynosił 103 309 etaty, natomiast stan zatrudnienia – 98 190 funkcjonariuszy oraz 2962 policjantów służby kandydackiej. Ponadto 234 etaty policjantów finansowane były przez samorządy lokalne⁹.

Policjanci wykonując czynności operacyjno-rozpoznawcze, dochodzeniowo-śledcze i administracyjno-porządkowe mają prawo legitymowania osób w celu ustalenia ich tożsamości oraz zatrzymywania w określonych prawem przypadkach¹⁰. Ponadto funkcjonariusze Policji są uprawnieni do przeszukiwania osób i pomieszczeń, dokonywania kontroli osobistej, a także przeglądania zawartości bagaży i sprawdzania ładunku w portach i na dworcach oraz w środkach transportu lądowego, powietrznego i wodnego, w razie istnienia uzasadnionego podejrzenia popełnienia czynu zabronionego.

Prowadząc czynności zmierzające do identyfikacji osób o nieustalonej tożsamości oraz osób usiłujących ukryć swoją tożsamość, funkcjonariusze Policji mogą pobierać od osób wymaz ze słuzówki policzków, mogą również pobierać materiał biologiczny ze zwłok ludzkich o nieustalonej tożsamości. Instytucje państwowe, organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego oraz jednostki gospodarcze prowadzące działalność w zakresie użyteczności publicznej obowiązane są do udzielenia pomocy Policji. W razie niepodporządkowania się wydanym na podstawie prawa poleceniom, policjanci mogą stosować różnego rodzaju środki przymusu bezpośredniego, w tym jako najostrzejszy w postaci broni palnej.

Zadania i struktura Policji – regulowane również wewnętrznymi aktami normatywnymi – mają wpływ na wykorzystanie jej sił w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny.

W sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego, w zależności od obszaru, wójt (burmistrz, prezydent miasta) lub starosta mogą żądać od właściwego

⁸ Szerzej: *Bezpieczeństwo i porządek publiczny*, wprowadzenie R. Zakrzewski, C.H. Beck, Warszawa 1995, s. XV.

⁹ <http://www.policja.gov.pl/>.

¹⁰ Art. 15 ustawy o Policji..., op. cit.

komendanta Policji przywrócenia stanu zgodnego z porządkiem prawnym lub podjęcia działań zapobiegających naruszeniu prawa, a także zmierzających do jego usunięcia. Przy czym żądanie to nie może dotyczyć wykonania konkretnej czynności służbowej ani określać sposobu wykonania zadania przez Policję.

W przypadku zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub zakłócenia porządku publicznego, zwłaszcza poprzez sprowadzenie niebezpieczeństwa powszechnego dla życia, zdrowia lub wolności obywateli, bezpośredniego zagrożenia dla mienia w znacznych rozmiarach, bezpośredniego zagrożenia obiektów lub urządzeń oraz zagrożenia przestępstwem o charakterze terrorystycznym – Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych, w celu zapewnienia bezpieczeństwa publicznego lub przywrócenia porządku publicznego, może zarządzić użycie uzbrojonych oddziałów lub pododdziałów Policji. Jeżeli użycie uzbrojonych oddziałów i pododdziałów Policji okaże się niewystarczające, do pomocy mogą być skierowane oddziały i pododdziały Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej¹¹. O użyciu sił zbrojnych postanawia Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej 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. W takiej sytuacji żołnierzom w trakcie prowadzonych działań przysługują uprawnienia policjantów. Ponadto w momencie zaistnienia zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego do wykonania zadań Policji w zakresie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, Prezes Rady Ministrów może zarządzić użycie żołnierzy Żandarmerii Wojskowej, a minister właściwy do spraw wewnętrznych może zarządzić użycie funkcjonariuszy Straży Granicznej. Szczegółowe warunki i sposób użycia oddziałów i pododdziałów Policji i Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz sposób koordynowania podejmowanych działań określono w rozporządzeniu z dnia 19 lipca 2005 roku wydanym przez Radę Ministrów¹².

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.

¹¹ Art. 18, *ibidem*.

¹² 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, Dz. U. z 2005 r. Nr 135, poz. 1134.

Na Policję nałożone są także innego rodzaju zadania, które wynikają z sytuacji, jaka może zaistnieć w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny¹³. Do takich głównych zadań należeć będzie prowadzenie akcji kurierskiej na potrzeby mobilizacyjne Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, najprawdopodobniej z chwilą wprowadzenia wyższych stanów gotowości obronnej państwa. Oprócz takiej formy działalności na Policji będzie ciążył obowiązek zapewnienia łączności i obiegu poczty specjalnej na potrzeby naczelnych i terenowych organów władzy. Należy w tym miejscu dodać, że funkcjonariusze Policji będą musieli również zapewnić ochronę węzłów i tras komunikacyjnych na potrzeby przegrupowujących się wojsk własnych i sojuszniczych oraz ochronę rejonów mobilizacji, a także prowadzić działania w zakresie obrony przeciwdywersyjnej obszaru kraju. Kolejnym, równie istotnym zadaniem będzie udział w ochronie obiektów o szczególnym znaczeniu dla bezpieczeństwa państwa, w tym obronności. Następnym zadaniem stawianym funkcjonariuszom Policji będzie zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego w czasie ewakuacji ludności oraz na kierunkach niekontrolowanych zewnętrznych i wewnętrznych migracji ludności. Jednym z ostatnich obowiązków nałożonych na Policję, które należy wykazać, jest realizacja zadań wynikających z zobowiązań sojuszniczych i międzynarodowych.

Przyjęta w 1979 roku przez Zgromadzenie Parlamentarne Europy „Deklaracja o Policji”¹⁴ stanowi, iż funkcjonariusze Policji w czasie wojny lub okupacji nadal sprawują w interesie ludności cywilnej zadania polegające na ochronie osób i mienia. Warte podkreślenia wydaje się to, że nie tracą przy tym ochrony prawnej, gdyż znajdują się pod opieką prawa międzynarodowego – zgodnie z przepisami IV Konwencji genewskiej z 12 sierpnia 1949 roku o ochronie ludności cywilnej.

Konwencja haska z 1954 roku jest uważana za dokument jednoznacznie określający cywilny status formacji policyjnych, ze względu na cywilny charakter realizowanych zadań. Artykuł 8 ust. 4 tejże konwencji stanowi, iż „nie jest uważane za użytkowanie do celów wojskowych strzeżenie dóbr kultury przez uzbrojonych strażników specjalnie powołanych do tego zadania ani obecność w pobliżu dóbr kultury sił policyjnych, do których stałego zakresu działania należy zapewnienie porządku publicznego”.

Podsumowując, podstawowe zadania w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa obywateli realizowane są przez Policję. Wprowadzane zmiany struktury organizacyjnej tejże formacji mają na celu zwiększenie liczby funkcjonariuszy pełniących służbę patrolowo-prewencyjną i zadania dochodzeniowo-śledcze, a także zwiększenie

¹³ Por. *Prognozowanie kierunków systemu obronnego w aspekcie zmieniającej się zewnętrznej sytuacji*, Wybór opcji systemu obronnego RP w aspekcie uwarunkowań politycznych i prognozowanych zagrożeń, temat naukowy „OPCJA” *Analiza stanu i kierunków zmian sytuacji społeczno-ekonomicznej podsystemu pozamilitarnego systemu obronnego RP*, opr. pod kier. A. Włodarskiego, AON, Warszawa 1995, s. 20–23; *Zadania Policji realizowane na rzecz Sił Zbrojnych w okresie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny*, Biuro Prewencji Policji Komendy Głównej Policji, Warszawa 1995, s. 21.

¹⁴ Do przestrzegania tej deklaracji zobowiązały się jedynie państwa będące członkami Rady Europy.

szenie mobilności sił policyjnych i zrationalizowanie ich rozmieszczenia w skali całego kraju. Ponadto Policja aktywnie uczestniczy w międzynarodowych instytucjach współpracy policyjnej, zwłaszcza w takich organizacjach jak Interpol czy Europol, a także rozwija zdolności pod kątem udziału w międzynarodowych operacjach o charakterze policyjnym na obszarach kryzysowych.

2.2. Organizacja działań

Zgodnie z ustawą z dnia 6 kwietnia 1990 roku do podstawowych zadań Policji należy między innymi ochrona życia i zdrowia ludzi oraz mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra, a także ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego.

W zależności od rodzaju i okoliczności zdarzenia wprowadzono katalog sytuacji kryzysowych wymuszających podjęcie przez Policję działań w zakresie utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego. Na katalog ten składają się wszelkiego rodzaju sytuacje związane z protestami społecznymi, w tym blokady szlaków komunikacyjnych i okupacja obiektów. Zaliczane są także imprezy masowe¹⁵ o podwyższonym ryzyku czy też zgromadzenia i uroczystości publiczne wysokiego ryzyka. Z całą pewnością do tego typu sytuacji należy zaliczyć zdarzenia związane z działalnością przestępczą, a mianowicie akty terroru oraz zorganizowane działania

¹⁵ Ze względu na zaliczenie imprez masowych do sytuacji kryzysowych poniżej przedstawiono ustawowe wyjaśnienia pojęć związanych z tego typu zdarzeniami.

W art. 3 ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. *o bezpieczeństwie imprez masowych* wyjaśniono następujące pojęcia:

1) IMPREZA MASOWA – należy przez to rozumieć imprezę sportową, artystyczną lub rozrywkową, na której liczba miejsc dla osób na stadionie, w innym obiekcie nie będącym budynkiem lub na terenie umożliwiającym przeprowadzenie imprezy masowej wynosi – nie mniej niż 1000, a w przypadku hali sportowej lub innego budynku umożliwiającego przeprowadzenie imprezy – nie mniej niż 300;

1a) IMPREZA MASOWA O PODWYŻSZONYM RYZYKU – należy przez to rozumieć imprezę masową, w czasie której, jak wynika z posiadanych informacji i dotychczasowych doświadczeń dotyczących zachowania osób uczestniczących, istnieje obawa wystąpienia aktów przemocy lub agresji; w przypadku organizacji takiej imprezy wymienione w pkt 1 liczby miejsc dla osób wynoszą odpowiednio 300 i 200;

1b) MASOWA IMPREZA SPORTOWA – należy przez to rozumieć imprezę masową mającą na celu współzawodnictwo sportowe lub popularyzowanie kultury fizycznej.

W art. 3a cytowanej powyżej ustawy wyjaśniono zdarzenia, które nie są kwalifikowane jako imprezy masowe, a mianowicie: *nie są imprezami masowymi, w rozumieniu niniejszej ustawy, imprezy odbywające się w teatrach, operach, operetkach, filharmoniach, kinach, muzeach, bibliotekach, domach kultury i galeriach sztuki, a także imprezy organizowane w placówkach oświatowych, imprezy sportowe organizowane wyłącznie dla sportowców niepełnosprawnych, imprezy organizowane w ramach współzawodnictwa sportowego dzieci i młodzieży oraz imprezy rekreacyjne.*

Szerzej: Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. *o bezpieczeństwie imprez masowych*, Dz. U. z 1997 r. Nr 106, poz. 680 z późn. zm.

pościgowe. Nie można w tym miejscu zapominać o wszelkiego rodzaju klęskach żywiołowych¹⁶, w tym katastrofach naturalnych¹⁷ oraz awariach technicznych¹⁸.

W związku z tym na Policji ciąży obowiązek podejmowania wszelkich przedsięwzięć (organizacyjnych, operacyjnych i taktycznych) związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa i porządku publicznego. Przedsięwzięcia te wyrażane są poprzez wypracowywanie i doskonalenie zasad kierowania i dowodzenia działaniami prowadzonymi przez Policję, jak i przez prowadzenie dokumentacji przewidywań sztabowych, obejmującej między innymi miejsca i obiekty potencjalnie zagrożone działalnością terrorystyczną. Celem skuteczniejszego wykorzystania posiadanych zasobów prowadzi się przygotowywanie sił i środków do podejmowania bezpośrednich działań oraz doskonalą się taktyki działań antyterrorystycznych i system gotowości alarmowej. Ponadto Policja współdziała z innymi jednostkami i ogniwami wchodzącymi w skład krajowego systemu antyterrorystycznego.

Obowiązujący w Policji system reagowania i zarządzania w sytuacjach kryzysowych opiera się na uniwersalnych regułach. W momencie wystąpienia tego typu zdarzeń w pierwszej kolejności reakcja zawsze następuje na najniższym kompetentnym poziomie władzy. Kolejną regułą jest scentralizowany kierunek działania i koordynacja dalszych przedsięwzięć. W przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych obowiązuje jednoosobowe kierownictwo i odpowiedzialność – kwestię tę reguluje zarządzenie nr 213 Komendanta Głównego Policji z dnia 28 lutego 2007 roku w sprawie metod i form przygotowania i realizacji zadań Policji w przypadkach zagrożenia życia i zdrowia ludzi lub ich mienia albo bezpieczeństwa i po-

¹⁶ KLĘSKA ŻYWIOŁOWA – jest to katastrofa zaistniała w przyrodzie, trudna do przewidzenia, która powoduje szkody jak i zniszczenia na terenach zamieszkałych i użytkowanych przez ludzi, a przez swą siłę i gwałtowność powoduje straty wśród ludności, ogromne straty materialne (np. powódź, wichura, trzęsienie ziemi).

B. Wiśniewski, S. Zalewski, D. Podleś, K. Kozłowska, *Bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej*, AON, Warszawa 2003, s. 44.

KLĘSKA ŻYWIOŁOWA – są to zdarzenia spowodowane katastrofą naturalną lub awarią techniczną, które swymi skutkami powodują zagrożenie dla życia lub zdrowia dużej liczby osób, bądź wielkich rozmiarach mieniu albo środowisku, gdzie udzielenie pomocy czy też ochrony wymaga zastosowania nadzwyczajnych środków ochrony przez różnorodne organy i instytucje jak i specjalistyczne służby, które działają pod jednolitym kierownictwem.

Szerzej: Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, Dz. U. Nr 62, poz. 558 z późn. zm.

¹⁷ KATASTROFA NATURALNA – jest to zdarzenie, które związane jest z działaniem ogólnie pojętych sił natury lub chorób zakaźnych bądź też wystąpienie innego żywiołu.

Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, op. cit.

¹⁸ AWARIA TECHNICZNA (lub katastrofa) – jest to zdarzenie będące wynikiem niekontrolowanych wydarzeń, jakie powstały podczas działalności przemysłowej, które prowadzą do bardzo poważnego niebezpieczeństwa dla ludności i/lub dla środowiska naturalnego, niejednokrotnie związanych z niebezpiecznymi substancjami.

B. Wiśniewski, S. Zalewski, D. Podleś, K. Kozłowska, *Bezpieczeństwo wewnętrzne...*, op. cit., s. 44.

AWARIA TECHNICZNA – są to gwałtowne bądź nieprzewidziane uszkodzenia albo zniszczenia obiektów budowlanych, urządzeń technicznych albo samego systemu urządzeń technicznych, gdzie skutkiem jest spowodowanie przerwy w ich używaniu albo utrata ich właściwości.

Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, op. cit.

rzędu publicznego. Działania oparte są na uprzednio opracowanych planach reagowania (procedurach) na możliwe zagrożenia. Dokumentacja ta budowana jest w sposób modułowy, tak aby można było ją elastycznie wykorzystać, adekwatnie do zaistniałego zdarzenia¹⁹.

Wdrażanie powyższych reguł następuje poprzez wykorzystanie ściśle ze sobą powiązanych elementów. Elementy te przejawiają się w uregulowaniach prawnych – są to wszelkiego rodzaju procedury postępowania wraz z podstawami prawnymi. Kolejnym jest kwestia organizacyjna, która wyraża się w przyjętych poziomach prowadzenia działań. Z nią ściśle wiąże jest element sztabowy uwidoczony w utworzonych ogniwach wspomagających dowodzenie. Kolejną częścią są służby dyżurne oraz sporządzane analizy zagrożeń, a składniki te związane są z ogniwem informacyjnym. Z całą pewnością na skuteczne współdziałanie w ramach systemu reagowania istotny wpływ mają elementy związane z zasobami logistycznymi i łączności oraz z systemem szkoleniowym²⁰.

Podstawę prawną omawianych przedsięwzięć stanowią wydane przez Komendanta Głównego Policji przepisy, dotyczące między innymi: poziomów organizacji działań i kompetencji w dowodzeniu, trybu alarmowania, stopni gotowości do reagowania na zagrożenia – w tym również terrorystyczne, modelowych procedur reagowania w sytuacjach kryzysowych, zadań w warunkach katastrof naturalnych, awarii technicznych oraz innych zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu ludzi i środowiska, przygotowania i prowadzenia ćwiczeń sztabowych czy organizacji Centrum Operacyjnego Komendanta Głównego Policji.

W celu uzyskiwania informacji o stanie bezpieczeństwa i porządku publicznego na terenie kraju oraz monitorowania i koordynacji działań policyjnych Komendant Główny Policji zarządzeniem 1401/2004 z dnia 16 grudnia 2004 roku powołał do życia Centrum Operacyjne Komendanta Głównego Policji. Zgodnie z cytowanym dokumentem wskazany organ podejmuje działania zarówno w sytuacjach zarządzenia operacji, kiedy działa Sztab Komendanta Głównego Policji, jak też w innych sytuacjach kryzysowych zagrażających bezpieczeństwu i porządkowi publicznemu, wymagających stałego monitoringu.

We wskazanym dokumencie zostały określone główne zadania Centrum Operacyjnego Komendanta Głównego Policji. Pierwszym z nich jest systematyczne analizowanie uzyskiwanych informacji o stanie bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz aktualizacja danych o siłach i środkach policyjnych wykorzystanych do działań. Drugim jest dokonywanie oceny sytuacji i kalkulacja sił niezbędnych do utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego. Kolejnym jest przyjmowanie meldunków o zdarzeniach, realizowanych przedsięwzięciach i podjętych decyzjach. Wszelkie

¹⁹ Szerzej: Zarządzenie nr 1429 z dnia 31 grudnia 2004 r. w sprawie wprowadzenia w Policji procedur reagowania w sytuacjach kryzysowych, Dz. Urz. Komendy Głównej Policji z dnia 28 stycznia 2005 r. Nr 3, poz. 8.

²⁰ Elementy szkolenia doskonalącego i ćwiczenia sztabowe prowadzone są w oparciu o Wytyczne nr 1 Komendanta Głównego Policji z dnia 6 grudnia 1999 r. w sprawie przygotowania i prowadzenia ćwiczeń sztabowych w jednostkach Policji.

uzyskane w ten sposób dane w dalszej kolejności zostają weryfikowane pod kątem zapotrzebowań poszczególnych komend wojewódzkich Policji w siły i środki niezbędne do zapewnienia ciągłości prowadzenia działań. Konsekwencją tych czynności jest kolejne zadanie, którym jest opracowywanie projektów decyzji, postanowień oraz innych dokumentów, w szczególności dotyczących wykonania zadań oraz użycia sił. Z zadaniem tym ściśle związane są dwa kolejne, przejawiające się w zapewnieniu prawidłowego obiegu informacji oraz w przekazywaniu właściwym adresatom – do wykonania – podjętych decyzji przez kierownictwo Komendy Głównej Policji. Następnym elementem jest współdziałanie z innymi zaangażowanymi instytucjami pozapolicyjnymi. Ostatnim zadaniem, które należy wskazać, jest prowadzenie dokumentacji rejestrującej działania.

W Policji obowiązuje trzystopniowy system zarządzania w sytuacjach kryzysowych: komendant powiatowy (miejski) – w powiecie, komendant wojewódzki – w województwie i Komendant Główny Policji – w odniesieniu do całego kraju. Kierownik jednostki Policji każdego szczebla współdziała z właściwym terytorialnie organem administracji publicznej.

Zgodnie z wewnętrznymi procedurami, naczelnicy sztabów (w komendach powiatowych/ miejskich Policji – kierownicy etatowej komórki sztabowej) w sytuacji kryzysowej pełnią funkcję szefów sztabów dowódcy operacji, co ułatwia podejmowanie działań na podstawie przygotowanych planów działania oraz wypracowanych przez poszczególne zespoły funkcjonalne sztabu. Pierwszym z takich zespołów jest zespół rozpoznania i analiz, w skład którego wchodzi przedstawiciele służb prewencyjnych i kryminalnych, komórek: postępowań administracyjnych, techniki operacyjnej, obserwacji, prasowej, zespołu psychologów. Drugim jest zespół taktyczny, w skład którego wchodzi reprezentanci komórek: sztabowych, prewencji, ruchu drogowego, dochodzeniowo-śledczych, Centralnego Biura Śledczego, techniki kryminalistycznej oraz negocjatorzy. W skład następnego zespołu – łączności i informatyki – wchodzi przedstawiciele komórek łączności i informatyki. Kolejnym jest zespół logistyki, do którego delegowane są osoby z komórek: zaopatrzenia, transportu, inwestycji i remontów, finansów itp. Ostatnim istotnym zespołem jest zespół obsługi, a w jego składzie są osoby z komórek: zaopatrzenia, transportu, przydziałnych i kancelarii tajnych.

Na każdym szczeblu zarządzania ważne jest utrzymywanie ścisłego współdziałania z poszczególnymi organami administracji publicznej: starostą (prezydentem miasta, burmistrzem) i wojewodą, którzy w sytuacji kryzysowej koordynują działania wszystkich służb na swoim terenie²¹. Działania wszystkich służb w kraju koordynuje Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, przy pomocy Zespołu ds. Kryzysowych.

²¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu tworzenia gminnego zespołu reagowania, powiatowego i wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego oraz Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej i ich funkcjonowania, Dz. U. z 2002 r. Nr 215, poz. 1818 z późn. zm.

W przypadku zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego podstawową siłą do przeciwdziałania są oddziały prewencji Policji. Do działań mogą być też skierowani między innymi policjanci z pododdziałów antyterrorystycznych i zespołów rozpoznania minersko-pirotechnicznego oraz negocjatorzy.

W cytowanym powyżej zarządzeniu nr 213 Komendanta Głównego Policji z dnia 28 lutego 2007 roku zostały zdefiniowane oraz przedstawione w postaci trójpodziału podstawowe formy organizacji działań policyjnych stosowane w trakcie realizacji zadań związanych z reakcją na sytuację kryzysową²².

Najniższą formą jest **interwencja**, która wyraża się w szybkim włączeniu się policjanta lub policjantów w tok zdarzenia naruszającego normy prawne lub zasady współżycia społecznego i podjęciu działań zmierzających do ustalenia charakteru, rodzaju i okoliczności powstałego zdarzenia oraz przedsięwzięć ukierunkowanych na przywrócenie naruszonego porządku prawnego lub zasad współżycia społecznego.

Formą pośrednią jest **akcja policyjna** (zwana dalej „akcją”). Jest 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 bezpieczeństwu i porządkowi publicznemu, 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 powiatowej Policji.

Najwyższą formą prowadzonych działań jest **operacja policyjna** (zwana dalej „operacją”). Na tę formę składa się 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 bezpieczeństwu i porządku publicznego. Oprócz wskazanych wcześniej okoliczności z formą tą mamy do czynienia, w przypadku gdy zdarzenie obejmuje swoim zasięgiem obszar więcej niż jednej komendy wojewódzkiej Policji lub komendy 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 powiatowej Policji. Operacja policyjna jest organizowana przez komendanta wojewódzkiego Policji lub – w przypadku zagrożeń przekraczających możliwości skutecznego reagowania województwa oraz w sytuacji zagrożeń ogólnokrajowych – zarządzana przez Komendanta Głównego Policji.

²² SYTUACJA KRYZYSOWA – zdarzenie sprowadzające niebezpieczeństwo dla życia i zdrowia ludzi lub mienia, spowodowane bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra lub klęską żywiolową, 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 uzbrojone.

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, Dz. Urz. Komendy Głównej Policji z dnia 21 marca 2007 r. Nr 5, poz. 49.

Stosownie do obowiązujących procedur operacją dowodzi wyznaczony dowódca, dysponujący organem pomocniczym – sztabem. Głównym zadaniem sztabu jest zarządzanie informacją o sytuacji, przygotowywanie rozwiązań taktycznych oraz koordynowanie i kontrola wykonania przez służby policyjne postawionych im zadań. Operacja jest prowadzona według uprzednio przygotowanego planu działania, obejmującego główne elementy, w postaci: dokonania ocena sytuacji, wskazania głównego celu działań, opracowania wariantów działania. Ponadto uwzględnia się zadania dla podległych służb policyjnych oraz planuje się siły i środki zaangażowane w operację, zarówno własne jak i współdziałające, z jednoczesnym wskazaniem sposobów współdziałania. Kolejnymi elementami planu są: organizacja dowodzenia i łączności, uwzględnienie zabezpieczenia logistycznego działań i współpraca ze środkami masowego przekazu. Na zakończenie planu wskazuje się termin gotowości.

Przyjęty model działań policyjnych jest spójny z organizacją działań realizowanych przez inne służby, np. Państwową Straż Pożarną, co w warunkach zagrożeń ułatwia planowanie i prowadzenie wspólnych operacji²³.

W Biurze – Główny Sztab Policji Komendy Głównej Policji opracowano ujednolicony katalog standardowych procedur reagowania kryzysowego, który obowiązuje od początku 2005 roku.

W tym samym roku podpisano porozumienie²⁴ między Komendantem Głównym Policji a Szefem Sztabu Generalnego Wojska Polskiego w sprawie współdziałania w sytuacjach kryzysowych. Porozumienie to określa procedury wzajemnej pomocy przy realizacji konkretnych zadań, dzięki czemu usprawniony został proces decyzyjny i wykonawczy.

Niezależnie od powyższego bieżącym monitoringiem pod kątem zagrożeń i sytuacji kryzysowych w kraju zajmuje się również Krajowe Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności.

2.3. System szkolenia i doskonalenia zawodowego

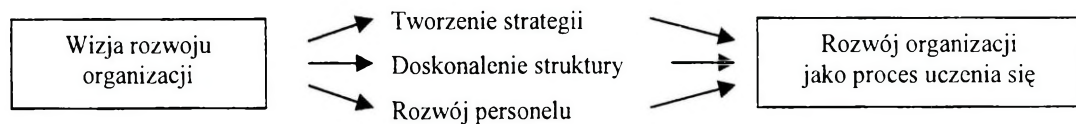
W nowoczesnym zarządzaniu ludźmi należy dążyć do możliwie najpełniejszego wykorzystania potencjału drzemącego w każdym z pracowników i jednocześnie do wykazywania troski o maksymalne zaspokojenie ich potrzeb. Wiąże się to z indywidualizacją podejścia do każdego zatrudnionego oraz zaznaczenia jego podmiotowości w procesie zarządzania. W związku z tym dla organizacji pierwszorzędną sprawą staje się stworzenie posiadanej kapitałowi ludzkiemu realnej szansy rozwoju i samorealizacji w ramach jej obecnych i przyszłych struktur.

²³ Zarządzenie nr 24 Komendanta Głównego Policji z dnia 10 listopada 2000 r. w sprawie metod i form wykonywania zadań Policji w warunkach katastrof, awarii technicznych i innych zagrożeń, Dz. Urz. Komendy Głównej Policji z 1999 r. Nr 7, poz. 36.

²⁴ Porozumienie z dnia 20 kwietnia 2005 r. w sprawie współdziałania Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej z Policją w zakresie przeciwdziałania sytuacjom kryzysowym.

Przez szkolenie i doskonalenie personelu (rozwój personelu) należy rozumieć proces uzupełniania przez pracowników wiedzy niezbędnej do prawidłowego wykonywania zadań na aktualnym stanowisku pracy oraz stwarzanie możliwości dodatkowego rozwoju wiedzy, umiejętności i kompetencji pod kątem awansu, przesunięcia lub zmiany organizacyjnej. Umożliwia to poszerzanie horyzontów pracowników oraz rozwija cechy osobowości, które sprzyjają innowacyjności i przedsiębiorczości, a także zaspokajaniu potrzeby samorealizacji²⁵.

Należy pamiętać, że rozwój personelu jest integralnym elementem rozwoju każdej organizacji (rys. 8). Wszystkie te elementy powinny być traktowane jako procesy komplementarne i prowadzone równolegle, a ich efektem jest powstanie organizacji uczącej się.



Źródło: A. Pocztowski, *Zarządzanie zasobami ludzkimi. Zarys problematyki i metod*, Antykwa, Kraków, 1998, s. 217.

Rys. 8. Miejsce rozwoju personelu w zintegrowanym modelu rozwoju organizacji

Szkolenie pracowników związane jest z wszelkimi typami podnoszenia przez nich kwalifikacji, niezależnie od ich celów i form.

Tradycyjne szkolenie jest traktowane wąsko – jako przyuczanie, na ogół pracowników merytorycznych, do wykonywania określonych zadań. Dlatego szkolenie traktuje się najczęściej jako systematyczne rozwijanie wiedzy, umiejętności i postaw koniecznych do właściwego wykonywania zadań na określonym stanowisku pracy²⁶. Traktując szkolenie szerzej, zgodnie z wymogami nowoczesnej organizacji, definiuje się je jako szereg celowych i systematycznych działań organizacji, skierowanych na pogłębianie, poszerzanie określonych elementów potencjału pracy i na wyposażenie go w nowe elementy, służące spełnieniu aktualnych i przyszłych potrzeb organizacji²⁷.

Biorąc pod uwagę koncepcję edukacji ustawicznej i odpowiedzialność jednostki za jej rozwój, można traktować szkolenie jako proces rozwijania różnych kwalifikacji zawodowych, które uzyskiwane są w trakcie kształcenia się w formach

²⁵ Por. M. Kosterka, *Zarządzanie personelem*, PWE, Warszawa 1997, s. 109.

²⁶ Por. A. Andrzejczak, *Od szkolenia do organizacyjnego uczenia się*, [w:] *Zarządzanie zasobami ludzkimi w warunkach nowej gospodarki*, red. Z. Wiśniewski, A. Pocztowski, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2004, s. 174.

²⁷ Por. A. Pocztowski, *Zarządzanie zasobami ludzkimi. Zarys problematyki i metod*, Antykwa, Kraków 1998, s. 225.

szkolnych i dotychczasowej praktyki, oraz dostosowywania ich do zmieniających się wymagań stanowisk pracy²⁸.

Elementem wspierającym szkolenia pracowników, mającym poszerzyć ich kwalifikacje, ugruntować ich wiedzę oraz dostarczyć im nowych umiejętności, jest doskonalenie zawodowe, które służy przedsiębiorczości i innowacyjności, kreowaniu inicjatywy, poznawaniu kultury firmy, identyfikowaniu się z nią oraz propagowaniu odpowiedzialności za czyny własne i innych osób²⁹.

Zarówno szkolenie, jak i doskonalenie oparte są na uczeniu wszystkich pracowników, dlatego szkolenie może być określane jako pomoc dla pracowników w procesie uczenia się. Traktuje się je zatem jako planowe działanie organizacji, które ma ułatwić pracownikom nabywanie wiedzy i umiejętności związanych z ich obecną i przyszłą pracą zawodową oraz kształtować ich postawy. Uważa się je również za wspieranie procesu uczenia się, służącego rozwojowi pracowników i zwiększaniu ich osobistej efektywności oraz jako systematyczne działanie dostosowane do bieżących i przyszłych potrzeb organizacji i pracowników³⁰.

Tabela 2. Podobieństwa i różnice między szkoleniem a doskonaleniem zawodowym

	Szkolenie	Doskonalenie
Uczestnicy	Wszyscy pracownicy	Wszyscy pracownicy
Cel	Nowa wiedza, umiejętności, postawy	Ugruntowanie wiedzy, umiejętności i postaw
Orientacja	Raczej na teraźniejszość	Raczej na przyszłość
Forma organizacyjna	Najczęściej zorganizowane	Najczęściej samodzielne, wspomagane przez organizację
Czas i miejsce	Określone	Dowolne
Warunek skuteczności	Uczenie się	Uczenie się

Źródło: *Zarządzanie zasobami ludzkimi w warunkach nowej gospodarki*, red. Z. Wiśniewski, A. Pocztowski, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2004, s. 176.

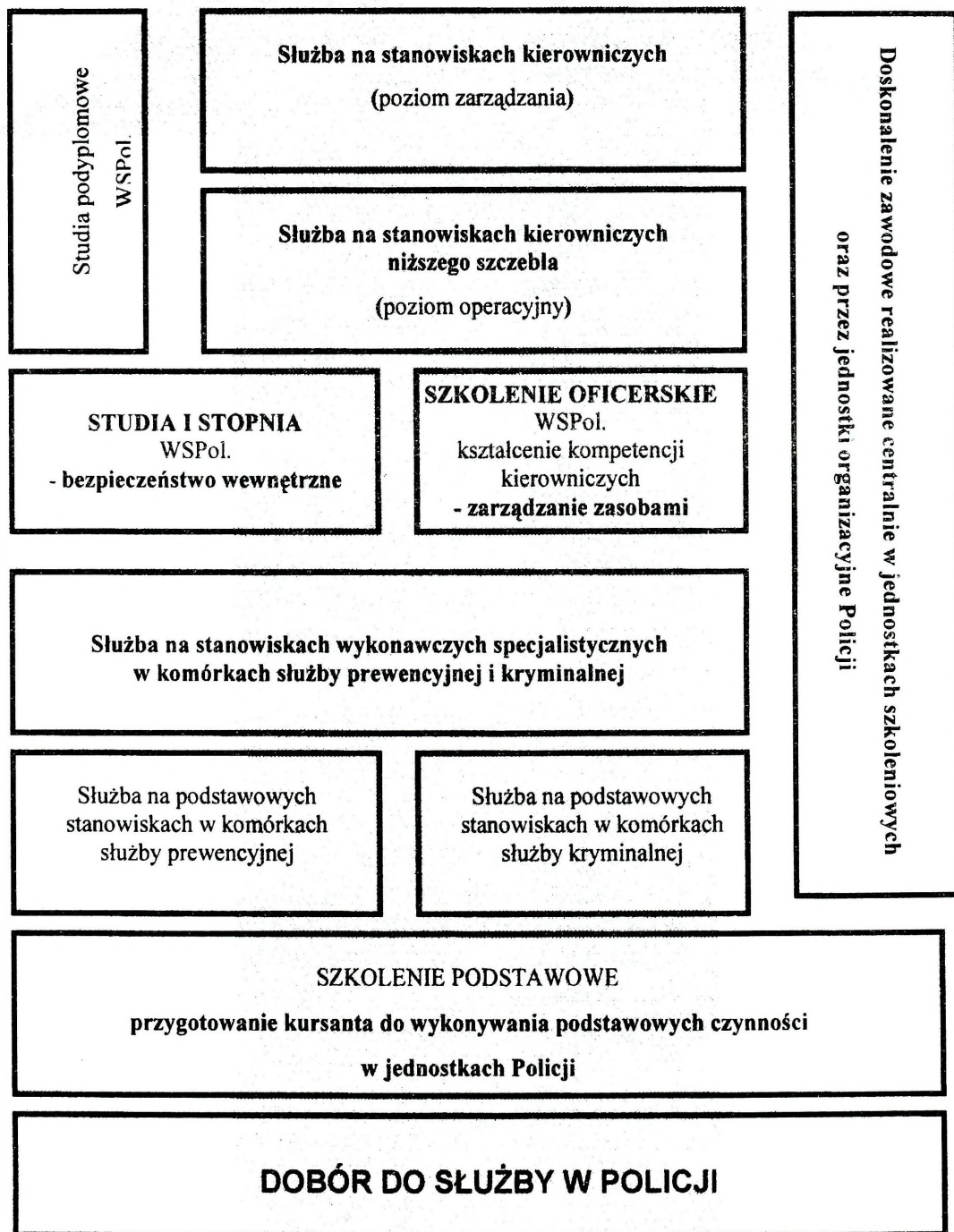
Warunkiem rozwoju i sukcesu każdej organizacji jest skuteczna identyfikacja jej potrzeb szkoleniowych. Jest to zadanie, które wiąże się z wyznaczaniem priorytetów uwzględniających interesy różnych komórek, działów, czy wydziałów organizacji jako całości. Można zidentyfikować wiele czynników skłaniających organizację do podjęcia szkolenia. Należą do nich między innymi problemy z osiągnięciem pożądaných wyników, wprowadzenie nowych technologii, skargi i żądania klientów, wprowadzenie nowych produktów na rynek czy niedostatek kwalifikacji³¹.

²⁸ Por. A. Andrzejczak, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 1998, s. 236.

²⁹ Por. L. Zbiengień-Maciąg, *Doskonalenie zarządzania zasobami ludzkimi*, AGH, Warszawa 1998, s. 9.

³⁰ Zob. *Zarządzanie zasobami ludzkimi w warunkach nowej gospodarki*, red. Z. Wiśniewski, A. Pocztowski, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2004 s. 179.

³¹ Por. M. Rybak, *Rola kształcenia i doskonalenia pracowników w rozwoju potencjału pracy [w:] Instrumentarium zarządzania zasobami ludzkimi*, red. K. Makowski, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2002, s. 369.



Rys. 9. Schemat systemu szkolenia i doskonalenia zawodowego policjantów

W 2005 roku w Komendzie Głównej Policji podjęto działania zmierzające do dostosowania szkolenia zawodowego funkcjonariuszy do rzeczywistych potrzeb szkoleniowych Policji. W tym celu przeprowadzono szereg czynności badawczych i analitycznych. Między innymi przygotowano i rozesłano do jednostek szczebla powiatowego w całym kraju ankietę dotyczącą istotności i częstotliwości wykonywania poszczególnych czynności służbowych na stanowiskach w służbie prewencyjnej i kryminalnej. Następnie poddano analizie zakres pracy na tych stanowiskach i porównano z zakresem treści znajdujących się w dotychczasowych programach szkolenia i doskonalenia zawodowego.

Wnioski płynące z przeprowadzonych badań skłoniły Komendanta Głównego Policji do wydania decyzji o powołaniu zespołu programowego, w skład którego weszła szeroka reprezentacja przedstawicieli jednostek terenowych Policji, biur merytorycznych Komendy Głównej Policji oraz metodyków i dydaktyków z jednostek szkoleniowych Policji. Po zasięgnięciu opinii krajowych placówek naukowych zajmujących się nauczaniem dorosłych, a w szczególności pedagogiką pracy, za najskuteczniejszą uznano metodologię budowy programów opartą na modułach umiejętności zawodowych oraz wiedzy teoretycznej, opracowaną i rekomendowaną przez Międzynarodową Organizację Pracy. W koncepcji tej pojęcia modułu i kwalifikacje w wyniku realizacji modułu są równoznaczne z nabyciem umiejętności wykonania określonej pracy zawodowej.

Zespół programowy, korzystając z wyników przeprowadzonych badań, zdiagnozował rzeczywiste potrzeby szkoleniowe i na ich podstawie wyodrębnił zadania zawodowe i przyporządkował im odpowiednie jednostki modułowe. W każdej z nich analiza pracy i opis zadań zawodowych doprowadziły do jasnego określenia operacyjnych celów każdego szkolenia i doskonalenia zawodowego funkcjonariuszy. Dobór treści wynika z ustalonych celów, a więc nawiązuje bezpośrednio do wymagań stanowisk pracy i kompetencji zawodowych. Każda jednostka modułowa składa się z mniejszej samodzielnej partii materiału, zazwyczaj odpowiadającej etapom poszczególnych zadań zawodowych, i posiada pełną obudowę dydaktyczną, zawierającą przydatne materiały szkoleniowe dla słuchacza oraz dla nauczyciela. We wskazówkach metodycznych do poszczególnych składowych programu szczególny nacisk położono na upracticznienie zajęć i na wykształcenie konkretnych umiejętności zawodowych. Tak opracowane programy przygotowują do służby na wszystkich stanowiskach zarówno w służbie kryminalnej, jak i prewencyjnej. Należy podkreślić fakt, że wszystkie szkolenia i doskonalenie zawodowe w polskiej Policji realizowane są w ośrodkach szkolenia, szkołach policji oraz Wyższej Szkole Policji.

3. Wybrane aspekty współpracy Policji w wymiarze krajowym

Współpracować to „działać, pracować wspólnie z kimś, pomagać komuś w jakiejś działalności”¹. Uwzględniając przedmiot rozważań zawartych w niniejszej pracy przyjęto, że współdziałanie oznacza wspólne działanie lub udzielenie pomocy w realizacji zadań dotyczących osiągnięcia precyzyjnie określonego, wymiernego celu², związanego z pełną realizacją przedsięwzięć wchodzących w zakres przygotowań obronnych.

Powszechność zjawiska współpracy powoduje, iż nie zawsze zdać sobie można sprawę z jego występowania. Zazwyczaj o współpracy mówi się w sytuacjach działań spektakularnych, pomijając permanentne „zwyczajne” przenikanie się działalności różnych instytucji³. Z tych właśnie powodów w niniejszym rozdziale przedstawiono zasadnicze aspekty współpracy Policji z organami administracji rządowej i samorządowej, wybranymi instytucjami państwowymi oraz mediami.

3.1. Współpraca z terenową administracją rządową i samorządową

Zgodnie z ustawą o administracji rządowej w województwie, organami sprawującymi władzę ogólną w terytorialnych systemach bezpieczeństwa jest wojewoda oraz monokratyczne organy administracji lokalnej, której reprezentantami są starostowie (prezydent miasta na prawach powiatu), wójtowie i burmistrzowie (prezydent miasta)⁴.

Na treść funkcji wojewody jako przedstawiciela rządu w terenie oraz istotnego elementu wojewódzkiego aparatu bezpieczeństwa i porządku publicznego składają się przede wszystkim uprawnienia w stosunku do wojewódzkiej administracji zespolonej oraz środki prawne w sferze wykonawczej.

¹ *Słownik języka polskiego*, red. M. Szymczak, PWN, Warszawa 1981, t. III, s. 768.

² Cel, o którym mowa, został przedstawiony w rozdziale drugim.

³ J. Prońko, B. Wiśniewski, *Ogólna charakterystyka organizacji współdziałania ogniw systemu obronnego* [w:] *Resort spraw wewnętrznych i administracji w systemie obronnym państwa*, red. nauk. R. Kulczycki, B. Wiśniewski, materiały z konferencji zorganizowanej 28–29 października 2004 r., Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa 2004, s. 165.

⁴ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie, Dz. U. z 1998 r. Nr 91, poz. 577 z późn. zm.

Wojewoda wykonuje zadania o charakterze policyjnym przede wszystkim przy pomocy kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich. W tym też celu ma on możliwość wydawania wiążących poleceń służbowych, czyli wezwań do wykonania określonych czynności skierowanych do organów i pracowników aparatów pomocniczych tych organów⁵. Z tym, że polecenie służbowe skierowane do komendanta wojewódzkiego Policji nie może dotyczyć spraw związanych z wykonywaniem czynności operacyjno-rozpoznawczych, dochodzeniowo-śledczych i czynności z zakresu ścigania wykroczeń oraz wydawaniem na podstawie upoważnień ustawowych indywidualnych aktów administracyjnych, gdy jest on organem właściwym, są to bowiem kompetencje przynależne tylko temu organowi⁶.

Ze względu na rolę niektórych specjalistycznych organów administracji zespolonej (np. komendanta wojewódzkiego Policji) w systemie bezpieczeństwa, która sprowadza się między innymi do czynności koordynacyjnych i programowania działań jednostek podległych, stwierdzić należy, że czynności o charakterze wykonawczym wojewodów są także elementem organizacji działania w strukturach terenowych systemów zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego. Ponadto wojewoda w stosunku do kierowników wojewódzkich inspekcji służb i straży zespolonych oraz nie podporządkowanych mu organów administracji publicznej ma uprawnienia kierownicze i kontrolne, zapewnia też współdziałanie wszystkich segmentów aparatu bezpieczeństwa zbiorowego, co wynika z funkcji cywilnego zwierzchnictwa nad policjami administracyjnymi oraz reprezentanta rządu w terenie⁷.

Przejawem wykonawczych i organizacyjnych funkcji wojewody jest także kompetencja do powoływania kierowników zespolonych inspekcji, służb i straży wojewódzkich (z wyjątkiem komendanta wojewódzkiego Policji)⁸. Unormowanie to jest więc osłabieniem zasady hierarchicznego podporządkowania w układach pionowych, na rzecz związania zespolonych policji administracyjnych z czynnikami lokalnym, podkreślającym tym samym związki funkcji zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego z obywatelami danego terytorium. Niesie to za sobą przewartościowanie zadań w tej dziedzinie, w pierwszej kolejności na rzecz interesu lokalnego i regionalnego, a dopiero następnie na rzecz interesu państwowego. Zespolone inspekcje, służby i straże funkcjonują zatem w układzie podwójnego sterowania. Inaczej kształtują się uprawnienia personalne w stosunku do innych elementów wojewódzkiego systemu bezpieczeństwa zbiorowego. W stosunku do terenowych agend urzędów centralnych (np. Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego), a dokładniej rzecz biorąc pracowników delegatur – wojewoda nie posiada żadnych środków o charakterze osobowym. Z kolei w stosunku do administracji niezespolonej kompetencje personalne wojewody ograniczają się do wnioskania lub wyrażania zgody na powołanie lub odwołanie organu. Ponadto wojewoda może żądać od organów administracji specjalnej rocznych informacji oraz bieżących wyjaśnień na

⁵ Art. 9, *ibidem*.

⁶ Art. 6 ust. 1 ustawy o *Policji*, *op. cit.*

⁷ Art. 7 w związku z art. 15 ustawy o *administracji rządowej w województwie*, *op. cit.*

⁸ Art. 31 ust. 1, *ibidem*.

temat ich działalności na terenie województwa i następnie korygować ich działalność instytucją polecenia służbowego. Jednak największe środki personalne przysługują wojewodzie w stosunku do Państwowej Straży Rybackiej, wynika to z istoty hierarchicznego podporządkowania wojewodzie tej formacji.

Innym elementem zarządzania, warunkującym szybką i skuteczną reakcję na zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego, jest możliwość żądania wszczęcia postępowania dyscyplinarnego wobec każdego pracownika rządowej administracji zespolonej, a w sytuacjach nadzwyczajnych pracownika rządowej administracji niezespolonej i pracownika samorządowego, który dopuścił się naruszenia prawa⁹.

Kolejną grupą urzędów prawnych przysługujących wojewodzie w dziedzinie ochrony bezpieczeństwa ludzi są uprawnienia w sferze legislacji administracyjnej. Stanowienie powszechnie obowiązujących norm prawnych w tym zakresie dopuszczone jest jednak w dwóch sytuacjach. Pierwsza z nich występuje wtedy, gdy przepis ustawy zawiera wyraźne upoważnienie szczegółowe do wydania aktu wykonawczego, np. przepis art. 12 ustawy z dnia 13 listopada 1963 roku o zwalczaniu chorób zakaźnych¹⁰, który stanowi, iż „w razie wystąpienia choroby zakaźnej (...) wojewoda na wniosek inspektora sanitarnego wydaje zarządzenia mające na celu zapobieżenie epidemii”. Druga sytuacja dotyczy generalnego upoważnienia ustawowego wynikającego z dyspozycji przepisu art. 40 ust. 1 ustawy o administracji rządowej w województwie, w którym czytamy: „w zakresie nie uregulowanym w ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących wojewoda może wydawać rozporządzenia porządkowe, jeżeli jest to niezbędne do ochrony życia, zdrowia lub mienia oraz do zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego”.

Kompetencja ta stanowi jeden z najpoważniejszych instrumentów prawnych, sytuujących wojewodę na szczycie wojewódzkiego systemu zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego, gdyż nie tylko warunkuje ona możliwość kształtowania sytuacji prawnej mieszkańców województwa z uwagi na zagrożenia ich bezpieczeństwa, lecz także treść stanowionych generalnie i abstrakcyjnie zakazów i nakazów określonego działania rzutuje bezpośrednio na normatywne podstawy organizacji i funkcjonowania administracji odpowiedzialnej za stan porządku publicznego¹¹.

Ze względu na rządowy charakter formacji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i porządek publiczny funkcje: wykonawcza i organizacyjna monokratycznych organów samorządu terytorialnego, w systemie lokalnego zapewnienia bezpieczeństwa zbiorowego kształtują się nieco odmiennie. Zasady ich wykonywania są podobne, lecz pod względem jakościowym przynależne kompetencje nie dają takiej

⁹ Art. 19, ibidem.

¹⁰ Ustawa z dnia 13 listopada 1963 r. o zwalczaniu chorób zakaźnych, Dz. U. z 1963 r. Nr 50, poz. 279 z późn. zm.

¹¹ J. Dobkowski, *Podstawowe funkcje terenowych organów administracji o kompetencjach ogólnych w dziedzinie ochrony bezpieczeństwa ludzi i utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego* [w:] *Prawne i administracyjne aspekty bezpieczeństwa osób i porządku publicznego*, red. W. Bednarek, S. Pikulski, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2000, s. 271–273.

siły oddziaływania na stan bezpieczeństwa, jak wojewodzie. Poza tym udział czynnika samorządowego w procesie utrzymania odpowiedniego stanu bezpieczeństwa osób i porządku publicznego nie został przez ustawodawcę jasno określony. Na podstawie obowiązującego prawa samorząd powiatowy został wręcz pozbawiony możliwości faktycznego wykonywania zadań z dziedziny zapewnienia bezpieczeństwa, a samorząd gminny wykonuje je w miarę możliwości.

W ramach administracji powiatowej wykonywanie funkcji organizowania działań w strukturach ochrony bezpieczeństwa lokalnego spoczywa przede wszystkim na staroście (prezydencie miasta na prawach powiatu). W stosunku do inspekcji, służb i straży, których jest zwierzchnikiem, jest on uprawniony do powoływania i odwoływania kierowników tych jednostek, w uzgodnieniu z wojewodą, z wyjątkiem komendanta powiatowego (miejskiego) Policji. Dokonuje zatwierdzenia programów ich działania, jak i uzgadnia wspólne działania wskazanych jednostek na obszarze powiatu, a w sytuacjach szczególnych kieruje wspólnymi działaniami tych jednostek. Jednym z najważniejszych uprawnień jest możliwość zlecenia w uzasadnionych przypadkach przeprowadzenia kontroli¹². Ponadto starosta jest dystrybutorem środków finansowych na działalność jednego z ważniejszych elementów lokalnego aparatu bezpieczeństwa, a mianowicie Policji.

Starosta może żądać od kierowników powiatowych inspekcji, służb i straży przywrócenia stanu zgodnego z porządkiem prawnym lub podjęcia działań zapobiegających naruszeniu prawa, a także zmierzających do usunięcia zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego, bezpieczeństwa sanitarno-weterynaryjnego, bezpieczeństwa sanitarnego lub bezpośredniego zagrożenia życia lub zdrowia ludzi związanych z budową, utrzymaniem lub rozbiórką obiektów budowlanych. Żądanie to nie może dotyczyć wykonania konkretnej czynności służbowej ani określać sposobu wykonania zadania przez daną inspekcję lub służbę. Żądanie starosty skierowane do komendanta powiatowego (miejskiego) Policji, jak już wcześniej wskazano, nie może dotyczyć także czynności operacyjno-rozpoznawczych, dochodzeniowo-śledczych oraz czynności z zakresu ścigania wykroczeń. Starosta ponosi wyłączną odpowiedzialność za treść takiego żądania. Żądanie naruszające prawo jest nieważne, co stwierdza wojewoda¹³.

Ponadto komendanci powiatowi (miejscy) Policji składają właściwym starostom roczne sprawozdania ze swojej działalności, a także informacje o stanie porządku i bezpieczeństwa publicznego. W razie zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub niebezpiecznego zakłócenia porządku publicznego, sprawozdania i informacje składa się temu organowi niezwłocznie, na każde jego żądanie. Powyższe sprawozdania i informacje nie mogą dotyczyć wykrywania przestępstw i ścigania ich sprawców.

Jeśli chodzi o relacje starosta a pozostałe segmenty lokalnego aparatu bezpieczeństwa zbiorowego, to przyjmując należy, że są to podmioty w warunkach normalnych niezależne organizacyjnie, kompetencyjnie i finansowo. Jednakże sytuacja ta

¹² Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz. U. Nr 91, poz. 578 z późn. zm., art. 35 ust. 3.

¹³ R. Moryc, *Starosta kontroluje*, „Wspólnota” 2000, nr 47, s. 41.

zmienia się diametralnie w warunkach nadzwyczajnych, gdy to starosta kieruje działaniami antykryzysowymi.

W zakresie prawodawstwa samorządowego, także w dziedzinie bezpieczeństwa i porządku publicznego, uprawnienia starosty są raczej ograniczone, ale stanowi on znaczną siłę w realizacji uchwał organu stanowiącego. Może on też, jako przewodniczący organu kolegialnego, inicjować wydanie powiatowych przepisów porządkowych.

Reasumując, z punktu widzenia wagi gatunkowej kompetencji, pozycja wojewody jest silniejsza niż pozycja starosty. Wynika to przede wszystkim ze statusu wojewódzkich i powiatowych inspekcji, służb i straży zespolonych, które – mimo że wchodzi w skład lokalnych aparatów administracyjnych niezależnych od administracji państwowej – nie utraciły swojego rządowego charakteru.

Podobnie jak pozycja starosty kształtuje się pozycja organu administracji gminnej, jakim jest samorząd gminny. Wykonuje on zadania z zakresu porządku publicznego przede wszystkim poprzez straż gminną (miejską). Kompetencje wójta, burmistrza (prezydenta miasta) w sferze zapewnienia bezpieczeństwa zbiorowego sprowadzają się głównie, ale nie wyłącznie, do kierowania działalnością tej formacji, a to z uwagi na podległość służbową jej komendanta.

W stosunku do Policji przewodniczący zarządu gminy ma znacznie ograniczone możliwości oddziaływania. W sferze zarządzania personalnego uprawnienia wójta, burmistrza (prezydenta miasta) sprowadzają się do wydawania opinii przy powoływaniu komendanta komisariatu Policji oraz kierownika rewiru dzielnicowych.

Komendanci komisariatów Policji składają roczne sprawozdania ze swojej działalności, a także informacje o stanie porządku i bezpieczeństwa publicznego właściwym wójtom (burmistrzom lub prezydentom miast). W razie zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub niebezpiecznego zakłócenia porządku publicznego, sprawozdania i informacje składa się tym organom niezwłocznie, na każde ich żądanie.

Podobnie jak starosta, także przewodniczący zarządu gminy może żądać od właściwego komendanta komisariatu Policji przywrócenia stanu zgodnego z porządkiem prawnym lub podjęcia działań zapobiegających naruszeniu prawa, a także zmierzających do usunięcia zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego. Powyższe żądanie nie może dotyczyć jednak czynności operacyjno-rozpoznawczych, dochodzeniowo-śledczych oraz czynności z zakresu ścigania wykroczeń. Żądanie to nie może dotyczyć wykonania konkretnej czynności służbowej ani określać sposobu jej wykonania zadania przez Policję. Wójt, burmistrz (prezydent miasta) ponosi wyłączną odpowiedzialność za treść takiego żądania. Żądanie takie można przekazać ustnie, lecz należy potwierdzić je na piśmie. Żądanie naruszające prawo jest nieważne, a o jego nieważności rozstrzyga wojewoda. Tak jak starosta również wójt i burmistrz (prezydent miasta) mają możliwość inicjowania na analogicznych zasadach działań w zakresie legislacji samorządowej.

Reasumując, stwierdzić należy, że samorząd terytorialny w naszym państwie nie ma uprawnień gwarantujących mu czynny udział w zapewnieniu bezpieczeń-

stwa i porządku publicznego. Choć jest to sfera zarezerwowana przede wszystkim dla administracji rządowej, monokratyczne organy samorządu lokalnego próbują realizować zadania z tego zakresu. Jeżeli możliwości prawne okazują się dalece niewystarczające, również przewodniczący zarządów gmin (miast) i powiatów podejmują czynności, do których podstawa prawna nie jest potrzebna. Stan ustawodawstwa w dziedzinie ochrony bezpieczeństwa ludzi i zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego jest jednak wysoce niewystarczający. Należy stworzyć ustawę wiodącą w zakresie tych stosunków społecznych, która zapewniłaby jasność i przejrzystość instytucjonalną i systemową oraz określiłaby rolę wszystkich „trybów” w tej gigantycznej maszynie.

Pozycję prawną organu kształtują przede wszystkim kompetencje. O ile na szczeblu wojewódzkim stworzono stabilne środki oddziaływania wykonawczego i zarządzania w dziedzinie bezpieczeństwa zbiorowego, o tyle organy lokalne zostały pozbawione czynnego udziału w ochronie tych dóbr. Pozostały im nie do końca jasne uregulowania organizacyjno-prawne, które wyjęte zostały w znacznej mierze spod społecznej kontroli. A przecież zadania z zakresu ochrony bezpieczeństwa ludzi to także sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym¹⁴.

W celu realizacji zadań starosty w zakresie zwierzchnictwa nad powiatowymi służbami, inspekcjami i strażami oraz zadań określonych w ustawach w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli utworzono komisje bezpieczeństwa i porządku.

Komisje bezpieczeństwa i porządku powołała ustawa z dnia 27 lipca 2001 roku o zmianie ustawy o Policji, ustawy o działalności ubezpieczeniowej, ustawy – Prawo bankowe, ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustawy – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną¹⁵, która między innymi znowelizowała ustawę o samorządzie powiatowym poprzez dodanie przepisów art. 38a – 38c, regulujących tworzenie i zasady działania wskazanych komisji. Powyższa ustawa przekazała również do wyłącznej właściwości rady powiatu uchwalanie powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego (art. 12 pkt 9b ustawy o samorządzie powiatowym).

Rady powiatu i komendanci powiatowi (miejscy) Policji byli zobowiązani do delegowania, a starostowie do powołania członków komisji bezpieczeństwa i porządku, nie później niż w terminie trzech miesięcy od dnia wejścia w życie wskazanej ustawy. W tym samym czasie właściwy prokurator okręgowy był zobowiązany wskazać prokuratora okręgowego uczestniczącego w pracach komisji (data wejścia ustawy w życie 19 października 2001 roku – ustawowy termin ustalenia składu komisji 19 stycznia 2002 roku)¹⁶.

Celem komisji bezpieczeństwa i porządku jest realizacja zadań określonych w ustawach w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa. W szczególności

¹⁴ J. Dobkowski, op. cit., s. 276–277.

¹⁵ Dz. U. z 2001 r. Nr 100, poz. 1084.

¹⁶ http://www.mswia.gov.pl/bezp_polska_jst_8.html [dostęp: 30.04.2009].

związane to jest z oceną zagrożeń porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli na terenie powiatu, opiniowanie pracy Policji i innych powiatowych służb, inspekcji i straży, a także jednostek organizacyjnych wykonujących na terenie powiatu zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli. Kolejnym zadaniem jest przygotowywanie projektu powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz opiniowanie projektów innych programów współdziałania Policji i innych powiatowych służb, inspekcji i straży oraz jednostek organizacyjnych, które realizują na obszarze powiatu zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli. Do zadań komisji należy również opiniowanie projektu budżetu powiatu w odniesieniu do możliwości realizacji wskazanych powyżej zadań. Ponadto organ ten ma możliwość opiniowania projektów aktów prawa miejscowego i innych dokumentów oraz opiniowania zleconych przez starostę, innych niż wymienione, zagadnień dotyczących porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli¹⁷.

Na czele komisji stoi starosta jako jej przewodniczący. Poza tym w jej skład wchodzi dwóch radnych delegowanych przez radę powiatu, dwóch przedstawicieli delegowanych przez komendanta powiatowego (miejskiego) Policji oraz trzy osoby powołane przez starostę spośród osób wyróżniających się wiedzą o problemach będących przedmiotem prac komisji oraz cieszących się wśród miejscowej społeczności osobistym autorytetem i zaufaniem publicznym. W szczególności osobami tymi mogą być przedstawiciele samorządów gminnych, organizacji pozarządowych, pracowników oświaty, a także instytucji zajmujących się zwalczaniem zjawisk patologii społecznych i zapobieganiem bezrobociu. W pracach komisji uczestniczyć może również prokurator wskazany przez właściwego prokuratora okręgowego.

Starosta może powołać do udziału w pracach komisji funkcjonariuszy i pracowników powiatowych służb, inspekcji i straży oraz pracowników innych organów administracji publicznej wykonujących zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli na terenie powiatu. Uczestniczą oni w komisji z głosem doradczym.

W niektórych określonych w ustawie przypadkach istnieje możliwość utworzenia wspólnej komisji. Prezydent miasta na prawach powiatu i starosta powiatu graniczącego z takim miastem mogą utworzyć, w drodze porozumienia, wspólną komisję dla miasta na prawach powiatu oraz powiatu graniczącego z takim miastem. W takim przypadku prezydent miasta i starosta współprzewodniczą komisji.

W realizacji zadań z zakresu bezpieczeństwa powiat może współpracować z samorządami gmin z terenu powiatu, a także ze stowarzyszeniami, fundacjami, kościołami i związkami wyznaniowymi oraz innymi organizacjami i instytucjami. Koszty działania komisji pokrywa się ze środków własnych budżetu powiatu. Rada powiatu określa zasady zwrotu członkom komisji i osobom powołanym do udziału w jej pracach wydatków rzeczywiście poniesionych w związku z udziałem w pra-

¹⁷ Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o zmianie ustawy o Policji, ustawy o działalności ubezpieczeniowej, ustawy – Prawo bankowe, ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustawy – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną, Dz. U. z 2001 r. Nr 100, poz. 1084.

cach komisji, stosując odpowiednio przepisy o zwrocie kosztów podróży służbowych dla radnych powiatu. Obsługę administracyjno-biurową komisji zapewnia starostwo.

Ustawa o Policji daje samorządom większą niż dotychczas możliwość finansowego wspierania tego organu. Wspomniany już wyżej znowelizowany art. 13 ustawy zwiększa wachlarz zadań Policji, które mogą być sponsorowane przez samorząd. Zgodnie bowiem z art. 13 ust. 4 i 4a ustawy, zawierane przez gminy lub powiaty porozumienia mają precyzować, na jakie cele ma być przeznaczana finansowa pomoc samorządu. W myśl wymienionych przepisów rada powiatu lub rada gminy może przekazać, na warunkach określonych w porozumieniu zawartym między zarządem powiatu lub gminy a właściwym komendantem powiatowym (miejskim) Policji, środki finansowe stanowiące dochody własne powiatu lub gminy dla Policji z przeznaczeniem na rekompensatę pieniężną. Rekompensata ta może być przyznawana za czas służby przekraczający określone normy czasu pracy oraz wypłacana w formie nagrody za osiągnięcia w służbie dla policjantów właściwych miejscowo komend powiatowych (miejskich) i komisariatów, którzy realizują zadania z zakresu służby prewencyjnej¹⁸.

Reasumując należy stwierdzić, iż tworzenie zintegrowanego systemu bezpieczeństwa w państwie musi pociągać za sobą współpracę wszystkich podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i porządek publiczny. Najistotniejszą formacją w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego jest Policja, która powinna współpracować nie tylko ze strukturami samorządowymi, ale również ze wszystkimi organizacjami utworzonymi przez obywateli, pragnących aktywnie zadbać o swoje bezpieczeństwo. Z kolei organy jednostek samorządu terytorialnego reprezentujące wspólnotę samorządową mają nie tylko obowiązek, ale i naturalną potrzebę rozpoznawania potrzeb lokalnych środowisk oraz zapewnienia, by struktury rządowe odpowiedzialne za porządek i bezpieczeństwo realizowały zadania w tym zakresie w sposób możliwie zbliżony do oczekiwań społeczności lokalnych. Ponadto jednostki samorządu terytorialnego posiadają inne niż Policja, ale nie mniej ważne możliwości zwalczania przestępczości. Mając instrumenty kształtowania warunków społecznych, mogą skutecznie zapobiegać przestępczości, eliminując jej przyczyny (jak bezrobocie czy brak opieki nad małoletnimi), a także utrudniać dokonanie niektórych przestępstw (np. poprzez właściwe oświetlenie ulic, parkingów). Dlatego komisje bezpieczeństwa i porządku mogą stanowić forum współpracy pomiędzy wszystkimi podmiotami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo i porządek publiczny. W świetle art. 38a ustawy o samorządzie powiatowym współpraca ta nabrała wyraźnej rangi, zwłaszcza że ustawodawca przewidział w niej obowiązkowy udział również przedstawicieli społeczności lokalnych (ekspertów) oraz prokuratora¹⁹.

¹⁸ J. Ślęczkowska, *Pomoc Policji. Zasady współpracy z samorządem*, „Wspólnota” 2001, nr 44, s. 36–37.

¹⁹ http://www.mswia.gov.pl/bezp_polska_jst_8.html [dostęp: 12.05.2009].

3.2. Współpraca z wybranymi służbami zwalczającymi przestępczość zorganizowaną w Polsce

W 1989 roku rozpoczęła się w Polsce transformacja ustrojowa. Zmiany dotyczyły praktycznie każdego obszaru życia obywateli, a także sfery gospodarczej i politycznej. Jednak oprócz zmian o charakterze pozytywnym narastać zaczęły również zjawiska niebezpieczne zarówno dla społeczeństwa, jak i funkcjonowania całego państwa. W tym kontekście szczególną uwagę należy zwrócić na zjawisko przestępczości zorganizowanej. Przeprowadzenia porachunkowe przy użyciu broni palnej i materiałów wybuchowych, ściąganie tzw. haraczy, produkcja i przemyt narkotyków (w szczególności amfetaminy), alkoholu czy papierosów – to najbardziej widoczne obszary działalności zorganizowanych grup przestępczych na początku lat dziewięćdziesiątych w Polsce. Różnice w rozwoju gospodarczym państw Europy Wschodniej i Zachodniej, jak również w stopniu zamożności obywateli, dawały członkom zorganizowanych grup przestępczych wręcz nieograniczone możliwości szybkiego bogacenia się. W okresie tym za przekształceniami rzeczywistości nie nadążało kształtowanie się nowych wartości w społeczeństwie, a idea szybkiego i łatwego bogacenia się znalazła w naszym społeczeństwie wielu zwolenników²⁰. Wymiar finansowy stawał się czynnikiem decydującym o roli danego człowieka w swojej społeczności, miejscowości, zakładzie pracy czy szkole. Jeżeli dodamy do tego wzrost siły nabywczej pieniądza, pojawianie się nieograniczonej ilości, deficytowych wcześniej, dóbr i towarów, przy jednoczesnym otwarciu granic i nienadążającym za dynamicznie zmieniającą się rzeczywistością systemem prawa, to uzyskamy przyczyny tak intensywnego rozwoju i umacniania się struktur przestępczości zorganizowanej w Polsce.

Rozpoczęty w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych proces zmian oraz tworzenie nowych rozwiązań prawnych spowodowały, że służby państwowe zaczęły otrzymywać nowe uprawnienia i instrumenty prawne umożliwiające skuteczne i sprawne zwalczanie przestępczości zorganizowanej. Należą do nich między innymi ustawa o świadku koronnym²¹, uprawnienia do stosowania zakupów kontrolowanych czy też penalizacja udziału w grupie lub związku mających na celu popełnienie przestępstwa lub przestępstwa skarbowego²², bądź stworzenie mechanizmów prawnych umożliwiających podjęcie walki z powszechnym procederem prania pieniędzy.

Jeżeli w okresie transformacji ustrojowej i w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych w Polsce domeną działalności grup były haracze, przemyt towarów, produkcja narkotyków i handel nimi, czy wreszcie zabójstwa lub inne przestępstwa na tle porachunkowym, albo w wyniku walk o podziały stref wpływów i dominację, to na początku XXI wieku zakres działalności zorganizowanych grup przestęp-

²⁰ E. Gabara, *Stanowisko Polski w zwalczaniu międzynarodowej przestępczości zorganizowanej*, Toruń 2004, s. 104,

²¹ Ustawa z 25 czerwca 1997 r. o świadku koronnym, Dz. U. z 2007 r. Nr 36, poz. 232, z późn. zm.

²² Art. 258 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. *Kodeks karny*, Dz. U. z 1997 r. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.

czych stał się znacznie szerszy. Znacznie zmalała liczba czynów dokonywanych przy użyciu materiałów wybuchowych, ale jednocześnie mamy do czynienia z coraz większą liczbą przestępstw gospodarczych. Pod koniec XX wieku członek grupy przestępczej kojarzył się z osiłkiem w skórzanej kurtce, często z kijem baseballowym w ręce. Początek obecnego stulecia to pojawienie się tzw. białych kołnierzyków, osób inteligentnych i wykształconych, których obszarem działania staje się cała strefa przestępstw gospodarczych, od oszustw podatkowych rozpoczynając, a na wyłudzeniach dotacji unijnych kończąc.

Przeciwno wskazanym grupom przestępczym i osobom trudniącymi się wymienionymi formami działalności występują przede wszystkim funkcjonariusze Policji, którzy stoją zarazem na straży ładu i porządku publicznego.

Policja jest w Polsce najliczniejszą służbą spośród tych, które zajmują się ochroną bezpieczeństwa i porządku publicznego, a także rozpoznawaniem, zwalczaniem lub ściganiem sprawców przestępstw. Ponadto do jej zadań należy między innymi inicjowanie i organizowanie działań mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym oraz współdziałanie w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi, a także gromadzenie, przetwarzanie i przekazywanie informacji kryminalnych²³.

W zapisach ustawowych brak jest jednak odniesienia do konkretnego rodzaju lub charakteru przestępstw, co jest pewnym wyróżnikiem w stosunku do innych służb zajmujących się walką z przestępczością czy dbaniem o bezpieczeństwo państwa. Sytuacja taka ma miejsce również w przypadku Straży Granicznej, podległej podobnie jak Policji Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji.

W 1994 roku w strukturze organizacyjnej Komendy Głównej Policji utworzono Biuro do walki z Przestępczością Zorganizowaną (od połowy 1996 roku włączone zostały stosowne komórki do struktur komend wojewódzkich). Na początku 1997 roku utworzone zostało Biuro do walki z Przestępczością Narkotykową, podlegające, podobnie jak już wówczas Biuro do Zwalczenia Przestępczości Zorganizowanej, komendantom wojewódzkim. Od grudnia 1998 roku oba Biura zostały umieszczone w strukturach Komendy Głównej Policji. Z dniem 15 kwietnia 2000 roku w Komendzie Głównej Policji powołane zostało Centralne Biuro Śledcze, którego głównym zadaniem była walka z przestępczością zorganizowaną w obszarze kryminalnym, narkotykowym i ekonomicznym.

Do głównych zadań Centralnego Biura Śledczego należy planowanie, koordynowanie i podejmowanie działań ukierunkowanych na rozpoznawanie i zwalczanie przestępczości zorganizowanej w kraju oraz o charakterze międzynarodowym, a w szczególności przestępczości kryminalnej, ekonomicznej i narkotykowej. Ponadto zadania CBS obejmują również prowadzenie postępowań przygotowawczych w sprawach dotyczących zorganizowanych grup przestępczych, a także organizowanie współdziałania oraz współpraca z policjami innych państw. W kontekście niniejszych

²³ Art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 4 kwietnia 1990 r. o Policji, op. cit.

rozważań szczególnie istotna pozostaje jednak współpraca z krajowymi służbami i urzędami administracji publicznej w dziedzinach i w zakresie niezbędnym do skutecznego zapobiegania i zwalczania przestępczości zorganizowanej²⁴.

Struktury Centralnego Biura Śledczego Komendy Głównej Policji oparto na czterech podstawowych obszarach zwalczania przestępczości. Pierwszy obszar dotyczy zwalczania zorganizowanej przestępczości kryminalnej, w tym takich czynów, jak: przestępstwa przeciwko życiu i zdrowiu, przestępstwa związane z przemytem ludzi i handlem nimi, szeroko rozumiana tzw. przestępczość samochodowa oraz fałszowanie dokumentów i środków płatniczych. Drugi obszar związany jest ze zwalczaniem zorganizowanej przestępczości narkotykowej. Problematyka ta odnosi się do wszelkich środków odurzających (narkotyki syntetyczne – amfetamina, czy też kokaina lub heroina). Domenę zainteresowań przedmiotowej komórki stanowi też kwestia prekursorów, ich produkcji i przemytu. Trzeci obszar odnosi się do przestępczości terrorystycznej, ekstremizmu oraz przestępstw z użyciem materiałów i urządzeń wybuchowych. Przedmiotem zainteresowania funkcjonariuszy są zatem zagadnienia związane z organizacjami i społecznościami ekstremistycznymi, terroryzmem międzynarodowym oraz z nielegalnym pobytem obywateli z krajów podwyższonego ryzyka.

Ostatnia płaszczyzna będąca w zainteresowaniu Centralnego Biura Śledczego związana jest ze zorganizowaną przestępczością ekonomiczną, w tym między innymi: przestępstwa dokonywane na rynku kapitałowym, wyłudzenia podatku VAT, pranie pieniędzy w ramach „karuzeli podatkowych” lub w związku z fikcyjnym obrotem złotem. Do kategorii tej zaliczana jest także przestępczość w sektorze paliw płynnych oraz przestępczość związana z wyrobami tytoniowymi²⁵.

Ze względu na rozwój zorganizowanych struktur przestępczych, ich zakres działalności, dynamikę przystosowywania się do panującej rzeczywistości, a także międzynarodowy zasięg skuteczna walka z tym procederem możliwa jest jedynie poprzez ścisłą współpracę Policji z innymi służbami w kraju i jednocześnie aktywny udział we współpracy z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi. Przy czym walka ta wymaga profesjonalnego i długofalowego działania. Tylko głębokie rozpoznanie, współpraca ze służbami specjalnymi, współpraca międzynarodowa mogą przynieść sukcesy w walce z tymi strukturami²⁶.

W ramach realizacji swoich zadań ustawowych Policja ma prawo do korzystania z informacji o osobie zgromadzonych przez inne służby i organy państwowe, w ramach wykonywanych czynności operacyjno-rozpoznawczych. Administrato-

²⁴ § 28 ust. 1 zarządzenia nr 372 Komendanta Głównego Policji z dnia 14 kwietnia 2008 r. w sprawie regulaminu Komendy Głównej Policji, Dz. Urz. Komendy Głównej Policji z dnia 21 kwietnia 2008 r. Nr 8, poz. 47.

²⁵ Materiał niepublikowany, dostępny w Departamencie Bezpieczeństwa Publicznego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji.

²⁶ A. Rapacki, *Przestępczość w Polsce po wstąpieniu do Unii Europejskiej (stan rzeczywisty, prognozy, kierunki, przeciwdziałania)* [w:] *Przestępczość zorganizowana. Świadek koronny. Terroryzm. W ujęciu praktycznym*, Zakamycze 2005, s. 555.

rzy są obowiązani do przekazywania przedmiotowych danych Policji²⁷, z wyłączeniem danych mogących ujawnić osobę, która nie będąc funkcjonariuszem danego podmiotu udziela jej pomocy lub też przekazanie takie może uniemożliwić wykonywanie zadań ustawowych podmiotu²⁸. Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencja Wywiadu uprawnione są do korzystania z danych osobowych i innych informacji uzyskanych w wyniku wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych przez uprawnione do tego organy, służby i instytucje państwowe²⁹. Służba wywiadowcza i kontrwywiadowcza, podobnie jak Policja, może odmówić przekazania informacji o osobie, jeżeli osoba ta udziela pomocy danej służbie nie będąc jej funkcjonariuszem, a informacje mogą doprowadzić do jej dekonspiracji³⁰.

Jeżeli chodzi o podstawy prawne do przekazywania lub korzystania z pewnego zakresu informacji, to widoczna jest różnica już co do samego rodzaju informacji. Policja jest bowiem, zgodnie z omawianymi rozporządzeniami, uprawniona do korzystania z informacji o osobie i jednocześnie wskazane jest, co wchodzi w zakres tego typu informacji. W przypadku analogicznych rozporządzeń dotyczących Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu mowa jest o przekazywaniu tym służbom danych osobowych i innych informacji uzyskanych w wyniku czynności operacyjno-rozpoznawczych. Brak tego typu ograniczeń w przypadku służb specjalnych może wynikać z charakteru zadań nałożonych na te instytucje i w żaden sposób nie ogranicza faktycznych możliwości współpracy Policji zarówno z Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego, jak i Agencją Wywiadu. Przy przekazywaniu informacji pomiędzy instytucjami i służbami bardzo ważną rolę odgrywają również zapisy ustawowe mówiące o przekazywaniu materiałów i informacji, jeżeli te należą do właściwości innych podmiotów³¹.

Przepisy rozporządzenia w sprawie przekazywania informacji Służbie Kontrwywiadu Wojskowego wyróżniają dwa tryby przekazywania informacji: obligatoryjny, jeżeli sprawa należy do kompetencji ustawowych Służby Kontrwywiadu Wojskowego lub na wniosek szefa tej służby w pozostałych przypadkach³². Rozpo-

²⁷ Art. 14 ust. 4 ustawy z 6 kwietnia 1990 r. o Policji, op. cit.

²⁸ § 1 ust. 3 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 8 marca 2002 r. w sprawie zakresu, warunków i trybu przekazywania Policji informacji o osobie, uzyskanych przez organy uprawnione do wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych w czasie wykonywania tych czynności, oraz wzoru upoważnienia stanowiącego podstawę udostępnienia policjantom danych osobowych, Dz. U. z 2002 r. Nr 24, poz. 245.

²⁹ Art. 34 ust. 1 ustawy z 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, Dz. U. z 2002 r. Nr 74, poz. 676 z późn. zm.

³⁰ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 3 kwietnia 2003 r. w sprawie zakresu, warunków i trybu przekazywania Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego informacji uzyskanych w wyniku wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych przez organy, instytucje i służby państwowe, Dz. U. z 2003 r. Nr 70, poz. 643, oraz analogiczne: rozporządzenie dotyczące Agencji Wywiadu z 23 czerwca 2003 r., Dz. U. z 2003 r. Nr 110, poz. 1045.

³¹ Art. 22a ust. 1 i 5 ustawy z 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego..., op. cit.

³² § 4 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 27 września 2006 r. w sprawie zakresu, warunków i trybu przekazywania Służby Kontrwywiadu Wojskowego informacji uzyskanych w wyniku wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych przez uprawnione organy, instytucje i służby państwowe, Dz. U. z 2006 r. Nr 174, poz. 1246.

ządzenie dotyczące Centralnego Biura Antykorupcyjnego ma bardzo podobną konstrukcję, wyróżniającą obowiązek obligatoryjny i wnioskowy³³. Należy też pamiętać, że szefowie Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, a także Centralnego Biura Antykorupcyjnego są zobowiązani do współdziałania w ramach realizacji swoich zadań. Ponadto Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego ma za zadanie koordynowanie podejmowanych przez służby specjalne czynności operacyjno-rozpoznawczych, poprzez prowadzenie między innymi centralnej ewidencji zainteresowań operacyjnych służb specjalnych³⁴.

Jedną z możliwych form współpracy pomiędzy organami zajmującymi się zwalczaniem przestępczości (w tym również o charakterze zorganizowanym) jest współpraca w ramach Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych, które rozpoczęło działalność 1 stycznia 2003 roku. Celem powołania Centrum było zgromadzenie w jednej bazie danych informacji kryminalnych znajdujących się w zasobach organów państwowych zajmujących się w zakresie swoich zadań ustawowych zapobieganiem i zwalczaniem przestępczości. Dzięki tak utworzonej kompleksowej bazie danych, upoważnione podmioty mogą koordynować informacje o przestępstwach, sprawcach przestępstw oraz przedmiotach, podmiotach i rachunkach mających związek z przestępstwem³⁵. Szeroki zakres gromadzonych i udostępnianych danych stanowi wsparcie informacyjne w prowadzonych postępowaniach karnych i czynnościach operacyjno-rozpoznawczych, co przyczynia się do podniesienia poziomu skuteczności działań w zakresie zwalczania i zapobiegania przestępczości.

Krajowe Centrum Informacji Kryminalnych działa na podstawie ustawy z dnia 6 lipca 2001 roku o gromadzeniu, przetwarzaniu i przekazywaniu informacji kryminalnych. Ustawa ta określa zasady postępowania przy gromadzeniu, przetwarzaniu i przekazywaniu informacji kryminalnych w celu wykrywania i ścigania sprawców przestępstw oraz zapobiegania i zwalczania przestępczości, a także podmioty właściwe w tych sprawach.

Informacje kryminalne to określone w art. 13 ust. 1 ustawy dane dotyczące spraw będących przedmiotem czynności operacyjno-rozpoznawczych, wszczętego lub zakończonego postępowania karnego, w tym postępowania w sprawach o przestępstwa skarbowe, oraz dotyczące innych postępowania lub czynności prowadzonych na podstawie ustaw przez podmioty uprawnione i zobowiązane, istotnych z punktu widzenia czynności operacyjno-rozpoznawczych lub postępowania karnego.

Zgodnie z art. 19 ustawy podmiotami uprawnionymi, w zakresie swoich zadań ustawowych, do otrzymywania informacji kryminalnych z Centrum, zwanymi

³³ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 27 września 2006 r. w sprawie zakresu, warunków i trybu przekazywania Centralnemu Biurowi Antykorupcyjnemu informacji przez organy, instytucje i służby państwowe, Dz. U. z 2006 r. Nr 177, poz. 1310.

³⁴ Art. 40 i 42 ustawy z 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego..., op. cit.

³⁵ Sprawozdanie z działalności Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych za rok 2007, Krajowe Centrum Informacji Kryminalnych, Warszawa, marzec 2008.

w niniejszej ustawie „podmiotami uprawnionymi”, są: organy prokuratury, organy Policji, Centralne Biuro Antykorupcyjne, organy Straży Granicznej, organy celne, organy podatkowe, organy kontroli skarbowej, wywiad skarbowy, Biuro Ochrony Rządu, Żandarmeria Wojskowa, organy informacji finansowej, organy administracji publicznej właściwe w sprawach obywatelstwa, cudzoziemców i repatriacji, Szef Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Szef Służby Wywiadu Wojskowego, Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego lub upoważniony przez niego przedstawiciel, nadleśniczowie i dyrektorzy regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych, dyrektorzy parków narodowych.

Po nowelizacji ustawy do grona podmiotów uprawnionych dołączyła Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Włączenie niniejszej agencji do podmiotów uprawnionych do otrzymywania informacji kryminalnych z Centrum stanowi bardzo ważny element w walce z przestępczością zorganizowaną, głównie ze względu na możliwość pozyskiwania i dzielenia się informacją stanowiącą istotne wsparcie przy czynnościach operacyjno-rozpoznawczych. Istotne z tego punktu widzenia byłoby włączenie, również do grona podmiotów uprawnionych Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych, Agencji Wywiadu. Niemniej jednak warto zwrócić uwagę, że zgodnie z ustawą z dnia 24 maja 2002 roku o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu³⁶ działalność Agencji Wywiadu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej może być prowadzona wyłącznie w związku z jej działalnością poza granicami państwa, a realizacja czynności operacyjno-rozpoznawczych, o których mowa w art. 27, 29 i 30, jest dopuszczalna wyłącznie za pośrednictwem Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

Utworzona w Krajowym Centrum Informacji Kryminalnych baza danych umożliwia uprawnionym podmiotom wymianę i koordynowanie informacji na temat przestępstw, ich sprawców oraz przedmiotów, podmiotów, rachunków bankowych i rachunków papierów wartościowych, które mogą mieć związek z przestępstwem. W związku z tym uprawnione podmioty mogą uzyskać całościową informację w wymienionych obszarach, co stanowi wsparcie informacyjne przy prowadzonych postępowaniach karnych i czynnościach operacyjno-rozpoznawczych.

Krajowe Centrum Informacji Kryminalnych zapewnia również kompleksową obsługę informacyjną podmiotów uprawnionych, w oparciu nie tylko o posiadaną bazę danych, lecz również o zasoby podmiotów niebędących bezpośrednimi uczestnikami elektronicznej wymiany informacji w ramach systemu, a które w swych zbiorach posiadają informacje istotne dla prowadzonych postępowań karnych oraz działań operacyjno-śledczych.

Do grupy podmiotów zobowiązanych, zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy, należą wszystkie podmioty uprawnione oraz: organy administracji rządowej lub organy samorządu terytorialnego właściwe w sprawach ewidencji ludności, Powszechnego Elektronicznego Systemu Ewidencji Ludności, ewidencji wojskowej osób podlegających obowiązkowi służby wojskowej, centralnej ewidencji pojazdów, centralnej

³⁶ Dz. U. z dnia 14 czerwca 2002 r.

ewidencji kierowców, rejestracji pojazdów, nadzoru geodezyjnego i kartograficznego, administracji geodezyjnej i kartograficznej, ewidencji gruntów i budynków lub rejestracji stanu cywilnego, sądy prowadzące Krajowy Rejestr Sądowy i księgi wieczyste, organy Inspekcji Ochrony Środowiska, organy Państwowej Straży Pożarnej, organy Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Komisja Nadzoru Finansowego, Państwowa Straż Rybacka, Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Prezes Głównego Urzędu Statystycznego i dyrektorzy urzędów statystycznych w zakresie prowadzonych przez nich krajowych rejestrów urzędowych, dyrektor Biura Informacyjnego Krajowego Rejestru Karnego, dyrektorzy jednostek organizacyjnych Służby Więziennej, Główny Inspektor Inspekcji Handlowej, Państwowa Straż Łowiecka.

Podmioty uprawnione przekazują z urzędu informacje kryminalne szefowi Centrum niezwłocznie po ich uzyskaniu, natomiast podmioty zobowiązane, niebędące podmiotami uprawnionymi, przekazują informacje kryminalne szefowi Centrum wyłącznie na jego zapytanie.

Zakres gromadzonych danych w Krajowym Centrum Informacji Kryminalnych został podzielony na pięć podstawowych zbiorów.

W pierwszym z nich gromadzone są informacje *o przestępstwach*, które zawierają dane o: dacie, miejscu i rodzaju popełnione przestępstwa; dane związane z identyfikacją sprawy, tj. znak sprawy, pod którym zostały zarejestrowane czynności lub postępowanie oraz informację o sposobie nawiązania kontaktu z tym organem lub jednostką organizacyjną. Ponadto zawarte są informacje o nazwie organu lub jednostki organizacyjnej prowadzącej czynności lub postępowanie.

Drugi zbiór obejmuje informacje *o osobach*, a rejestracji podlegają osoby, przeciwko którym prowadzone jest postępowanie karne, w tym w sprawach o przestępstwa skarbowe, lub w stosunku do których prowadzone są czynności operacyjno-rozpoznawcze. Rejestracji podlegają dane personalne (nazwisko, imiona, imiona i nazwiska poprzednie, imiona rodziców i nazwisko rodowe matki, data i miejsce urodzenia, miejsce zameldowania, miejsce pobytu), numer ewidencyjny PESEL lub obywatelstwo, płeć, pseudonim, cechy dokumentów tożsamości (numer, serię dokumentu, rodzaj dokumentu, datę jego wystawienia, nazwę organu wystawiającego dokument). Ponadto uwzględnia się numery identyfikacji: podatkowej NIP oraz REGON. W bazie również można dokonać rejestracji rysopisu osoby oraz informacji o przynależności danej osoby do grupy przestępczej.

Kolejny zbiór obejmuje dane *o przedmiotach*, które wykorzystywane są do popełnienia przestępstwa lub utraconych w związku z przestępstwem. Ewidencji podlegają wszelkie dane identyfikacyjne przedmiotu w postaci jego numeru indywidualnego, marki i typu przedmiotu.

Następny zbiór zawiera informacje *o przedsiębiorcach, spółkach cywilnych, fundacjach, stowarzyszeniach*, co do których zachodzi podejrzenie, że zostały wykorzystane w celu popełnienia przestępstwa, zgromadzone w rejestrach prowadzonych na podstawie odrębnych przepisów prawa. Rejestracji podlegają przede wszystkim dane identyfikacyjne określonego podmiotu gospodarczego, tj.: nazwa,

adres siedziby, adres prowadzenia działalności gospodarczej, numer REGON, numer KRS, numer ewidencji działalności gospodarczej, numer NIP.

Ostatni, piąty zbiór dotyczy rejestracji danych *o numerach rachunków bankowych lub rachunków papierów wartościowych*, co do których zachodzi uzasadnione podejrzenie, że zostały wykorzystane w celu popełnienia przestępstwa lub że zgromadzone są na nich środki pochodzące z przestępstwa. Do zbioru wprowadzane są informacje o nazwie rachunku, numerze rachunku oraz o nazwie banku lub biura maklerskiego.

Wszystkie wskazane wyżej zbiory zawierają przy każdej dokonanej rejestracji informacje związane ze znakiem sprawy, nazwą i siedzibą podmiotu rejestrującego oraz datą wprowadzenia i zakończenia rejestracji.

W 2007 roku stwierdzono zmniejszenie liczby rejestracji informacji kryminalnych w systemie Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych dokonanych przez podmioty uprawnione o 9,5% w porównaniu z 2006 rokiem. Powyższe zjawisko jest wynikiem ogólnego w skali kraju spadku przestępczości odnotowanego w 2007 roku, który ma bezpośredni związek z liczbą przekazywanych informacji kryminalnych do systemu Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych³⁷.

W 2007 roku odnotowano również spadek (o 10,7%) liczby zapytań skierowanych do systemu Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych, w celu uzyskania informacji kryminalnych przez podmioty uprawnione, w stosunku do 2006 roku, natomiast znacząco wzrosła liczba zleceń uzupełnienia informacji kryminalnych w zasobach podmiotów zobowiązanych (o 93,8%). Świadczy to o rosnącym zainteresowaniu wymianą informacji przez poszczególne podmioty uprawnione i zobowiązane oraz o wzroście roli Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych w pośredniczeniu (koordynacji) pomiędzy tymi podmiotami w wymianie informacji kryminalnych³⁸.

Należy jeszcze zauważyć, że wymiana informacji kryminalnych w ramach centrum jest prowadzona za pośrednictwem jego szefa i to szef Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych zadaje zapytania, nie ujawniając w czyim imieniu występuje.

Jak wskazano powyżej, przestępczość zorganizowana jest wieloaspektowym zjawiskiem podlegającym nie tylko powolnej ewolucji, lecz również wielokrotnie przybierającym formy nowatorskie dla zmieniających się warunków gospodarczych, politycznych i społecznych. W połowie lat dziewięćdziesiątych skończył się okres, w którym o zwalczaniu przestępczości zorganizowanej można było mówić wyłącznie poprzez pryzmat działania Policji. Owszem, formacja ta pozostała głównym podmiotem odpowiedzialnym za zwalczanie tego zjawiska we wszystkich jego aspektach, lecz z czasem zostały wyodrębnione (lub też zakres ich zadań został poszerzony) różnego rodzaju służby lub inne komórki organizacyjne w ramach poszczególnych resortów administracji rządowej, w zakresie właściwości, w których znalazło się zwalczanie lub przeciwdziałanie poszczególnych obszarów występowania zorganizowanych form współdziałania przestępczego.

³⁷ Ibidem.

³⁸ Ibidem.

Dawno skończył się okres, w którym bandyta, uciekając się do środków przymusu pośredniego lub bezpośredniego, dokonywał zaboru mienia należącego do ofiary. Od połowy lat dziewięćdziesiątych, kiedy przestępczość zorganizowana coraz silniej zaczęła przenikać obszar gospodarki, a z czasem polityki, oczywiście stało się, iż jedyną możliwą formą prewencji i zwalczania tego procederu jest właśnie międzyresortowe ujęcie, bazujące na specjalistycznej wiedzy odnoszącej się do poszczególnych obszarów działania państwa i życia społecznego.

W kontekście przemian zachodzących w zjawisku przestępczości zorganizowanej nie można również zapomnieć o czynnikach zewnętrznych. Z jednej strony Polska stała się obszarem penetracji międzynarodowych zorganizowanych grup przestępczych czy grup o charakterze etnicznym, przede wszystkim wywodzących się z wschodniej granicy (nie należy jednak również bagatelizować zachodnich grup przestępczych, coraz częściej zainteresowanych kontaktami z polskim światem przestępczym), z drugiej zaś strony Polska znalazła się na przecięciu kilku szlaków przestępczych, wykorzystywanych przez różnego rodzaju ugrupowania przestępcze zajmujące się między innymi przemytem narkotyków czy nielegalnych migrantów.

Jak zatem zwalczać przestępczość zorganizowaną? Obecnie w Polsce brak jest spójnej strategii zwalczania tego zjawiska, która stałaby się płaszczyzną współdziałania dla poszczególnych resortów i wyspecjalizowanych w ramach nich podmiotów posiadających instrumenty prawne oraz profesjonalnie przeszkoloną kadre. Podejmowane obecnie inicjatywy i ewentualne formy współdziałania mają charakter doraźny i wtórny wobec form działania zorganizowanych grup i związków przestępczych. Zwalczanie tej formy przestępczego procederu nie może pozostać jedynie odpowiedzią na działania ugrupowań przestępczych. Istnieje potrzeba systemowego i kompleksowego podejścia do obszaru przeciwdziałania przestępczości zorganizowanej. Ponadto niezbędne jest wykreowanie mechanizmów pozwalających na właściwą reakcję organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości wobec zmienności przedmiotowego zjawiska.

Wielopłaszczyznowego podejścia wymaga również między innymi sporządzanie szczegółowych analiz, na podstawie których mogą być wskazywane trendy zachodzące w przestępczości zorganizowanej oraz dokonywane prognozy umożliwiające inicjowanie nowych działań służących przeciwdziałaniu tej formie przestępczego procederu.

3.3. Współpraca z mediami

Wraz ze wzrostem nasycenia techniką, szybkość rozprzestrzeniania się informacji gwałtownie wzrasta. Kiedyś zdarzenie oglądali tylko naoczni świadkowie, a władza miała czas na przygotowanie komentarza i ewentualnie swojej wersji wydarzeń. Dzisiaj, kiedy praktycznie każdy obywatel może sam przekazywać obraz i informację, czas na komentarz został bardzo ograniczony, a trzymanie infor-

macji o wydarzeniu „pod kapeluszem” staje się praktycznie niemożliwe. Profesjonalnie przygotowana współpraca Policji ze środkami masowego przekazu wymierne wpływa na poprawę poczucia bezpieczeństwa społeczeństwa.

Trudno by dziś kogokolwiek przekonać, że Milicja Obywatelka cieszyła się poparciem społeczeństwa, a wśród najpoważniejszych zarzutów wymienia się jej upolitycznienie. Towarzyszy milicjantów cechowała „obywatelska i patriotyczna świadomość oraz wysoka socjalistyczna ideowość”³⁹ oraz „pełne oddanie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, wierność programowi Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej oraz ofiarność i sumiennosc w wykonywaniu zadań w służbie Narodu”⁴⁰. Zamiast służyć lokalnym społecznościom i poszczególnym mieszkańcom, milicjanci stali na straży władzy ludowej. Dodatkowo wydarzenia polityczne – protesty twórców i studentów w 1968 roku, strajki robotników na wybrzeżu w 1970 roku, kolejna fala strajków latem 1976 roku, tym razem w Radomiu, Płocku i Ursusie pod Warszawą, stan wojenny w 1981 roku i tragiczne wydarzenia w kopalni „Wujek” w Katowicach, w których Milicja odegrała niechlubną rolę, pogłębiły dysonans między Milicją a społeczeństwem. Mimo iż władze podjęły próbę spopularyzowania sylwetki milicjanta w narodzie, nigdy się to nie udało i do tej pory przeważają negatywne opinie o Milicji.

Milicja nie myślała jeszcze wtedy o tworzeniu własnego wizerunku, bo był on tworzony przez władze, podobnie zresztą jak i same media. Milicja Obywatelska zakończyła swoją działalność wraz ze zmianą ustrojową. Na mocy ustawy z 6 kwietnia 1990 roku o Policji⁴¹ przywrócono przedwojenną nazwę Policja oraz oznaczenia stopni i stanowisk policyjnych. Ważniejszy jest jednak fakt, że powrócono do idei, zakładającej przede wszystkim współpracę Policji ze społeczeństwem oraz jej apolityczność, co jest normą w państwach z ugruntowaną demokracją. Właśnie taki wizerunek jest promowany przez dzisiejszą Policję.

Rozpoczynając rozważania na temat współpracy Policji z mediami, warto zwrócić uwagę, że zarówno Policja jak i środki masowego przekazu koncentrują swoje działania na tych samych podmiotach: społeczeństwie i państwie, co wynika z poszczególnych uregulowań prawnych. Ustawa o Policji definiuje ją jako „formację służącą społeczeństwu i przeznaczoną do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego”⁴². Natomiast prawo prasowe w art. 10 określa, iż „zadaniem dziennikarza jest służba społeczeństwu i państwu”⁴³. Jest to o tyle ważne, że wbrew wrażeniu, jakie można czasem odnieść, śledząc relacje ze zdarzeń, w które zaangażowana jest Policja, dialog na linii Policja – media powinien opierać się na zasadzie spójnej współpracy, inaczej mówiąc – wspólnych działań na rzecz jak najlepszego wypełniania swoich zadań

³⁹ Ustawa z dnia 31 lipca 1985 r. o służbie funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa i Milicji Obywatelskiej Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz. U. z 1958 r. Nr 38, poz. 181.

⁴⁰ Ibidem.

⁴¹ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, op. cit.

⁴² Ibidem.

⁴³ Ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r., Prawo prasowe, Dz. U. z 1989 r. Nr 34, poz. 187, z późn. zm.

i misji, a nie na zasadach wyścigu o większe poparcie społeczeństwa. W tym miejscu ponownie należy wspomnieć niezwykle szybkie tempo rozwoju technicznego środków przekazu informacji oraz fakt, że media coraz częściej stają się interaktywne, co powoduje, że widz, słuchacz, czytelnik przestaje być tylko pasywnym odbiorcą komunikatu, ale sam może przekazywać informację. Pomysł ten został wykorzystany między innymi na portalu internetowym Onet.pl pod hasłem „Daj nam cynk”.

Współpracę Policji ze środkami masowego przekazu można rozpatrywać w kilku wymiarach. Poniżej zostały opisane trzy, jak się wydaje się najważniejsze z nich: współpraca z mediami jako pomoc w wypełnianiu ustawowych zadań, współpraca z mediami w ramach obowiązku przekazywania informacji o swojej działalności oraz tworzenie wizerunku Policji poprzez środki masowego przekazu.

Pierwszy wynika ze wspomnianej już ustawy o Policji i dotyczy ustawowych zadań formacji: „ochrony życia i zdrowia ludzi oraz mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra”⁴⁴ oraz „ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego (...)”⁴⁵. Policja podejmuje wiele działań przy współpracy z mediami, mających na celu wypełnianie wymienionych zadań. Często można usłyszeć komunikaty o zaginionych osobach, a na stronach internetowych Policji publikuje się portrety pamięciowe poszukiwanych przestępców. Szczególnie wyraźnie widać wspólne działania Policji i mediów przy realizacji zadania określonego w art. 1 ust. 2 pkt 3: „inicjowanie i organizowanie działań mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym (...)”⁴⁶. Wzmoczoną obecność Policji w mediach można zaobserwować w okresach ferii zimowych i wakacji, świąt i wydarzeń okolicznościowych. Pokazuje to, że Policja coraz lepiej wykorzystuje media do komunikacji ze społeczeństwem. Warto też wspomnieć, że komunikowanie się poprzez środki masowego przekazu jest elementem podejmowanych przez Policję akcji i operacji. W zarządzeniu nr 18 Komendanta Głównego Policji z dnia 28 listopada 2000 roku w sprawie metod i form wykonywania zadań Policji w przypadku zagrożenia życia i zdrowia ludzi lub ich mienia albo bezpieczeństwa i porządku publicznego, jednym z elementów prowadzonej akcji lub operacji jest „wyznaczenie policjanta uprawnionego do kontaktów ze środkami masowego przekazu”⁴⁷.

Jako drugi aspekt współpracy z mediami należy wymienić obowiązek Policji do przekazywania informacji o swojej działalności, wynikający z ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz umożliwienie prasie „wykonywania jej funkcji i zadań” (ustawa z dnia 26 stycznia 1984 roku – Prawo prasowe, z późn. zm.). Należy tu zwrócić uwagę na obligatoryjny charakter pracy ze środkami masowego

⁴⁴ Ibidem.

⁴⁵ Ibidem.

⁴⁶ Ibidem.

⁴⁷ Zarządzenie Komendanta Głównego Policji nr 18 z dnia 28 listopada 2000 r. w sprawie metod i form wykonywania zadań Policji w przypadku zagrożenia życia i zdrowia ludzi lub ich mienia albo bezpieczeństwa i porządku publicznego.

przekazu. Na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy o Policji, który mówi, że „Komendant Główny Policji określa metody i formy wykonywania zadań przez poszczególne służby policyjne”, zostało wydane zarządzenie nr 1204 Komendanta Głównego Policji w sprawie form i metod działalności prasowo-informacyjnej w Policji. Zarządzenie to dotyczy wszelkich kontaktów z mediami, czyli wynikających zarówno z obowiązku nałożonego przez ustawy, jak i dobrowolnej współpracy wspomagającej realizację zadań oraz działań podejmowanych ad hoc na miejscu zdarzenia. Dokument określa osoby uprawnione do prowadzenia działalności prasowo-informacyjnej oraz sposób działania rzeczników i oficerów prasowych. Wśród czynności należących do rzeczników prasowych wymienia się: informowanie mediów o podejmowanych działaniach, inicjatywach i przedsięwzięciach oraz problemach i zagadnieniach dotyczących funkcjonowania Policji, pomoc merytoryczną, odpowiadanie na krytykę prasową, udział w szkoleniach dotyczących tematyki informacyjnej, współuczestniczenie w kształtowaniu strategii informacyjnej oraz opiniowanie przedsięwzięć informacyjnych, publicystycznych i promocyjnych. Rzecznik prasowy Komendanta Głównego Policji dodatkowo może opiniować scenariusze przedsięwzięć artystycznych. Rozporządzenie dopuszcza możliwość kontaktu z mediami funkcjonariuszy innych niż rzecznicy i oficerowie prasowi, ale tylko w granicach swoich kompetencji. Na podstawie rozporządzenia, dowodzący działaniami policyjnymi udziela dziennikarzom zgody na całkowity lub ograniczony dostęp do miejsca wykonywania czynności. Dokument podkreśla również, że w określonych przypadkach Policja nie będzie mogła zapewnić bezpieczeństwa dziennikarzom i podejmują oni działania na własną odpowiedzialność⁴⁸.

Również zespoły prasowe poszczególnych komend wojewódzkich i powiatowych działają na podstawie odrębnych regulaminów, zgodnych z powyższym rozporządzeniem. Na stronie Komendy Wojewódzkiej Policji w Łodzi czytamy, że: „Zespół Prasowy jest koordynatorem i organizatorem kontaktów policjantów z przedstawicielami lokalnych, regionalnych i ogólnopolskich środków masowego przekazu”. Zespół między innymi informuje media o bieżących zdarzeniach kryminalnych, realizowanych zadaniach i planowanych przedsięwzięciach, reaguje na krytykę pracy Policji zgodnie z unormowaniami prawa prasowego, przedstawia mediom przykłady współpracy Policji ze społeczeństwem przyczyniające się do zwalczania i ograniczania zjawisk kryminogennych, prezentuje osiągnięcia komendy i podległych jednostek organizacyjnych oraz wdraża za pośrednictwem mediów prewencję kryminalną, zamieszcza w środkach masowego przekazu komunikaty jednostek Policji o zdarzeniach i poszukiwaniach osób, uczestniczy w pracach Sztabu Policji w przypadkach poważnych zagrożeń lub wydarzeń nadzwyczajnych, w celu opracowywania strategii dotyczącej zakresu i rodzaju udzielanych mediom informacji⁴⁹.

⁴⁸ Zarządzenie Komendanta Głównego Policji nr 1204 z dnia 12 listopada 2007 r. w sprawie form i metod działalności prasowo - informacyjnej w Policji, Dz. Urz. Komendy Głównej Policji z dnia 26 listopada 2007 r. Nr 21, poz. 155.

⁴⁹ Komenda Wojewódzka Policji w Łodzi, <http://www.lodzka.policja.gov.pl/kwp/content/view/63/129/> [dostęp: 1 lipca 2008].

Trzecim wymiarem wspólnych działań Policji i mediów jest wykorzystanie środków masowego przekazu do kształtowania wizerunku Policji. Policja skutecznie prowadzi działalność PR, co udowadniają coraz lepsze wyniki badań opinii publicznej. Według badania CBOS ze stycznia 2008 roku, aż 72% społeczeństwa pozytywnie ocenia działalność policjantów. Dla porównania jeszcze cztery lata temu podobne zdanie miała nieco ponad połowa respondentów⁵⁰. Takie pozytywne oceny są wynikiem szkolenia funkcjonariuszy realizowanego między innymi w Centrum Szkolenia Policji w Legionowie. Istniejący tu Zakład Komunikacji Społecznej prowadzi szkolenia z zakresu współpracy z mediami, przygotowania materiałów tekstowych i fotograficznych na potrzeby mediów i kreowania wizerunku. Szkolenia te przeznaczone są dla policjantów zajmujących kierownicze stanowiska. Wśród kadry dydaktycznej, składającej się z doświadczonych praktyków (między innymi przedstawiciele Urzędu Miasta i Starostwa Legionowskiego oraz lokalnych mediów), zajęcia prowadzone są również z psychologiem, który ma za zadanie pomóc przełamać negatywny stereotyp mediów⁵¹.

Warto tu przytoczyć sprawozdanie komendanta powiatowego Policji w Mińsku Mazowieckim dotyczące działalności Policji w powiecie w 2007 roku, jako przykład polityki medialnej prowadzonej przez Policję. Punkt 14 sprawozdania dotyczy działalności prasowo-informacyjnej, gdzie czytamy, że współpraca odbywała się z tygodnikami lokalnymi („Co słycać”, „Życie Mińska”, „Nasze Miasto”, „Nowy Dzwon”, „Tygodnik Siedlecki”, „Lokalna”), dziennikami ogólnopolskimi („Super Express”, „Fakt”, „Dziennik”, „Rzeczpospolita”, „Gazeta Wyborcza”, „Życie Warszawy”), portalami internetowymi (sulejówek.net, minskmaz.com), rozgłościami radiowymi („Katolickie Radio Podlasie”), stacjami telewizyjnymi i programami (TVP 2 – magazyn kryminalny 997, TVP 3 – Kurier Mazowiecki, TVN – Fakty, TVN Turbo, TVN 24, Polsat).

Należy zauważyć, że doceniona została współpraca z mediami jako platforma pozwalająca na „dotarcie do każdej grupy społecznej w celu przestrzegania przed przestępczością i nieprzewidzianymi zagrożeniami”⁵².

Innym przykładem jest realizowana w ramach Rządowego Programu Ograniczeń Przystępczości i Aspołecznych Zachowań „Razem Bezpieczniej” inicjatywa Komendy Powiatowej Policji w Ostródzie pod hasłem „Mój Dzielnicowy”. Wśród założeń wymienia się między innymi „kreowanie w społecznościach lokalnych pozytywnego wizerunku Policji oraz podejmowanych przez Policję działań na rzecz bezpieczeństwa i porządku publicznego”, rozpropagowanie wizerunku dzielnicowego oraz jego roli i zasadniczych zadań w zakresie kształtowania poczucia bezpieczeństwa mieszkańców rejonu”, „rozwijanie współpracy z podmiotami pozapolicyjnymi realizującymi zadania na rzecz bezpieczeństwa porządku publiczne-

⁵⁰ Centrum Badania Opinii Społecznej, *Opinie o działalności instytucji publicznych*, styczeń 2008.

⁵¹ Centrum Szkolenia Policji w Legionowie, http://www.csp.edu.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=28&Itemid=49 [dostęp: 2.07.2008].

⁵² Sprawozdanie Komendanta Powiatowego Policji w Mińsku Mazowieckim, *Analiza stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego w powiecie mińskim w 2007 r.*

go". Obok samorządów lokalnych, spółdzielni mieszkaniowych i administracyjnych organów osiedlowych, zakłada się współpracę z lokalnymi środkami masowego przekazu. Te ostatnie mają być wykorzystane między innymi do prezentacji sylwetek dzielnicowych⁵³.

Jednak obserwując działania Policji podjęte w kwestii poprawy (kreowania) swojego wizerunku, można odnieść wrażenie, że owszem media mogą już liczyć na świetnie wyszkolonych oficerów prasowych, jednak gdyby o opinię czy nawet krótki komentarz poprosić funkcjonariusza, który na co dzień nie ma do czynienia z prasą, otrzymany materiał mógłby nie nadawać się do publikacji. Potwierdzeniem tej tezy jest raport z badania oceny wizerunku Policji przez dziennikarzy, przeprowadzony w listopadzie 2005 roku. Według oceny jednej czwartej badanych dziennikarzy, funkcjonariusze Policji są słabo przygotowani do udzielania wyjaśnień środkom masowego przekazu, a kontakt z policjantami oceniono średnio na 2,76 w pięciostopniowej skali. Jako główne problemy dziennikarze uznali brak uprzejmości, brak innych niż rzecznik funkcjonariuszy, mogących udzielić wyjaśnień, brak podstawowego przygotowania do pracy z mediami na miejscu zdarzenia⁵⁴.

Transformacja, jaka zaszła w Policji w latach dziewięćdziesiątych oraz rozwój techniki i coraz szybsze tempo wymiany informacji, wpłynęły na zmianę warunków pracy policjantów. Obraz Policji zależy nie tylko od konkretnych wyników pracy, ale coraz częściej od sposobu przedstawienia ich społeczeństwu. Od funkcjonariuszy wymaga się nie tylko pełnienia funkcji stróża bezpieczeństwa obywateli i ich mienia, ale również umiejętności komunikowania się ze społeczeństwem zarówno bezpośrednio, jak i za pomocą środków masowego przekazu. Policja podjęła to wyzwanie, coraz lepiej przygotowując funkcjonariuszy do wypełniania nowych obowiązków oraz dzięki prowadzeniu szeroko zakrojonej polityki informacyjnej. Bardzo dobrym elementem tej polityki jest fakt, że współpraca z mediami i komunikowanie się ze społeczeństwem zaczyna się już na szczeblu lokalnym. Powoduje to, że ludzie mają coraz większe zaufanie do Policji i nie pozostają bierni na jej apele. Takie wspólne wysiłki pozwalają na podniesienie poziomu bezpieczeństwa.

Z drugiej jednak strony, należałoby zwrócić uwagę, aby z funkcjonariuszy nie tworzyć kolejnych gwiazd show biznesu i pamiętać o podstawowej funkcji Policji, jaką jest służba społeczeństwu i ochrona bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymywanie bezpieczeństwa i porządku publicznego⁵⁵.

Analiza dostępnego materiału dowodzi, że współpraca Policji z mediami jest ciągle tematem nowym, wymagającym dalszego rozwoju. Zarysowujące się tendencje oraz wyniki badań sondażowych wskazujące na coraz większe poparcie ludzi dla działań Policji, świadczy o właściwym kierunku działań.

⁵³ Komenda Powiatowa Policji w Ostródzie, [dostęp: 1.07.2008].
http://www.dzialdowo.policja.gov.pl/kpp_ostroda/ondez.php?&id_category=471.

⁵⁴ Komenda Główna Policji, *Raport z badania oceny wizerunku Policji przez dziennikarzy*, Warszawa 2005, za: A. Hytrek, M. Kacprzyńska, *Słowa nabite na pistolety*, „Kwartalnik Policyjny” nr 2/2007.

⁵⁵ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, op. cit.

4. Międzynarodowa współpraca Policji

Procesy globalizacji wywierające w coraz większym stopniu wpływ na oblicze współczesnego świata, obok licznych korzyści dla państw i społeczeństw, niosą ze sobą również szereg zagrożeń, wśród których do najpoważniejszych należy rozwój przestępczości transgranicznej oraz międzynarodowego terroryzmu. Zjawisko to stanowi poważne wyzwanie dla służb porządku publicznego, zwłaszcza ze względu na dynamicznie zmieniający się charakter i kierunki zagrożenia. Skuteczne przeciwdziałanie tego rodzaju zagrożeniom wymaga nie tylko tworzenia nowych narzędzi (np. technologii czy rozwiązań prawnych) oraz podnoszenia kwalifikacji pracowników, ale także rodzi konieczność stałego rozwijania współpracy między policjami różnych państw.

W rozwijaniu współpracy międzypolicyjnej czynny udział bierze również polska Policja. Ramy dla tej kooperacji tworzą zarówno porozumienia bilateralne, jak i powiązania wielostronne, wśród których kluczowe znaczenie ma udział naszego kraju w Unii Europejskiej i związana z tym współpraca w ramach Europolu. Drugim forum wielostronnym – istniejącym znacznie zresztą dłużej, w którym Polska bierze czynny udział – jest Interpol.

4.1. Współpraca w ramach Interpolu

Początki Interpolu, czyli Międzynarodowej Organizacji Policji Kryminalnej, sięgają lat dwudziestych ubiegłego stulecia. Powstała ona, początkowo jako Międzynarodowa Komisja Policji Kryminalnej (*International Criminal Police Commission*), w 1923 roku w Wiedniu na kongresie policyjnym, w którym uczestniczyli przedstawiciele wszystkich kontynentów z wyjątkiem Australii¹.

Rozwojowi Komisji przeszkodził wybuch II wojny światowej. Już po zajęciu Austrii w 1938 roku w znacznym stopniu osłabła międzynarodowa współpraca w dziedzinie zwalczania przestępczości, natomiast po wybuchu wojny praktycznie przestała ona funkcjonować. W czerwcu 1946 roku z inicjatywy rządu belgijskiego odbyło się spotkanie przedstawicieli 17 państw, w celu reaktywowania działalności Międzynarodowej Komisji Policji Kryminalnej, wobec której zaczęto w tym czasie używać określenia Interpol. Formalna zmiana nazwy na Międzynarodową Organi-

¹ Utworzenie Komisji poprzedziły trwające wiele lat dyskusje i próby przyjmowania rozwiązań częściowych (np. dotyczących niektórych rodzajów działalności przestępczej, jak choćby zwalczania handlu żywym towarem). Zob. B. Hołyst, *W poszukiwaniu modelu integracji policji państw Europy*, „Przegląd Policyjny” 1995, nr 1–2, s. 5–6.

zacje Policji Kryminalnej (*International Criminal Police Organization*) nastąpiła w 1956 roku². W kolejnych latach jej siedziba została przeniesiona z Paryża (tam mieściła się od czasu reaktywacji działalności po II wojnie światowej) do Saint-Cloud, a następnie do Lyonu.

Obecnie Interpol liczy 188 państw członkowskich i jest największą oraz najbardziej znaną na świecie międzynarodową organizacją policyjną³. Stanowi dla służb poszczególnych krajów istotne wsparcie w sferze zwalczania przestępczości międzynarodowej, a zarazem jest ważnym forum międzynarodowej współpracy policyjnej, zwłaszcza w przypadku państw nienależących do Unii Europejskiej. Podkreślić należy, że aż do połowy lat siedemdziesiątych organizacja była jedną z nielicznych forów współpracy Policji – poza nią odbywała się ona również na podstawie umów międzynarodowych⁴.

Międzynarodowa Organizacja Policji Kryminalnej działa na podstawie statutu przyjętego w 1956 roku, jak również aktów niższej rangi, do których należą: Regulamin ogólny, Standardy pracy Krajowych Biur Interpolu i Regulamin finansowy. Istotne znaczenie dla funkcjonowania organizacji mają także rezolucje Zgromadzenia Ogólnego Interpolu, akty stanowione przez Organizację Narodów Zjednoczonych, a także konwencje i porozumienia międzynarodowe wskazujące Interpol jako podmiot współdziałania.

W skład struktury *International Criminal Police Organization* wchodzi:

1. *Zgromadzenie Ogólne*, które jest głównym ciałem decyzyjnym. W sesjach odbywających się corocznie w jednym z państw członkowskich biorą udział wysocy rangą przedstawiciele organów ścigania państw członkowskich. Zadania Zgromadzenia Ogólnego obejmują między innymi:

- określanie zasad działania organizacji,
- rozpatrywanie i zatwierdzanie programu pracy na rok następny,
- określanie polityki finansowej,
- przyjmowanie rezolucji oraz wydawanie rekomendacji dla krajów członkowskich,
- wybory członków władz Organizacji.

2. *Komitet Wykonawczy* (w składzie: prezydent, trzech zastępców oraz dziewięciu delegatów), będący organem wykonawczym Międzynarodowej Organizacji Policji Kryminalnej. Sprawuje nadzór nad realizacją postanowień Zgromadzenia Ogólnego oraz nad działalnością Sekretarza Generalnego oraz przygotowuje obrady Zgromadzenia Ogólnego. Kadencja prezydenta trwa cztery, pozostałych członków Komitetu Wykonawczego – trzy lata.

3. *Sekretariat Generalny* – organ administracyjno-techniczny odpowiadający za bieżące sprawne funkcjonowanie Międzynarodowej Organizacji Policji Krymi-

² Ibidem, s. 7.

³ Za stronę www Interpolu: <http://www.interpol.int> [dostęp: 24.10.2009].

⁴ A. Koweszko, *Międzynarodowa współpraca policyjna. Zasady i systemy wymiany informacji oraz koordynacji działań*, [w:] *Europejska współpraca policyjna*, red. W. Czapliński, Wydawnictwo Centrum Szkolenia Policji, Warszawa – Legionowo 1999, s. 62.

nalnej. Na czele Sekretariatu Generalnego stoi Sekretarz Generalny, wybierany na pięcioletnią kadencję przez Zgromadzenie Ogólne na wniosek Komitetu Wykonawczego. Sekretarz Generalny nadzoruje działalność Sekretariatu, zarządza finansami, powołuje stałe komórki organizacyjne oraz kieruje ich pracą zgodnie z wytycznymi Komitetu Wykonawczego i Zgromadzenia Ogólnego. Obecnie funkcję tę sprawuje Amerykanin Ronald K. Noble.

4. *Krajowe Biura Interpolu (National Central Bureaus)* funkcjonujące we wszystkich państwach członkowskich. Do ich zadań należy wymiana informacji kryminalnych z innymi biurami Interpolu i wynikająca z tego realizacja przesyłanych zleceń oraz kontakt z centralą Międzynarodowej Organizacji Policji Kryminalnej. Biura reprezentują swój kraj na forum organizacji oraz są przedstawicielami Interpolu w swoim kraju. Krajowe Biura Interpolu funkcjonują według jednolitych standardów ustalonych określanych przez Zgromadzenie Ogólne (w szczególności: zapewnienie 24-godzinnej służby dyżurnej w celu utrzymania stałej łączności i swobodnej wymiany informacji). Wymiana informacji odbywa się w czterech językach: angielskim, arabskim, francuskim i hiszpańskim.

5. *Doradcy*, pełniący funkcję konsultantów w określonych sprawach. Wybie-rani są przez Komitet Wykonawczy na trzy lata spośród ekspertów w danej dziedzinie, zgodnie z potrzebami Interpolu.

Interpol swe wysiłki koncentruje na sześciu podstawowych obszarach. Pierwszym z nich jest zwalczanie terroryzmu i zapewnienie bezpieczeństwa publicznego, kolejnym zwalczanie handlu ludźmi i seksualnego wykorzystywania dzieci. Trzecim jest zwalczanie przestępczości finansowej i high-tech. Na czwarty obszar składa się zwalczanie przestępczości zorganizowanej i narkotykowej. Piątym jest wspieranie krajowych policji w poszukiwaniu osób. Ostatnim, szóstym obszarem jest zwalczanie korupcji.

Kluczowe znaczenie dla sprawnej realizacji zadań ma system łączności użytkowany przez Interpol, który umożliwia stałą, szybką oraz bezpieczną wymianę informacji między poszczególnymi biurami. Instrumentem służącym ściganiu sprawców służą listy gończe (tzw. *notices*) publikowane przez Sekretariat Generalny na wniosek państw członkowskich. Obecnie Sekretariat Generalny publikuje sześć rodzajów listów gończych zależnych od celu poszukiwań:

- poszukiwanie w celu aresztowania i ekstradycji (*Red Notice*),
- poszukiwanie osób zaginionych (*Yellow Notice*),
- poszukiwanie w celu ustalenia miejsca pobytu (*Blue Notice*),
- ustalenie tożsamości niezidentyfikowanych zwłok (*Black Notice*),
- ostrzeżenie o osobach, które popełniły przestępstwa i istnieje duże prawdopodobieństwo, że mogą popełnić takie same przestępstwa na terenie innego kraju (*Green Notice*),
- informacje o osobach, które mogą posiadać ukrytą broń, materiały wybuchowe oraz inne niebezpieczne przedmioty (*Orange Notice*).

Duże znaczenie w walce ze zorganizowaną przestępczością mają bazy danych Interpolu, w których gromadzone są informacje między innymi o utraconych i skradzionych dokumentach, pojazdach oraz dziełach sztuki⁵.

Dla zwiększenia efektywności realizowanych zadań Interpol współpracuje z innymi strukturami międzynarodowymi, między innymi z Europejskim Urzędem Policji. Podstawę współpracy z Europolem stanowi umowa o wzajemnej współpracy, podpisana 5 listopada 2001 roku. W styczniu 2004 roku Biuro Łącznikowe Europolu w Sekretariacie Generalnym Interpolu zostało przyłączone do systemu łączności Interpolu.

Polska Policja jest obecna w międzynarodowych strukturach policyjnych od 1923 roku, kiedy to jej przedstawiciele wzięli udział w kongresie założycielskim Międzynarodowej Komisji Policji Kryminalnych. W 1952 roku wskutek uwarunkowań politycznych strona polska zerwała wszelkie kontakty z Interpolem. Dopiero po upadku bloku wschodniego i rozpoczęciu transformacji ustrojowej nasz kraj po raz drugi został przyjęty w poczet członków Interpolu, co nastąpiło podczas sesji Zgromadzenia Ogólnego Interpolu w Ottawie w 1990 roku.

Możliwości, jakie stwarza członkostwo w tej organizacji, są wykorzystywane przez Polskę w coraz większym stopniu. Polska Policja korzysta między innymi z nowoczesnego systemu ASF (*Automated Search Facility*), obejmującego dane policyjne dotyczące skradzionych pojazdów mechanicznych i dzieł sztuki. Usprawnia się mechanizmy koordynacyjne. Corocznie wielu funkcjonariuszy służb porządku publicznego w Polsce, w tym policjantów, uczestniczy w różnych konferencjach, sympozjach i szkoleniach. Przykładem mogą być odbywające się co dwa lata konferencje dyrektorów college'ów policyjnych (Polska w 1992 i 1996 roku przedstawiła między innymi koncepcję nowoczesnej i międzyagencyjnej edukacji na rzecz porządku prawnego). Wysoką ocenę Interpolu uzyskują polskie prace nad systemem analizy kryminalnej. Istotnym aspektem współpracy jest również bieżąca wymiana informacji. Liczba zleceń realizowanych przez Krajowe Biuro Interpolu w Warszawie kształtuje się na poziomie kilkudziesięciu tysięcy rocznie.

Od 1993 roku Polska jest reprezentowana w Sekretariacie Generalnym organizacji w Lyonie przez oficera łącznikowego. Przedstawiciele Rzeczypospolitej Polskiej zasiadali również w Komitecie Europejskim, a od jesieni 1997 roku w Komitecie Wykonawczym organizacji. Strona polska ma swój udział także w pracach nad unowocześnieniem konstytucji oraz doprecyzowaniem charakteru prawnego organizacji.

Polskie Krajowe Biuro Interpolu jest umiejscowione w strukturze Komendy Głównej Policji, a obecnie zadania te realizuje Biuro Międzynarodowej Współpracy Policji⁶.

⁵ Zob. www.interpol.int oraz www.policja.pl/portal/pol/94/2620/INTERPOL.html.

⁶ Zob. Zarządzenie nr 372 Komendanta Głównego Policji z dnia 14 kwietnia 2008 r. w sprawie regulaminu Komendy Głównej Policji, Dz. Urz. Komendy Głównej Policji Nr 8, poz. 47. Do niedawna zadania te pozostawały w zakresie kompetencji Biura Wywiadu Kryminalnego Komendy Głównej Policji.

4.2. Współpraca w ramach Unii Europejskiej

Początki współpracy policyjnej w ramach Wspólnot Europejskich sięgają połowy lat siedemdziesiątych XX wieku. Punktem wyjścia było spotkanie ministrów sprawiedliwości i spraw wewnętrznych w Rzymie w 1975 roku, w trakcie którego postanowiono powołać forum przeciwko międzynarodowemu terroryzmowi w ramach europejskiej współpracy politycznej. Rezultatem spotkania było powołanie nieformalnej grupy TREVI⁷, w ramach której prace odbywały się w kilku grupach roboczych⁸. W 1988 roku utworzono TREVI 1992, zlecając jej badanie konsekwencji zniesienia granic wewnętrznych we Wspólnocie Europejskiej. Ta ostatnia grupa robocza zajęła się także nadzorowaniem działalności Grupy ad hoc ds. Europolu, która odpowiadała bezpośrednio przed wyższymi urzędnikami. We wrześniu 1992 roku utworzono Grupę ad hoc ds. przestępczości zorganizowanej, zajmującą się działalnością grup przestępczych i ich rosnącym wpływem w innych państwach Europy oraz rozprzestrzeniającą się przestępczością zorganizowaną z Europy Wschodniej⁹. Spotkania przedstawicieli rządów państw członkowskich w ramach TREVI nigdy nie zostały usankcjonowane w sposób formalny, a sama grupa działała do wejścia w życie Traktatu z Maastricht, czyli do 1 listopada 1993 roku¹⁰.

Właśnie Traktat o Unii Europejskiej (TUE), podpisany w Maastricht 7 lutego 1992 roku, otworzył nowy etap integracji europejskiej. Obejmował on współpracę w zakresie wymiaru sprawiedliwości oraz spraw wewnętrznych (WSiSW), która stała się tzw. III filarem Wspólnoty. Podobnie jak II filar Unii Europejskiej (Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa), opierał się na formule międzyrządowej (a zatem posługiwał się formami charakterystycznymi dla prawa międzynarodowego, a nie wspólnotowego jak I filar, czyli kwestie związane z szeroko rozumianą unią gospodarczą), wykorzystując doświadczenia sięgające początku lat siedemdziesiątych, dotyczące zwalczania terroryzmu, przemytu narkotyków, przestępczości zorganizowanej oraz nieletniej imigracji¹¹. Stworzony po wejściu Traktatu o Unii Europejskiej schemat organizacyjny przejmował rozwiązania funkcjonujące od kilku lat, przede wszystkim w ramach Grupy TREVI, jednocześnie podporządkowując je decyzjom naczelnych instytucji III filaru.

Niebawem po przyjęciu rozwiązań z Maastricht rozpoczęły się prace merytoryczne nad reformą III filara. Były one prowadzone głównie na forum Konferencji

⁷ Jest to akronim od słów: *Terrorisme, Radicalisme, Extremisme, Violence International*. Zob. szerzej: A. Koweszko, *Międzynarodowa współpraca policyjna [w:] Polska policja na drodze do Unii Europejskiej*, red. B. Góralczyk, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2000, s. 192.

⁸ Szerzej: *Układ z Schengen – współpraca policji i organów sprawiedliwości po Maastricht*, 9–10 maja 1996 r., Instytut Europejski, Łódź, 1996.

⁹ Ibidem.

¹⁰ *Walka z terroryzmem w świetle prawa międzynarodowego*, red. K. Lankosza, Wydawnictwo STO Bielsko-Biała 2004.

¹¹ A. Gruszczak, *Unia Europejska wobec przestępczości*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2002, s. 11.

Międzyrządowej zakończonej w czerwcu 1997 roku przyjęciem Traktatu Amsterdamskiego. W trakcie negocjacji szczególną inicjatywę wykazywała delegacja Holandii, opowiadająca się za daleko idącym uwspólnotowaniem problematyki należącej do III filaru. Największe znaczenie, w świetle decyzji podjętych w Amsterdamie, miało wprowadzenie dorobku prawnego Schengen do systemu prawa Unii Europejskiej, a także wzmocnienie kompetencji samej Unii Europejskiej w dziedzinie polityki wizowej, migracyjnej i azylowej (w III filarze pozostała jedynie materia związana ściśle ze współpracą policyjną i sądową w sprawach karnych). Równocześnie dokonano pewnych zmian strukturalno-organizacyjnych, tworząc trzy podstawowe „piony” współpracy. Pierwszym z nich była współpraca policyjna i celna w sprawach karnych, drugim – współpraca sądowa w sprawach karnych; trzecim – współpraca w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej.

Nowością było stworzenie pionu dotyczącego przestępczości zorganizowanej, którego pracami kierowała Multidyscyplinarna Grupa Robocza ds. Przestępczości Zorganizowanej (MDG), utworzona w lipcu 1997 roku w celu ułatwienia realizacji przyjętego w kwietniu 1997 roku planu działania w walce z przestępczością zorganizowaną oraz powiązania tego zadania z innymi sposobami przeciwdziałania przestępczości w ramach Unii Europejskiej. W pionie dotyczącym walki z przestępczością zorganizowaną znalazła się także Europejska Sieć Sądowa (ESS), uruchomiona we wrześniu 1998 roku w celu ułatwienia współpracy sądowej, dostarczania praktycznych i prawnych informacji o wzajemnej pomocy prawnej oraz poprawy koordynowania współpracy pomiędzy państwami członkowskimi. Ponadto do omawianego pionu włączono Grupę Ekspertów zajmujących się realizacją Paktu Przedakcesyjnego w sprawie zwalczania przestępczości zorganizowanej, zawartego w maju 1998 roku pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej oraz krajami prowadzącymi negocjacje w sprawie członkostwa w Unii¹², w tym także Polską.

W październiku 1999 roku w fińskim mieście Tampere odbyło się spotkanie Rady Europejskiej poświęcone problematyce obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w Unii Europejskiej. Głównym przesłaniem spotkania było zadeklarowanie przez szefów państw i rządów gotowości realizacji postanowień Traktatu Amsterdamskiego. Ważnym wnioskiem poczynionym w trakcie Konferencji Międzyrządowej, obecnym w Traktacie Amsterdamskim i potwierdzonym przez Radę Europy w Tampere, było dostrzeżenie skutków rozprzestrzeniania zagrożeń bezpieczeństwa i ładu publicznego na całym obszarze Unii Europejskiej¹³. Podjęto decyzję polityczną dotyczącą konieczności powołania Grupy Zadaniowej Szefów Policji (co nastąpiło w 2000 roku) oraz Europejskiego Kolegium Policji (CEPOL-u, które zainaugurowało działalność w 2001 roku)¹⁴. Jednocześnie sformułowano propozycję dotyczącą powołania Europejskiego Zespołu Współpracy

¹² Ibidem, s. 26.

¹³ Ibidem, s. 32–33.

¹⁴ F. Jasiński, *Ewolucja współpracy policyjnej w ramach Unii Europejskiej* „Gazeta Policyjna” 11/2004.

Sądowej, czyli Eurojustu – w celu walki z międzynarodową przestępczością zorganizowaną¹⁵. Przepis dotyczący utworzenia tej jednostki znalazł się w Traktacie z Nicei, podpisanym podczas posiedzenia Rady Europejskiej w grudniu 2000 roku¹⁶. Główne cele Eurojustu obejmują stymulowanie i poprawę współpracy państw, koordynację działań i ułatwienie udzielania pomocy prawnej oraz realizowanie wniosków o ekstradycję¹⁷.

W samej idei powołania i funkcjonowania Eurojustu w sieci instytucji i organów unijnych zaangażowanych w walkę z przestępczością zorganizowaną można wyróżnić dwie wiodące orientacje: policyjną i sądową. W kontekście współpracy policyjnej Eurojust – wedle zmysłów swych projektodawców – winien być jednostką o podobnym charakterze, co Europol, w dodatku ma działać równoległe do Europolu w zakresie przestępczości transgranicznej i zorganizowanej w Unii Europejskiej¹⁸.

Bodźcem do wzmożenia aktywności w ramach III filaru był atak terrorystyczny z 11 września 2001 roku. Skutkowało on przyjęciem w ramach III filaru dwóch aktów prawnych o bardzo dużym znaczeniu: Decyzji Ramowej o zwalczaniu terroryzmu oraz Decyzji Ramowej w sprawie Europejskiego Nakazu Aresztowania (ENA) oraz procedur przekazania osób zatrzymanych między państwami członkowskimi¹⁹.

Europejski Nakaz Aresztowania zgodnie z postanowieniami Decyzji Ramowej z dnia 13 czerwca 2002 roku nakłada na państwa obowiązek wzajemnego uznawania przez ich organy sądownicze nakazów aresztowania i ich wykonywania. Adresat ma także, w myśl postanowień decyzji, obowiązek aresztowania i wydania osoby dla celów przeprowadzenia postępowania sądowego albo wyegzekwowania nakazu sądowego lub nakazu zatrzymania. Ponadto ENA nakłada na państwa obowiązek uznawania nakazu aresztowania wydanego w celu ścigania przestępstw, o ile są one czynami karalnymi w myśl prawa wystawiającego nakaz oraz jeśli w myśl tego prawa zabronione są nakazem sądowym, bądź nakazem zatrzymania na okres trzech lat, przy czym nie stosuje się do nich zasady podwójnej przestępczości czynu (udział w organizacji przestępczej).

Polska i pozostałe państwa przystępujące do Unii Europejskiej zobowiązały się honorować Europejski Nakaz Aresztowania od pierwszego dnia członkostwa – 1 maja 2004 roku. Ideą porozumienia była uproszczona i skrócona procedura wydawania sobie nawzajem osób oskarżonych o ciężkie przestępstwa. Uwzględnione wspólnie w grudniu 2001 roku jednolite reguły w tej dziedzinie zobowiązały pań-

¹⁵ A. Gruszczak, *Unia Europejska wobec przestępczości*, op. cit., s. 111.

¹⁶ Ibidem, s. 33. Eurojust został utworzony na podstawie Decyzji Rady z dnia 28 lutego 2002 r., *Council Decision of 28 February 2002 setting up Eurojust with a view to reinforcing the fight against Serious Crime*. Zob. K. Liedel, P. Piasecka, *Współpraca międzynarodowa w zwalczaniu terroryzmu*, Wydawnictwo Oficyna Wydawniczo-Poligraficzna „Adam”, Warszawa 2004, s. 119.

¹⁷ K. Liedel, P. Piasecka, *Współpraca międzynarodowa...*, s. 119.

¹⁸ A. Gruszczak, *Unia Europejska wobec przestępczości*, op. cit., s. 120.

¹⁹ *Wprowadzenie do prawa wspólnot europejskich (Unii Europejskiej)*, red. A. Wróbel, Zakamycze, Kraków 2002, s. 638.

stwa członkowskie do niemal automatycznego wydawania takich osób, w tym własnych obywateli, na podstawie decyzji podjętej przez uprawnione władze (przede wszystkim sądownicze) innego państwa Unii Europejskiej. Podstawowa zmiana, która nastąpiła po wprowadzeniu Europejskiego Nakazu Aresztowania, polega na tym, że każde państwo ma w zasadzie obowiązek automatycznego uznania – w terminie do trzech miesięcy – takiego nakazu wydanego przez uprawnione władze innego państwa²⁰. Jest on jednym z ważniejszych instrumentów w sferze prawa karnego służących walce z najgroźniejszą przestępczością. Ze względu na stwierdzoną przez Trybunał Konstytucyjny niezgodność tego rozwiązania z ustawą zasadniczą²¹ konieczna była nowelizacja art. 55 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, co zostało dokonane ustawą przyjętą 8 września 2006 roku²².

Polska, ubiegając się o członkostwo w strukturach europejskich, dość wcześnie podjęła działania mające na celu rozwijanie współpracy z Unią w dziedzinie spraw wewnętrznych. Punktem wyjścia było przygotowanie polskiego stanowiska w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Zostało ono zaprezentowane na konferencji ministerialnej krajów Unii Europejskiej i państw stowarzyszonych w marcu 1996 roku. W dokumencie tym Polska postulowała między innymi usprawnienie przepływu informacji i udostępnienie krajom stowarzyszonym wykazu aktów prawnych składających się na *acquis* (dorobek prawny) III filaru.

Dla oceny perspektyw i możliwości współpracy Unii Europejskiej z krajami stowarzyszonymi w dziedzinie III filaru, Rada Unii Europejskiej zdecydowała o wysłaniu specjalnego eksperta Anthony'ego Langdona, który latem i jesienią 1996 roku odbył wiele podróży studyjnych do wszystkich krajów stowarzyszonych. Ich efektem było opracowanie raportu, będącego próbą usystematyzowanego opisu dorobku prawnego (*acquis*) w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Raport zawierał też zawierał listę priorytetów, do których należały: usprawnienie mechanizmów kontroli granic i zwalczania nielegalnej imigracji, polityka azylowa, zwalczanie narkotyków, szkolenie i pomoc techniczna dla policji. Lista posłużyła Komisji Europejskiej jako swoisty przewodnik ułatwiający wybór programów do realizacji, w zależności od potrzeb poszczególnych krajów. Sam Langdon zwrócił ponadto uwagę, że niektóre dziedziny współpracy, np. pomoc techniczna (wyposażenie), powinny być wspierane głównie przez istniejące programy dwustronne, ponieważ zaangażowane w nie kraje są bezpośrednio zainteresowane i lepiej zorientowane w realiach i potrzebach krajów stowarzyszonych niż eksperci z Komisji²³.

²⁰ K. Liedel, P. Piasecka, *Współpraca międzynarodowa...*, op. cit., s. 116–118.

²¹ J. Koroner, A. Łukaszewicz, *Europejski Nakaz wbrew Konstytucji*, „Rzeczpospolita” 2005/99 – „Mimo tego już w ciągu 8 miesięcy obowiązywania Europejskiego Nakazu Aresztowania, polscy prokuratorzy skierowali do sądów 486 wniosków o wydanie Europejskiego Nakazu Aresztowania, a samych nakazów wydano 379”.

²² Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. Nr 200, poz. 1471.

²³ *Polskie służby policyjne w drodze do Europy*, red. W. Pływaczewski, A. Misiuk, op. cit., s. 97–98.

28 maja 1998 roku w Brukseli ministrowie sprawiedliwości i ministrowie spraw wewnętrznych państw należących do Unii Europejskiej oraz państw Europy Środkowej, Wschodniej i Cypru przyjęli Pakt na rzecz Zwalczenia Przeszeczności Zorganizowanej. Był on rezultatem Planu działania Unii Europejskiej w celu zwalczenia przeszeczności zorganizowanej, przyjętego przez Radę Europejską w Amsterdamie w czerwcu 1997 roku. Pakt otwierał drogę i nadawał kierunki konkretnej współpracy międzynarodowej w walce z tym zjawiskiem. Podkreślić należy znaczny wkład i aktywny udział Polski w pracach nad projektem paktu zaakceptowanego następnie przez Komitet Stałych Przedstawicieli w wersji zaprezentowanej przez prezydencję brytyjską²⁴.

Dokument zawierał piętnaście zasad regulujących formy i środki współpracy w zakresie zwalczenia przejawów przeszeczności zorganizowanej oraz innych form najcięższych przeszeczstw. Uwzględnił on w swoich postanowieniach współpracę w zakresie rozwoju i skutecznego działania organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości odpowiedzialnych za walkę z przeszecznością zorganizowaną (centralne organy odpowiedzialne za koordynację walki z przeszecznością zorganizowaną). Istotnym zadaniem przewidzianym w postanowieniach tego dokumentu jest ustanowienie punktów kontaktowych organów centralnych odpowiedzialnych za przepływ i wymianę informacji oraz krajowych zespołów międzyresortowych przy funkcjonowaniu Europejskiej Sieci Sądowej (*European Judicial Network*). Najważniejsza, jak się wydaje, jest zaś sprawa wzajemnej pomocy w śledztwach i operacjach prowadzonych przeciwko zorganizowanej przeszeczności.

Okres 1998–2000 stanowił przejście z etapu wielostronnych konsultacji i uzgodnień w dziedzinie III filaru pomiędzy rządem polskim a Unią Europejską do praktycznych działań dostosowawczych. W lipcu 1997 roku Komisja Europejska zaproponowała Radzie Unii rozpoczęcie negocjacji w sprawie członkostwa niektórych krajów Europy Środkowo-Wschodniej. W celu zaktywizowania tych państw w działaniach dostosowawczych przewidziano realizację programu „Agenda 2000” oraz opracowanie strategii przedczłonkowskiej. Podstawą tych przedsięwzięć była zasada połączenia różnych form wsparcia dla tych krajów przez Unię oraz oparcia współpracy na precyzyjnie zdefiniowanych projektach.

Na tej podstawie Rada Unii Europejskiej, na spotkaniu w Luksemburgu, przyjęła program Partnerstwa dla członkostwa jako swoistą strategię przedakcesyjną, która stanowiła nowy instrument wzmocnienia pomocy krajom aspirującym do Unii. W strategii znalazły się trzy priorytety z zakresu III filaru, a pierwszym z nich było opracowanie zintegrowanego systemu zarządzania granicami, kolejnym zintensyfikowanie walki z przeszecznością zorganizowaną, a ostatnim przeciwdziałanie korupcji.

W latach 1999–2000 podjęto również intensywne prace organizacyjne w polskiej Policji, mające na celu rozbudowę zaplecza kadrowego i technicznego, umożliwiającego szybkie przejście przez Biuro Interpolu w Komendzie Głównej Policji

²⁴ Z. Rau, *Przeszeczność zorganizowana w Polsce i jej zwalczenie*, Zakamycze, Kraków 2002, s. 111.

funkcji polskiego biura Europolu. Rozwijanie międzynarodowej współpracy policyjnej, a także stałe spotkania Komendanta Głównego Policji z wysokimi urzędnikami organów policyjnych państw Unii Europejskiej spowodowały, że Polska, jako pierwsze z państw aspirujących do członkostwa w Unii, uzyskała w 1999 roku status obserwatora dla akredytowanego w Hadze oficera łącznikowego polskiej Policji, którym został insp. Michał Otrębski, wcześniej zajmujący stanowisko komendanta stołecznego Policji.

Równocześnie podejmowano prace nad wypracowaniem zasad współpracy w zwalczaniu zagrożeń szczegółowych. Przykładem takich działań może być spotkanie przedstawicieli strony polskiej z reprezentantami Europejskiej Jednostki ds. Narkotyków (*European Drug Unit* – EDU) w sprawie wypracowania zasad wymiany informacji na temat handlu narkotykami, zorganizowane w listopadzie 2001 roku. Miało ono charakter nieoficjalny, jednak należy podkreślić, że Polska była pierwszym krajem stowarzyszonym, który nawiązał kontakt z EDU.

Analizując całokształt międzynarodowej współpracy policyjnej między państwami UE, można wyodrębnić jej trzy płaszczyzny:

- współpraca w obrębie Unii Europejskiej,
- współpraca państw Układu z Schengen,
- współpraca bilateralna państw europejskich.

Kluczową rolę we współpracy policyjnej w sferze walki z przestępczością odgrywa Europol, czyli Europejski Urząd Policji. Powstał on na podstawie Konwencji z 1995 roku²⁵, (podstawę prawną zawierał Traktat z Maastricht), osiągając pełną sprawność operacyjną w 1999 roku. Zakładano, iż instytucja ta ma w ciągu pięciu lat od wejścia w życie Traktatu Amsterdamskiego inicjować, wszczynać i koordynować prowadzenie śledztw przez odpowiednie organa państw członkowskich, wspierać współpracę funkcjonariuszy sądowych i prokuratorskich specjalizujących się w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej, jak również tworzyć ponadgraniczną sieć badawczą dokumentacji i statystyki²⁶.

Celem działalności Europolu jest poprawienie efektywności współpracy stosownych organów państw członkowskich w przeciwdziałaniu i zwalczaniu terroryzmu, nielegalnego handlu narkotykami i innych poważnych form przestępczości międzynarodowej, w przypadkach gdy działalność przestępcza dotyka dwóch lub więcej państw członkowskich w taki sposób, że konieczne jest wspólne działanie ze względu na skalę znaczenia i konsekwencje przestępczości zorganizowanej²⁷.

²⁵ Wcześniej, w 1994 r., powstała *European Drug Unit*, która stała się podstawą do utworzenia Europolu.

²⁶ J. Justynowski, *Instytucje i porządek prawny Unii Europejskiej na tle tekstów prawnych oraz orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, Wydawnictwo Dom Organizatora, Toruń 2003, s.164–165.

²⁷ *Wprowadzenie do prawa wspólnot europejskich (Unii Europejskiej)*, red. A. Wróbel, op. cit., s. 638.

Podstawę prawną istnienia Europejskiego Urzędu Policji stanowi Traktat o Unii Europejskiej oraz Konwencja o Europolu, która weszła w życie w 1 października 1998 roku²⁸.

Struktura organizacyjna Europejskiego Urzędu Policji obejmuje cztery komórki: Zarząd, Dyrektora, Kontrolera Finansowego i Komitet Finansowy. Zarząd, złożony z przedstawicieli każdego z państw członkowskich, jest najwyższym organem decyzyjnym. Do jego kompetencji należy ogólny nadzór nad działalnością Europolu. Dyrektora powołuje Rada Unii na czteroletnią kadencję. Realizuje on zadania związane z bieżącym zarządzaniem urzędem, przygotowaniem i realizacją decyzji zarządu oraz opracowywaniem projektów budżetu.

Nadzór nad działalnością Europolu sprawuje Rada Unii ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych. Do jej prerogatyw należy w szczególności: powoływanie dyrektora urzędu i jego zastępców, zatwierdzanie budżetu oraz wydawanie tej instytucji zaleceń.

Zadania Europejskiego Urzędu Policji obejmują wspieranie organów ścigania krajów członkowskich Unii Europejskiej w walce z przestępczością zorganizowaną, przede wszystkim poprzez wspomaganie identyfikacji i rozpracowywania organizacji przestępczych działających na obszarze co najmniej dwóch krajów członkowskich. Pierwotnie właściwość Europolu obejmowała zwalczanie: nielegalnego obrotu narkotykami, handlu ludźmi, w tym pornografii dziecięcej, nielegalnej migracji, fałszowania środków płatniczych i nielegalnego obrotu pojazdami motorowymi, a także terroryzmu oraz nielegalnego obrotu substancjami radioaktywnymi i nuklearnymi.

Wykonywanie zadań statutowych Europolu spoczywa w głównej mierze na oficerach łącznikowych reprezentujących różne formacje sił policyjnych i innych służb. Wśród nich są również specjaliści do spraw celnych i imigracyjnych oraz analitycy. W sierpniu 2008 roku Europol zatrudniał 605 pracowników ze wszystkich państw członkowskich, podczas gdy jeszcze w roku 2005 liczba ta wynosiła 536. Stan etatowy agendy rozwija się wraz z poszerzaniem jej kompetencji. Już w 2002 roku, na mocy decyzji Rady Unii Europejskiej, kompetencje Europolu zostały rozszerzone o kolejne rodzaje przestępczości:

- zabójstwa i ciężkie uszkodzenia ciała,
- porwania, przestępcze ograniczenia wolności i branie zakładników,
- nielegalny handel organami i tkankami ludzkimi,
- rasizm i ksenofobia,
- zorganizowane napady i rozboje,
- wymuszenia i wymuszenia rozbójnicze,

²⁸ Obecnie trwają prace nad zmianą podstawy prawnej funkcjonowania Europolu. Proponuje się, by dotychczasowa konwencja została zastąpiona decyzją Rady Unii Europejskiej, co pozwoli na bardziej elastyczne dostosowywanie prawa do zmieniających się uwarunkowań. Projekt przewiduje w szczególności dalsze rozszerzenie kompetencji Europolu (między innymi o możliwość zwrócenia się do państw członkowskich o przeprowadzenie lub koordynację dochodzeń czy udzielanie pomocy w sferze zwalczania prania pieniędzy). Jednocześnie zmieni się sposób finansowania urzędu – obecne składki państw członkowskich zostaną zastąpione finansowaniem z budżetu Wspólnoty.

- oszustwa i zagarnięcia mienia,
- przemyt dóbr kultury, w tym zabytków i dzieł sztuki,
- podrabianie znaków towarowych,
- fałszerstwa dokumentów,
- przestępstwa komputerowe,
- korupcja,
- nielegalny handel bronią, amunicją i materiałami wybuchowymi,
- nielegalny handel zwierzętami i roślinami objętymi ochroną,
- zanieczyszczanie środowiska naturalnego,
- nielegalny handel substancjami hormonalnymi i innymi substancjami powodującymi przyrost ciała.

Istotne znaczenie dla funkcjonowania omawianej agendy miały zmiany, które weszły w życie w 2007 roku. Dotyczyły one w szczególności rozszerzenia kompetencji Europolu o ściganie prania pieniędzy jako przestępstwa samoistnego, jak również o możliwości uczestnictwa we Wspólnych Zespołach Śledczych (*Joint Investigation Team's* – JIT). Rozszerzenie dotyczyło także kwestii umożliwienia kontaktów pomiędzy uprawnionymi jednostkami krajowymi a Europolem bez konieczności korzystania z pośrednictwa Krajowej Jednostki ds. Europolu (istnieje jednak obowiązek powiadomienia o takim działaniu).

Wspieranie służb krajowych przez Europol odbywa się poprzez:

- tworzenie warunków do wymiany informacji, zgodnie z narodowym ustawodawstwem obowiązującym w krajach członkowskich, pomiędzy oficerami łącznikowymi Europolu, którzy są oddelegowywani do Europolu przez kraje członkowskie jako przedstawiciele narodowych organów ścigania,
- wykonywanie operacyjnych analiz kryminalnych, wspierających konkretne działania operacyjno-śledcze prowadzone przez kraje członkowskie,
- opracowywanie raportów strategicznych i wykonywanie strategicznych analiz kryminalnych na podstawie informacji operacyjno-rozpoznawczych i innych, przekazanych przez kraje członkowskie lub uzyskanych z innych źródeł,
- dostarczanie wiedzy specjalistycznej i wsparcia technicznego dla potrzeb spraw operacyjno-śledczych, prowadzonych na terenie Unii Europejskiej pod nadzorem państw członkowskich, za które państwa te są prawnie odpowiedzialne,
- promowanie stosowania analizy kryminalnej oraz harmonizacji technik operacyjno-śledczych.

Wymiana informacji odbywa się za pośrednictwem systemu informatycznego pozwalającego na wprowadzanie, sprawdzanie, przeszukiwanie i analizę danych. W jego skład wchodzi trzy komponenty. Na pierwszy z nich składa się baza danych obejmująca informacje o osobach podejrzanych, podejrzewanych oraz międzynarodowych organizacjach przestępczych i ich działalności (EIS). Prawo do umieszczania danych i uzyskiwania informacji z tej bazy przysługuje wyłącznie Krajowym Jednostkom ds. Europolu, oficerom łącznikowym, dyrektorowi Europolu i jego zastępcom oraz upoważnionym pracownikom Europolu. Drugi to Analityczna Baza Danych (AWF) dla potrzeb zainicjowanych analiz kryminalnych,

otwierana na wniosek krajów członkowskich. Uprawnienia do wprowadzania i wyszukiwania danych w obrębie danego pliku mają jedynie przydzieleni do sprawy analitycy. Trzeci stanowi tzw. indeksowa baza danych, czyli skorowidz danych znajdujących się w całym systemie informatycznym. Prawo korzystania z danych skorowidza przysługuje dyrektorowi Europolu, jego zastępcom, upoważnionym urzędnikom Europolu oraz – w ograniczonym zakresie – oficerom łącznikowym.

Współpraca między Europolem a służbami państw członkowskich odbywa się za pośrednictwem Krajowych Jednostek ds. Europolu (*Europol National Units*)²⁹ oraz oficerów łącznikowych. Do kompetencji krajowych jednostek należy przekazywanie informacji (w tym odpowiedzi na zlecenia oraz wniosków o udzielenie wsparcia przez Europol) między Europolem a organami ścigania na szczeblu krajowym, a także ocena zgodności każdego przypadku wymiany informacji z prawem krajowym. Ze względu na konieczność zapewnienia sprawnego przepływu informacji wskazana komórka realizuje swoje zadania w systemie pracy ciągłej oraz posiada bezpośredni kontakt z innymi krajowymi organami ścigania.

Oficerowie łącznikowi, delegowani do pracy w Europolu przez Krajowe Jednostki ds. Europolu państw członkowskich, realizują zadania związane dostarczaniem Europolowi i właściwemu ENU informacji zwrotnych oraz wspieraniem koordynacji działań podjętych przez Europol na podstawie informacji przekazanych przez Krajową Jednostkę ds. Europolu³⁰.

Wśród kluczowych problemów związanych ze skutecznym realizowaniem zadań Europolu wskazać należy na niechęć państw członkowskich do przekazywania informacji Europolowi, co wpływa na jego możliwości analityczne dotyczące oceny zjawisk przestępczych na poziomie Unii. Skutkiem tego państwa członkowskie często uważają, iż Europol nie spełnia oczekiwań ich organów ścigania, i nie mają motywacji do dostarczania większej ilości informacji. Innym powodem jest brak systemu informacji, który ciągle jeszcze jest na etapie opracowywania.

W 2002 roku zarząd Europolu rozpoczął zatem proces oceny w celu określenia głównych czynników utrudniających skuteczną współpracę z Europolem. Następnie szefowie Krajowych Jednostek Europolu (HENU) opracowali długą listę trudności i ewentualnych rozwiązań oraz wniosków. Jednym z głównych wniosków było stwierdzenie, że Konwencję o Europolu należy nieco dostosować i uelastyczyć. Inne ważne wnioski dotyczyły potrzeby usunięcia różnych przeszkód w przekazywaniu informacji, będących często natury prawnej, w państwach członkowskich.

Jeśli chodzi o prace badawcze i dokumentacyjne w dziedzinie przestępczości transgranicznej, konkretnym działaniem było ustanowienie Centrum Zarządzania Wiedzą w Europolu, dostarczającego informacji o istnieniu specjalnej wiedzy fachowej w dziedzinie egzekwowania prawa w Unii Europejskiej, na przykład na

²⁹ Krajowe Jednostki ds. Europolu (ENU) są jednostkami lub komórkami organizacyjnymi o charakterze centralnym wskazanymi przez państwa członkowskie do pełnienia roli wyłącznego pośrednika w kontaktach między Europolem, a wszystkim organami ścigania danego kraju. W Polsce rolę tę pełni Komenda Główna Policji (a w niej Biuro Międzynarodowej Współpracy Policji).

³⁰ Szerzej: www.policja.pl/portal/pol/94/1342/EUROPOL.html, www.europol.europa.eu.

wyższych uczelniach, ale również o bardziej operacyjnych kwestiach, takich jak wyposażenie techniczne. Ponadto Europol ma współpracować z państwami członkowskimi oraz Komisją w celu modyfikacji corocznego raportu sytuacyjnego na temat przestępczości zorganizowanej w Unii Europejskiej (wcześniej miał on charakter dokumentu opisowego, obecnie został przekształcony w kierunku oceny zagrożeń). Jego celem jest również przekształcenie raportu na temat przestępczości zorganizowanej w niezbędny instrument planowania w walce Unii Europejskiej z przestępczością zorganizowaną. Komisja proponuje omówienie z Europolem kwestii zgodności podjętych do tej pory środków z tzw. Wiedeńskim Planem Działania, oraz tego, jakie ewentualne dodatkowe działania należy podjąć³¹.

Współpraca polskiej Policji z Europolem została formalnie zainaugurowana wraz z podpisaniem 3 października 2001 roku umowy o współpracy. Dotyczyła ona zwalczania najpoważniejszych form międzynarodowych przestępstw, a współpraca obejmowała w szczególności wymianę informacji o charakterze strategicznym i operacyjnym³². Pełnoprawnym członkiem Europolu Polska została dopiero kilka miesięcy po wstąpieniu do Wspólnoty – z dniem 1 listopada 2004 roku – wcześniej mając jedynie status kraju stowarzyszonego.

Faktyczna współpraca Polski z Europolem w sferze wymiany informacji rozpoczęła się w pierwszych miesiącach 2002 roku, mimo iż wspomniana wyżej umowa weszła w życie dopiero w lipcu 2002 roku. W tym czasie funkcję oficera łącznikowego Europolu pełnił jednocześnie oficer łącznikowy polskiej Policji w Hadze.

W pierwszych miesiącach wymiana informacji była prowadzona za pośrednictwem poczty kurierskiej, faksu oraz internetu (przy użyciu programów szyfrujących). Dopiero w sierpniu 2003 roku zainstalowany został sprzęt komputerowy służący do bezpośredniej wymiany informacji z Europolem, który umożliwił znaczną intensyfikację wymiany informacji. Pełne uczestnictwo naszego kraju w Analitycznych Bazach Danych stało się możliwe dopiero po przystąpieniu Polski do Europolu.

Oprócz wymiany informacji realizowane były programy ukierunkowane na organizacyjny aspekt funkcjonowania Europolu:

– „Awareness”, dotyczący szerzenia wiedzy o Europolu (pozwolił na przeszkolenie kilkudziesięciu funkcjonariuszy polskich służb). Należy podkreślić, iż Polska jako jedyny kraj (poza centralą Europolu) samodzielnie zorganizowała w marcu 2004 roku szkolenia z tego cyklu,

– „Enlargement”, związany z rozszerzeniem Europolu. Jego celem jest dostosowanie rozwiązań prawnych, przyjętych procedur, rozwiązań organizacyjnych oraz sposobów postępowania w krajach wstępujących do standardów przyjętych

³¹ <http://europa.eu.int/eur-lex/en/oj/52004DC0376> *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wzmocnienia współpracy policyjnej i celnej w Unii Europejskiej I. Sprawozdanie z osiągnięć od czasu wejścia w życie traktatu z Amsterdamu II. Propozycje ulepszeń* /*COM/2004/0376 końcowy*/.

³² A. Gruszczak, *UE wobec terroryzmu po 11.09.2001 r.*, *Opinie*, Departament Strategii Planowania Polityki, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, nr 54, lipiec 2002, s. 27.

przez kraje członkowskie, co ma ułatwić proces włączania krajów przystępujących w struktury Europolu,

– Phare 2002 w zakresie współpracy z Europolem, realizowany we współpracy z policją niemiecką, jest podobny pod względem wyznaczonych celów do programu „Awareness”.

Mówiąc o europejskiej współpracy policyjnej, wspomnieć należy również o kooperacji w ramach Europejskiego Kolegium Policji (CEPOL). Obecnie przedstawiciele polskiej Policji uczestniczą w pracach Grupy roboczej ds. sieci elektronicznej (*Working group on electronic network*), której zadania obejmują wspieranie przedsięwzięć dotyczących sieci elektronicznej oraz strony internetowej CEPOL pod względem planowania, koordynacji oraz oceny. Duże znaczenie ma również udział polskich policjantów w pracach związanych z Europejską Policyjną Siecią Nauczania (*European Police Learning Network*). Jej działalność jest ukierunkowana na ułatwianie dostępu do informacji na temat przedsięwzięć szkoleniowych realizowanych w ramach CEPOL. Wspomnieć należy również o udziale Polaków w pracach nad wspólnymi programami szkolenia.

Jedną z najważniejszych form współpracy w ramach CEPOL są szkolenia organizowane przy współudziale poszczególnych państw członkowskich, dotyczące przede wszystkim zagadnień o charakterze paneuropejskim, kluczowych dla CEPOL i ukierunkowanych przede wszystkim na poszerzanie wiedzy o europejskiej współpracy policyjnej. Nasz kraj organizował między innymi szkolenia dotyczące zwalczania przestępczości narkotykowej, zorganizowanej przestępczości samochodowej oraz prewencji kryminalnej.

Polska Policja jest zaangażowana także w realizowany przez CEPOL program wymiany wielostronnej przeznaczony dla kadr kierowniczych i szkoleniowych³³.

Odrębnym aspektem międzynarodowej współpracy policyjnej krajów europejskich są działania realizowane w ramach Układu z Schengen. Zawarcie przez państwa Beneluksu, RFN i Francję tego porozumienia, w czerwcu 1985 roku, stanowiło znaczący etap w historii współpracy imigracyjnej, policyjnej i sądowej pomiędzy państwami członkowskimi. System Schengen opiera się na dwóch fundamentalnych aktach, tj. na układzie z 14 czerwca 1985 roku o charakterze programowym, wytyczającym główne kierunki współpracy pomiędzy stronami oraz na konwencji wykonawczej zawartej 19 czerwca 1990 roku, stanowiącej realizację powyższej umowy, przewidującej konkretne działania stron w zakresie imigracji, azylu współpracy sądowej i współpracy policyjnej³⁴. Jak już wspomniano, Traktat Amsterdamski z 1997 roku włączył Konwencję wykonawczą do Układu z Schengen z 1990 roku w ramy Unii Europejskiej.

Celem Schengen było zniesienie kontroli na wspólnej granicy w odniesieniu do przepływu osób. Współpraca policyjna była postrzegana jako jeden ze środków dodatkowych w celu ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego. Konwencja z Schen-

³³ Na podstawie strony internetowej Komendy Głównej Policji.

³⁴ *Prawo Unii Europejskiej Zagadnienia Systemowe*, red. J. Barcz, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza Sp. z o. o., Warszawa 2002, s. 114.

gen zawiera szereg obowiązków dla państw członkowskich w zakresie współpracy policyjnej na wspólnych granicach wewnętrznych, na granicach zewnętrznych obszaru Schengen (lądowych, międzynarodowych portach lotniczych, morskich) oraz na całym obszarze państw stowarzyszonych w celu przeciwdziałania wszelkim brakom bezpieczeństwa spowodowanym przez zniesienie kontroli na granicach wewnętrznych. Wiedeński Plan Działania z 1997 roku oraz Konkluzje Rady Europejskiej zgromadzone w Tampere w 1999 roku zapewniły podstawy normatywne i w mniejszym stopniu operacyjne dla obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Znaczenie „Schengen” w tym kontekście jest fundamentalne, jako że jest ono zasadniczą częścią tego obszaru, zapewniającą wolność przemieszczania się wraz ze środkami minimum równoważącymi braki bezpieczeństwa oraz gwarancjami, iż wymiar sprawiedliwości jest w stanie sprostać skutkom zwiększonej mobilności. Konwencja z Schengen stwarza legislacyjne ramy, aby znieść kontrole na granicach wewnętrznych, wprowadzić kontrole na granicach zewnętrznych na podstawie wspólnych norm oraz wynikające z tego przepisy obowiązujące i upoważniające w celu przyspieszenia współpracy organów ścigania.

Zgodnie z art. 39 państwa członkowskie „zobowiązują się zapewnić”, że ich organy policyjne udzielają sobie pomocy w celu zapobiegania i wykrywania przestępstw. Artykuł ten, wraz z artykułem 46, stanowił podstawę szeregu umów dwustronnych pomiędzy państwami Schengen. Najbardziej kompleksowe umowy doprowadziły do ustanowienia struktur stałej współpracy i wymiany informacji w formie wspólnych komisariatów policji oraz ośrodków współpracy policyjnej i celnej przy granicach wewnętrznych. Takie ośrodki powstały m.in. w następujących miejscowościach: Kahl/ Offenburg (Niemcy/ Francja), Tournai (Belgia/ Francja), Ventimiglia i Modane (Francja/ Włochy), Canfranc-Somport-Urdos, Le Perthus-La Junquera, Melles Pont du Roy-Les i Biriadou-Irún (Francja/ Hiszpania), Tuy/ Valença do Minho, Caya/ Elvas, Vilar Formoso/ Fuentes de Oñoro, Vila Real de Santo Antonio/ Ayamonte (Hiszpania/ Portugalia)³⁵.

Kluczowym instrumentem pozwalającym na urzeczywistnianie współpracy między państwami należącymi do Schengen jest System Informacyjny Schengen (SIS). Pozwala on sprawną wymianę informacji między służbami poszczególnych państw. Wpisy wprowadzane do systemu obejmują dane dotyczące:

- osób poszukiwanych Europejskim Nakazem Aresztowania (art. 95 KWS),
- cudzoziemców, wobec których zastosowano zakaz wjazdu do któregoś z krajów Unii Europejskiej (art. 96 KWS),
- poszukiwań osób zaginionych (art. 97 KWS),
- świadków oraz osób wezwanych do stawienia się przed organami sądowymi w związku z postępowaniem karnym w celu poniesienia odpowiedzialności za czyny (art. 98 KWS),

³⁵ <http://europa.eu.int/eur-lex/en/oj/52004DC0376> *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wzmocnienia współpracy policyjnej i celnej w Unii Europejskiej I. Sprawozdanie z osiągnięć od czasu wejścia w życie traktatu z Amsterdamu II. Propozycje ulepszeń* /*COM/2004/0376 końcowy*/

– prowadzenia niejawnego nadzoru lub szczegółowej kontroli osób i pojazdów (art. 99 KWS),

– podejrzanych przedmiotów, w szczególności: pojazdów, broni palnej, urzędowych blankietów, dokumentów tożsamości, banknotów.

Udział Polski w SIS nastąpił po wydaniu w 2007 roku przez Radę UE dwóch decyzji o pełnym stosowaniu od dnia 21 grudnia 2007 roku dorobku prawnego Schengen i przyznaniu Polsce pełnoprawnego uczestnictwa w strefie Schengen. W związku z tym współpraca Policji w niniejszym obszarze dotyczy w głównej mierze transgranicznej współpracy policyjnej oraz udziału i korzystania z Systemu Informacyjnego Schengen (SIRENE).

Mimo iż formalne zniesienie kontroli na granicy Polski ze strefą Schengen nastąpiło w nocy z 20 na 21 grudnia 2007 roku, udział naszego kraju w Systemie Informacyjnym Schengen rozpoczął się już od września 2007 roku. Pierwszymi instytucjami, które uzyskały dostęp do bazy danych SIS, były Policja oraz Straż Graniczna. Od momentu podłączenia każda kontrola osoby jest równoznaczna ze sprawdzeniem jej w Systemie Informacyjnym Schengen, podobnie jest w przypadku pojazdów, tablic rejestracyjnych, dokumentów, blankietów dokumentów, banknotów oraz broni.

Obok działań podejmowanych na forum instytucji europejskich istotnym aspektem współpracy są bezpośrednie kontakty bilateralne między służbami poszczególnych krajów. Stosunkowo nowym, a zarazem bardzo ważnym zjawiskiem w polityce traktatowej Rzeczypospolitej Polskiej jest normowanie współpracy międzynarodowej w dziedzinie zapobiegania i zwalczania przestępczości, czyli współpracy realizowanej przez organy i instytucje wchodzące w skład resortu spraw wewnętrznych lub podporządkowane temu resortowi, np.: Komendę Główną Policji, Straż Graniczną. W praktyce traktatowej umowy dwustronne o zapobieganiu i zwalczaniu przestępczości zorganizowanej pojawiły się w 1991 roku. Traktat między Republiką Federalną Niemiec a Rzeczypospolitą Polską o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy, podpisany w Bonn 17 czerwca 1991 roku, był pierwszym traktatem, w którym zwalczanie przestępczości zorganizowanej uznano za ważną sferę współpracy. Materię tę regulował art. 33 pkt 2, w myśl którego: „Umawiające się strony będą współdziałać w zwalczaniu zorganizowanej przestępczości, terroryzmu, przestępczości gospodarczej, przestępczości związanej z narkotykami, karalnego handlu dziełami sztuki, bezprawnych naruszeń bezpieczeństwa cywilnej żeglugi powietrznej i morskiej oraz wytwarzania i wprowadzania do obiegu fałszywych środków pieniężnych”³⁶. Jej swoistym uściśleniem jest Umowa między rządem Rzeczypospolitej Polskiej a rządem Republiki Federalnej Niemiec o współpracy policji i straży granicznych na terenach przygranicznych, podpisana 18 lutego 2002 roku. Inicjatywa zawarcia porozumienia została podjęta w celu rozwoju dwustronnych stosunków między obydwoma państwami i zacieśnienia współpracy na terenach przygranicznych w celu zwalczania przestępczości. W rozdziale piątym umowy

³⁶ *Traktat między Rzeczypospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy*, podpisany w Bonn w dniu 17 czerwca 1991 r., Dz. U. z 1992 r. Nr 14, poz. 56.

zawarto postanowienia dotyczące szczególnych form współpracy, co wynika zarówno z uwarunkowań praktycznych, jak i przystąpienia Polski do Układu z Schengen. Szczególne formy współpracy obejmują możliwość prowadzenia obserwacji transgranicznych, niejawne nadzorowanie przywozu, wywozu i przewozu przedmiotów pochodzących z przestępstwa lub służących jego popełnieniu, tworzenie wspólnych grup dochodzeniowych – a zatem wszystkie możliwości przewidziane również w prawie Unii Europejskiej³⁷.

Od 1990 roku zawarto ponad 50 umów bilateralnych (z 36 państwami) o współpracy w dziedzinie zwalczania przestępczości³⁸. Porozumienia te w swoich tytułach ujmują zakres przedmiotowy, określając go bądź to ogólnie, jako współpracę między odpowiednimi ministerstwami, bądź też bardziej szczegółowo, jako współpracę w zakresie zwalczania albo w dziedzinie walki z przestępczością, ewentualnie współpracę w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego. Zakres materii regulowany wspomnianymi umowami jest nader szeroki, o czym przekonuje już pobieżny przegląd problemów:

- terroryzm,
- zorganizowana przestępczość międzynarodowa,
- nielegalna produkcja i rozpowszechnianie środków odurzających oraz psychotropowych,
- fałszerstwa (wytwarzanie, podrabianie, przerabianie i rozpowszechnianie środków płatniczych i papierów wartościowych),
- zwalczanie innych przestępstw o charakterze kryminalnym,
- poszukiwanie i inne czynności związane z identyfikacją osób poszukiwanych lub podejrzanych o popełnienie przestępstwa,
- poszukiwanie przedmiotów skradzionych na terytorium państwowym jednej z umawiających się stron i przewiezionych przez jej granicę państwową,
- poszukiwanie osób ukrywających się przed odpowiedzialnością karną,
- ochrona granicy państwowej i zapobieganie jej nielegalnemu przekraczaniu,
- kontrola ruchu granicznego oraz przeciwdziałanie nielegalnej imigracji,
- zapewnienie bezpieczeństwa delegacjom państwowym i rządowym oraz innym osobom korzystającym z przywilejów dyplomatycznych zgodnie z normami prawa międzynarodowego,
- przeciwdziałanie fałszowaniu dokumentów uprawniających do przekraczania granicy państwowej,
- zwalczanie handlu ludźmi,
- bezpieczeństwo w ruchu drogowym.

Obok umów bilateralnych ważne miejsce w polskiej polityce traktatowej zajmują umowy wielostronne. Oprócz porozumień dotyczących ściśle problematyki bezpieczeństwa, ramy dla współpracy stwarzają, w różnej mierze, również umowy

³⁷ A. Grzelak, *Formy współpracy służb policyjnych w ramach UE*, „Gazeta Policyjna” 15/2004.

³⁸ Umowy te mają różną rangę prawną, a ponadto do tej pory nie wszystkie uzyskały moc obowiązującą. Wykaz umów zob.

http://www.policja.pl/portal/pol/94/1348/Wykaz_dwustronnych_umow_miedzynarodowych.html.

o charakterze ogólnym. Przykładem może być może być Europejska konwencja ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi, sporządzona w Madrycie 21 maja 1980 roku, która została ratyfikowana przez nasz kraj w 1993 roku. Decydujący wpływ na opracowanie europejskich standardów transgranicznych, sformułowanych w formie wspomnianej konwencji wywarła działalność Rady Europy oraz praktyka współpracy w zachodnioeuropejskich obszarach przygranicznych, a zwłaszcza w formie euroregionów. Państwa członkowskie Rady Europy podpisując Konwencję Madrycką podkreśliły znaczenie, jakie dla współpracy europejskiej ma rozwój obszarów przygranicznych oraz współdziałanie wspólnot i władz terytorialnych.

Nowe instrumenty współpracy transgranicznej, pozwalające na znaczące zwiększenie możliwości służb policyjnych, przyniosło wejście w życie Konwencji wykonawczej Schengen. Przewiduje ona takie narzędzia, jak obserwacja czy pościg transgraniczny. W celu wdrożenia przepisów konwencji Polska zawarła umowy bilateralne z państwami sąsiednimi, które jednakże w szerszym zakresie regulują formy wykonywania współpracy w rejonach przygranicznych. Na podstawie przedmiotowych umów możliwe jest między innymi tworzenie stałych struktur współpracy przygranicznej, wykonywanie wspólnych patroli oraz wymiana informacji.

Konsekwencją wejścia do obszaru Schengen była konieczność doprecyzowania zasad prowadzenia operacji transgranicznych – obserwacji i pościgu, w tym ustalenia zakresu terytorialnego, czasowego, prawa do ujęcia osoby ściganej, rodzajów przestępstw, w odniesieniu do których możliwe jest podjęcie działań transgranicznych. Jednym z pierwszych przykładów udanej współpracy w tym zakresie było utworzenie placówki w Świecku z polsko-niemiecką obsadą, złożoną z funkcjonariuszy służb policyjnych, granicznych i celnych. Wspólne dyżury pełnione są przez 7 w tygodniu, 24 godziny na dobę. Plany na rok 2008 obejmowały utworzenie kolejnych czterech podobnych placówek, umożliwiających zacieśnienie współpracy policyjnej na granicy Rzeczypospolitej Polskiej z Czechami, Słowacją oraz Litwą.

Warto zauważyć, że systematycznie rośnie ilość wspólnych patroli z udziałem polskich policjantów i zainteresowanych służb z państw sąsiednich z obszaru Schengen. Wspólne partole wykonywane są w rejonach przygranicznych z Republiką Federalną Niemiec, Czechami, Litwą i Słowacją bezpośrednio na podstawie umów i porozumień do umów określających szczegóły współpracy.

5. Zadania Policji realizowane w sytuacjach szczególnych

W obecnych warunkach Policja ze swoim potencjałem personalnym, technicznym i infrastrukturą stanowi drugie co do wielkości (obok sił zbrojnych) ogniwo systemu bezpieczeństwa naszego kraju. Jako formacja, której podstawową misją jest ochrona bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymywanie bezpieczeństwa i porządku publicznego, jest także jednym z ważniejszych podmiotów systemu ochrony ludności przed zagrożeniami powodowanymi przez klęski żywiołowe i katastrofy oraz inne zdarzenia powodujące sytuacje kryzysowe.

Katalog sytuacji szczególnych wydaje się z punktu widzenia zadań Policji zbiorem otwartym, dlatego też w niniejszym rozdziale skupiono się na zasadniczych problemach mieszczących się w tym obszarze, a mianowicie na zagadnieniach: niemilitarnych sytuacji kryzysowych, Narodowego Systemu Pogotowia Kryzysowego oraz przeciwstawienia się terroryzmowi.

5.1. Użycie sił policyjnych w sytuacjach kryzysowych

Prawne przesłanki do użycia sił policyjnych w stanach kryzysowych wypływają przede wszystkim z treści art. 1 ustawy o Policji¹, w ramach którego ustawodawca wskazał, że Policja jest przeznaczona do ochrony i utrzymania bezpieczeństwa. Ta ogólna dyspozycja w odniesieniu do działań w sytuacjach kryzysowych została przełożona na poziom wykonawczy poprzez szczegółowe zarządzenia i rozkazy Komendanta Głównego Policji. Za najbardziej istotne w tej materii należy uznać:

- Rozkaz nr 13 Komendanta Głównego Policji z dnia 26 sierpnia 1995 roku w sprawie taktyki działań pododdziałów zwartych Policji w sytuacji zagrożenia lub naruszenia porządku publicznego oraz pościgu za niebezpiecznym przestępcą²,
- Zarządzenie nr 24 Komendanta Głównego Policji z 10 listopada 1998 roku w sprawie realizacji przez Policję zadań w warunkach katastrof naturalnych i awarii technicznych³,

¹ Zob. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, op. cit.

² Niepublikowany.

³ Zob. Dz. Urz. Komendy Głównej Policji z 1999 r. Nr 7, poz. 36.

– Zarządzenie nr 18 Komendanta Głównego Policji z 28 listopada 2000 roku w sprawie metod i form wykonywania zadań Policji w przypadkach zagrożenia życia i zdrowia ludzi, ich mienia oraz bezpieczeństwa i porządku publicznego⁴,

– Zarządzenie nr 21 Komendanta Głównego Policji z 13 grudnia 2000 roku w sprawie gotowości do działań i alarmowania w jednostkach organizacyjnych Policji⁵,

– Zarządzenie nr 715 Komendanta Głównego Policji z 22 grudnia 2003 roku w sprawie szczegółowych zasad organizacji i zakresu działania nieetatowych pododdziałów i oddziałów prewencji Policji⁶,

– Zarządzenie nr 845 Komendanta Głównego Policji z 29 lipca 2004 roku w sprawie organizacji pracy i zasad działania Policji w przypadku zaistnienia aktu terroru z użyciem materiałów wybuchowych oraz innych zdarzeń o charakterze terrorystycznym i ekstremistycznym⁷,

– Zarządzenie nr 1429 Komendanta Głównego Policji z 31 grudnia 2004 roku w sprawie wprowadzenia w Policji procedur reagowania w sytuacjach kryzysowych⁸.

Znaczącym uzupełnieniem ustaleń zawartych we wskazanych powyżej dokumentach są treści:

– Wytycznych nr 3/2000 Komendanta Głównego Policji z 16 czerwca 2000 roku w sprawie postępowania Policji w warunkach katastrofy naturalnej i awarii technicznej oraz w czasie innych zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu ludzi i środowiska,

– Procedur postępowania Policji w zakresie taktyki działania i dowodzenia oddziałami Policji w przypadku zagrożeń naruszenia porządku publicznego lub zbiorowego zakłócenia porządku opracowanych przez Komendę Główną Policji w 2000 roku,

– Procedur postępowania Policji podczas zabezpieczania imprez masowych, zgromadzeń, manifestacji oraz innych wystąpień o charakterze masowym opracowanych przez Komendę Główną Policji w 2000 roku,

– Porozumienia między Komendantem Głównym Państwowej Straży Pożarnej, a Komendantem Głównym Policji z dnia 12 czerwca 2001 roku o współdziałaniu Państwowej Straży Pożarnej i Policji,

– Porozumienia z 20 kwietnia 2005 roku w sprawie współdziałania Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej z Policją w zakresie przeciwdziałania sytuacjom kryzysowym,

– Szczegółowych zasad współdziałania Policji i Sił Powietrznych na lotnisku po wylądowaniu statku powietrznego typu „Renegade”, przyjętych 7 września 2005 roku.

Policja, podobnie jak i inne podmioty działające w systemie reagowania kryzysowego, dzieli zakres wykonywanych przez siebie zadań na cztery fazy: zapobiegania, przygotowania, reagowania i odbudowy.

⁴ Zob. Dz. Urz. Komendy Głównej Policji z 2001 r. Nr 1, poz. 2.

⁵ Niepublikowane.

⁶ Zob. Dz. Urz. Komendy Głównej Policji z 2003 r. Nr 22, poz. 127.

⁷ Niepublikowane.

⁸ Zob. Dz. Urz. Komendy Głównej Policji z 2005 r. Nr 3, poz. 8.

W fazie zapobiegania, obejmującej działania, które mają eliminować lub redukować prawdopodobieństwo wystąpienia zagrożeń albo ograniczać ich skutki, Policja skupia swe wysiłki na bieżącym analizowaniu sytuacji mogących spowodować zagrożenie oraz na włączaniu się w opracowywanie przez właściwe organy aktów prawnych ograniczających możliwości zaistnienia zagrożeń. Ponadto egzekwuje przestrzeganie przepisów wydanych przez organy administracji publicznej⁹.

Kolejna faza działalności Policji – faza przygotowania – obejmuje prace planistyczne określające sposób reakcji na zagrożenia oraz działania mające służyć zgromadzeniu sił i środków niezbędnych do efektywnego reagowania. Do przedsięwzięć realizowanych w tej fazie¹⁰ należy zarówno opracowywanie planów działania w sytuacji zagrożenia katastrofą naturalną i awarią techniczną przy wykorzystaniu informacji innych służb ratowniczych na temat zagrożeń występujących w rejonie właściwości terytorialnej danej jednostki organizacyjnej Policji, jak i organizacja własnego stanowiska dowodzenia i systemów łączności w taki sposób, aby umożliwiły one wykonywanie zadań w warunkach zagrożenia w pełnym współdziałaniu z właściwymi służbami i organami administracji. Ponadto w fazie tej gromadzone są dane o zasobach sił i środków niezbędnych do skutecznego wykonywania zadań oraz dane stanowiące o wyposażeniu policjantów w środki i sprzęt potrzebny w działaniach ratowniczych. Na etapie tych przygotowuje się systemy alarmowania stanów osobowych jednostki. Dla skutecznej formy postępowania przeprowadza się i organizuje szkolenia własne¹¹ oraz bierze się udział w przedsięwzięciach szkoleniowych organizowanych przez inne służby i organy administracji.

W fazie reagowania po wystąpieniu zagrożenia siły policyjne realizują działania mające na celu dostarczanie pomocy poszkodowanym oraz ograniczenie wtórnych zniszczeń i strat. Wyróżnić można dwa zasadnicze etapy tej fazy. Pierwszy obejmuje czynności wstępne, takie jak: przyjęcie informacji o zdarzeniu przez służbę dyżurną jednostki Policji; wstępną weryfikację informacji i powiadomienie właściwych służb; skierowanie do rejonu zagrożenia patroli w celu dokładniejszego rozpoznania zagrożenia i podjęcia wstępnych działań, postawienie w stan gotowości i skierowanie do działań odpowiednich sił i środków. W drugim etapie (podczas akcji ratowniczej) najważniejsze działania Policji to: alarmowanie, ostrzeganie i zapewnienie sprawnego obiegu informacji, utrzymywanie bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz organizacja ruchu drogowego, ochrona mienia i ewakuacja, bezpośrednie czynności ratownicze, a także czynności dochodzeniowo-śledcze.

Ostatnia faza – to faza odbudowy – w czasie jej trwania wykonywane są przedsięwzięcia mające na celu przywrócenie stanu istniejącego przed zagrożeniem. Najważniejsze zadania Policji w tej fazie to: zapewnienie bezpieczeństwa i porząd-

⁹ Zob. § 9, Zarządzenie nr 24 Komendanta Głównego Policji z dnia 10 listopada 1998 r. w sprawie realizacji przez Policję zadań w warunkach katastrof naturalnych i awarii technicznych, Dz. Urz. Komendy Głównej Policji z 1999 r. Nr 7, poz. 36.

¹⁰ § 10, ibidem.

¹¹ Zob. A. Tyburska, *Kształcenie i doskonalenie zawodowe funkcjonariuszy policji w aspekcie przygotowania do użycia w sytuacjach kryzysowych* [w:] *Funkcje organów samorządu terytorialnego w obszarze zarządzania kryzysowego*, red. Z. Piątek, UM Zielonka, Zielonka 2006.

ku publicznego w rejonie, w którym prowadzono akcję ratowniczą, właściwa organizacja ruchu osób i pojazdów, wykonywanie czynności dochodzeniowo-śledczych związanych z zaistniałym zdarzeniem, analiza przeprowadzonych działań i wprowadzanie korekt do planu postępowania w sytuacjach zagrożeń uwzględniających zdobyte doświadczenia.

Analizując zasadnicze fazy działalności antykryzysowej Policji można stwierdzić, że największy zakres przedsięwzięć zawierają: alarmowanie i ostrzeganie, działania porządkowe, działania ratownicze oraz czynności dochodzeniowo-śledcze. Jeżeli chodzi o alarmowanie i ostrzeganie to zgodnie z obowiązującymi przepisami główne przedsięwzięcia w tej dziedzinie obejmują kwestie związane z uzyskiwaniem, przetwarzaniem i przekazywaniem informacji o zaistniałym zdarzeniu na potrzeby kierowania, dowodzenia i współdziałania, oraz przekazywaniem poprzez policyjne systemy łączności oraz urządzenia rozgłoszeniowe informacji o zagrożeniach. Kolejnym przedsięwzięciem jest udostępnianie policyjnych systemów i środków łączności innym organom, jak i służbom ratowniczym dla potrzeb prowadzonych działań¹². Ponadto alarmowanie specjalistów i ekspertów o zaistniałym zagrożeniu i transportowanie ich w razie potrzeby do sztabów prowadzonych działań¹³.

W tym segmencie działań szczególnego znaczenia nabiera fakt, że społeczeństwo stosunkowo silnie zinternalizowało zasadę, że w przypadku pojawiania się różnorodnych zagrożeń należy powiadamiać najbliższą jednostkę Policji, a alarmowy numer policyjny 997 jeszcze długo będzie wypierał wprowadzany z takimi oporami ratunkowy numer 112.

W ramach działań ochronno-porządkowych¹⁴ siły policyjne prowadzą czynności związane z izolowaniem miejsca akcji ratowniczej, między innymi poprzez odpowiednie oznakowanie terenu prowadzonej akcji i organizację ruchu drogowego, oraz wykonują czynności związane z zabezpieczeniem mienia i ewakuacją. W zakresie ochrony strefy działań ratowniczych kierownicy jednostek Policji zapewniają ochronę porządku w miejscach pracy ekip ratowniczych oraz zabezpieczenie miejsc, które mogą stwarzać dodatkowe źródła zagrożenia dla bezpieczeństwa ludzi. Ponadto przeciwdziałają tworzeniu się zbiegowisk i niedopuszczanie do pojawiania się objawów paniki. W ramach wykonywanych czynności funkcjonariusze egzekwują przestrzeganie przepisów i poleceń kierujących działaniami ratowniczymi oraz zapewniają ochronę porządku w strefach działania punktów pomocy medycznej i miejsc zbiórek osób poszkodowanych. Same działania ochronno-porządkowe realizowane są poprzez otaczanie rejonu akcji ratowniczej, stosownie do potrzeb,

¹² Przy zachowaniu zasady, że te systemy i środki są obsługiwane przez funkcjonariuszy Policji.

¹³ K. Rudzki, *Policja w systemie zarządzania kryzysowego*, Szczytno 2002, s. 80.

¹⁴ Zgodnie z nomenklaturą policyjną działania ochronno-porządkowe to: „(...) zespół przedsięwzięć organizacyjno-taktycznych podejmowanych przez Policję i inne formacje w celu ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym zapewnienia spokoju w miejscach publicznych, środkach publicznego transportu i komunikacji publicznej. Są realizowane na podstawie opracowanych planów lub algorytmów działania, określających formy i metody ich realizacji w sytuacjach kryzysowych (szczególnych) lub wykonywane doraźnie, na skutek zaistnienia powyższych sytuacji”. W. Pływaczewski, red. G. Kędzierska, *Leksykon policyjny*, Szczytno 2001, s. 74–75.

linią posterunków, patroli lub kordonów. Towarzyszy tym przedsięwzięciom wystawianie posterunków regulujących ruch na drogach. Kwestia organizacji ruchu drogowego jest w warunkach wystąpienia katastrofy, awarii lub innych zagrożeń szczególnie istotna, bowiem logistyka i transport uruchamiane na potrzeby akcji ratowniczej muszą być traktowane priorytetowo. Należy także zaznaczyć, że w tym segmencie działań nie można dopuścić do chaosu i zamieszania na drogach, a może to mieć miejsce w przypadku spontanicznych form niesienia pomocy czy próbach niezorganizowanej ewakuacji mieszkańców z zagrożonych miejsc. Siły policyjne organizujące ruch drogowy w rejonach dotkniętych zagrożeniem skupiają się przede wszystkim na umożliwieniu swobodnego dojazdu i wyjazdu dla ekip ratowniczych, jak i na organizowaniu z odpowiednim oznakowaniem objazdów rejonów zagrożonych. Ponadto wykonują czynności związane z pilotowaniem kolumn transportowych służb ratowniczych i pojazdów wywożących rannych oraz na kierowaniu ruchem na drogach przemieszczania się ewakuowanej ludności. Jednocześnie wykonywane są czynności związane z informowaniem ludności o kierunkach, odległościach, sposobie dojścia lub dojazdu do zbiorczych punktów ewakuacyjnych oraz związane z udzielaniem pomocy przy wyznaczaniu miejsc zbiórek lub parkowania pojazdów służących do ewakuacji. Policja zobowiązana jest także do ochrony mienia w rejonie działań ratowniczych. Dotyczy to przede wszystkim mienia osób i instytucji, które zostały ewakuowane. Należy jednak zwrócić uwagę, że zadaniem sił policyjnych jest także ochrona tych składników mienia, które mogą być pomocne przy identyfikacji ofiar, bądź też stanowią materiał dowodowy dla dochodzenia przyczyn katastrofy lub awarii. Zgodnie z wytycznymi Komendanta Głównego Policji¹⁵ w zakresie wyżej wymienionych zadań policjanci zajmują się ochroną mienia pozostawionego przez właścicieli w rejonie prowadzonej akcji oraz ochroną miejsc składowania mienia porzuconego i ewakuowanego oraz punktów pomocy humanitarnej. Jednocześnie Policja wykonuje czynności związane z przeszukiwaniem terenu w celu zebrania oznaczenia i zdeponowania porzuconego mienia.

Siły policyjne prowadzą także bezpośrednie działania ratownicze. Ma to miejsce wówczas, gdy na miejscu zdarzenia nie ma profesjonalnych służb ratowniczych lub gdy nie są one w stanie nieść pomocy. Działania te obejmują między innymi świadczenie pierwszej pomocy przedlekarskiej osobom poszkodowanym lub udzielanie pomocy podczas ewakuacji osobom poszkodowanym zwłaszcza chorym i starszym. Na działania te składa się także udostępnianie środków transportu na potrzeby działań ratowniczych, jak i udostępnianie policyjnych obiektów na potrzeby kierujących działaniami ratowniczymi. Ponadto bierze udział w pracach zabezpieczających, w sytuacjach gdy możliwości podmiotów odpowiedzialnych za te prace są niewystarczające lub nie mogą być wykorzystane, a zaniechanie działań mogłoby spowodować powiększenie się szkód.

¹⁵ Zob. Wytyczne nr 3 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.

W ramach realizacji czynności dochodzeniowo-śledczych związanych z katastrofą, awarią lub innym zagrożeniem Policja przeprowadza oględziny miejsca zdarzenia, w czasie których zabezpiecza ślady kryminalistyczne dla potrzeb dalszego ich wykorzystania w prowadzonym postępowaniu, przesłuchuje świadków oraz prowadzi czynności identyfikacyjne ofiar zdarzenia. Ponadto na bazie posiadanych informacji wyciąga wnioski poprzez analizowanie przyczyn powstania zagrożenia oraz przebiegu działań z nim związanych.

Rezultatem takich kompleksowo prowadzonych czynności powinno być ustalenie (lub wykluczenie) odpowiedzialności osób winnych powstania zagrożenia. Policyjny system zarządzania kryzysowego skonstruowany jest na podstawie czterech podstawowych reguł. Pierwszą z nich jest to, że na zdarzenie reaguje zawsze jednostka na najniższym kompetentnym poziomie. Zgodnie z drugą regułą wytyczanie kierunków działań i koordynacja ma charakter scentralizowany, natomiast reagowanie na zagrożenia jest zdecentralizowane. Trzecia z nich stanowi, że w działaniach obowiązuje jednoosobowe kierownictwo i odpowiedzialność. Ostatnia, czwarta reguła zakłada, iż podstawą działań jednostek Policji są przygotowane wcześniej plany reagowania¹⁶.

Struktury zarządzania kryzysowego Policji są zlokalizowane na trzech poziomach: centralnym, wojewódzkim i powiatowym.

5.2. Policja a Narodowy System Pogotowia Kryzysowego

Zgodnie z ustawą o zarządzaniu kryzysowym Narodowy System Pogotowia Kryzysowego to „realizowane przez organy administracji rządowej oraz Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej zadania i procedury mające na celu zapobieganie sytuacjom kryzysowym, przygotowanie do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań oraz reagowanie w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych”¹⁷. Inaczej mówiąc, Narodowy System Pogotowia Kryzysowego to „zespół przedsięwzięć umożliwiających organom administracji publicznej osiągnięcie stosownego do skali zagrożenia poziomu gotowości obronnej państwa, stwarzającego warunki do uruchomienia dostępnych sił i środków, w tym Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, w celu odparcia agresji skierowanej przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej lub któremuś z państw Sojuszu. Istotą jego funkcjonowania jest zapewnienie ogólnej gotowości potencjału wojskowo-cywilnego kraju do skutecznego przeciwdziałania sytuacjom kryzysowym, włącznie z gotowością do prowadzenia działań wojennych. System obejmuje szeroki zakres środków, w tym również środków zapewniających właściwy poziom gotowości bojowej wojsk i ogniw niemilitarnych, umożliwiających ich skoordynowane działania oraz realizację głów-

¹⁶ Zob. T. Wojtaszek, *Planowanie i organizacja działań Policji w warunkach sytuacji kryzysowych* [w:] *Policja w systemie bezpieczeństwa państwa*, red. T. Kurkowska-Krutki, Warszawa 2003, s. 122.

¹⁷ Ustawa o zarządzaniu kryzysowym..., art. 2.

nych celów”¹⁸. Narodowy System Pogotowia Kryzysowego został wprowadzony przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek Ministra Obrony Narodowej na podstawie art. 6 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej¹⁹.

Realizując zarówno zadania wynikające ze zobowiązań sojuszniczych, jak i z dyrektywy Rady Ministrów w sprawie Narodowego Systemu Pogotowia Kryzysowego opracowano *Wykaz przedsięwzięć i procedur uruchamiania Narodowego Systemu Pogotowia Kryzysowego (NATO Crisis Response System – NCRS)*, zwany dalej *Wykazem*, który stanowi jeden z elementów *Planu reagowania obronnego Rzeczypospolitej Polskiej* oraz planów operacyjnych niższego szczebla. Mając na uwadze zapisy zawarte w *Instrukcji Systemu Reagowania Kryzysowego NATO*, zgodnie z którymi organizacja narodowych systemów reagowania kryzysowego powinna być spójna z systemem NCRS, przedsięwzięcia i procedury określone w *Wykazie* są adekwatne do rozwiązań przyjętych w Sojuszu oraz umożliwiają organom administracji publicznej osiągnięcie stosownego do skali zagrożenia poziomu gotowości obronnej państwa i stwarzają warunki do uruchomienia dostępnych sił i środków, w celu odparcia agresji skierowanej przeciwko Polsce lub przeciwko państwu sojuszniczemu. Zatem w wymiarze międzynarodowym Narodowy System Pogotowia Kryzysowego stanowi odpowiednik Systemu Reagowania Kryzysowego NATO.

Na Narodowy System Pogotowia Kryzysowego składają się następujące komponenty: opcje zapobiegania²⁰, środki reagowania kryzysowego, przeciwdziałanie zaskoczeniu, przeciwdziałanie agresji, stopnie alarmowe oraz procedury i wymiana informacji. W każdym z wymienionych obszarów przewidziano dla organów administracji rządowej oraz Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej biorących udział w reagowaniu kryzysowym zadania główne i szczegółowe oraz procedury narodowe. Polityczno-militarny wymiar Narodowego Systemu Pogotowia Kryzysowego nakłada w sposób automatyczny na Ministra Obrony Narodowej, ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz innych ministrów szereg zadań do realizacji. W głównym stopniu wynikają one z bezpośredniej realizacji zadań ustawowych, ale dotyczą także współpracy międzyresortowej, co wiąże się z koniecznością podejmowania działań na rzecz opracowywania uzgodnień i porozumień pomiędzy resortami zaangażowanymi w proces budowania systemu bezpieczeństwa narodowego, którego system pogotowia kryzysowego jest głównym elementem²¹.

Środki reagowania kryzysowego to zespół przedsięwzięć, przy pomocy których osiągnąć jest, w sposób zorganizowany, określony stopień gotowości obronnej,

¹⁸ W. Pączek, *Narodowy System Pogotowia Kryzysowego* [w:] *Narodowy System Pogotowia Kryzysowego*, red. Z. Piątek, Warszawa 2007, s. 74.

¹⁹ Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 1967 r. Nr 44, poz. 220 z późn. zm.

²⁰ Opcje zapobiegania obejmują szeroki zakres działań, począwszy od dyplomatycznych, ekonomicznych i wojskowych, a skończywszy na opcjach obrony przed terroryzmem.

²¹ H. Wasiurdziak, *Relacje pomiędzy Narodowym Systemem Pogotowia Kryzysowego a planowaniem użycia Sił Zbrojnych RP* [w:] *Narodowy System Pogotowia...*, op. cit., s. 85.

właściwy do zaistniałej sytuacji. Przedsięwzięcia reagowania kryzysowego zostały podzielone i zawarte w dziewiętnastu obszarach tematycznych, określających ogólny tryb postępowania w różnych sytuacjach kryzysowych oraz środki, jakie muszą zostać zastosowane w celu niedopuszczenia do ich eskalacji. Większość obszarów dotyczy funkcjonowania sfery militarnej państwa i obejmuje przedsięwzięcia podnoszące gotowość do użycia sił zbrojnych i ich komponentów stosownie do rozwoju sytuacji militarnej. Zadania przewidziane do realizacji przez Policję zawierają się w sześciu obszarach tematycznych.

Pierwszy obszar tematyczny – *zasoby osobowe* – dotyczy przygotowania i kierowania personelu w celu uzupełnienia wakatów w uzgodnionym etacie czasu „P”, który został określony jako niezbędny w sytuacji kryzysowej przez dowództwa lub inne organy krajowe lub agencje NATO.

Drugi obszar związany z *kontrwywiadem i bezpieczeństwem* obejmuje przedsięwzięcia realizowane w celu zapewnienia kontrwywiadowczej osłony rejonu kryzysu i obszarów bezpośrednio przyległych.

Trzeci z kolei w ramach *operacji ogólnych* przewiduje realizację przedsięwzięć podnoszących gotowość do działań dowództw i centrów operacyjnych oraz stanowisk dowodzenia, w tym wysłanie narodowych przedstawicieli do właściwych dowództw. Ponadto określone są czynności dotyczące nawiązywania współpracy z władzami cywilnymi, uruchamiania planów operacyjnych, a także zadania w zakresie prowadzenia operacji psychologicznych i intensyfikacji działań rozpoznawczych.

Kolejny obszar związany jest z przedsięwzięciami realizowanymi w ramach *obrony przed bronią masowego rażenia*, w tym funkcjonowania systemu ostrzegania, alarmowania i powiadamiania o skażeniach, jego aktywacji oraz podnoszenia gotowości do działania.

Ostatnie dwa obszary tematyczne, w których przewidziane są zadania dla Policji, związane są z realizacją przedsięwzięć w ramach *kluczowej infrastruktury* rozumianej jako przygotowanie do wdrożenia planów ochrony kluczowej cywilnej infrastruktury, instalacji, systemów, służb i środków oraz w ramach *ochrony ludności cywilnej*.

Ochrona ludności cywilnej obejmuje zadania realizowane w celu zapewnienia minimalnych, akceptowalnych warunków do przetrwania dla ludności cywilnej oraz zapewnienia funkcjonowania organów władzy i administracji państwowej poprzez: planowanie i utrzymanie rezerw państwowych, realizację przedsięwzięć związanych z uruchamianiem systemu powszechnego ostrzegania i alarmowania, prowadzenie akcji ratowniczych, ewakuację ludności cywilnej i zapasów z obszarów zagrożonych²².

²² Szerzej: Z. Piątek, W. Pączek, *Zasady funkcjonowania Narodowego Systemu Pogotowia Kryzysowego*, op. cit., s. 68–85.

W dziale *środki reagowania kryzysowego* zawiera się problematyka gotowości obronnej. Podstawy prawne oraz założenia realizacji przez Policję zadań w tej dziedzinie omówiono w podrozdziale drugim. Przy czym określenie roli Policji w Narodowym Systemie Pogotowia Kryzysowego nie jest możliwe bez przybliżenia problematyki stałych dyżurów. Podstawę prawną tworzenia i funkcjonowania stałego dyżuru stanowi art. 6 ust. 1 ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej. Na potrzeby gotowości obronnej państwa organizuje się system alarmowania, który ma na celu zapewnienie natychmiastowego dotarcia do wiadomości uprawnionych organów decyzji dotyczących między innymi podwyższania stanów gotowości obronnej. Z kolei na potrzeby alarmowania tworzy się system stałych dyżurów w celu zapewnienia ciągłości przekazywania decyzji związanych z uruchamianiem zadań ujętych w *Planie reagowania obronnego Rzeczypospolitej Polskiej* ministrom, przewodniczącym komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów, centralnym organom administracji rządowej, kierownikom podległych i nadzorowanych jednostek organizacyjnych oraz wojewodom. Do zadań stałych dyżurów należy uruchamianie w warunkach wystąpienia zagrożenia bezpieczeństwa państwa procedur związanych z podwyższaniem gotowości obronnej państwa oraz przekazywanie decyzji upoważnionych organów w sprawie uruchamiania określonych zadań wynikających z wprowadzenia wyższych stanów gotowości obronnej państwa oraz przekazywanie właściwym organom informacji o stanie sił uruchamianych podczas podwyższania gotowości obronnej państwa²³. Za koordynację przedsięwzięć związanych z uruchamianiem procedur Narodowego Systemu Pogotowia Kryzysowego na szczeblu krajowym odpowiada Minister Obrony Narodowej poprzez Dyżurną Służbę Operacyjną Sił Zbrojnych. Natomiast za koordynację przedsięwzięć związanych z podwyższaniem gotowości obronnej w resorcie spraw wewnętrznych i administracji odpowiada Dyrektor Generalny i komórka właściwa w sprawach obronnych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz stały dyżur ministra. Zadania realizowane przez wymienione podmioty sprowadzają się do: monitoringu sytuacji, składania meldunków, przygotowania propozycji projektów decyzji ministra w przedmiocie wdrażania przedsięwzięć podwyższania (obniżania) gotowości obronnej oraz do zapewnienia warunków kierowania podwyższaniem gotowości obronnej w resorcie. Poprzez stałe dyżury minister kieruje zadania do organów i kierowników jednostek organizacyjnych podległych lub przez niego nadzorowanych, w tym do Policji. Podwyższanie lub obniżanie gotowości obronnej następuje odpowiednio do narastania lub zmniejszania zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa na podstawie decyzji ministra. Stały dyżur organizuje się w formie całodobowej służby dyżurnej oraz domowego dyżuru telefonicznego wyznaczonych osób funkcyjnych na bazie dyżurnej służby operacyjnej ministra. Stały dyżur uruchamia się w stanie stałej gotowości obronnej państwa w celu realizacji zadań szkoleniowych lub w innych uzasadnionych

²³ Szerzej, D. Szymczak, T. Wojtuszek, *Wybrane problemy zadań administracji publicznej w zakresie gotowości obronnej* [w:] *Administracja publiczna a bezpieczeństwo państwa*, red. Z. Piątek, B. Wiśniewski, A. Osierda, Wyższa Szkoła Administracji, Bielsko-Biała 2007, s. 124–132.

przypadkach kryzysowych. W stanie gotowości państwa czasu kryzysu i w stanie gotowości obronnej państwa czasu wojny system stałych dyżurów uruchamia minister właściwy do spraw wewnętrznych. Należy zaznaczyć, że stałe dyżury mogą być uruchamiane w pełnym lub ograniczonym zakresie na podstawie decyzji ministra we wszystkich jednostkach jemu podległych i przez niego nadzorowanych²⁴.

Trzeci komponent Narodowego Systemu Pogotowia Kryzysowego – przeciwdziałanie zaskoczeniu obejmuje cywilne i wojskowe działania w celu zapewnienia bezpieczeństwa i swobody manewru siłom zbrojnym w sytuacji niespodziewanego, nagłego ataku lub zmniejszenia ewentualnych strat własnych w przypadku agresji. Natomiast czwarty – przeciwdziałanie agresji ma na celu płynne i sprawne osiągnięcie przez wojska wymaganej gotowości bojowej i przejście do realizacji stosownego planu. Ostatnim elementem Narodowego Systemu Pogotowia Kryzysowego są stopnie alarmowe charakteryzujące stan gotowości sił i środków w zakresie możliwości rozpoczęcia działań. Przyjęto cztery stopnie alarmowe.

W celu „(...) ujednoczenia 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”²⁵ Komendant Główny Policji w dniu 31 grudnia 2004 roku wydał zarządzenie²⁶ w sprawie wprowadzenia do użytku zunifikowanych procedur reagowania Policji w sytuacjach kryzysowych. Ponadto celem wydania procedur było usprawnienie procesu podejmowania decyzji w sytuacji kryzysowej, jak również ułatwienie oceny wykonanych działań. Procedury określają możliwe z punktu widzenia Policji zagrożenia, zakres czynności, które powinny być wykonane w każdej jednostce wobec konkretnej sytuacji, podmioty (instytucje) współdziałające oraz podstawy prawne podejmowanych działań. Natomiast „(...) w odniesieniu do układu metodycznego każdej procedury przyjęto wzorzec stosowany w Narodowym Systemie Pogotowia Kryzysowego NATO, który obecnie jest dostosowywany do polskich warunków prawnych i organizacyjnych. (...) Przygotowane procedury policyjne będą wkomponowane w Narodowy System Pogotowia Kryzysowego”²⁷ – czytamy w uzasadnieniu do zarządzenia.

Należy zaznaczyć, że wprowadzone rozwiązania mogą być uszczegółowione dla potrzeb konkretnych komórek (służb) w każdej jednostce organizacyjnej Policji, z zachowaniem generalnego sposobu postępowania Policji w sytuacji kryzysowej. W załączniku do zarządzenia enumeratywnie wyróżniono siedem rodzajów sytuacji kryzysowych. Ponadto pięć z wyróżnionych sytuacji kryzysowych podzielono dodatkowo na zdarzenia je powodujące, do których odpowiednio został opracowany katalog przedsięwzięć (czynności) przewidzianych do realizacji przez Po-

²⁴ Ibidem.

²⁵ Uzasadnienie do Zarządzenia nr 1429 Komendanta Głównego Policji z dnia 31 grudnia 2004 r. w sprawie wprowadzenia w Policji procedur reagowania w sytuacjach kryzysowych, op. cit.

²⁶ Zarządzenie nr 1429 Komendanta Głównego Policji z dnia 31 grudnia 2004 r. w sprawie wprowadzenia w Policji procedur reagowania w sytuacjach kryzysowych, op. cit.

²⁷ Uzasadnienie do Zarządzenia nr 1429 Komendanta Głównego Policji z dnia 31 grudnia 2004 r. w sprawie wprowadzenia w Policji procedur reagowania w sytuacjach kryzysowych.

licję. W tym miejscu pojawiają się pytania: dlaczego w zarządzeniu ograniczono się wyłącznie do opracowania procedur działania na wypadek wystąpienia ściśle określonych sytuacji kryzysowych? Jak będzie działać Policja w przypadku zaistnienia innych sytuacji kryzysowych, np. podczas rozruchów społecznych, podobnych do tych, jakie miały miejsce we Francji? Dlatego konieczne wydaje się uzupełnienie katalogu sytuacji kryzysowych o dodatkowe zdarzenia niewymienione w omawianym zarządzeniu oraz opracowanie stosownych do tych sytuacji procedur działania.

Jak wynika z dotychczasowych rozważań, większość obszarów tematycznych Narodowego Systemu Pogotowia Kryzysowego dotyczy funkcjonowania sfery militarnej państwa. Należy podkreślić, że nastąpiło przewartościowanie poglądów na temat roli omawianego systemu w sytuacjach kryzysowych. Z uwagi, iż przewiduje się użycie sił zbrojnych Sojuszu w sytuacjach kryzysów niemilitarnych, stąd tak wiele z wyróżnionych dziedzin tematycznych wchodzi w zakres działalności sfery cywilnej państwa, w tym w zakres działania Policji. W celu realizacji zadań i przedsięwzięć wynikających z tych obszarów konieczne jest nawiązanie ścisłej współpracy pomiędzy wszystkimi strukturami Narodowego Systemu Pogotowia Kryzysowego. Policja jako formacja uzbrojona zajmuje w nim istotne miejsce. Możemy określić zadania realizowane przez tę formację w sześciu podstawowych obszarach: zasoby osobowe, kontrwywiad i bezpieczeństwo, operacje ogólne, ochrona przed bronią masowego rażenia, kluczowa infrastruktura i usługi oraz ochrona ludności cywilnej.

5.3. Defensywne i ofensywne działania wobec zagrożenia terroryzmem

Reagowanie na zagrożenie działalnością terrorystyczną ma charakter dwupłaszczyznowy. Państwo, jako instytucja odpowiedzialna za zapewnienie bezpieczeństwa obywatelom, powinno dysponować odpowiednimi służbami mogącymi podjąć działania adekwatne do zagrożenia.

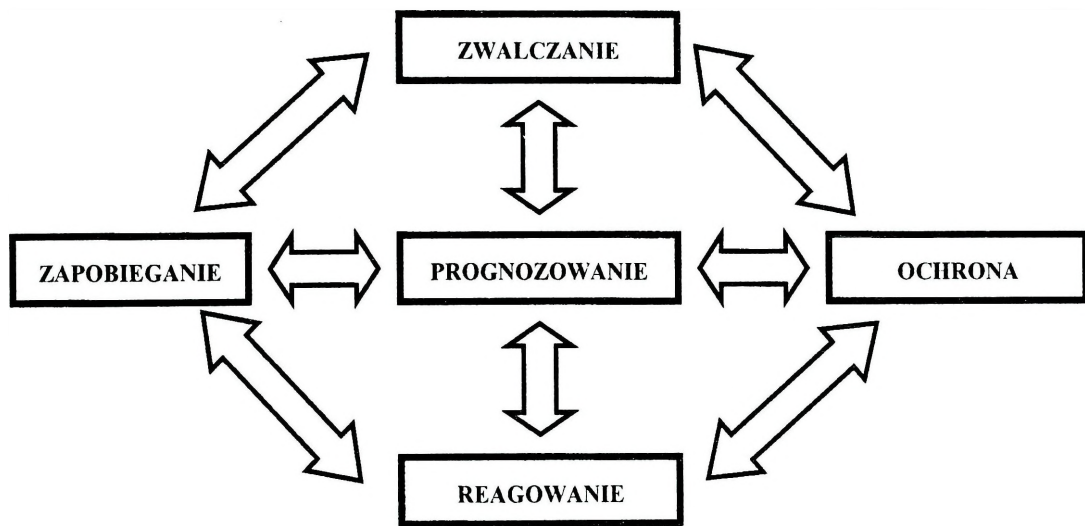
Przeciwdziałanie oraz zwalczanie zagrożeń terrorystycznych związane jest z pięcioma obszarami (elementami) oddziaływania państwa²⁸ (rys. 10).

Przez każde z pięciu pojęć należy rozumieć²⁹:

– **zapobieganie** – całokształt inicjatyw zmierzających do powstrzymania poszczególnych osób lub grup osób przed podjęciem jakichkolwiek działań terrorystycznych,

²⁸ S. Wojciechowski, *Policja a problem przeciwdziałania terroryzmowi w Polsce – ogólne założenia*, [w:] *Policja w Polsce – stan obecny i perspektywy*, tom. 2, red. A. Szymaniak, W. Ciepela, Poznań 2007, s. 198 – 200.

²⁹ Ibidem.



Źródło: S. Wojciechowski, *Policja a problem przeciwdziałania terroryzmowi w Polsce – ogólne założenia* [w:] *Policja w Polsce – stan obecny i perspektywy*, t. 2, red. A. Szymaniak, W. Ciepiela, Poznań 2007, s. 199.

Rys. 10. Pięć elementów składowych przeciwdziałania terroryzmowi

– **zwalczenie** – działania wymierzone bezpośrednio w struktury terrorystyczne celem *ustalenia* ich lokalizacji, liczebności, powiązań, itp. oraz unieszkodliwienia, ukarania, a także uniemożliwienia ponownego odtworzenia istniejących struktur, systemów komunikowania czy też źródeł finansowania – mamy tu do czynienia z tzw. formułą 4U (formuła ta oznacza: ustalenie, unieszkodliwienie, ukaranie, uniemożliwienie),

– **ochrona** – dotyczy jak najpełniejszego i najskuteczniejszego zabezpieczenia osób oraz całej zagrożonej infrastruktury przed atakami terrorystycznymi,

– **reagowanie** – działania związane z minimalizacją skutków ewentualnego zamachu terrorystycznego,

– **prognozowanie** – obejmuje zarówno analizę rzeczywistych jak i potencjalnych celów, dobór możliwych form, środków i metod działania w odniesieniu do rozmiaru zagrożenia, wykaz potencjalnych ofiar jak też możliwych sprawców zamachów. Prognozowanie jest swoistym łącznikiem spinającym cztery wymienione wcześniej elementy, z uwzględnieniem zachodzących między nimi różnych interakcji.

Ogół czynności podejmowanych w ramach działań wobec zagrożeń terrorystycznych określany jest mianem *antyterroryzmu* (zawierającego przedsięwzięcia o charakterze *antyterrorystycznym* – defensywne działania mające na celu zmniejszenie podatności na akty terrorystyczne, jak też *kontrterrorystycznym* – ofensywne kroki podjęte w celu prewencji odstraszenia i odpowiedzi na terroryzm³⁰), określa-

³⁰ M. Drost, *Operacje militarne inne niż wojna w doktrynie NATO i USA*, „Zeszyty Naukowe AON” 2000, nr 2 (39), s. 15.

nego jako: zespół działań naukowych, prawnych, wojskowo-policyjnych ukierunkowanych na zwalczanie aktów terroryzmu oraz zmierzających do zapobiegania, przeciwdziałania i likwidacji zagrożeń związanych z możliwością zaistnienia aktów terrorystycznych³¹ (rys. 11).



Rys. 11. Główne obszary działań w zakresie przeciwdziałania terroryzmowi i jego zwalczania

Działania prewencyjne (defensywne – *antyterrorystyczne*) dotyczą zdobywania informacji przez służby specjalne i związane są z pozyskaniem, weryfikacją i wykorzystaniem szeroko pojętej informacji.

Jeden z etapów w tym zakresie związany jest z *uzyskaniem informacji*, w tym celu wykorzystuje się informatorów (tajnych współpracowników), środki techniczne (podśluchy, podglądy itp.) oraz informację z tzw. białego wywiadu, czyli uzyskiwanie informacji w drodze analizy jawnych, legalnych źródeł ich wytwarzania (strony internetowe, książki, publikacje prasowe, opracowania naukowe).

Kolejnym jest *analizowanie informacji* pod kątem jej wiarygodności i przydatności w dalszym postępowaniu. Na tym etapie każda informacja musi przejść proces „obróbki”.

Następnym etapem, który należy w tym miejscu wskazać jest *wykorzystanie informacji* – uzyskane dane o zagrożeniu terrorystycznym służą do wypracowania rekomendacji dla służb państwa odpowiedzialnych za jego bezpieczeństwo, co do

³¹ S. Pikulski, *Prawne środki zwalczania terroryzmu*, Olsztyn 2000, s. 125.

przedsięwzięć, jakie należy podjąć, aby zabezpieczyć państwo przed ewentualnym zamachem terrorystycznym.

Kolejną formą jest *zbieranie informacji* – w tym przypadku wszelkie uzyskane informacje służą do budowania bazy danych, która to baza (lub bazy, np. kilka różnych baz danych tematycznych) mogą w przyszłości posłużyć do generowania rekomendacji lub prognoz w zakresie zagrożenia państwa terroryzmem.

Działania wywiadowcze dzielą się na działania charakterze defensywnym, związanym z przyjmowaniem (uzyskiwaniem) informacji, które na bieżąco są przekazywane od źródeł osobowych lub też stanowią efekt pracy środków technicznych. Mają one też charakter ofensywny, związany z inspirowaniem przez służby specjalne pewnych zachowań i sytuacji, które powodują możliwości uzyskania bardziej pogłębionej (szczegółowej) informacji.

Działania defensywne (prewencyjne) związane są również z podejmowaniem przedsięwzięć organizacyjnych ukierunkowanych na zabezpieczenie miejsc szczególnie zagrożonych atakiem terrorystycznym. W tym celu miejsca te są szczególnie chronione przez siły policyjne, wojskowe lub wyspecjalizowane agencje ochrony. Przy ich zabezpieczeniu stosuje się nie tylko ochronę fizyczną, ale także środki techniczne. Wykorzystywane są systemy telewizji przemysłowej do monitorowania zagrożonej infrastruktury, tzw. bramki pirotechniczne wykrywające elementy metalowe, które mogą być środkami walki (noże, broń palna, elementy konstrukcyjne ładunków wybuchowych itp.). Współczesne bramki pirotechniczne wyposażone są także w elektroniczne czujniki wykrywające obecność materiałów wybuchowych lub narkotyków. Używa się również urządzeń rentgenowskich do prześwietlania bagażu, w celu wykrycia przenoszonej w nich broni lub ładunków wybuchowych. Podobnie jak bramki pirotechniczne posiadają one obecnie elektroniczne czujniki wykrywające obecność materiałów wybuchowych lub narkotyków.

Oddzielnym zagadnieniem jest ochrona osób szczególnie narażonych na atak terrorystyczny, tzw. VIP-ów. Ważne z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa osobistości życia publicznego, takie jak: prezydent, premier, niektórzy ministrowie, czy też szef banku centralnego, należą do grupy wysokiego ryzyka stania się obiektem zamachu terrorystycznego. Organizacje terrorystyczne stawiają sobie niejednokrotnie za cel eliminację takich osób. Pozbawienie życia lub zranienie przedstawiciela władz pociąga za sobą reperkusje zarówno wewnątrz państwa, jak też może się stać przyczyną poważnych implikacji międzynarodowych. Zamach na prezydenta czy też premiera, członka rządu, osoby wpływowej w świecie biznesu zawsze wywołuje negatywną reakcję polityczną i zachwianie równowagi społecznej³². Ochrona przedstawicieli najwyższych władz państwowych jest przedsięwzięciem niezwykle trudnym, chociażby ze względu na charakter miejsc, w których przedstawiciele ci mogą przebywać. Nie zawsze spełniają one odpowiednie wymogi bezpieczeństwa, a dynamicznie rozwijająca się sytuacja podczas pobytów VIP-ów

³² K. Jałoszyński, *Terroryzm antyizraelski. Przedsięwzięcia kontrterrorystyczne w Izraelu*, AON, Warszawa 2001, s. 53.

w tych miejscach nie pozwala na ich właściwe przygotowanie pod względem zabezpieczenia antyterrorystycznego.

Ostatnim, podstawowym obszarem działań prewencyjnych są działania propagandowe, którym to poświęcony jest jeden z kolejnych podrozdziałów niniejszego opracowania.

Działania ofensywne (zaczepne, nazywane w literaturze przedmiotu na świecie działaniami *kontrterrorystycznymi*) prowadzone są w zakresie trzech podstawowych obszarów. Pierwszy z nich związany jest z prowadzeniem działań bojowych w ramach operacji ratunkowej związanej z uwolnieniem przetrzymywanych zakładników. Kolejny z prowadzeniem działań bojowych w ramach zatrzymywania osób podejrzanych o działalność terrorystyczną. Trzeci natomiast odnosi się do prowadzenia działań bojowych związanych z likwidacją osób uznawanych za terrorystów, zwłaszcza przywódców organizacji terrorystycznych. Tego typu działania realizowane są między innymi przez izraelskie siły specjalne (w strefie Gazy lub na Zachodnim Brzegu Jordanu) oraz amerykańskie siły specjalne (w Afganistanie i Iraku).

Działania tego typu wykonują *siły specjalne* – wyselekcjonowani, specjalnie wyszkoleni i wyposażeni żołnierze (policjanci), przygotowani do działań w małych grupach, niejednokrotnie na nieprzyjnym terenie; określane mianem pododdziałów (oddziałów) antyterrorystycznych – wojskowe lub policyjne jednostki przeznaczone do realizacji zadań bojowych w obszarze działań ofensywnych.

Policja posiada w swojej strukturze organizacyjnej (rys. 3) zarówno jednostki i komórki odpowiedzialne za działania defensywne (pion kryminalny, dochodzeniowo-śledczy, prewencyjny), jak i ofensywne (pion prewencyjny – pododdziały antyterrorystyczne) wobec zagrożenia terroryzmem. Są one prawnie wyposażone w odpowiednie do zakresu działań instrumenty w postaci możliwości prowadzenia pracy operacyjnej, a w wyniku stosowania środków techniki operacyjnej – infiltracji środowisk terrorystycznych, jak też prowadzenia działań w sytuacji zaistnienia ataku terrorystycznego.

Za prowadzenie przez Policję działań defensywnych wobec zagrożeń terrorystycznych odpowiedzialne są dwa piony: prewencji oraz kryminalny. Rolą pionu prewencji jest zapobieganie możliwości popełnienia przestępstw. Zadania w zakresie zapobiegania i zwalczania zagrożeń terrorystycznych funkcjonariuszy pionu prewencji dotyczą czterech podstawowych kwestii. Pierwszą z nich jest prowadzenia działań propagandowych dotyczących zagrożenia terrorystycznego. Kolejną jest wykonywanie zadań antyterrorystycznych (defensywnych) – zabezpieczających obiekty i budynki szczególnie narażone na atak terrorystyczny (np. ambasady, siedziba parlamentu). Następnym zadaniem jest zabezpieczanie miejsc zamachu terrorystycznego w ramach tzw. pierścienia zewnętrznego. Ostatnim zadaniem jest prowadzenie działań ofensywnych (szturmowych) siłami pododdziału antyterrorystycznego w sytuacji tego wymagającej.

W pionie prewencji zwalczaniem zagrożeń terrorystycznych zajmują się praktycznie wszyscy policjanci tej służby³³. Pododdziały i oddziały prewencji wykonują szereg zadań prewencyjnych – porządkowo-ochronnych, które odnoszą się do pierwszych dwóch punktów wymienionych wyżej, w odniesieniu do czynności o charakterze defensywnym. W tym zakresie można wyodrębnić kilka podstawowych zadań, w bardzo szerokim ujęciu, jakie są wyznaczone dla pionu prewencji.

Jednym z takich zadań jest przeprowadzanie analiz zagrożeń rejonów i obiektów, ze szczególnym uwzględnieniem miejsc newralgicznych, w tym placówek dyplomatycznych i obiektów użytkowanych przez przedstawicieli innych państw. Następnym stanowi wzmożone patrolowanie rejonów potencjalnego zagrożenia zamachami – zwłaszcza miejsc przebywania dużej liczby ludności – dworce kolejowe, metro, dworce autobusowe i inne obiekty komunikacji, centra handlowe, rejonny urzędów administracji publicznej, miejsca organizowania imprez masowych. Kolejnym jest prowadzenie obserwacji i szereg czynności kontrolnych, ochronnych (ochrona obiektów i osób), sztabowych (dokumentacja dotycząca miejsc i obiektów potencjalnie zagrożonych działalnością terrorystyczną), doskonalących funkcjonowanie systemu gotowości alarmowej czy pomocniczych w konkretnych przypadkach wystąpienia zagrożenia.

Pion prewencji odpowiada także za podejmowanie działań ofensywnych, w sytuacji zaistnienia aktu terrorystycznego. Za fizyczną likwidację zagrożeń związanych z działaniami terrorystycznymi odpowiedzialny jest Główny Sztab Policji Komendy Głównej Policji.

Zadaniem Głównego Sztabu Policji jest zarządzanie bieżącymi informacjami o stanie bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz niezwłoczne reagowanie w przypadku wystąpienia poważnych zagrożeń. W tym celu komórka ta gromadzi, przetwarza i analizuje bieżące informacje o wydarzeniach i zagrożeniach. Opracowuje procedury i plany operacyjne oraz przygotowuje zasoby do reagowania w sytuacjach kryzysowych, w tym w warunkach zewnętrznych zagrożeń bezpieczeństwa państwa i w razie wojny. Ponadto na bieżąco zajmuje się monitorowaniem, analizowaniem, ocenianiem oraz tworzeniem standardów funkcjonowania oddziałów prewencji Policji, pododdziałów antyterrorystycznych, zespołów minersko-pirotechnicznych, negocjatorów, dyżurnych jednostek organizacyjnych Policji i komórek organizacyjnych właściwych w sprawach lotnictwa policyjnego. Jako Główny Sztab Policji zarządza działaniami Policji, w tym o zasięgu ogólnokrajowym, w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego. Kolejnymi zadaniami sztabu jest zwalczanie zagrożeń terrorystycznych, planowanie i realizowanie zadań bojowych oraz zapewnienie funkcjonowania Głównego Stanowiska Kierowania Komendy Głównej Policji i Centrum Operacyjnego Komendy Głównej Policji oraz wykonywania lotów przez statki powietrzne Komendy Głównej Policji³⁴.

³³ P. Małecki, *Rola Policji w zwalczaniu i przeciwdziałaniu przestępczości terrorystycznej*, praca dyplomowa, Wyższa Szkoła Policji, Szczytno 2007, s. 63–64.

³⁴ <http://bip.kgp.policja.gov.pl/portal/kgp/25/68>.

Wśród działań wykonywanych przez pion prewencji w zakresie zwalczania zagrożeń terrorystycznych należy wymienić również działania wykonywane w ramach prewencji kryminalnej, która ma za zadanie uczyć społeczeństwo, jak zachować się w sytuacji zagrożenia terrorystycznego, np. w razie incydentu bombowego, sytuacji zakładniczej.

Jak ważna jest edukacja społeczeństwa w zakresie zagrożeń terrorystycznych, wyraźnie widać w państwach, w których terroryzm jest realnym zagrożeniem (Izrael, Wielka Brytania)³⁵. Wiedza o zagrożeniach terrorystycznych oraz sposobach zachowania w przypadku zamachu terrorystycznego przekazywana jest już na poziomie szkoły podstawowej. Niezwykle istotna dla systemu bezpieczeństwa antyterrorystycznego jest także edukacja osób wykonujących zawody szczególnie narażone na potencjalny zamach terrorystyczny (np. pracownicy banków, lotnisk) o konieczności właściwego zachowania się w takiej sytuacji; zarówno w przypadku informacji o podłożeniu ładunku wybuchowego, jak też radzeniu sobie w sytuacji stania się zakładnikiem oraz zachowania się podczas szturmów jednostek specjalnych.

Państwo musi dysponować również siłami policyjnymi przygotowanymi do realizacji takich zadań, w których niezbędne jest wykorzystanie dość dużej liczby policjantów przygotowanych i przeszkolonych do działań przywracających naruszony porządek publiczny. Sytuacje takie związane są chociażby z koniecznością zabezpieczenia meczów piłkarskich lub innych masowych imprez sportowych czy też protestów społecznych. Podczas tego typu wydarzeń może dojść do zamieszek i zajęć ulicznych wymagających użycia znacznych sił policyjnych. Również w czasie trwania incydentu terrorystycznego miejsce zamachu musi być zabezpieczone pierścieniami: wewnętrznym i zewnętrznym, uniemożliwiającymi wydostanie się (ucieczkę) sprawców ataku oraz przedostanie się w rejon działań osób postronnych.

Tego typu zadania realizują pododdziały Policji określane są mianem „pododdziałów zwartych”. W polskiej Policji rolę tę spełniają oddziały prewencji, podlegające komendom wojewódzkim Policji. Powstały one po likwidacji Zmotoryzowanych Oddziałów Milicji Obywatelskiej (ZOMO) w wyniku transformacji ustrojowej.

Oddziały prewencji stanowią podmiot Policji zdolny w ciągu krótkiego czasu podjąć działania dużymi siłami. W przypadku zamachu terrorystycznego ma to pierwszorzędne znaczenie. Szybkie i szczelne odizolowanie miejsca zamachu przekłada się na skuteczność dalszych działań.

Główne zadania, do jakich powołano oddziały prewencji, to między innymi³⁶:

- wykonywanie zadań związanych z prowadzeniem operacji policyjnych w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego,
- udział w działaniach pościgowo-blokadowych za niebezpiecznymi przestępcami,
- ochrona porządku publicznego w czasie konstytucyjnie określonych stanów nadzwyczajnych, katastrof naturalnych i awarii technicznych,

³⁵ K. Jałoszyński, *Współczesny wymiar antyterroryzmu*, Warszawa 2008, s. 214.

³⁶ <http://www.lodzka.policja.gov.pl> [dostęp: 10.06.2009].

- ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego podczas pobytu w Polsce przedstawicieli państw obcych,
- ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego podczas legalnych zgromadzeń ulicznych oraz w czasie imprez masowych i protestów społecznych,
- przywracanie porządku publicznego w przypadku zbiorowego naruszenia prawa,
- wspieranie jednostek Policji w działaniach patrolowych oraz patrolowo-interwencyjnych.

Pion kryminalny odpowiada, w ramach działań defensywnych, za pozyskiwanie i gromadzenie informacji o osobach i środowiskach związanych z działalnością terrorystyczną. Zadania w zakresie zapobiegania i zwalczania zagrożeń terrorystycznych funkcjonariuszy pionu kryminalnego dotyczą przede wszystkim rozpoznania środowisk terrorystycznych, prowadzenia inwigilacji organizacji terrorystycznych, jak też zbierania materiałów dowodowych potwierdzających działalność terrorystyczną. W dalszej kolejności na funkcjonariuszy niniejszego pionu nałożone są zadania zmierzające do aresztowania członków organizacji terrorystycznych, a w konsekwencji prowadzenie śledztw w sprawach związanych z działalnością terrorystyczną. Efektem końcowym jest doprowadzenie do postawienia członków organizacji terrorystycznych przed obliczem sądu.

Oprócz komórek organizacyjnych, nazywanych wydziałami i sekcjami kryminalnymi, zajmującymi się wyżej wymienionymi zadaniami, istnieją w strukturze Policji komórki specjalistyczne, ukierunkowane na zagrożenia terrorystyczne.

W Komendzie Stołecznej Policji znajduje się Wydział do walki z Terrorem Kryminalnym i Zabójstw, a komórka ta jest jedynym tego rodzaju specjalistycznym wydziałem w Polsce. Powstał on w wyniku połączenia Wydziału do walki z Terrorem Kryminalnym i Wydziału do spraw Zabójstw.

Omawiana komórka zajmuje się najpoważniejszymi zabójstwami, w szczególności zaś tymi o charakterze porachunkowym, z użyciem broni palnej, ze szczególnym okrucieństwem, więcej niż jednej osoby w jednym miejscu, dzieci, na tle seksualnym, homoseksualistów, seryjnymi, osób publicznie znanych, funkcjonariuszy służb mundurowych, jak i wszystkimi uprowadzeniami połączonymi z żądaniem okupu. Katalog rzeczowy obejmuje również zdarzenia związane ze sprawami ujawnionych ładunków wybuchowych oraz ich eksplozji, jak i ze wszystkimi napadami rabunkowymi na placówki bankowe, poczty, kantory wymiany walut oraz konwoje wartości pieniężnych, których sprawcy użyli broni palnej. Ponadto w zainteresowaniu pozostają zdarzenia z zakresu terroryzmu spożywczego i zagadnienia związane ze swoistym zagrożeniem terrorystycznym. Prowadzone są również czynności w zakresie rozpracowywania zorganizowanych grup przestępczych.

Wydział ten realizuje zadania w zakresie inicjowania i organizowania działań operacyjno-dochodzeniowych, mających na celu sprawne i skuteczne rozpoznawanie, zapobieganie i zwalczanie przestępczości związanej z terroryzmem. Sam katalog rzeczowy oprócz już wspomnianych powyżej zagadnień jest bardzo rozległy. Funkcjonariusze omawianego wydziału zajmują między innymi prowadzeniem

czynności operacyjno-dochodzeniowych w sprawach związanych z szeroko identyfikowanym terroryzmem kryminalnym. Chodzi między innymi o zdarzenia mające postać eksplozji materiałów wybuchowych, rozprzestrzeniania się substancji trujących, duszących, parzących oraz gwałtownego wyzwolenia energii jądrowej lub wyzwolenia promieniowania jonizującego. Ponadto w kręgu zainteresowań pozostają zdarzenia związane z nielegalnym obrotem i posiadaniem materiałów wybuchowych i materiałów jądrowych. Objęte również są zdarzenia związane z piractwem powietrznym lub wodnym, jak też skutkowe, umyślne działania przeciwko środowisku. W zainteresowaniu pozostają także zdarzenia o podłożu kryminalnym, do których zalicza się działalność przestępczą związaną z pozbawianiem człowieka wolności, ze szczególnym udręczeniem, czy też udziału w grupie lub związku przestępczym, albo dokonywanie rozbojów przy użyciu broni palnej lub napadów rabunkowych na konwoje wartości pieniężnych oraz wymuszeń rozbójniczych noszących znamiona terroru „spożywczego”. Ponadto w zainteresowaniu pozostają czyny popełnione w związku wyrobem lub posiadaniem broni palnej bez wymaganego zezwolenia.

Prowadzenie procesu wykrywczego spoczywa na policjantach przedmiotowego wydziału już od chwili ujawnienia danego zdarzenia. Na sam proces istotny wpływ ma również bieżąca współpraca w zakresie wymiany informacji z komórkami organizacyjnymi służby kryminalnej Komendy Stołecznej Policji i innych jednostek organizacyjnych Policji.

W strukturach wydziału oprócz pionu dochodzeniowo-śledczego, do którego zadań należy prowadzenie postępowań przygotowawczych w sprawach o czyny określone w wyżej przedstawionym katalogu, umiejscowiony jest także pion operacyjno-rozpoznawczy, do którego zadań należy prowadzenie pracy operacyjnej z wykorzystaniem metod, form i środków określonych odrębnymi przepisami. W strukturze organizacyjnej znajduje się także komórka związana z szeroko pojętymi czynami z zakresu aktów terroru kryminalnego. Zadaniem tej komórki jest rozpoznawanie i neutralizacja urządzeń lub ładunków wybuchowych (dotyczy to obszaru działania określonego odrębną decyzją) oraz prowadzenie szkolenia specjalistycznego, w ramach doskonalenia zawodowego, w zakresie rozpoznawania i neutralizacji urządzeń i ładunków wybuchowych oraz sprawowanie nadzoru nad komórką minersko-pirotechniczną w Komisariacie Policji Portu Lotniczego Warszawa Okęcie.

Zadania kierownictwa wydziału obejmują również utrzymanie stałej współpracy z odpowiednimi biurami Komendy Głównej Policji.

Gwałtowny wzrost przestępczości z udziałem zorganizowanych grup przestępczych wykorzystujących metody działania tożsame dla działalności terrorystycznej spowodował, że w 1994 roku powołano w ramach Komendy Głównej Policji Biuro do walki z Zorganizowaną Przestępczością. W wybranych Komendach Wojewódzkich Policji powstały jednostki terenowe, podległe pod Biuro – Wydziały do walki z Zorganizowaną Przestępczością. Decyzja o powołaniu do życia wyspecjalizowanej służby operacyjno-śledczej było potrzebą chwili, która wymagała podjęcia takich kroków. Spośród innych komórek organizacyjnych Policji powołany

pion do walki z przestępczością zorganizowaną wyróżniał się tym, że³⁷: wszystkie ogniwa miały charakter wykonawczy, połączona była praca operacyjna i śledcza, funkcjonariusze posiadali uprawnienia ponadwojewódzkie oraz następowała wy-
mienność funkcji policyjnych. Ponadto obowiązywały podwyższone kryteria nabo-
ru, na strukturę etatową składało się 75% etatów oficerskich, zaś policjant musiał
mieć co najmniej pięcioletni staż służby na stanowisku wykonawczym oraz musiał
wykazać się predyspozycjami i wiedzą ogólną, zawodową, umiejętnościami
i sprawnością intelektualną i fizyczną.

Celem powołania takiej struktury była ochrona świadków (świadek koronny),
pozbawianie anonimowości grup przestępczych i osób nimi kierujących, czy też
tworzenie barier przed potencjalnymi ofiarami przestępstw, jak i zapobieganie
tworzeniu się nieformalnej, konkurencyjnej władzy. Jednocześnie policjanci
w swych działaniach dążyli do ujawniania i zamrażania posiadanych przez dane
grupy przestępcze kapitałów oraz do ich dezintegracji.

Kilka lat później, w 1997 roku, stworzono jeszcze jedną tego typu centralną
służbę operacyjno-śledczą, zorganizowaną na podobnych zasadach – Biuro do
walki z Przestępczością Narkotykową. Przy podejmowaniu tej decyzji wzorowano
się na rozwiązaniach amerykańskich.

Funkcjonowanie obu tych służb powodowało zderzenia na gruncie kompeten-
cyjnym. Niejednokrotnie przeciwko tej samej grupie przestępczej prowadzone były
równoległe działania operacyjno-śledcze przez dwa wyżej wymienione podmioty
organizacyjne Policji. Cechą charakterystyczną polskich grup zorganizowanej
przestępczości jest bowiem zajmowanie się, oprócz innej działalności przestępczej,
wymuszeniami haraczy, uprowadzeniami dla okupu, płatnym nierządem, produkcją
i dystrybucją alkoholu, a przede wszystkim handlem narkotykami. W celu uniknię-
cia dublowania się działań omawianych służb, a jednocześnie usprawnienia i pod-
niesienia skuteczności walki z zorganizowaną przestępczością, w 2000 roku Ko-
mendant Główny powołał Centralne Biuro Śledcze³⁸. Biuro powstało na bazie
połączenia obu wcześniej istniejących biur: do walki z zorganizowaną przestępczością
oraz do walki z przestępczością narkotykową. Jest to jednostka podporządkowana
Komendzie Głównej Policji, mająca swoje delegatury w całym kraju, niezależne od
właściwych na danym obszarze komend wojewódzkich. W § 4 zarządzenia Ko-
mendant Główny określił zakres działania, jaki został nałożony na Centralne Biuro
Śledcze³⁹.

Na ten obszar działalności wskazanego biura wchodzi organizowanie, wyko-
nywanie i koordynowanie czynności operacyjno-rozpoznawczych oraz dochodze-
niowo-śledczych przeciwko zorganizowanym strukturom przestępczym, przy jed-
noczesnym tworzeniu warunków do sprawnego rozpoznania oraz zwalczania
przestępczości zorganizowanej, transgranicznej i narkotykowej, a zwłaszcza usta-

³⁷ A. Rapacki, *Przestępczość w Polsce...*, op. cit., s. 205.

³⁸ Zarządzenie nr 1 Komendanta Głównego Policji z dnia 29 lutego 2000 r. w sprawie powołania
oraz określenia organizacji, zakresu działania i właściwości terytorialnej służby śledczej.

³⁹ Ibidem.

lenia podmiotowych i przedmiotowych powiązań przestępczych, jak i wykrywanie nowych metod przestępczych oraz określanie kierunków działań rozpoznawczych w tym zakresie. Ponadto policjanci wykonują czynności w zakresie wykrywania i ścigania przedsięwzięć gospodarczych i operacji finansowych mających na celu wprowadzenie do legalnego obrotu środków uzyskanych z działalności przestępczej oraz wykrywania i ścigania przestępstw korupcyjnych związanych ze znacznymi rozmiarami nielegalnie uzyskiwanych korzyści lub powodujących poważne szkody w związku z funkcjonowaniem administracji publicznej i innych instytucji państwowych albo w obrocie gospodarczym. Dla polepszenia skuteczności zwalczania przestępczości Centralne Biuro Śledcze organizuje współdziałanie z policjami zagranicznymi i krajowymi organami ochrony prawnej w celu zwalczania międzynarodowych grup przestępczych oraz wykrywania i ścigania przestępstw transgranicznych skutkujących poważnymi „uszczerpkami” należności państwowych lub znacznymi nielegalnymi korzyściami. Ponadto opracowuje analizy stanu zagrożenia przestępczymi związanymi z użyciem materiałów wybuchowych oraz metodyki przeciwdziałania tym zagrożeniom przez wszystkie służby policyjne i jednostki Policji.

Z działaniami Centralnego Biura Śledczego wiążą się w Polsce duże nadzieje na podjęcie skutecznej walki i zahamowanie tendencji wzrostowych rodzimej przestępczości zorganizowanej. Pierwszym spektakularnym sukcesem biura było, ogłoszone w 2000 roku przez Komendanta Głównego Policji, rozbitcie jednej z najgroźniejszych i największych grup przestępczości zorganizowanej – tzw. grupy pruszkowskiej, mającej swoje przestępcze przyczółki niemalże na terenie całego kraju.

Podstawowe zadania realizowane przez Centralne Biuro Śledcze dotyczą zwalczania przestępczości zakresach:

- *Przestępczości kryminalnej* (obejmującej między innymi: zabójstwa, wymuszenia rozbójnicze, rozboje, porwania dla okupu, terroryzm)⁴⁰ – poprzez:
 - rozpoznawanie grup przestępczych prowadzących działania przestępcze o wysokim stopniu brutalizacji czynów – dokonujących zabójstw, przestępstw przy użyciu broni palnej, wymuszeń rozbójniczych, windykacji należności,
 - zwalczanie przestępstw związanych z przemytem broni i amunicji, nielegalnym obrotem bronią palną i materiałami wybuchowymi,
 - eliminacja zorganizowanych grup dokonujących przestępstw uprowadzeń dla okupu i wymuszeń haraczy,
 - zwalczanie zorganizowanych grup przestępczych dokonujących przestępstw związanych z kradzieżą pojazdów, ich przemytem i legalizacją, kradzieżami z włamaniem,
 - zwalczanie przestępczości związanej z prostytutką, zapobieganie handlowi ludźmi,
 - realizacja zadań wynikających ze zwalczania zjawiska terroru kryminalnego, terroryzmu i ekstremizmu,

⁴⁰ www.policja.pl (dostęp: 18.06.2009).

– rozpoznawanie i neutralizacja zorganizowanych struktur przestępczych zdominowanych przez przedstawicieli mniejszości etnicznych.

• *Przestępczości narkotykowej* (obejmującej między innymi przestępstwa: produkcji, handlu, przemytu narkotyków)⁴¹ – poprzez:

– zwalczanie zorganizowanych grup przestępczych w zakresie produkcji środków odurzających i obrotu nimi, zarówno na terenie kraju, jak i w skali międzynarodowej,

– ujawnianie i likwidacja miejsc produkcji narkotyków syntetycznych (laboratoriów), współpraca z instytucjami i służbami międzynarodowymi w zakresie zwalczania przestępczości narkotykowej,

– rozpoznawanie i neutralizacja zorganizowanych struktur przestępczych zdominowanych przez przedstawicieli mniejszości etnicznych.

• *Przestępczości ekonomicznej* (obejmującej między innymi przestępstwa: prania brudnych pieniędzy, afer bankowych, giełdowych, korupcji itp.)⁴² – poprzez:

– przeciwdziałanie dokonywaniu przez grupy zorganizowane przestępstw polegających na oszustwach celno-podatkowych, związanych z obrotem towarami objętymi akcyzą i wyłudzeniami podatku VAT oraz podatku dochodowego,

– zwalczanie zorganizowanych grup przestępczych czerpiących zyski z nielegalnego obrotu paliwami,

– przeciwdziałanie niezgodnym z prawem działaniom związanym z niewłaściwym wykorzystywaniem i dystrybucją środków finansowych pochodzących bezpośrednio z Unii Europejskiej,

– rozpoznawanie zjawiska prania pieniędzy i przeciwdziałanie mu,

– zwalczanie oszustw w sferze obrotu finansowego na szkodę instytucji finansowych, banków, towarzystw ubezpieczeniowych, giełd, firm leasingowych, funduszy inwestycyjnych i oszustw w sferze obrotu gospodarczego na szkodę przedsiębiorców,

– zwalczanie korupcji między innymi w obszarze administracji państwowej, samorządowej i celnej, wymiaru sprawiedliwości i instytucji kontrolnych.

W strukturach Centralnego Biura Śledczego Komendy Głównej Policji znajduje się komórka zajmująca się bezpośrednio przestępstwami o charakterze terrorystycznym – Wydział do Zwalczania Aktów Terroru⁴³. Głównym zadaniem wydziału jest gromadzenie informacji operacyjnych o zagrożeniach terrorystycznych oraz prowadzenie rozpoznania operacyjnego osób i organizacji podejrzanych o działalność terrorystyczną w Polsce⁴⁴. Wydział ten, jako jednostka koordynująca działania Policji w zakresie rozpoznania i zwalczania zagrożeń terrorystycznych, prowadzi rozpoznanie zagrożeń związanych z użyciem materiałów wybuchowych. Dysponu-

⁴¹ www.policja.pl [dostęp: 18.06.2009].

⁴² Ibidem.

⁴³ Zadania tego wydziału znajdują się w akcie normatywnym posiadającym gryf dokumentu niejawnego, dlatego też nie są omówione w niniejszej publikacji.

⁴⁴ *Współczesne zagrożenia terroryzmem oraz metody ich zwalczania*, red. J. Szafranski, Szczytno 2007, s. 29.

je również bazą komputerową zawierającą informacje o zdarzeniach i osobach związanych z materiałami i urządzeniami wybuchowymi (jest ona prowadzona od 1990 roku) oraz o osobach i organizacjach podejrzewanych o działalność terrorystyczną⁴⁵.

W aspekcie międzynarodowym, w zakresie rozpoznania i zwalczania terroryzmu, polska Policja właśnie za pomocą Centralnego Biura Śledczego prowadzi stałą i bieżącą współpracę z:

- Grupą Roboczą ds. Terroryzmu III Filaru Unii Europejskiej (TWG),
- Europejską Policyjną Roboczą Grupą ds. Zwalczania Terroryzmu (TWG),
- Interpolem,
- Europolem,
- oficerami łącznikowymi policji innych państw, w tym Federalnego Biura Śledczego (FBI).

Współpraca ta polega na bieżącej wymianie informacji o zaistniałych zdarzeniach, mających charakter aktów terrorystycznych, organizacjach i grupach terrorystycznych oraz ich członkach mogących przebywać na terenie Polski oraz dokumentowaniu sprawdzeń osób i podmiotów. Poza tym jest jednostką wiodącą i koordynującą czynności operacyjno-rozpoznawcze całej Policji w zakresie zbierania i analizowania informacji o osobach mogących mieć bezpośredni lub pośredni związek z organizacjami terrorystycznymi.

Prowadzona współpraca pozwala na zapoznanie się z obecnymi zagrożeniami pojawiającymi się na świecie, środkami technicznymi oraz rozwiązaniami koncepcyjnymi mającymi na celu zwalczanie tego zjawiska. Umożliwia także poznanie i nawiązanie bezpośrednich kontaktów z policjantami zajmującymi się problematyką zwalczania terroryzmu w poszczególnych krajach.

We wszystkich komendach wojewódzkich (Stołecznej) Policji powołane są tzw. *Zespoły ATK* (zespoły do spraw koordynacji przeciwdziałania aktom terroru z użyciem materiałów wybuchowych oraz innych zdarzeń noszących cechy zamachu terrorystycznego), które koordynują i nadzorują działania w zakresie rozpoznania operacyjnego zagrożeń terrorystycznych.

Do zadań takich zespołów należy między innymi:

- wykonywanie czynności, gdy na miejscu zdarzenia, o którym mowa wyżej, były ofiary śmiertelne lub celem zamachu był budynek administracji państwowej, samorządowej lub użyteczności publicznej,
- koordynowanie przedsięwzięć w zakresie przeciwdziałania i zwalczania aktów terroru z użyciem materiałów wybuchowych oraz o charakterze terrorystycznym na terenie województwa,
- podejmowanie współpracy z innymi organizacjami i instytucjami, mogącymi dysponować wiedzą na temat osób i zagrożeń wynikających z obrotu materiałami wybuchowymi bądź substancjami niebezpiecznymi oraz ich dystrybucji,

⁴⁵ *Przestępczość zorganizowana. Świadek koronny. Terroryzm*, red. E.W. Pływaczewski, Zakamycze 2005, s. 763.

- prowadzenie rozpoznań operacyjnych dotyczących obywateli polskich oraz cudzoziemców zamieszkałych na stałe lub przebywających czasowo na terenie podległym komendom wojewódzkim Policji, co do których zachodzi podejrzenie działalności o charakterze terrorystycznym na terenie Polski i poza jej granicami,
- uczestniczenie w grupach, organizacjach lub związkach podejrzewanych o działalność terrorystyczną lub jej wspieranie,
- prowadzenie rozpoznań operacyjnych grup, organizacji i związków, wobec których istnieje podejrzenie o działalność terrorystyczną lub jej wspieranie,
- prowadzenie rozpoznań operacyjnych grup, organizacji i związków, co do których istnieje podejrzenie o działalność terrorystyczną oraz finansowania takiej działalności w kraju lub poza jego granicami.

W komendach powiatowych, rejonowych i miejskich powołane są *Grupy ATK*, do których zadań należy między innymi prowadzenie rozpoznania operacyjnego dotyczącego ewentualnych zagrożeń atakami terrorystycznymi na obiekty użyteczności publicznej, zakłady przemysłowe i inne znajdujące się na terenie działania tych jednostek.

Powstanie pododdziałów antyterrorystycznych polskiej Policji nierozdzielnie wiąże się z ustawą z dnia 6 kwietnia 1990 roku⁴⁶, która to w miejsce Milicji Obywatelskiej powołała Policję. W rozdziale 2 tej ustawy dotyczącej organizacji Policji⁴⁷, artykuł 4 punkt 3 podpunkt 2 stanowi: „W skład Policji wchodzi również: wyodrębnione oddziały prewencji i pododdziały antyterrorystyczne”⁴⁷.

Możliwość kontaktów zagranicznych, zwłaszcza udział w programie szkolenia antyterrorystycznego Departamentu Stanu USA⁴⁸, a także własne doświadczenia spowodowały tworzenie pododdziałów antyterrorystycznych, które będą zdolne sprostać zadaniom wynikającym ze współczesnych zagrożeń.

W 1996 roku Komendant Główny Policji wydał zarządzenie⁴⁹, które określało zadania pododdziałów antyterrorystycznych Policji jako: „zwalczanie zamachów terrorystycznych mających na celu uzyskanie efektu zastraszania i polegających w szczególności na:

⁴⁶ Ustawa z dnia 21 lipca 1995 r. o zmianie ustaw: o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych, o Policji, o Urzędzie Ochrony Państwa, o Staży Granicznej oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 104, poz. 515 z późn. zm.

⁴⁷ Ibidem.

⁴⁸ 13 listopada 1983 r. Kongres Stanów Zjednoczonych zatwierdził Program Pomocy Antyterrorystycznej w oparciu o ustawę o pomocy zagranicznej z 1961 r. Program ATA został zapoczątkowany w 1983 r. Pierwszym krajem, który w nim uczestniczył, była Kostaryka. Do 1990 r. brało w nim udział ponad 11 tysięcy funkcjonariuszy sił policyjnych i służb specjalnych z ponad 70 krajów świata. Od 1990 r. w programie uczestniczy również Polska. W latach 1990–1994 na terenie USA zorganizowano 20 specjalistycznych szkoleń z zakresu taktyki i techniki antyterrorystycznej, rozwiązywania sytuacji kryzysowych, zasad prowadzenia negocjacji itp. dla policjantów z Polski. Wzięło w nich udział prawie 250 polskich policjantów.

⁴⁹ Zarządzenie Komendanta Głównego Policji nr 3 z dnia 5 lutego 1996 r. w sprawie użycia pododdziałów antyterrorystycznych w przypadku zamachu terrorystycznego.

- dokonaniu lub groźbie dokonania zamachu bombowego,
- uprowadzeniu statków wodnych, powietrznych lub innych środków transportu,
- porwaniu osoby lub osób,
- dokonaniu lub groźbie zabójstwa,
- dokonaniu lub groźbie podpalenia,
- braniu zakładników.”

W 2000 roku ujednociono nazewnictwo kompanii antyterrorystycznych oraz Wydziału Antyterrorystycznego, wprowadzając określenie *samodzielny pododdział antyterrorystyczny Policji w...*, uzupełnione nazwą miasta, w którym mieści się siedziba jednostki. Kompanie antyterrorystyczne, obecnie samodzielne pododdziały, zostały wyłączone ze struktur organizacyjnych oddziałów prewencji, co należy uznać za korzystne posunięcie.

Wydarzenia początku XXI wieku – zamach terrorystyczny na WTC w Nowym Jorku oraz budynek Pentagonu w Waszyngtonie – diametralnie zmieniły podejście do problemu walki z terroryzmem na całym świecie. W poszczególnych państwach zaczęto dokonywać analizy istniejących rozwiązań w obszarze rozpoznawania i zwalczania terroryzmu. Analizy takiej dokonano również w naszym kraju. Pierwszy sygnał o tworzeniu się nowej koncepcji policyjnych pododdziałów antyterrorystycznych pojawił się na jesieni 2001 roku, kiedy minister spraw wewnętrznych, na konferencji prasowej, zapowiedział utworzenie w ramach Policji jednostki, która to byłaby odpowiednikiem, wówczas już przeniesionej do Ministerstwa Obrony Narodowej, wojskowej formacji specjalnej GROM.

Dotychczas funkcjonujący system pododdziałów antyterrorystycznych nie odpowiadał wyzwaniom i zagrożeniom bezpieczeństwa w skali kraju, jak też w wymiarze międzynarodowym. Rzeczpospolita Polska, dbając o swój wizerunek wobec zachodnich partnerów, wypełniając wobec nich swoje sojusznicze zobowiązania, musiała dokonać istotnych przeobrażeń w dotychczasowym systemie policyjnych pododdziałów specjalnych. Był to wymóg konieczności dysponowania odpowiednią siłą, zdolną do przeprowadzenia np. skutecznej operacji ratunkowej w sytuacji przetrzymywania zakładników, jak też realizowania zadań policyjnych o charakterze specjalnym poza granicami państwa.

We wrześniu 2002 roku, na mocy decyzji Komendanta Głównego Policji, rozpoczęto prace organizacyjno-legislacyjne związane z tworzeniem nowego systemu pododdziałów antyterrorystycznych Policji, z założeniem wyodrębnienia centralnego pododdziału antyterrorystycznego. Jedynie racjonalną koncepcją nowego systemu krajowych pododdziałów antyterrorystycznych było utworzenie centralnej jednostki antyterrorystycznej oraz podporządkowanych jej merytorycznie jednostek regionalnych, w oparciu o już istniejący potencjał Samodzielnych Pododdziałów Antyterrorystycznych Policji.

Utworzenie centralnego pododdziału antyterrorystycznego musiało się wiązać ze spełnieniem kilku podstawowych warunków, tak aby mógł on funkcjonować zgodnie ze światowymi standardami. Usytuowanie jednostki w strukturach Policji

powinno zapewniać bezpośrednią podległość Komendantowi Głównemu Policji lub jego zastępcy. Każde istnienie szczebla pośredniego w nadzorze nad jednostką powoduje ograniczanie samodzielności pododdziału, a przez to również dowodzenia nim przez jego kierownictwo. Optymalnym rozwiązaniem było zatem tworzenie jednostki centralnej na prawach biura Komendy Głównej Policji, jednocześnie mającej samodzielność finansową (środki na szkolenie, zakup uzbrojenia i wyposażenia specjalistycznego itp.) oraz posiadającej możliwość nawiązywania kontaktów zagranicznych z innymi pododdziałami tego typu na świecie – jest to jeden z najistotniejszych warunków rozwoju jednostki związany z korzystaniem z doświadczeń partnerów zagranicznych.

Zgodnie z przyjętymi założeniami centralna jednostka antyterrorystyczna Policji miała być przeznaczona do realizacji zadań zarówno na terenie kraju, jak i poza jego granicami. Do zadań takich należało prowadzenie akcji i operacji bojowych w przypadku konieczności rozwiązania siłowego sytuacji związanej z wzięciem zakładników lub w sytuacji tzw. zabarykadowania się terrorystów bądź uzbrojonych przestępców (czynności te miały być wykonywane w budynkach oraz wszelkich środkach transportu). Ponadto do zadań jednostki należało zatrzymywanie niebezpiecznych przestępców, w szczególności członków zorganizowanych grup przestępczych. Jednocześnie jednostka Policji miała być pomocna dla Biura Ochrony Rządu, w ramach tzw. grupy wsparcia taktycznego, podczas wizyt przedstawicieli najwyższych władz państwowych – krajowych i zagranicznych, w sytuacjach tego wymagających.

Potrzeba stworzenia jednej, odpowiednio wyposażonej jednostki antyterrorystycznej, której podporządkowane byłyby merytorycznie jednostki terenowe, jest rozwiązaniem wysoce pragmatycznym. Jedną z najistotniejszych przesłanek jest ujednolicenie szkolenia taktycznego i faktyczna wiedza o poziomie wyszkolenia poszczególnych pododdziałów. Ma to szczególne znaczenie podczas prowadzenia działań bojowych, w których niezbędne jest wykorzystanie znaczących sił antyterrorystycznych. Przykładem tego typu działań bojowych może być szturm rosyjskich komandosów na moskiewski teatr zajęty przez czeczeńskich terrorystów (październik 2002 roku). Ze względu na charakter budynku, bardzo dużą liczbę zakładników (ponad 900) oraz liczbę terrorystów (40) konieczne było wykorzystanie do szturmu kilku jednostek specjalnych.

Budowanie jednostki centralnej oparto na założeniu, że powstanie ona w wyniku przekształcenia etatowo-organizacyjnego Samodzielnego Pododdziału Antyterrorystycznego Policji w Warszawie. Za rozwiązaniem tym przemawiały względy ekonomiczne i organizacyjne. Pododdział warszawski dysponował zapleczem szkolno-treningowym na światowym poziomie (jedynym tego typu w kraju), które pochłonęło znaczące środki finansowe, a tworzenie go trwało kilkanaście lat. Eksperci zachodni, wizytujący warszawski pododdział, zawsze z podziwem odnoszą się tego zaplecza, podkreślając, iż niejedna jednostka antyterrorystyczna w państwach zachodnich pragnęłaby dysponować takimi możliwościami szkoleniowymi.

Ponadto usytuowanie Samodzielnego Pododdziału Antyterrorystycznego Policji w Warszawie, w niewielkiej odległości od lotniska, na którym znajdują się śmi-

głowie Zarządu Policyjnego Biura Służby Prewencyjnej Komendy Głównej Policji, wpływało w istotny sposób na poziom gotowości bojowej pododdziału centralnego. W ciągu kilku minut grupa szturmowa może być przedyslokowana lotniczymi środkami transportu w dowolne miejsce w kraju.

Zgodnie z dyspozycją decyzji Komendanta Głównego Policji dotyczącej tworzenia jednostki centralnej oraz wynikającego z niej harmonogramu zadań do realizacji – do końca 2002 roku przygotowano zmiany w piętnastu aktach prawnych szczebla Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Komendy Głównej Policji, które umożliwiły formalne jej utworzenie. W ostatecznym kształcie przyjęto organizację Centralnego Oddziału Antyterrorystycznego usytuowanego w strukturach Komendy Głównej Policji, którego odpowiedzialność operacyjna objęła dwie formy postępowania. Pierwsza dotyczyła całego kraju, poprzez skierowanie sił i środków do działań na podstawie decyzji Komendanta Głównego Policji. Druga w zakresie rejonu odpowiedzialności terytorialnej Komendy Stołecznej Policji – poprzez skierowanie sił i środków do działań na podstawie decyzji Dyrektora Oddziału Centralnego, mającego w tym przedmiocie upoważnienie Komendanta Głównego Policji, na wniosek kierownictwa Komendy Stołecznej Policji.

Mimo formalnego przygotowania Samodzielnego Pododdziału Antyterrorystycznego Policji w Warszawie do przekształcenia go w Centralny Oddział Antyterrorystyczny z dniem 1 stycznia 2003 roku, zmiany w tym zakresie nie nastąpiły. Podjęto decyzję o utworzeniu z warszawskiego pododdziału antyterrorystycznego, w ramach Centralnego Biura Śledczego Komendy Głównej Policji, dwóch zarządów jako funkcjonalnego odpowiednika Centralnego Oddziału Antyterrorystycznego. Postanowiono w ten sposób (sztucznie) zwiększyć stan etatowy Centralnego Biura Śledczego, uwiarygodniając się tym posunięciem przed parterami z Unii Europejskiej w kwestii zwiększenia stanu liczebnego centralnej służby śledczej. Rozwiązanie takie nie miało jednakże żadnego merytorycznego uzasadnienia. Zarządy są bowiem samodzielnymi komórkami w strukturach Policji i nie ma między nimi żadnego związku natury organizacyjnej. Nie można więc było mówić o formalnym utworzeniu jednostki centralnej – kontrterrorystycznej.

Po wydarzeniach w Magdalence (marzec 2003 roku⁵⁰) – na gruncie dyskusji o nich, w tym nad przyjętym rozwiązaniem – powrócono do koncepcji utworzenia oddziału centralnego o nazwie: Biuro Operacji Antyterrorystycznych Komendy Głównej Policji. Po wykonaniu niezbędnych prac legislacyjnych Biuro to zaczęło funkcjonować od czerwca 2003 roku zgodnie z założeniami przywołanymi wcześniej. Przejęło ono nadzór merytoryczny nad pododdziałami antyterrorystycznymi w kraju od Biura Służby Prewencyjnej Komendy Głównej Policji. W komendach

⁵⁰ Podczas działań w dniach 5–6 marca 2003 r. w Magdalence k. Warszawy, mających na celu zatrzymanie dwóch sprawców zabójstwa policjanta w 2002 r. (w Parolach k. Warszawy), w wyniku eksplozji podłożonego przez przestępców ładunku wybuchowego, śmierć poniosło dwóch policjantów Zarządu Bojowego Centralnego Biura Śledczego. Obaj przestępcy zginęli w trakcie wymiany ognia.

wojewódzkich, w których nie było samodzielnych pododdziałów antyterrorystycznych Policji, utworzono sekcje antyterrorystyczne.

Po niespełna roku funkcjonowania Biura Operacji Antyterrorystycznych, z przyczyn trudnych do zdefiniowania, nie mających żadnego racjonalnego uzasadnienia, pozbawiono jednostkę centralną jednego z najistotniejszych jej atrybutów – samodzielności. W czerwcu 2004 roku Biuro Operacji Antyterrorystycznych Komendy Głównej Policji stało się Zarządem Operacji Antyterrorystycznych Biura – Głównego Sztabu Policji Komendy Głównej Policji⁵¹.

Wprowadzenie każdego szczebla pośredniego w nadzór nad tego typu formacją prowadzi de facto do jej ubezwłasnowolnienia. Rodzi zbędne szczeble decyzyjne, które potencjalnie mogą skutecznie paraliżować rozwój jednostki⁵². W maju 2008 roku powrócono do koncepcji wydzielenia centralnego pododdziału antyterrorystycznego Policji. Wyłączono Zarząd Operacji Antyterrorystycznych ze struktury Głównego Sztabu Policji, przekształcając go ponownie w Biuro Operacji Antyterrorystycznych Komendy Głównej Policji⁵³. Zadania biura określone zostały jako⁵⁴:

- gromadzenie, przetwarzanie i analizowanie bieżących informacji o zaistniałych aktach terroru, metodach i formach działania sprawców oraz przedsięwzięciach podejmowanych w celu zwalczania sprawców tego rodzaju aktów,
- nadzorowanie przygotowań do działań samodzielnych pododdziałów antyterrorystycznych Policji, zespołów minersko-pirotechnicznych oraz negocjatorów,
- prowadzenie działań bojowych polegających na rozpoznawaniu i likwidowaniu zamachów terrorystycznych, a także przeciwdziałanie zamachom o tym charakterze,
- prowadzenie negocjacji policyjnych w ramach operacji i akcji antyterrorystycznych,
- zapewnienie, przez realizację programu szkolenia, stałej gotowości do prowadzenia działań bojowych polegających na rozpoznawaniu i likwidowaniu zamachów terrorystycznych oraz innych działań wymagających użycia specjalistycznych sił i środków, a także specjalnej taktyki działania,
- określanie potrzeb szkoleniowych, inicjowanie oraz uczestniczenie w organizowaniu szkoleń i doskonalenia zawodowego policjantów w komórkach antyterrorystycznych, komórkach właściwych w sprawach minersko-pirotechnicznych i w sprawach negocjacyjnych jednostek organizacyjnych Policji,
- współdziałanie z krajowymi i zagranicznymi podmiotami właściwymi w sprawach zwalczania aktów terroru.

⁵¹ Zarządzenie nr 366 Komendanta Głównego Policji z dnia 20 kwietnia 2004 r. w sprawie regulaminu Komendy Głównej Policji, Dz. Urz. Komendy Głównej Policji z dnia 21 maja 2004 r. Nr 7, poz. 31.

⁵² K. Jałoszyński, *Policyjne pododdziały antyterrorystyczne wobec aktualnego zagrożenia terrorystycznego*, konferencja naukowa: *Terroryzm współczesny*, Collegium Civitas, Warszawa 2005.

⁵³ Decyzja nr 372 z dnia 14 kwietnia 2008 r. Komendanta Głównego Policji w sprawie zmiany regulaminu Komendy Głównej Policji.

⁵⁴ www.policja.pl.

Aktualnie w ramach polskiej Policji funkcjonuje siedemnaście pododdziałów, które mają w nazwie przymiotnik *antyterrorystyczne*. Są nimi:

- Biuro Operacji Antyterrorystycznych Komendy Głównej Policji w Warszawie (do 15 maja 2008 roku – Zarząd Głównego Sztabu Policji KGP),

- Samodzielne Pododdziały Antyterrorystyczne Policji Komendy Wojewódzkiej Policji w: Gdańsku, Białymstoku, Wrocławiu, Łodzi, Szczecinie, Poznaniu, Krakowie, Katowicach, Rzeszowie,

- Sekcje Antyterrorystyczne Komendy Wojewódzkiej Policji w: Lublinie, Olsztynie, Bydgoszczy, Kielcach, Opolu, Gorzowie Wielkopolskim, Radomiu.

Pododdział antyterrorystyczny Policji realizuje w ramach swych zadań dwie podstawowe funkcje związane z prowadzeniem działań bojowych. Pierwszą z nich jest prowadzenie działań w ramach akcji lub operacji antyterrorystycznych związanych z dokonaniem lub możliwością dokonania zamachu terrorystycznego. Drugą są działania w ramach wykorzystania w działaniach policyjnych umiejętności specjalistycznych oraz specjalistycznego uzbrojenia i wyposażenia, np. podczas zatrzymywania niebezpiecznych przestępców czy akcji ratowniczych.

6. Przygotowania obronne Policji

Zarówno strukturalne, jak i funkcjonalne przygotowanie Policji do realizacji zadań w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny powinno odpowiadać i sprostać obecnym potrzebom w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. Jednocześnie udział Policji w doskonaleniu systemu obronnego państwa powinien być wkomponowany w całość przedsięwzięć realizowanych w ramach bezpieczeństwa narodowego.

Potrzeba jest jedną z centralnych kategorii ekonomicznych, społecznych lub filozoficznych. Bezsprzecznie jest też wiodącą kategorią bezpieczeństwa, w tym bezpieczeństwa narodowego. Występowanie potrzeb rozumianych jako „subiektywnie odczuwana rozbieżność pomiędzy *status quo* a stanem pożądanym jest najważniejszym motywem podejmowania procesu gospodarowania, polegającego na przekształcaniu zasobów w dobra ekonomiczne, które służą zaspokajaniu potrzeb”¹. Inaczej mówiąc, potrzeba to „odczuwany brak czegoś, stanowiący motyw do działań mających na celu wypełnienie tego braku”². 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”³.

W tym zaś zakresie istotną pozycję zajmują potrzeby obronne, które powinniśmy rozumieć jako część potrzeb z zakresu bezpieczeństwa narodowego, związaną z faktem istnienia wyzwań, szans i zagrożeń o charakterze militarnym. Jak pisze S. Koziej: „potrzeby obronne są wypadkową trzech czynników: zagrożeń wojennych, szans, jakie stwarza rozwój sytuacji międzynarodowej, oraz wyzwań, jakie niesie ze sobą perspektywa integracji z zachodnimi strukturami bezpieczeństwa”⁴.

¹ Źródło: <http://pl.wikipedia.org/wiki/Potrzeba>.

² *Wiedza o społeczeństwie*, red. K.A. Wojtaszczyk, WSiP, Warszawa 1999, s. 15.

³ J. Marczak, *Potrzeby i udział społeczeństwa w tworzeniu bezpieczeństwa narodowego* [w:] *Wojskowe wsparcie władz cywilnych i społeczeństwa – założenia przygotowania i użycia*, cz. 2, kier. nauk. W. Kitler, AON, Warszawa 2004, s. 94.

⁴ S. Koziej, *System obronny Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 5.

Kolejnym czynnikiem są szanse, czyli możliwości uzyskania czegoś⁵. Wydaje się, że dzisiaj najważniejszą szansą jest możliwość wzmocnienia bezpieczeństwa, zwłaszcza poprzez wykorzystanie obecnej sytuacji międzynarodowej. Szczególne znaczenie ma tutaj dążenie społeczności międzynarodowych do zbudowania wspólnego systemu bezpieczeństwa. Działania podejmowane na szczeblu międzynarodowym zmierzają między innymi do utworzenia silnej międzynarodowej organizacji policyjnej zajmującej się zwalczaniem przestępczości w skali globalnej poprzez zwiększenie kompetencji, między innymi, Europejskiego Urzędu Policyjnego (Europol). Szansą stojącą przed polską Policją jest również aktywny jej udział w procesie tworzenia bezpieczeństwa narodowego poprzez zespolenie wysiłku podejmowanego na rzecz realizacji zadań ustawowych z wysiłkiem związanym z wykonywaniem zadań na rzecz obronności.

W uwarunkowaniach początku XXI wieku przed Policją stoi szereg wyzwań, spośród których wiele dotyczy obszaru przygotowań obronnych. Do najważniejszych, z punktu widzenia obronności państwa, należy zaliczyć:

- posiadanie zdolności do szybkiego wsparcia sił zbrojnych, własnych i sojusznicznych, w sytuacjach szczególnych zagrożeń,

- osiągnięcie pełnej gotowości do militaryzacji jednostek organizacyjnych Policji,

- sprostanie potrzebom państwa w warunkach zagrożenia, poczynając od ochrony życia, zdrowia i mienia, poprzez zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego w rejonach zagrożenia, a skończywszy na realizacji zadań w fazie odbudowy (przywracania pokojowych, normalnych warunków funkcjonowania państwa),

- przygotowanie i wykorzystanie infrastruktury policyjnej, zwłaszcza obiektów oddziałów i samodzielnych pododdziałów prewencji Policji na cele między innymi ewakuacji ludności i mienia,

- udział w procesie przygotowania do reagowania kryzysowego na wszystkich szczeblach administracji rządowej i samorządowej,

- osiągnięcie poprzez wspólne szkolenia i ćwiczenia sprawności współdziałania jednostek organizacyjnych Policji z innymi podmiotami systemu obronnego państwa,

- koordynację wszystkich służb i instytucji rządowych i pozarządowych w działaniach na rzecz bezpieczeństwa i porządku publicznego,

- osiągnięcie kompatybilności policyjnych środków łączności ze środkami łączności sił zbrojnych i innych podmiotów biorących udział w operacjach reagowania kryzysowego oraz reagowania obronnego.

Przygotowanie struktur organizacyjnych Policji do wykonywania zadań w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, jak i w czasie wojny wymaga systemowego podejścia do realizacji przedsięwzięć wchodzących w ten zakres. Systemowe podejście powinno się charakteryzować: skutecznością integra-

⁵ W. Kopaliński, *Słownik wyrazów obcych...*, s. 494.

cji działań o charakterze interdyscyplinarnym, kompleksowością podstaw prawnych, synchronizacją zadań podejmowanych w ramach przygotowań obronnych z zadaniami niewchodzącymi w ten zakres, spójnością przygotowań obronnych Policji z całokształtem przygotowań obronnych państwa oraz permanentnym doskonaleniem tej formacji i innych podmiotów realizujących zadania z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego dziedzinie obronnej. Skuteczność to osiągnięcie przez Policję postawionych celów w dziedzinie organizacji przygotowań obronnych poprzez zintegrowanie i zespolenie wysiłków wszystkich elementów zaangażowanych w realizację zadań obronnych w Policji, a także poprzez precyzyjne uzgodnienie zakresu i sposobu uczestnictwa w przygotowaniach obronnych na szczeblu resortu spraw wewnętrznych i administracji oraz całego państwa.

Zastosowanie w Policji podejścia systemowego do przygotowań obronnych pozwala na lepsze zrozumienie holistycznej istoty analizowanych problemów i wypracowanie właściwych rozwiązań, mimo obiektywnie dużej złożoności rozpatrywanego problemu.

W tej części opracowania zostaną zatem przedstawione problemy dotyczące: zasadniczych ustaleń, prawnych aspektów przygotowań obronnych Policji oraz wspólnie realizowanych przedsięwzięć obronnych.

6.1. Zasadnicze ustalenia

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

Do zakresu działania Komendy Głównej Policji należy w szczególności inicjowanie, koordynowanie i kontrola działań jednostek Policji w zakresie celów określonych jako ustawowe zadania Policji oraz wynikających z ustaw i aktów wykonawczych odnoszących się do pracodawców, a także ujętych w planach pracy i w opracowywanych strategiach. Komenda Główna Policji przeciwdziała także i fizycznie zwalcza terroryzm oraz organizuje, koordynuje i nadzoruje działania Policji w tym zakresie. Odpowiedzialna jest również między innymi za planowanie, organizowanie i koordynowanie działań jednostek Policji w warunkach konstytucyjnie określonych stanów nadzwyczajnych oraz w przypadku nadzwyczajnego zagrożenia ludzi lub środowiska, a także za współdziałanie w tych zakresach z innymi podmiotami systemu bezpieczeństwa państwa. Ponadto realizuje zadania w zakresie łączności rządowej i poczty specjalnej oraz koordynuje przedsięwzięcia

związane z udziałem policjantów w misjach pokojowych działających pod auspicjami organizacji międzynarodowych⁶.

Komendzie Głównej Policji bezpośrednio podporządkowane są komendy wojewódzkie Policji oraz szkoły policyjne. W ramach przygotowania Policji do działania w warunkach zagrożenia do zakresu działania komendy wojewódzkiej Policji⁷ należy w szczególności: planowanie, organizowanie, koordynowanie działań w warunkach katastrof naturalnych i awarii technicznych, przygotowanie jednostek Policji nadzorowanych przez komendanta wojewódzkiego Policji do wykonywania zadań w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego i konstytucyjnie określonych stanów nadzwyczajnych, bieżące współdziałanie z innymi podmiotami systemu bezpieczeństwa państwa oraz uzgadnianie planów ochrony obszarów, obiektów, urządzeń i transportów podlegających obowiązkowej ochronie⁸.

Na szczeblu komendy wojewódzkiej Policji za realizację zadań obronnych odpowiedzialny jest Zespół Zarządzania Kryzysowego, stanowiący komórkę organizacyjną Sztabu Policji (przy czym nazwy mogą się różnić w zależności od komendy wojewódzkiej), natomiast w komendzie miejskiej/powiatowej Policji przygotowaniem obronnymi zajmuje się specjalista sekcji prewencji.

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

Mając na uwadze dotychczasowe dociekania, należy zaznaczyć, że funkcję wykonawczą wobec komend wojewódzkich Policji w zakresie realizacji zadań obronnych w warunkach zewnętrznego zagrożenia i w czasie wojny pełnią oddziały i samodzielne pododdziały prewencji Policji utworzone decyzją nr 809 Komendanta Głównego Policji z dnia 14 listopada 2007 roku⁹. Do zakresu działania od-

⁶ § 28 Zarządzenia nr 1041 Komendanta Głównego Policji z dnia 28 września 2007 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji i zakresu działania komend, komisariatów i innych jednostek organizacyjnych Policji, Dz. Urz. Komendy Głównej Policji z dnia 15 października 2007 r. Nr 18, poz. 135.

⁷ Zakres działania komendy wojewódzkiej Policji obejmuje odpowiednio zakres działania samodzielnego pododdziału antyterrorystycznego Policji, a komendy, na terenie działania której został utworzony oddział prewencji Policji oraz samodzielny pododdział prewencji Policji, również zakres działania tego oddziału oraz pododdziału.

⁸ § 29 Zarządzenia nr 1041 KGP, op. cit.

⁹ Decyzja nr 809 Komendanta Głównego Policji z dnia 14 listopada 2007 r. w sprawie utworzenia oddziałów prewencji Policji i samodzielnych pododdziałów prewencji Policji, Dz. Urz. Komendy Głównej Policji z dnia 26 listopada 2007 r. Nr 21, poz. 158.

działu prewencji Policji i samodzielnego pododdziału prewencji Policji należy w szczególności wykonywanie zadań związanych z prowadzeniem operacji policyjnych w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz ochrona porządku publicznego w czasie konstytucyjnie określonych stanów nadzwyczajnych, katastrof naturalnych i awarii technicznych¹⁰. Oddziały prewencji Policji i samodzielne pododdziały prewencji Policji stanowią odwód centralny Komendanta Głównego Policji.

6.2. Aspekty prawne

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

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

Przedsięwzięcia podejmowane przez Policję w zakresie przygotowania do działania w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny na szczeblu Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji regulują w szczególności: zarządzenie nr 0-2 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 września 2002 roku w sprawie przygotowań obronnych organów i kierow-

¹⁰ § 35 zarządzenia nr 1041 KGP, op. cit.

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

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

Z kolei organizację Policji w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny określono w zarządzeniu nr pf-940/06 Komendanta Głównego Policji z dnia 18 października 2006 roku¹¹, a organizację pracy i zasady działania

¹¹ Zarządzenie nr pf-940/06 Komendanta Głównego Policji z dnia 18 października 2006 r. w sprawie organizacji Policji w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny.

Policji w przypadku aktu terroru oraz innych zdarzeń o charakterze terrorystycznym zawarto w zarządzeniu nr 845/pf/2004 Komendanta Głównego Policji¹².

Ważnym czynnikiem decydującym o sprawności obronnej państwa są możliwości szybkiego i zorganizowanego przejścia jego podstawowych struktur pozamilitarnych do działania w warunkach wojny. Formą umożliwiającą dostosowanie państwa do takich wymagań jest objęcie militaryzacją określonych w czasie pokoju jednostek organizacyjnych, które wykonują zadania szczególnie ważne dla funkcjonowania państwa. W ogólnodostępnej literaturze możemy znaleźć wiele definicji militaryzacji. *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego* definiuje *militaryzację* jako „przeniesienie metod i zasad organizacji wojskowej do organów i jednostek organizacyjnych administracji publicznej i gospodarki narodowej, stosowanie w nich niektórych elementów dyscypliny wojskowej oraz nadanie im wojskowego charakteru poprzez powołanie osób do służby w jednostkach zmilitaryzowanych”¹³. W niniejszej pracy przyjęto, że *militaryzacja* w Policji to planowe i zorganizowane przekształcenie pokojowych struktur organizacyjnych, stanów liczebnych oraz reżimów pracy i służby jednostek organizacyjnych Policji w struktury organizacyjne, stany liczebne oraz reżimy służby pozwalające na czynny udział Policji w zabezpieczeniu funkcjonowania struktur państwa, zwłaszcza w zakresie utrzymywania bezpieczeństwa i porządku wewnętrznego oraz szczególnej ochrony obiektów ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa, jak również wspieranie Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej i sojusznicznych sił działających na terytorium Polski¹⁴.

Ogólne zasady militaryzacji reguluje dział V (art. 174–188) ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej. Na podstawie art. 174 ust. 1 tejże ustawy Rada Ministrów w razie ogłoszenia mobilizacji, stanu wyjątkowego lub w czasie wojny może obejmować militaryzacją te jednostki organizacyjne, które wykonują szczególnie ważne zadania na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa. Do takich jednostek zaliczana jest również Policja. Szczegółowe zasady militaryzacji Policji określa *Koncepcja przygotowania jednostek Policji do objęcia militaryzacją*, wydana na podstawie decyzji nr 51 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 4 kwietnia 2006 roku w sprawie przygotowań do objęcia militaryzacją i militaryzacji niektórych jednostek organizacyjnych. Z kolei w Protokole ustaleń nr 27/2005 przyjętym na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 5 lipca 2005 roku ustalono jednostki organizacyjne Policji przewidziane do militaryzacji. Zgodnie z protokołem militaryzacji podlegają: Komenda Główna Policji, komendy wojewódzkie (stołeczna), komendy powiatowe (miejskie i rejonowe) oraz Wyższa Szkoła Policji i szkoły policyjne. Militaryzacja Policji ma na celu przygo-

¹² Zarządzenie nr 845/pf/2004 Komendanta Głównego Policji z dnia 29 lipca 2004 r. w sprawie organizacji pracy i zasad działania Policji w przypadku ataku terroru z użyciem materiałów wybuchowych oraz innych zdarzeń o charakterze terrorystycznym i ekstremistycznym.

¹³ *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, red. J. Pawłowski, AON, Warszawa 2002, s. 45.

¹⁴ Por. W. Tomasiak, *Militaryzacja [w:] Resort spraw wewnętrznych i administracji...*, op. cit., s. 100–101.

towanie jednostek organizacyjnych Policji do sprawnego i skutecznego wykonywania zadań przewidzianych do realizacji w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny, zwiększając stany osobowe tych jednostek poprzez wcielenie żołnierzy rezerwy, którym nadano przydziały organizacyjno-mobilizacyjne. Przedsięwzięcie to określa się jako „mobilizacyjne rozwinięcie jednostek Policji”. Za przygotowania jednostek organizacyjnych Policji do militaryzacji odpowiedzialni są kierownicy tych jednostek. Nadzór nad 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 na terenie ich działania, jak również mogą wydawać własne akty normatywne dotyczące tej problematyki. Po objęciu jednostek militaryzacją Komendant Główny Policji oraz komendanci pozostałych jednostek wymienionych w Protokole ustaleń, na podstawie art. 187 ust. 2 ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej stają się kierownikami zmilitaryzowanych jednostek Policji. Do podstawowych dokumentów, jakie muszą zostać sporządzone w każdej jednostce Policji przewidzianej do militaryzacji, zalicza się: *Regulamin organizacyjny jednostki zmilitaryzowanej Policji*¹⁵, *Tabele należności sprzętowo-materiałowych jednostki zmilitaryzowanej Policji* oraz *Etat jednostki zmilitaryzowanej Policji* (etaty jednostek zmilitaryzowanych komend wojewódzkich Policji zostały wprowadzone rozkazami organizacyjnymi¹⁶ komendantów wojewódzkich Policji, w których określono liczbę i strukturę organizacyjną stanowisk pracowniczych pozaetatowych na czas zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny). Wprowadzenie *Etatu jednostki zmilitaryzowanej Policji* stanowi realizację postanowień zawartych w między innymi w rozporządzeniu Rady Ministrów z 21 maja 2002 roku w sprawie militaryzacji jednostek organizacyjnych wykonujących zadania na rzecz obronności lub bezpieczeństwa państwa.

Przygotowania prowadzone w jednostkach Policji przewidzianych do militaryzacji polegają w szczególności na: opracowaniu regulaminów organizacyjnych,

¹⁵ W regulaminie organizacyjnym ujmuje się w szczególności: przeznaczenie i sposób działania jednostki zmilitaryzowanej, jej strukturę organizacyjną, a także tabele i normy należności; zadania i obowiązki kierownictwa jednostki, a także innych osób funkcyjnych na wypadek objęcia jednostki militaryzacją lub nakazu sformowania jednostki zmilitaryzowanej; sposób powołania osób przeznaczonych do pełnienia służby w jednostce zmilitaryzowanej, a także szczegółowe obowiązki i uprawnienia tych osób, w tym dobowy wymiar i rozkład czasu służby oraz terminy gotowości do działania jednostki zmilitaryzowanej.

¹⁶ Por. Rozkaz Organizacyjny nr 2/W/07 Komendanta Wojewódzkiego Policji w Katowicach z dnia 7 marca 2007 r. w sprawie wprowadzenia *Etatu jednostki zmilitaryzowanej Komendy Wojewódzkiej Policji w Katowicach* oraz określenia liczby i struktury organizacyjnej stanowisk pracowniczych pozaetatowych (na czas zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny), w którym określono liczbę i strukturę organizacyjną stanowisk pracowniczych pozaetatowych w Komendach Wojewódzkich Policji, w Samodzielnym Pododdziale Antyterrorystycznym Policji w Katowicach, w Oddziale Prewencji Policji w Katowicach, w Samodzielnym Pododdziale Prewencji Policji w Bielsku-Białej i Częstochowie. Liczbę i strukturę stanowisk określa *Ewidencja stanowisk pracowniczych pozaetatowych* obowiązująca w czasie pokoju dla wymienionych jednostek.

nadawaniu przydziałów organizacyjno-mobilizacyjnych osobom, które przewiduje się powołać do służby w jednostkach zmilitaryzowanych, szkoleniu stanu osobowego jednostek przewidzianych do militaryzacji, reklamowaniu osób od obowiązku pełnienia czynnej służby wojskowej w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny, wyposażaniu w środki transportowe, maszyny, urządzenia i inne przedmioty oraz środki materiałowe, określone w dokumentach organizacyjnych jednostek przewidzianych do militaryzacji oraz na prowadzeniu niezbędnej dokumentacji, w tym aktualizowaniu dokumentów¹⁷. Ponadto do zadań kierowników jednostek organizacyjnych, o których mowa, należy współdziałanie ze starostami, wójtami, burmistrzami lub prezydentami miast oraz z wojskowymi komendantami uzupełnień w zakresie: przeznaczania osób do służby w jednostce zmilitaryzowanej, przeznaczania środków transportowych, maszyn, urządzeń oraz innych przedmiotów świadczeń rzeczowych na potrzeby jednostki przewidzianej do militaryzacji, ustalania sposobu uruchamiania świadczeń oraz współdziałanie z innymi jednostkami organizacyjnymi w zakresie przygotowania i realizacji zadań obronnych¹⁸.

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

Ostatni aspekt militaryzacji jednostek organizacyjnych Policji dotyczy kierowania militaryzacją. Zgodnie z zasadami funkcjonowania podsystemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, kierowanie militaryzacją oparte będzie na strukturze zarządzania Policją czasu pokoju, z zachowaniem kompetencji kierowników jednostek Policji wszystkich szczebli oraz w oparciu o stanowiska kierowania, przy czym w powołanych wcześniej strukturach dowodzenia tworzyć się będzie zespoły kierowania mobilizacją (ZKM). W celu właściwej realizacji zadań zespoły powinny być wyposażone w odpowiedni sprzęt kwaterunkowy i biurowy oraz środki łączności, zapewniające między innymi możliwość przekazywania informacji niejawnych. Finansowanie przedsięwzięć podejmowanych w związku z przygotowaniem Policji do objęcia militaryzacją oraz wyposażenie tych jednostek w środki transportowe, maszyny i urządzenia odbywać się będzie według zasad określonych w rozporządzeniu z 2002 roku w sprawie militaryzacji¹⁹.

¹⁷ § 9 rozporządzenia Rady Ministrów z 21.05.2002 r. w sprawie militaryzacji jednostek organizacyjnych.

¹⁸ § 9 ust. 1, ibidem.

¹⁹ Szerzej: *Podstawowe zagadnienia militaryzacji resortu spraw wewnętrznych i administracji*, red. B. Wiśniewski, Departament Zarządzania Kryzysowego i Spraw Obronnych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa 2008, s. 8–25.

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

W celu realizacji założeń zawartych w *Koncepcji przygotowania jednostek Policji do objęcia militaryzacją* Dyrektor Głównego Sztabu Policji Komendy Głównej Policji w dniu 14 listopada 2006 roku wydał wytyczne²⁰, w których określono podstawowe zasady organizowania ochrony i obrony stanowisk kierowania kierowników jednostek zmilitaryzowanych Policji oraz ważnych obiektów policyjnych ze względu na funkcjonowanie i realizację zadań jednostek zmilitaryzowanych w okresie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny. Celem podejmowanych działań w dziedzinie ochrony obiektów będzie 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. Organizacja ochrony i obrony policyjnych stanowisk kierowania uznanych przez Radę Ministrów za obiekty szczególnie ważne dla bezpieczeństwa państwa i obronności odbywa się na zasadach określonych w przepisach i realizowana jest zgodnie z *Planami szczególnej ochrony obiektów*. Natomiast ochrona i obrona stanowisk kierowania nieujętych w wymienionym wykazie organizowana jest na pod-

²⁰ Wytyczne Dyrektora Głównego Sztabu Policji Komendy Głównej Policji z dnia 14 listopada 2006 r. w sprawie organizacji ochrony i obrony stanowisk kierowania oraz ważnych obiektów policyjnych.

stawie cytowanych wytycznych, poprzez opracowanie *Planów ochrony* stanowiących element *Planu działania kierownika jednostki organizacyjnej Policji w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny*. *Plan ochrony* powinien zawierać informacje dotyczące między innymi: usytuowania obiektu, będącego przedmiotem ochrony; przewidywanych zagrożeń; podziału na strefy ochronne; organizacji służby ochrony i organizacji systemu kontroli ruchu pieszego i kołowego.

Do obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa kategorii II zaliczono: obiekty warunkujące funkcjonowanie państwa, w tym jego administracji i gospodarki; obiekty, których zniszczenie lub poważne uszkodzenie może stanowić zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi, w znacznych rozmiarach, lub spowodować poważne straty materialne oraz obiekty determinujące zapewnienie bezpieczeństwa narodowego, zwłaszcza w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego państwa. Plany szczególnej ochrony obiektów II kategorii opracowywane są w oparciu o rozporządzenie Rady Ministrów z 2003 roku w sprawie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa oraz ich szczególnej ochrony (rozporządzenie omówiono w rozdziale drugim). Minister spraw wewnętrznych i administracji organizuje przygotowanie szczególnej ochrony 87 obiektów, w tym 59 w Policji²¹, które odbywa się na podstawie harmonogramu zatwierdzonego w dniu 30 grudnia 2003 roku przez Prezesa Rady Ministrów. Oprócz harmonogramu kwestie szczególnej ochrony obiektów w Policji regulują:

- Koncepcja realizacji zadań wynikających z przepisów w sprawie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa oraz ich szczególnej ochrony w zakresie dotyczącym Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, zaakceptowana przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w dniu 11 lipca 2003 roku;

- Wytyczne Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 6 stycznia 2005 roku w sprawie organizowania przygotowania i prowadzenia szczególnej ochrony obiektów,

- Ogólne wymagania przygotowania i prowadzenia szczególnej ochrony obiektów kategorii II oraz procedura opracowania, uzgadniania i aktualizowania planów szczególnej ochrony obiektów kategorii II, zaakceptowane i wprowadzone do użytku służbowego przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w dniu 21 stycznia 2005 roku,

- Ustalenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji dotyczące sposobu założenia i aktualizowania ewidencji obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa kategorii II z dnia 6 maja 2005 roku²²,

²¹ L. Kaczorkiewicz, B. Wiśniewski, *Współpraca w przygotowaniu i prowadzeniu szczególnej ochrony obiektów kategorii II* [w:] *Konferencja „Współdziałanie struktur organizacyjnych resortu Spraw Wewnętrznych i Administracji z pozostałymi elementami systemu obronnego”*, Biuro Ochrony Informacji Niejawnych Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa 2006, s. 132.

²² *Ibidem*, s. 134–135.

– Ustalenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 10 października 2007 roku, dotyczące udziału Policji, Państwowej Straży Pożarnej i formacji obrony cywilnej w szczególnej ochronie obiektów²³.

Zgodnie z ustaleniami przyjętymi w 2007 roku udział Policji w szczególnej ochronie obiektów polega na uczestnictwie w przygotowaniu i prowadzeniu tej ochrony, zgodnie z właściwością Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, ministrów, przewodniczących komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów, Prezesa Narodowego Banku Polskiego, Prezesa Zarządu Banku Gospodarstwa Krajowego oraz wojewodów. Udział ten jest realizowany przez Komendę Główną Policji, komendy wojewódzkie (stołeczną) i komendy powiatowe (miejskie) Policji. Zakres udziału Policji w szczególnej ochronie obiektów obejmuje: przekazywanie osobom odpowiedzialnym za realizację prac związanych ze szczególną ochroną obiektów informacji dotyczących rozpoznanych zagrożeń, mających wpływ na ochronę, w kontekście ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego²⁴, uczestniczenie przedstawicieli Policji w szkoleniach, uzgadnianie przez komendantów wojewódzkich (stołecznego) Policji planów szczególnej ochrony obiektów kategorii II oraz konsultowanie spraw dotyczących udziału Policji w szczególnej ochronie obiektów kategorii I zarówno przygotowywanej i prowadzonej z udziałem Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, jak i bez ich udziału, z osobami odpowiedzialnymi za ochronę. Przedsięwzięcia te, w zakresie obiektu kategorii II są dokumentowane w planie szczególnej ochrony tego obiektu, natomiast w zakresie obiektu kategorii I są dokumentowane w dwóch egzemplarzach w postaci *Protokołu uzgodnień*²⁵. Aktualizowanie planów odbywa się na pisemny wniosek jednej ze stron. Udział Policji w szczególnej ochronie obiektów sprowadza się przede wszystkim do współdziałania policjantów wyznaczonych do wykonywania przedmiotowych zadań z osobami odpowiedzialnymi za realizację prac związanych ze szczególną ochroną w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, ministerstwach, urzędach wojewódzkich, wojewódzkich sztabach wojskowych i innych jednostkach organizacyjnych. Ponadto udział polega na: wzajemnej wymianie informacji o zagrożeniach mogących mieć wpływ na przygotowanie i prowadzenie ochrony; prewencyjnym zabezpieczeniu

²³ Pismo Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 4 października 2007 r., l.dz. DZKiSO-V-4401-5923/07/LK dotyczące udziału Policji, Państwowej Straży Pożarnej i formacji cywilnej w szczególnej ochronie obiektów opracowane przez Departament Zarządzania Kryzysowego i Spraw Obronnych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji wspólnie z Komendą Główną Policji i Komendą Główną Państwowej Straży Pożarnej i Zarządem Planowania Operacyjnego P-3 SGWP, po zasięgnięciu opinii właściwych organów.

²⁴ Przekazywanie przez Policję informacji następuje na pisemny wniosek Szefa Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego zgłoszony właściwemu komendantowi wojewódzkiemu Policji – w zakresie obiektów kategorii I, których szczególna ochrona jest przygotowywana i będzie prowadzona z udziałem Sił Zbrojnych RP, lub osoby odpowiedzialnej za realizację prac związanych ze szczególną ochroną obiektów kategorii I, których szczególna ochrona jest przygotowywana i będzie prowadzona bez udziału Sił Zbrojnych RP, oraz obiektów kategorii II – zgłoszony właściwemu terytorialnie komendantowi wojewódzkiemu Policji.

²⁵ Jeden egzemplarz zostaje włączony do planu szczególnej ochrony obiektu, drugi egzemplarz do dokumentacji obronnej komendy wojewódzkiej Policji.

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

Gotowość obronna państwa kształtowana jest głównie przez dwa czynniki: zewnętrzne zagrożenie bezpieczeństwa państwa oraz wewnętrzne uwarunkowania społeczno-ekonomiczne. Utrzymywanie w warunkach pokojowych, przy braku realnego zagrożenia bezpieczeństwa, całego potencjału obronnego państwa w pełnej gotowości jest nieekonomiczne i społecznie nieuzasadnione, dlatego też zorganizowano system gotowości obronnej, którego celem jest zapewnienie najbardziej dogodnych warunków do rozwinięcia systemu obronnego. Istota gotowości obronnej sprowadza się do utrzymania zdolności państwa do podejmowania i realizowania w określonym czasie zadań obronnych w celu przeciwstawienia się zagrożeniom oraz niedopuszczenia do zaskoczenia. Inaczej mówiąc, jest to poziom przygotowania wszystkich elementów systemu obronnego państwa do zachowania bezpieczeństwa narodowego w czasie pokoju i kryzysu²⁶. Jednocześnie należy podkreślić, że utrzymywanie odpowiedniego poziomu gotowości do działań Policji ściśle wiąże się z uruchamianiem sił i środków określonych w Narodowym Systemie Pogotowia Kryzysowego, co przedstawiono w odrębnej części niniejszego opracowania

Na podstawie art. 7 ustawy o Policji Komendant Główny Policji w dniu 19 października 2007 roku wydał zarządzenie nr Z-1152 w sprawie stanów gotowości do działań i alarmowania w jednostkach organizacyjnych Policji²⁷. 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

²⁶ Szerzej: B. Wiśniewski, *Zasadnicze problemy realizacji...*, op. cit., s. 85.

²⁷ Zarządzeniem nr Z-1152 wycofano dotychczas obowiązujące zarządzenie nr 21/pf Komendanta Głównego Policji z dnia 13 grudnia 2000 r. w sprawie stanów gotowości do działań i alarmowania w jednostkach organizacyjnych Policji.

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 Policji²⁸ wprowadzono jednolity system alarmowania. Ustalono trzy rodzaje alarmów, a o liczbie policjantów zobowiązanych do natychmiastowego stawiennictwa się w miejscu pracy decyduje rodzaj ogłoszonego alarmu. Do zarządzania alarmu upoważniono kierownika jednostki bądź osoby przez niego wyznaczone. W *Instrukcji alarmowania w jednostkach organizacyjnych Policji*, stanowiącej załącznik do zarządzenia, zawarto również zapisy dotyczące: przekazywania sygnałów alarmowych, wyposażenia policjantów w czasie alarmu, obowiązków kierowników jednostek, kierowników komórek organizacyjnych jednostek oraz dyżurnych. Przedstawiono również organizację alarmowania oraz zasady przechowywania dokumentacji alarmowej. Zobowiązano kierowników do opracowania *Planu alarmowania* jednostek stanowiącego algorytm postępowania dyżurnego na wypadek ogłoszenia alarmu.

W celu zapewnienia prawidłowej realizacji zadań wynikających z omawianego zarządzenia komendanci wojewódzcy Policji decyzją określili szczegółowe zasady alarmowania policjantów i pracowników Policji podległych jednostek i komórek organizacyjnych Policji²⁹.

Istotnym elementem przygotowań do działań w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny są przedsięwzięcia logistyczne związane z przygotowaniem do mobilizacyjnego rozwinięcia jednostek Policji, obejmujące całokształt zadań gospodarczo-obronnych zmierzających do uzupełnienia w pełnym zakresie środków materiałowych, przysługujących jednostce według norm i tabel należności wojennej³⁰. Zaopatrywanie Policji w warunkach zagrożenia następuje z: zapasów jednostek Policji, tj. zapasu bieżącego (interwencyjnego, eksploatacyjnego), z wyposażenia pozostającego w dyspozycji komendantów wojewódzkich (Stołecznego) Policji oraz Komendanta Głównego Policji³¹, zapasu nienaruszalnego³², z zapasów gospodarki narodowej planowanych do poboru w ramach świad-

²⁸ To jest zapewnienie osiągnięcia wyższych stanów gotowości do działań w jak najkrótszym czasie.

²⁹ Por. Decyzja nr Z-35/07 Komendanta Wojewódzkiego Policji w Katowicach z dnia 30 listopada 2007 r. w sprawie wprowadzenia szczegółowych zasad alarmowania policjantów i pracowników Policji jednostek i komórek organizacyjnych Policji województwa śląskiego.

³⁰ Potrzeby logistyczne jednostek Policji ustala się i bilansuje na podstawie: zakresu wykonywania zadań i skali prognozowanych zagrożeń, etatów czasu wojennego i pokojowego, norm i tabel należności materiałowych, zadań w zakresie zapewnienia warunków funkcjonowania poszczególnych elementów stanowisk kierowania oraz stanów ewidencyjnych posiadanych środków materiałowych.

³¹ Zapas bieżący (interwencyjny, eksploatacyjny) oraz wyposażenia pozostające w dyspozycji komendantów gromadzone w magazynach (składnicach), zgodnie z normatywami tych zapasów w ramach poszczególnych rodzajów sprzętu i materiałów.

³² Sprzęt i materiały zapasu nienaruszalnego to środki materiałowo-techniczne wydzielone i utrzymywane w czasie pokoju w jednostkach Policji, przeznaczone na zabezpieczenie potrzeb związanych z realizacją zadań zawartych w planach działań w sytuacjach kryzysowych. W razie ogłoszenia mobilizacji lub wybuchu wojny może zaistnieć konieczność ich uzupełnienia w formie świadczeń na rzecz obrony. Realizacja zabezpieczenia świadczeń na rzecz obrony wymaga współdziałania z organami samorządów terytorialnych.

czeń rzeczowych na rzecz obrony, z rezerw państwowych, jak również z dostaw wojennych realizowanych w ramach *Programu Mobilizacji Gospodarki*.

Zapasy wojenne Policji tworzy się w oparciu o wewnętrzne przepisy wydane przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych i administracji, które między innymi zobowiązują Komendanta Głównego Policji do gromadzenia tych zapasów w postaci uzbrojenia, sprzętu specjalistycznego oraz środków materiałowych i technicznych w ilości niezbędnej do pokrycia potrzeb wynikających z wojennego zapotrzebowania etatowego dla zabezpieczenia funkcjonowania resortu w warunkach wojny³³. Z kolei zaopatrywanie przy wykorzystaniu rezerw państwowych odbywa się na podstawie ustawy z dnia 30 maja 1996 roku o rezerwach państwowych³⁴ oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 6 stycznia 1998 roku w sprawie tworzenia, gospodarowania, dysponowania i finansowania rezerw państwowych, kontroli i tworzenia systemu informacyjnego o rezerwach gospodarczych. Na mocy wymienionych przepisów tworzy się rezerwy państwowe³⁵: surowców, materiałów, paliw, maszyn, urządzeń, produktów rolnych, produktów i półproduktów żywnościowych, leków i materiałów medycznych oraz artykułów sanitarnych, a także innych wyborów koniecznych do realizacji zadań obronnych. Dokumentem, w którym zawarte są wszystkie przedsięwzięcia związane z przygotowaniem gospodarki narodowej do zwiększonych świadczeń na rzecz obrony w okresie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny, jest *Program Mobilizacji Gospodarki*. Jak podkreśla E. Nowak „(...) gromadzenie i gospodarowanie zapasami wojennymi zaopatrzenia winno odbywać się w państwie według jednolitych reguł (...), mogłoby to ułatwić realizację zadań ogniw gospodarczych systemu obronnego RP oraz organizację współdziałania nie tyle między tymi ogniwami, co między wszystkimi elementami podsystemów: militarnego oraz pozamilitarnego”³⁶.

6.3. Zobowiązania sojusznicze

Kolejną płaszczyzną działań podejmowanych przez Policję w ramach przygotowań obronnych jest realizacja zadań związanych ze wsparciem przez państwo gospodarza. Członkostwo Polski w Sojuszu Północnoatlantyckim nakłada szereg

³³ B. Wiśniewski, *Obronność państwa a obszar odpowiedzialności...*, op. cit., s. 68.

³⁴ Ustawa z dnia 30 maja 1996 r. o rezerwach państwowych oraz zapasach obowiązkowych paliw, Dz. U. z 2007 r. Nr 89, poz. 594, późn. zm.

³⁵ Rezerwy państwowe dzielą się na: rezerwy mobilizacyjne – służące realizacji zadań związanych z bezpieczeństwem i obronnością państwa, ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz bezpieczeństwa publicznego w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa państwa, a także podwyższania gotowości obronnej państwa (art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o rezerwach państwowych); rezerwy gospodarcze – służące zaspokajaniu podstawowych potrzeb gospodarki narodowej oraz utrzymaniu ciągłości zaopatrywania ludności kraju w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa państwa, podwyższania gotowości obronnej państwa (art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o rezerwach państwowych).

³⁶ E. Nowak, *Gromadzenie i gospodarowanie zapasami wojennymi zaopatrzenia na przykładzie rozwiązań stosowanych w siłach zbrojnych [w:] Zaspokajanie potrzeb wojennych...*, op. cit., s. 78.

obowiązków i zadań, między innymi w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego, które wynikają z funkcji państwa gospodarza. Zakres świadczeń określony jest w umowach i porozumieniach podpisywanych przez państwa NATO, które obowiązują wyłącznie w krajach ratyfikujących te umowy i porozumienia. Do obowiązków państwa gospodarza w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego należy przede wszystkim przeciwdziałanie sabotażowi i szpiegostwu, prowadzenie działań kontrwywiadowczych oraz nadzór nad przemieszczaniem się uchodźców i wysiedleńców, przy czym priorytetowo traktuje się zapewnienie ruchu wojsk sojuszniczych³⁷. Polska jest zobowiązana do podjęcia wszelkich działań zapewniających wsparcie wojskom sojuszniczym, które realizują zadania na terytorium kraju bądź przez to terytorium się przemieszczają. W okresie pokoju ciężar wsparcia wojsk sojuszniczych w głównej mierze spoczywa na Siłach Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej i infrastrukturze logistycznej będącej w ich dyspozycji. Sytuacja ulega zmianie w okresie narastania kryzysu i w czasie wojny. Wówczas główny ciężar zadań realizowanych przez państwo gospodarza będzie przenoszony na pozamilitarne ogniwa systemu obronnego państwa, w tym na Policję.

Podstawowe akty prawne regulujące problematykę HNS w Polsce zostały przedstawione w poprzednim podrozdziale. Dla prawidłowej realizacji zadań przez Policję w ramach HNS istotne znaczenie ma również zarządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 września 2002 roku 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 decyzja nr 52 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 września 2002 roku 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. W wymienionych dokumentach uregulowano kwestie kierowania HNS w MSWiA oraz nakazano organom i kierownikom jednostek podległych i nadzorowanych prowadzenie spraw związanych z planowaniem i realizacją zadań w zakresie wsparcia przez państwo gospodarza³⁸.

Z chwilą rozpoczęcia przegrupowania wojsk sojuszniczych Komendant Główny Policji deleguje swoich przedstawicieli do prac w Centrum Koordynacji Ruchu Wojsk w Szefostwie Transportu i Ruchu Wojsk Dowództwa Operacyjnego Ministerstwa Obrony Narodowej, a w razie potrzeby do okręgowych grup kierowania ruchem wojsk i kontroli ruchu. Pozwala to na monitorowanie ruchu wojsk i reagowanie w przypadku zakłócenia w przegrupowaniu w zakresie właściwym dla Policji. W związku z przekraczaniem granicy przez wojska sojusznicze Policja będzie

³⁷ Zob. B. Wiśniewski, J. Prońko, *Ogniwa ochrony państwa...*, op. cit., s. 51.

³⁸ F. Górczyk, B. Wiśniewski, *Wsparcie przez państwo – gospodarza (HNS) realizowane przez resort spraw wewnętrznych i administracji [w:] Współdziałanie struktur organizacyjnych...*, op. cit., s. 100–101.

współpracować ze Strażą Graniczną na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa na przejściach granicznych poprzez prowadzenie rozpoznania w strefie nadgranicznej. Istotną rolę będzie odgrywać wsparcie Żandarmerii Wojskowej w związku z przemieszczaniem się wojsk sojusznicznych przez poszczególne województwa celem zapewnienia sprawnego przegrupowania oraz prewencyjnej osłony w rejonach rozmieszczania i na drogach przemarszu. Realizowane to będzie poprzez: kierowanie ruchem cywilnym na rzecz bezkolizyjnego przemieszczania się, udzielanie pomocy wojskowym organom kierowania ruchem wojsk w przywracaniu sprawnego przejazdu kolumn oraz poprzez zapewnienie warunków sprawnego przejazdu kolumn i transporterów wojskowych przez miasta i węzły komunikacyjne. Ponadto wsparcie Żandarmerii Wojskowej polegać będzie na udzielaniu pomocy w zamknięciu dróg dojazdu do miejsc rozmieszczania wojsk, przepraw, rejonów załadunku i rozładunku, jak również na wspólnej ochronie tras przegrupowania i rejonów rozmieszczenia przed oddziaływaniem terrorystycznym. W tym celu Policja odpowiedzialna będzie za: pozyskiwanie informacji o potencjalnych zagrożeniach, analizę tych informacji i ich weryfikację, prowadzenie rozpoznania, podejmowanie działań prewencyjnych w stosunku do osób podejrzanych oraz za izolację terenu przy likwidacji grup terrorystycznych.

Punkt kontaktowy HNS Komendy Głównej Policji koordynuje realizację zadań HNS poprzez punkty kontaktowe HNS znajdujące się w każdej komendzie wojewódzkiej Policji, które współdziałają z wydziałami bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego urzędów wojewódzkich w zakresie podejmowanych działań HNS w województwie zgodnie z zasadami ustalonymi przez wojewodów i Komendanta Głównego Policji. Natomiast na komendach miejskich/ powiatowych Policji spoczywa obowiązek realizacji zadań HNS.

6.4. Organizacja wspólnie realizowanych zadań obronnych

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

Policji. Przy czym zadania operacyjne kierowników jednostek Policji wynikają z planów funkcjonowania województw oraz powiatów³⁹.

W okresie pokoju jednostki organizacyjne Policji podejmują szereg przedsięwzięć w dziedzinie obronności w celu zapewnienia właściwej realizacji zadań w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny. Kierunki działania Policji są określone w *Planie przedsięwzięć w zakresie realizacji zadań obronnych Policji* na dany rok kalendarzowy, zatwierdzanym przez Komendanta Głównego Policji. Natomiast kierunki działania na szczeblu wojewódzkim określa *Plan przedsięwzięć w zakresie realizacji zadań obronnych Policji województwa* na dany rok. Zadania obronne realizowane przez Policję w warunkach pokoju można podzielić na: zadania realizowane w jednostkach organizacyjnych Policji oraz zadania wykonywane w ramach współdziałania z innymi ogniwami systemu obronnego państwa.

Z kolei współdziałanie Policji z innymi podmiotami realizowane jest na wielu płaszczyznach, dlatego można je rozpatrywać zarówno w związku z poziomami współdziałania, tj. koordynacyjnym – na szczeblu centralnym i wojewódzkim oraz wykonawczym – na szczeblach powiatowym i gminnym, jak i w związku z obszarami współdziałania (współdziałanie między innymi z administracją publiczną, Siłami Zbrojnymi Rzeczypospolitej Polskiej, Strażą Graniczną, Żandarmerią Wojskową)⁴⁰. W związku z włączeniem Policji do wojewódzkiej i powiatowej administracji zespolonej współdziałanie Policji z organami administracji publicznej na poziomie centralnym i wojewódzkim dotyczy w szczególności udziału w wypracowywaniu ogólnych zasad realizacji zadań obronnych nałożonych na ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz wojewódzką administrację zespoloną, jak również udziału jednostek Policji w ćwiczeniach i szkoleniach obronnych organizowanych bądź przeprowadzanych z udziałem wymienionego ministra lub wojewodów. Ponadto współdziałanie związane jest z opracowaniem założeń i schematu akcji kurierskiej dla terenu województwa oraz z opiniowaniem projektów rozporządzeń, zarządzeń i innych dokumentów organizacyjnych właściwych organów. Z kolei na poziomie powiatowym i gminnym w ramach współdziałania opracowywane zostają plany akcji kurierskiej oraz wykonywane przedsięwzięcia związane z realizacją zadań zawartych w rozporządzeniu ministrów: spraw wewnętrznych i administracji, obrony narodowej i infrastruktury w sprawie doręczania kart powołania i rozplakatowania obwieszczeń o stawieniu się osób do czynnej służby wojskowej⁴¹. Organizatorem akcji kurierskiej na terenie województwa⁴² jest

³⁹ Nie dotyczy to Komendanta Głównego Policji.

⁴⁰ W. Boczkowski, *Współdziałanie Policji z pozostałymi...*, op. cit., s. 131.

⁴¹ Rozporządzenie Ministrów: Spraw Wewnętrznych i Administracji, Obrony Narodowej oraz Infrastruktury z dnia 5 lipca 2002 r. w sprawie trybu doręczania kart powołania i rozplakatowania obwieszczeń o stawianiu się osób do czynnej służby wojskowej, Dz. U. z 2002 r. Nr 122, poz. 1049.

⁴² Opracowywane przez starostów, wójtów lub burmistrzów (prezydentów miast) plany akcji kurierskiej muszą być uzgadniane z właściwym wojskowym komendantem uzupełnień. Jednocześnie wymogi określone przez Komendanta Głównego Policji, dotyczące planowania operacyjnego na okres „W” stanowią, że plany zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego w trakcie dostarczania dokumentów powołania muszą być opracowywane w ścisłym współdziałaniu z organami organizującymi akcję kurierską.

wojewoda, który opracowuje (wspólnie z szefem wojewódzkiego sztabu wojskowego, komendantem wojewódzkim Policji, wojskowymi komendantami uzupełnień, starostami, wójtami burmistrzami, prezydentami miast) założenia i schemat akcji dla danego województwa. Ponadto wojewoda do 31 stycznia każdego roku ma obowiązek przekazania ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych oraz Szefowi Sztabu Generalnego Wojska Polskiego sprawozdania z realizacji zadań związanych z doręczaniem kart powołania, w trybie akcji kurierskiej za rok poprzedni. Jak twierdzi L. Chyła: „(...) dotychczas nie było przypadków niewłaściwej realizacji doręczania kart powołania, a założenia planistyczne w pełni się sprawdzają”⁴³. Ponadto są realizowane zadania związane: z doprowadzeniem osób uchylających się od służby wojskowej do komisji lekarskich, komisji poborowych i urzędów gmin celem rejestracji, nakładaniem przez organy samorządowe obowiązku świadczeń na rzecz obrony oraz zadania dotyczące uczestnictwa jednostek Policji w szkoleniach i ćwiczeniach obronnych organizowanych przez starostów.

Z kolei w ramach współdziałania Policji z innymi podmiotami resortu spraw wewnętrznych i administracji można wyróżnić siedem obszarów współdziałania. Pierwszy obszar związany jest z alarmowaniem i ostrzeganiem oraz przekazywaniem informacji o zaistniałych zdarzeniach lub potencjalnych zagrożeniach. Drugi sprowadza się do udzielania wzajemnego wsparcia podczas prowadzenia działań ratowniczych. Kolejne dotyczą: planowania i prowadzenia wspólnych działań kontrolnych i zapobiegawczych oraz egzekwowania przestrzegania przepisów; wzajemnych uzgodnień w zakresie tworzenia i aktualizacji planów działania; konsultacji w trakcie opracowywania aktów prawnych między innymi z zakresu planowania zagospodarowania przestrzennego, ochrony przeciwpożarowej, przewozu niebezpiecznych substancji chemicznych; wymiany doświadczeń oraz materiałów szkoleniowych. Ostatni, siódmy obszar współdziałania w ramach omawianego resortu dotyczy prowadzenia wspólnych ćwiczeń, a także zawodów sportowych.

W pierwszym obszarze realizowane zadania sprowadzają się do bieżącej analizy sytuacji mogących spowodować zagrożenie, przekazywania ludności komunikatów o zagrożeniu z wykorzystaniem policyjnych systemów łączności oraz urzędów nagleśniąjących oraz do udostępniania (wzajemnego) systemów i środków łączności celem przekazywania informacji o zagrożeniu na potrzeby kierowania działaniami. W zakresie udzielania wzajemnego wsparcia podczas akcji ratowniczych współdziałanie dotyczy w szczególności: umożliwienia swobody dojazdu i wyjazdu ekipom ratowniczym, pomocy w ewakuacji osób poszkodowanych poprzez wyprowadzenie ich z rejonu zagrożenia, udzielania pierwszej pomocy przedlekarskiej, jak również udostępnienia środków transportu na potrzeby ewakuacji, utrzymywania porządku w miejscach pracy ekip ratowniczych czy punktach zbiórek osób poszkodowanych, technicznego zabezpieczenia miejsc mogących stanowić dodatkowe zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi. Ponadto w ramach współdziałania

⁴³ L. Chyła, *Współdziałanie resortów obrony narodowej i spraw wewnętrznych i administracji w zakresie wynikającym z zadań związanych z powszechnym obowiązkiem obrony Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Współdziałanie struktur organizacyjnych...*, op. cit., s. 86.

Policja będzie przekazywać informacje dotyczące miejsc pomocy medycznej, udzielać pomocy przy pracach zabezpieczających urządzenia techniczne i przy budowie umocnień w przypadku bezpośredniej eskalacji zagrożenia oraz wyznaczać objazdy, miejsca zbiórek i parkingi samochodowe, jak również egzekwować przestrzeganie przepisów i poleceń kierujących działaniami⁴⁴.

Ważnym elementem przygotowań obronnych Policji jest współdziałanie z Siłami Zbrojnymi Rzeczypospolitej Polskiej realizowane, jak podkreśla J. Falecki, na wszystkich poziomach kierowania i dowodzenia: centralnym, operacyjnym i taktycznym⁴⁵. W ramach tego współdziałania można wyróżnić cztery rodzaje przedsięwzięć podejmowanych w zakresie: przygotowania do działania, szkolenia, logistyki oraz przedsięwzięć związanych z bieżącym funkcjonowaniem jednostek Policji i Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej. Zadania realizowane w ramach przygotowania do działania sprowadzają się w szczególności do: udziału przedstawicieli sztabów jednostek Policji w grach decyzyjnych i ćwiczeniach sztabowych dowództw wojskowych, uzgadniania zasad oraz planowania udziału Policji w prewencyjnej ochronie rejonów mobilizacji i przegrupowania wojsk, opracowania planów przeprowadzenia i zabezpieczenia akcji kurierskiej oraz przechowywania kart powoływania do odbycia ćwiczeń wojskowych w trybie natychmiastowego stawienictwa, jak również do reklamowania od obowiązku pełnienia czynnej służby wojskowej, w razie ogłoszenia mobilizacji funkcjonariuszy i pracowników jednostek Policji zakwalifikowanych na obsadę etatu wojennego tych jednostek. Ponadto w pierwszej grupie przedsięwzięć podejmowane są działania mające na celu właściwe przygotowanie do realizacji zadań wsparcia przez państwo gospodarza (HNS). Przedsięwzięcia szkoleniowe sprowadzają się między innymi do szkolenia żołnierzy Żandarmerii Wojskowej na specjalistycznych kursach z zakresu ruchu drogowego i rozpoznania pirotechnicznego oraz do korzystania przez jednostki policyjne z poligonów i obiektów wojskowych celem prowadzenia ćwiczeń i szkoleń pododdziałów minersko-pirotechnicznych i pododdziałów antyterrorystycznych Policji. Z kolei przedsięwzięcia logistyczne dotyczą w szczególności żywienia policjantów oraz ich kwaterowania w obiektach wojskowych, udostępniania wojskowego zaplecza medycznego i remontowego oraz korzystania przez policyjne śmigłowce z lotnisk i lądowisk wojskowych podczas prowadzenia operacji policyjnych. Natomiast w ramach przedsięwzięć związanych z bieżącym funkcjonowaniem jednostek Policji i Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej realizowane są zadania związane z: doprowadzeniem do jednostek wojskowych osób powołanych do służby wojskowej, w razie ich niestawienia się, przymusowym doprowadzeniem osób uchylających się od służby wojskowej do komisji lekarskich, komisji poborowych i urzędów gmin w celu rejestracji, typowaniem i kierowaniem poborowych do spełnienia obowiązku zasadniczej służby wojskowej w oddziałach prewencji Policji, zabezpieczaniem porządku publicznego w trakcie przegrupowania

⁴⁴ W. Boczkowski, *Współdziałanie Policji z pozostałymi...*, op. cit., s. 132–133.

⁴⁵ J. Falecki, *Wsparcie Policji przez Siły Zbrojne RP w warunkach stanu klęski żywiołowej i stanu wojennego* [w:] *Policja w systemie bezpieczeństwa...*, op. cit., s. 69.

wojska, a zwłaszcza przejazdu kolumn przez miasto i węzły komunikacyjne, pilotowaniem i udziałem w ochronie zespołów inspekcyjnych kontrolujących przestrzeganie międzynarodowych umów rozbrojeniowych, jak również podejmowane są działania prewencyjne w okresach zwolnień i poboru żołnierzy zasadniczej służby wojskowej⁴⁶. W tym celu przekazywane są informacje o liczbie powołanych poborowych, miejscu stawienia się do odbycia służby oraz trasach przejazdu celem właściwej dyslokacji służby prewencyjnej Policji w rejonach zagrożenia naruszeniem ładu i porządku publicznego. Ważnym zadaniem jest również spełnienie przez poborowych obowiązku służby wojskowej w formacjach uzbrojonych nie wchodzących w skład sił zbrojnych, między innymi w oddziałach i samodzielnych pododdziałach prewencji Policji. Zapotrzebowanie na poborowych składane jest do Sztabu Generalnego Wojska Polskiego. Na podstawie tego dokumentu zostaje opracowany plan uzupełnienia, który następnie jest realizowany przez terenowe organy administracji wojskowej we współpracy z formacjami uzbrojonymi.

Jak już wspomniano, Policja w ramach przygotowań obronnych realizuje także zadania związane ze wsparciem przez państwo gospodarza. Zgodnie z przyjętym zakresem współpracy z Ministerstwem Obrony Narodowej na płaszczyźnie realizacji zadań wynikających z obowiązków państwa gospodarza, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji wyznaczyło punkty kontaktowe ds. HNS w ministerstwie oraz podległych jednostkach organizacyjnych: Policji, Straży Granicznej i Państwowej Straży Pożarnej. Ustanowienie punktów kontaktowych ma na celu zapewnienie właściwego i sprawnego przepływu informacji między Głównym Punktem Kontaktowym HNS w MON (Generalny Zarząd Logistyki – P4 Sztabu Generalnego WP) a instytucjami podczas procesu planowania oraz realizacji zadań wynikających z funkcji państwa gospodarza.

Istotne znaczenie ma również współdziałanie Policji z formacją uzbrojoną, jaką jest Straż Graniczna. Współdziałanie obejmuje cztery podstawowe płaszczyzny: działania prewencyjne, czynności operacyjno-rozpoznawcze, czynności dochodzeniowo-śledcze oraz wymianę informacji⁴⁷. Szczegółowy zakres i sposoby współdziałania Policji i Straży Granicznej przy wykonywaniu ustawowych zadań określa porozumienie Komendanta Głównego Policji i Komendanta Głównego Straży Granicznej z 2004 roku⁴⁸. Zakres współdziałania obejmuje przede wszystkim zwalczanie i zapobieganie przestępczości, a zwłaszcza rozpoznawanie zagrożeń terrorystycznych, ochronę granicy państwowej oraz zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego. Natomiast podstawową formę współdziałania stanowi wymiana informacji uzyskanych w wyniku wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych i dochodzeniowo-śledczych. W załącznikach do *Porozumienia* przedstawiono kata-

⁴⁶ Szerzej: W. Boczkowski, *Współdziałanie Policji z pozostałymi...*, op. cit., s. 74.

⁴⁷ B. Bocianowski, *Wybrane aspekty współdziałania Policji ze Strażą Graniczną w systemie bezpieczeństwa RP [w:] Policja w systemie bezpieczeństwa...*, op. cit., s. 111.

⁴⁸ Porozumienie Komendanta Głównego Policji i Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 17 czerwca 2004 r. w sprawie współdziałania Policji i Straży Granicznej, Dz. Urz. Komendy Głównej Policji z dnia 7 lipca 2004 r. Nr 11, poz. 58.

log zdarzeń, o których wystąpieniu Policja i Straż Graniczna mają obowiązek wzajemnego powiadomienia. Na podstawie wymienionego dokumentu przygotowywane są porozumienia między komendantami wojewódzkimi Policji a komendantami oddziałów Straży Granicznej. Również w ramach wspólnych działań między tymi formacjami realizowane są zadania o charakterze prewencyjnym i interwencyjnym (wspólne patrolowanie obszarów przygranicznych) oraz zadania wynikające między innymi z ustawy o cudzoziemcach (dokonywanie zatrzymań cudzoziemców).

Podsumowując, należy podkreślić szczególne znaczenie współpracy Policji i Straży Granicznej w działaniach na rzecz przeciwdziałania zagrożeniom terrorystycznym związanych z kontrolą w pasie granicznym celem niedopuszczenia do wjazdu na teren Rzeczypospolitej Polskiej osób mogących stwarzać bezpośrednie zagrożenie dla bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Należy pamiętać także o współdziałaniu Policji z Żandarmerią Wojskową. Zasady współdziałania określone w porozumieniu zawartym między Komendantem Głównym Żandarmerii Wojskowej i Komendantem Głównym Policji z dnia 16 stycznia 2002 roku obejmują w szczególności: prowadzenie wspólnych działań prewencyjnych (wspólne patrole) i czynności operacyjno-rozpoznawczych, wzajemną pomoc przy wykonywaniu czynności dochodzeniowo-śledczych, wymianę informacji (np. dotyczących terminów planowanych wcieleń i zwolnień oraz liczby i przewidywanych kierunków przemieszczania się osób wcielanych lub zwalnianych, przejazdów większych grup żołnierzy), jak również wykorzystywanie bazy szkoleniowej, sprzętu laboratoryjnego czy sprzętu transportowego.

Na podstawie omówionych w poprzednim podrozdziale aktów prawnych regulujących sferę przygotowań obronnych Policji można stwierdzić, że w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny Policja będzie realizowała zadania określone w ustawie o Policji z 1990 roku, jak również zadania wynikające z innych ustaw dotyczące wsparcia: sił zbrojnych własnych i sojusznicych, obrony cywilnej oraz administracji publicznej.

Katalog zadań przewidzianych do realizacji przez Policję na rzecz sił zbrojnych w warunkach zewnętrznego zagrożenia jest szeroki. Zadania te możemy podzielić na: zadania związane z zabezpieczeniem procesu mobilizacyjnego i operacyjnego rozwijania sił zbrojnych oraz na działania przeciwdywersyjne. Wśród przedsięwzięć podejmowanych w ramach zabezpieczenia procesu mobilizacyjnego i operacyjnego rozwijania sił zbrojnych, do zadań Policji należeć będzie między innymi: 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 (z wojewódzkimi sztabami woj-

skowymi, wojskowymi komendami uzupełnień), samorządowymi i administracji państwowej celem zapobiegania naruszeniom przepisów administracyjno-porządkowych oraz na doręczaniu kart powołania i doprowadzaniu do komisji poborowych osób uchylających się od służby wojskowej⁴⁹. Ponadto Policja będzie 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 niechronionych przez wojsko. Przy czym należy podkreślić, że taką ochronę będzie można zapewnić jedynie przez krótki okres, tj. w trakcie konkretnego przemieszczania się kolumn wojskowych, z uwagi na prawdopodobne spiętrzenie się zadań realizowanych przez Policję w okresie zagrożenia. W związku z tym nie będzie możliwości ciągłego, długotrwałego angażowania sił policyjnych do tego typu zadań.

Kolejna grupa zadań przewidzianych do realizacji przez Policję na rzecz sił zbrojnych dotyczy jej udziału w rozpoznawaniu i likwidacji grup dywersyjnych. Udział formacji uzbrojonych niewchodzących w skład sił zbrojnych, w tym Policji w działaniach przeciwdywersyjnych, w przeciwieństwie do udziału tych sił w innych przedsięwzięciach mających charakter prewencyjno-ochronny oraz ukierunkowanych na wspieranie wysiłków organów administracji publicznej i społeczeństwa w przeciwdziałaniu zagrożeniom w okresie pokoju, często postrzegany jest jako zagadnienie abstrakcyjne, które należy rozpatrywać wyłącznie w aspekcie teoretycznym. Przyczyn takiego podejścia jest kilka. Po pierwsze, działania przeciwdywersyjne nieodłącznie wiążą się z wojną lub zagrożeniem zewnętrznym, wynikającym z postępowania formalnych władz obcego państwa. A takiego zagrożenia dla Polski nie było od dziesięcioleci. Po drugie, formacje uzbrojone nie mają bogatej tradycji uczestniczenia w działaniach wojennych, a tym samym nie dysponuje się dostateczną ilością materiału porównawczego, który można byłoby wykorzystać do rzetelnej analizy skuteczności działań w czasie wojny. Dlatego przy wypracowywaniu szczegółowych metod wykorzystania sił policyjnych w walce z dywersją przyjmuje się głównie założenia hipotetyczne, w zasadzie niezwyfikowane w rzeczywistych realiach działania. Obecnie brak jest zarówno koordynatora działań przeciwdywersyjnych, jak i jednolitej, formalnie przyjętej koncepcji prowadzenia działań przeciwdywersyjnych. Mimo tych uwarunkowań kwestia właściwego użycia formacji uzbrojonych do przeciwdziałania dywersji jest nadal uwzględniana w procesie planowania obronnego tych sił⁵⁰.

⁴⁹ Zob. *Wykorzystanie potencjału pozamilitarnego w czasie kryzysu i wojny* [w:] *Przygotowanie i prowadzenie wojny obronnej przez Polskę po 2000 r. „KAPPA”*, red. nauk. B. Balcerowicz, AON, Warszawa 1999, s. 97.

⁵⁰ Szerzej: *Właściwości dywersji i jej zwalczanie. Zarys problemu*, red. nauk. R. Jakubczak, B. Wiśniewski, Departament Zarządzania Kryzysowego i Spraw Obronnych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa 2006, s. 42–47.

W ramach działalności przeciwdywersyjnej podejmowane przez Policję działania polegać będą między innymi 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 obiektów⁵¹. Istotnym aspektem udziału Policji w osłonie przeciwdywersyjnej jest fakt, iż stosowanie przez dywersantów właściwych im środków i metod działania, zazwyczaj już w fazie przygotowania do wykonania aktów dywersji wyczerpuje znamiona przestępstw kryminalnych (nielegalne posiadanie broni, materiałów wybuchowych, substancji toksycznych, posiadanie i posługiwanie się sfałszowanymi dokumentami), co stanowi podstawę do podejmowania działań przez Policję. W stosunku do tych osób oraz sprawców czynów już popełnionych możliwe jest podejmowanie wszelkich zgodnych z prawem działań, w tym takich, które w terminologii wojskowej określa się mianem „likwidacji grup dywersyjnych”. Przy czym podkreślić należy, że nie jest to jednoznaczne z prowadzeniem walki zbrojnej i nie może być z nią utożsamiane⁵². Istotne znaczenie dla prawidłowości i efektywności realizowanych zadań przeciwdywersyjnych ma również utrzymanie stałej współpracy z terenowymi organami administracji wojskowej i z Żandarmerią Wojskową w celu wymiany informacji oraz planowania i organizacji wspólnych działań.

W warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, jak i w czasie wojny Policja będzie również realizowała szereg zadań na rzecz obrony cywilnej. Do zadań terenowych organów obrony cywilnej, zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z czerwca 2002 roku⁵³, należy między innymi: przygotowanie i zapewnienie działania systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania o zagrożeniach, przygotowanie i organizowanie ewakuacji ludności na wypadek powstania masowego zagrożenia dla życia i zdrowia na znacznym obszarze, planowanie i zapewnienie ochrony płodów rolnych, produktów żywnościowych, planowanie i zapewnienie środków transportowych i pomocy dla ewakuowanej ludności oraz planowanie i zapewnienie ochrony oraz ewakuacja dóbr kultury i innego mienia na wypadek zagrożenia zniszczeniem. Przyjmuje się, że w realizacji wymienionych wyżej zadań będą również zaangażowane siły policyjne. Przy czym do ich podstawowych zadań należeć będą czynności związane z: alarmowaniem i ostrzeganiem, prowadzeniem działań porządkowych oraz bezpośrednich działań w zakresie likwidacji zagrożenia, jak również z prowadzeniem działań zmierzających

⁵¹ *Wykorzystanie potencjału pozamilitarnego...*, op. cit., s. 97.

⁵² *Właściwości dywersji i jej zwalczanie...*, op. cit., s. 46.

⁵³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju i szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin, Dz. U. z 2002 r. Nr 96, poz. 850.

do przywrócenia stanu istniejącego przed wystąpieniem zagrożenia. Zadania związane z alarmowaniem i ostrzeganiem sprowadzać się będą między innymi do uzyskiwania, przetwarzania i przekazywania informacji o zaistniałym zdarzeniu na potrzeby kierowania, dowodzenia i współdziałania z właściwymi podmiotami. W ramach zadań porządkowych Policja będzie odpowiedzialna za zapewnienie: swobodnego dojazdu i wyjazdu ekipom i jednostkom ratowniczym, izolację miejsc stanowiących zagrożenie dla zdrowia i życia ludzi oraz za zapewnienie objazdów rejonów zagrożonych i informacji o objazdach. Ponadto na Policji będzie spoczywał obowiązek niedopuszczenia do tworzenia się zbiegowisk i zapobiegania objawom paniki, której powstanie może grozić całkowitą dezorganizacją działań, a tym samym zwiększeniem poniesionych strat⁵⁴. 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 również obowiązek prowadzenia czynności procesowych obejmujących w szczególności oględziny miejsca zdarzenia, ustalenie świadków i zabezpieczenie dowodów.

Przygotowanie do realizacji wymienionych zadań odbywa się między innymi poprzez opracowywanie przez komendantów terenowych jednostek Policji *Planów działania w warunkach katastrof naturalnych i awarii technicznych*, które muszą być uzgodnione z komórką planowania ochrony ludności właściwego starosty. Zaznaczyć należy, że procedury i algorytmy postępowania ujęte w tych planach mogą być również wykorzystane w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny, w trakcie działań prowadzonych pod zwierzchnictwem właściwych terytorialnie szefów Obrony Cywilnej⁵⁵.

Przedsięwzięcia podejmowane przez Policję na rzecz administracji państwowej będą sprowadzać się głównie do: zapewnienia łączności i obiegu poczty specjalnej w podsystemie kierowania obronnością, zapewnienia łączności w systemie kierowania resortu spraw wewnętrznych i administracji oraz Policji, udzielania pomocy innym instytucjom w ochronie i obronie obiektów ważnych dla obronności i interesu gospodarczego państwa, rozwinięcia i prowadzenia szczególnej ochrony obiektów.

⁵⁴ M. Szczęśniak, *Obrona cywilna na czas pokoju i wojny*, Wydawnictwo Ministerstwa Obrony Narodowej, Warszawa 1976, s. 272.

⁵⁵ Szerzej: W. Boczkowski, *Współpraca terenowych struktur Policji z organami samorządu terytorialnego* [w:] *Współdziałanie struktur organizacyjnych...*, op. cit., s. 221–226.

Ponadto Policja będzie zobowiązana do zapewnienia warunków funkcjonowania określonym organom kierowniczym na stanowiskach kierowania poprzez: utrzymanie bezpieczeństwa i porządku publicznego w rejonach stanowisk kierowania, ochronę stanowisk kierowania wojewodów oraz ochronę osobistą wojewodów⁵⁶.

⁵⁶ *Wykorzystanie potencjału pozamilitarnego...*, op. cit., s. 96.

7. Odpowiedzialność prawna funkcjonariusza Policji jako funkcjonariusza publicznego

Katalog zadań nałożonych na Policję pozwala na stwierdzenie, że nie można określić sytuacji, w której ta formacja nie mogłaby podjąć działań zmierzających do zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego, tym bardziej że niezależnie od regulacji powyższej ustawy zadania Policji wynikają z innych ustaw, umów i porozumień międzynarodowych, na zasadach i w zakresie w nich określonych.

Realizacja zadań nałożonych na Policję w wielu przypadkach balansuje na granicy naruszeń praw i wolności innych podmiotów, a także samych funkcjonariuszy Policji. Przepisy prawne określają zakres odpowiedzialności prawnej funkcjonariuszy publicznych w dwóch aspektach: jako obywatela oraz jako funkcjonariusza publicznego. Jako obywatel będzie ponosił odpowiedzialność na zasadach ogólnych, natomiast odpowiedzialność funkcjonariusza Policji w zależności od rodzaju popełnionego czynu możemy podzielić na: cywilną, karną oraz dyscyplinarną.

W każdym systemie prawnym, nawet najlepiej skonstruowanym, nie da się wykluczyć błędnych decyzji organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości. Do ich korygowania przewiduje się zresztą nadzwyczajne środki zaskarżania. Zawsze jednak wówczas musi pojawić się kwestia zadośćuczynienia osobie, która w wyniku wykonania, choćby częściowo, błędnego orzeczenia doznała krzywdy i poniosła szkodę, będąc niesłusznie pozbawiona wolności¹.

Kodeks postępowania karnego przewiduje odszkodowanie za: niesłuszne skazanie lub niesłuszne zastosowanie środka zabezpieczającego (art. 552 § 1 kpk), niewątpliwie niesłuszne tymczasowe aresztowanie (art. 552 § 4 kpk), niewątpliwie niesłuszne zatrzymanie (art. 552 § 4 kpk).

Przytoczone wyżej przepisy zgodnie z ogólną regułą *lex specialis derogat legi generali* oraz art. 421 kc wyłączają w zakresie w nich określonym stosowanie przepisów art. 417 kc, regulujących odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych. Jednakże zgodnie art. 417² kc, jeżeli przez zgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej została wyrządzona szkoda na osobie, poszkodowany może żądać całkowitego lub częściowego jej naprawienia oraz zadośćuczynienia pieniężnego za doznaną krzywdę, gdy okoliczności, a zwłaszcza niezdolność poszkodowanego do pracy lub jego ciężkie położenie materialne, wskazują, że wymagają tego względy słuszności.

¹ T. Grzegorzczak, J. Tylman, *Polskie postępowanie karne*, Lexis Nexis, Warszawa 2005, s. 879.

Zgodnie z ustawą o Policji² (art. 13 ust. 1) koszty związane z funkcjonowaniem Policji są pokrywane z budżetu państwa, w tym z dotacji celowej na zadania Policji w powiecie. Przykładem uregulowania kwestii odpowiedzialności materialnej funkcjonariuszy jest ustawa z dnia 7 maja 1999 roku o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Więziennej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego i Centralnego Biura Antykorupcyjnego³.

Odpowiedzialność materialna funkcjonariuszy Policji jest zróżnicowana co do zakresu i zasad w zależności od tego, czy chodzi o odpowiedzialność ogólną, czy też odpowiedzialność za mienie powierzone z obowiązkiem zwrotu lub wyliczenia się. Odpowiedzialność ta jest zróżnicowana również w zależności od rodzaju winy funkcjonariusza, a więc od tego, czy szkoda została wyrządzona umyślnie, czy też nieumyślnie. Odpowiedzialność materialna funkcjonariuszy spełnia funkcje: kompensacyjną, prewencyjną i wychowawczą⁴.

Odpowiedzialność karna funkcjonariuszy Policji wynikać będzie z przepisów kodeksu karnego, zwłaszcza tych, które penalizują zachowanie indywidualnego podmiotu, jakim jest funkcjonariusz publiczny lub osoba pełniąca funkcję publiczną. Pojęcie osoby pełniącej funkcję publiczną jest szersze w stosunku do funkcjonariusza publicznego. Odpowiedź na pytanie, czy dana osoba pełni funkcję publiczną, musi być przedmiotem każdorazowych ustaleń faktycznych dotyczących zakresu uprawnień mogących określać treść wykonywanych zadań. Zaś zakres tych uprawnień może uzasadniać istnienie lub nieistnienie cech wskazujących na pełnienie funkcji publicznej.⁵

Funkcjonariusze Policji to przede wszystkim funkcjonariusze publiczni. Wyrokiem z dnia 9 lutego 2000 roku, Sąd Apelacyjny w Krakowie⁶ wskazał, że skoro Policja jest organem państwowym powołanym do ochrony bezpieczeństwa publicznego, to każdy policjant jest funkcjonariuszem publicznym – art. 115 § 13 pkt 7 kk. Nazwa *funkcjonariusz publiczny* ma swą definicję w art. 115 § 13 kk i takie znaczenie zachowuje w całym polskim prawie karnym. Jak zauważył A. Wąsek, obecnie zakres znaczeniowy nazwy *funkcjonariusz publiczny* stał się bliższy pojęciu urzędnika w rozumieniu Kodeksu karnego z 1932 roku⁷. Artykuł 115 § 13 kk zawiera zamknięty katalog osób mieszczących się w pojęciu funkcjonariusza pu-

² Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, op. cit.

³ Ustawa z dnia 7 maja 1999 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Więziennej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego i Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Dz. U. z 1999 r. Nr 53, poz. 548.

⁴ A. Wołoszko, *Wybrane zagadnienia dotyczące odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych [w:] Czynności dochodzeniowo-śledcze i działania operacyjne Policji a rola sądu w postępowaniu przygotowawczym*, red. S. Lelental, J. Kudrelek, I. Nowicka, Szczytno 2008.

⁵ Postanowienie 20 grudnia 1985 r., VI KZP 48/85, Niepublikowane.

⁶ II AKa 252/99, KZS 2000/4/38, 40522

⁷ A. Wąsek, *Komentarz...*, s. 402.

blicznego, w rozumieniu prawa karnego. Niektóre z nich określone zostały nazwami właściwymi dla sprawujących daną funkcję. Do takich należą: Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, poseł, senator, radny, sędzia, ławnik, prokurator, notariusz, komornik, zawodowy kurator sądowy. Znaczenie tych nazw, powtarzających się w tekstach różnych ustaw, w tym w Konstytucji, zostało utrwalone i ich rozpoznawanie nie budzi wątpliwości. O przynależności pozostałych osób do kręgu znaczeniowego nazwy *funkcjonariusz publiczny* decyduje instytucja, w jakiej osoby te są zatrudnione (np. pracownik administracji rządowej, pracownik organu kontroli państwowej) oraz kompetencje czy rodzaj pełnionej służby (np. orzekający w sprawach o wykroczenia, osoba pełniąca czynną służbę wojskową).

O przynależności do kategorii *funkcjonariusz publiczny* decydować może rodzaj funkcji wykonywanej, a nie stanowisko, jakie dana osoba zajmuje⁸. Do funkcjonariuszy publicznych zaliczane są także osoby niebędące pracownikami instytucji wymienionych w art. 115 § 13 pkt 4 kk. Ten bowiem fragment definicji ustawowej funkcjonariusza publicznego kończy zwrot „(...) a także inna osoba w zakresie, w którym uprawniona jest do wydawania decyzji administracyjnych”, rozumianych jako akt rozstrzygający daną sprawę, wydany po przeprowadzeniu przewidzianego prawem postępowania w danej instytucji. Według art. 2 kpa, do postępowania takiego uprawnione są nie tylko organa państwowe i samorządu terytorialnego, ale i organizacje zawodowych, samorządowych, spółdzielczych i organizacji społecznych, w zakresie spraw należących do ich kompetencji. Na podstawie art. 115 § 13 pkt 4 Sąd Najwyższy uznał za należące do funkcjonariuszy publicznych strażnika gminy (miejskiej). Ten bowiem przepis „obejmuje pracowników samorządu terytorialnego, a więc wszystkich zatrudnionych przez gminę, z wyłączeniem pełniących wyłącznie czynności usługowe”⁹. Zdaniem A. Marka, zwrot ten należy rozumieć jako kierowanie całością lub wyodrębnionym działem danej instytucji, a nie pełnienie w niej jakiegokolwiek funkcji kierowniczej¹⁰. Osoby te według przedstawicieli doktryny są funkcjonariuszami publicznymi w rozumieniu prawa karnego tylko przy wydawaniu i w związku z wydanymi decyzjami administracyjnymi¹¹. Natomiast wymienione w art. 115 § 13 pkt 6 kk stanowisko kierownicze nie jest ogólnie ustawowo zdefiniowane. Wymieniane w aktach szczegółowych stanowiska z reguły odnoszą się do osób mieszczących się w kategoriach ujętych w art. 115 § 13 pkt 4 i 5 kk. Natomiast w pkt 6 jest mowa o kierowniczych stanowiskach „(...) w innej instytucji państwowej”. Objaśnienie znaczenia tego zwrotu może nastąpić na przykładzie wyższych uczelni, poprzez wskazanie, iż kierownicze stanowiska zajmują w nich, stosownie do wyodrębnianych jednostek, osoby począwszy od rektora, poprzez prorektorów, dziekanów, prodziekanów,

⁸ Zob. J. Bednarzak, *Odpowiedzialność karna za przestępstwa przeciwko działalności instytucji państwowych i społecznych*, NP 1968, nr 11.

⁹ Postanowienie Sądu Najwyższego z 21 listopada 2005 r., I KZP 28/05, OSNKW 2005, nr 10, poz. 94.

¹⁰ A. Marek, *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 342.

¹¹ A. Zoll, *Kodeks karny. Komentarz. Część szczególna*, t. II, Kraków 2008, s. 639.

kierowników sekcji, aż do dyrektorów instytutów i kierowników katedr. Takich stanowisk nie zajmują nauczyciele akademicy, którzy nie pełnią funkcji w administracji publicznej, tj. w uczelni. Zdaniem Z. Kallausa, w art. 115 § 13 pkt 7 kk „cecha funkcjonariusza publicznego uzależniona jest od posiadania przez daną osobę statusu funkcjonariusza Służby Więziennej lub organu powołanego do ochrony bezpieczeństwa publicznego, a takie przyznają poszczególnym pracownikom akty prawne regulujące działalność tej instytucji”¹². Jednoznacznie określona jest ostatnia grupa osób (pkt 8) należących do funkcjonariuszy publicznych w rozumieniu Kodeksu karnego. Zaliczone są do niej osoby pełniące służbę wojskową, a art. 115 § 17 kk nazywa taką osobę żołnierzem („Żołnierzem jest osoba pełniącą czynną służbę wojskową”). Definicja podana w art. 115 § 13 kk tworzy zamknięty katalog. Funkcjonariusze Policji ponoszą odpowiedzialność przede wszystkim za czyny opisane w rozdziale XXIX kk, skierowane przeciwko działalności instytucji państwowych i samorządu terytorialnego, a zaliczane do grup przestępstw atakujących „od wewnątrz”, nazywanych również służbowymi. Wspólną ich cechą jest możliwość popełnienia tych przestępstw tylko przez naruszanie obowiązków, jakie nakłada na sprawców wykonywana funkcja publiczna, służbowa¹³. Naruszanie kompetencji służbowych wprowadzone zostało bezpośrednio jako znamię ustawowe tylko w art. 231 kk.

Powyżej wskazano, że trudno wyobrazić sobie sytuację, w której w ramach ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego nie będzie realizować zadań Policja. Zadania te rodzą określone uprawnienia i kształtują obowiązki. Jeżeli zachowanie funkcjonariuszy pozostaje w granicach owych uprawnień bądź obowiązków, mamy do czynienia z legalnym, opartym na przepisach prawa zachowaniem się funkcjonariuszy Policji. W przypadku zaś konfliktu z dobrem innego podmiotu można mówić o zaistnieniu jednej z okoliczności wyłączających bezprawność czynu pozwalającej na prawną ochronę funkcjonariusza tejże służby, tj. działania w granicach uprawnień i obowiązków.

Stworzenie przez ustawodawcę takich formuł, które będą obejmowały zdarzenia nieuznane za społecznie szkodliwe i karygodne, a które pozwolą na karnoprawną ochronę funkcjonariusza Policji, jest wynikiem dobierania znamion przestępstwa pod kątem widzenia zdarzeń typowych, tzn. czynów ludzkich uznanych za społecznie szkodliwe i karygodne oraz dążenia do uwypuklenia zarysu zachowania się zewnętrznego i do określenia tego zachowania się w możliwie ścisły, sprawdzalny sposób¹⁴. Ocena, czy mamy do czynienia z popełnieniem przestępstwa czy spotykamy się ze wspomnianym zdarzeniem pozbawionym społecznej szkodliwości czy karygodności, powinna opierać się na świadomości, że konkretne zachowanie przestępne realizuje się w ramach ogólnych i szczególnych warunków

¹² Z. Kallaus, *Przestępstwa przeciwko działalności instytucji publicznych i samorządu terytorialnego. Nowe kodyfikacje karne*, Warszawa 1998, s. 2.

¹³ A. Spotowski, *Przestępstwa służbowe, nadużycie służbowe i łapownictwo w nowym Kodeksie karnym*, Warszawa 1972, s. 11.

¹⁴ I. Andrzejew, W. Świda, W. Wolter, *Kodeks karny z komentarzem*, Warszawa 1973, s. 116.

karalności, ale również sprawdzenia, czy spełnione są warunki pozytywne – zachowanie sprawcy musi być zbieżne z opisem typu przestępstwa, oraz czy nie występują okoliczności wyłączające odpowiedzialność karną, a więc warunki negatywne¹⁵.

Kontratypy określa się na ogół jako okoliczności wyłączające bezprawność (bezprawność kryminalną¹⁶). Przy czym w doktrynie¹⁷ wskazuje się, iż słowo „wyłączające” pozostaje w sprzeczności z faktem, iż zachowanie wypełniające, oprócz bezprawności, znamiona ustawowe czynu zabronionego w jakimkolwiek momencie inicjuje odpowiedzialność karną podmiotu je realizującego. Podlegają one różnym podziałom, między innymi ze względu na charakter reguły stanowiącej podstawę kontratypu możemy wyróżnić: kontratypy skodyfikowane, czyli znajdujące swoją podstawę prawną w przepisach rangi ustawy, i nieskodyfikowane, czyli takie, które nie są przewidziane w przepisach prawnych, lecz wynikają ze zwyczaju bądź sformułowane są przez naukę prawa i respektowane przez praktykę¹⁸. Ze względu na zakres typów czynów zabronionych, do których może odnosić się dany kontratyp, można podzielić kontratypy na: ogólne (odnoszące się do bliżej nieokreślonej liczby typów czynu) i szczególne (odnoszące się tylko do ściśle określonej, wąskiej grupy typów)¹⁹.

Najważniejszy wszelako jest podział kontratypów ze względu na intensywność skutku prawnego. Kontratypy względne to te, które wyłączają tylko bezprawność kryminalną, powodując, że czyn wypełniający znamiona typu czynu zabronionego nie jest czynem zabronionym w rozumieniu prawa karnego. Kontratypy bezwzględne wyłączają bezprawność nie tylko kryminalną, ale również wszelką inną²⁰. O ile w przypadku typu czynu zabronionego można mówić, iż konstytuuje bezprawność kryminalną, o tyle kontratyp ją neutralizuje, „anuluje”²¹, tj. czyn zabroniony popełniony w sytuacji kontratypu nie jest bezprawny kryminalnie, czyli pozbawiony jest cechy kryminalnej bezprawności²². Mamy do czynienia z neutralizacją bezprawności czynu, która aktualizuje się tylko wtedy, gdy w konkretnym czynie nastąpi skrzyżowanie się zakresu typu czynu zabronionego z zakresem danego kontratypu²³.

Funkcja neutralizacji bezprawności kryminalnej jest pochodną określenia kontratypu przez jakąś regułę prawną, którą może być przepis prawny albo przepisy określające różne uprawnienia, czy obowiązki prawne, ale także może to być norma zwyczajowa (np. dyngus) lub nawet powszechne uznanie prawnej wartości

¹⁵ J. Bafia, *Polskie prawo karne*, Warszawa 1989, s. 173.

¹⁶ Zob. M. Cieślak, *Polskie prawo karne. Zarys systemowego ujęcia*, Warszawa 1990, s. 230.

¹⁷ Ibidem, s. 230; K. Buchała, *Prawo karne materialne*, Warszawa 1980, s. 270.

¹⁸ M. Cieślak, *Polskie prawo karne. Zarys...*, op. cit., s. 233.

¹⁹ Ibidem, s. 233.

²⁰ Ibidem, s. 233.

²¹ Ibidem, s. 231.

²² Ibidem, s. 230.

²³ Ibidem, s. 231.

przy braku dostatecznych racji, które by merytorycznie uzasadniały zakaz²⁴. Jako sytuacja typowa, każdy kontratyp, podobnie jak typ czynu zabronionego, może być określony słownie. Poszczególne, semantycznie samodzielne słowa tego opisu wskazują odpowiednie znamiona kontrotypu²⁵.

Każdy kontratyp bądź to w sposób bezpośredni, gdy mówimy o sytuacji, gdy jego znamiona są wprost wyartykułowane w przepisach ustawy, bądź pośrednio, jak to ma miejsce w przypadku działania w granicach uprawnień lub obowiązków, ma podstawę w odpowiedniej regule prawnej, która go określa, pozwala widzieć w czynie objętym formalnym zakazem karnym, a popełnionym w warunkach kontrotypu, swoisty przypadek kolizji norm. Rozstrzygnięcie owej kolizji na rzecz kontrotypu jest potwierdzeniem zasad subsydiarności prawa karnego i *in dubio pro reo*²⁶. A gwoździ ścisłości twierdzenia, iż to, co prawnie nakazane lub dozwolone, nie może być równocześnie pod rygorem sprzeczności zakazane²⁷.

Ten przypadek kolizji norm należy tłumaczyć wzajemną relacją zakresu zastosowania normy sankcjonowanej z racjami społecznymi. Różnice zdaniem przedstawicieli doktryny²⁸ wynikają jedynie z kontekstu tej relacji. O ile bowiem racją dla określenia znamion typu czynu zabronionego jest społeczna szkodliwość czynu, o tyle co do procesu określania okoliczności wyłączającej bezprawność racją tą jest brak społecznej szkodliwości czynu wyczerpującego znamiona typu czynu zabronionego.

Z punktu widzenia prawnokarnej ochrony funkcjonariusza Policji, jak już wspomniano, decydujące znaczenie ma kontratyp działania w granicach uprawnień i obowiązków. Przyjmując wcześniej wskazaną klasyfikację, można stwierdzić, że jest to okoliczność wyłączająca bezprawność o charakterze ogólnym (choć swoista indywidualizacja może występować w związku z realizacją określonych obowiązków między innymi funkcjonariuszy Policji), bezwzględny, tj. wyłączającym wszelką odpowiedzialność – nie tylko odpowiedzialność karną, i to, co najistotniejsze – nieskodyfikowanym, tj. opartym na przepisach występujących w różnych gałęziach prawa²⁹.

W doktrynie nie ma zgodności co do tego, czy zachowanie, w którym podmiot, aby zrealizować swoje obowiązki lub uprawnienia, narusza prawa lub wolności innego podmiotu, potraktować jako kontratyp ze względu na jego nieskodyfikowanie³⁰. I tak na przykład Jerzy Bafia nie podaje takiej okoliczności wyłączającej bezprawność w katalogu kontrotypów. Autorzy komentarza do Kodeksu karnego³¹

²⁴ Ibidem, s. 231.

²⁵ Ibidem, s. 231.

²⁶ Ibidem, s. 231.

²⁷ Ibidem, s. 234.

²⁸ K. Buchała, *Prawo karne materialne*, Warszawa 1980, s. 272.

²⁹ M. Budyn-Kulik, P. Kozłowska-Kalisz, M. Kulik, M. Mozgawa, *Prawo karne materialne. Część ogólna*, Zakamycze 2006, s. 239.

³⁰ *Kodeks karny. Część ogólna*, red. A. Zoll, *Komentarz*, t. I, Komentarz do art. 1–116 kk, Zakamycze 2004, s. 426.

³¹ Ibidem, s. 459.

stoją na stanowisku, iż prawna skuteczność kontratypów pozaustawowych jest usprawiedliwiona np. konfliktem wartości chronionych nawet w Konstytucji, których rozwiązania w postaci ustawowego kontratypu ustawodawca nie przewidział. Natomiast tym, co wyłącza uzasadnienie konstruowania takiego rodzaju kontratypu, jest na pewno naruszenie dobra jednostki na rzecz pozostającego z nim w kolizji dobra kolektywnego (państwa, grupy)³². Na szczególną uwagę w tym momencie zasługuje podkreślana przez Władysława Woltera teza, iż kontratypy rodzą się z potrzeb społecznych, a co najmniej z uświadomienia sobie tych potrzeb. Wynikają one z całej dynamiki życia społecznego³³ i co za tym idzie, nikt nie może zapewnić, że w przyszłości nie wypłynie na powierzchnię świadomości społecznej jeszcze jakiś nowy kontratyp, którego chwilowo się nie widzi, a będący odpowiedzią na ukształtowany określony przepis karny penalizujący zachowania o nowej społecznej konotacji. Sama ustawa może ograniczyć się do najbardziej reprezentatywnych kontratypów, których ustawowe znamiona mają już ustabilizowaną postać, jak np. obrona konieczna, przemilczając z tych lub innych powodów inne, zresztą niewątpliwie działające, a występujące w innych ustawach czy też w ogóle nigdzie nie zarejestrowane³⁴. Podstawę tych pozostałych, np. opisywanego w ustawie, stanowią odpowiednie obowiązujące przepisy prawa uzasadniające dane obowiązki lub uprawnienia. Czyli przepisy ustaw, ale także przepisy pozaustawowych aktów prawnych, należące wedle uznanych kryteriów do kręgu źródeł prawa³⁵. W oparciu o nie „uprawniony podmiot może, a niekiedy ma obowiązek podjęcia decyzji lub czynności, które naruszają lub narażają na niebezpieczeństwo dobra prawne innych osób, a bez których funkcjonowanie współczesnego społeczeństwa byłoby znacznie utrudnione lub nawet niemożliwe”³⁶.

Problematyczną kwestią pozostaje zaistnienie sytuacji, gdy podstawy wyłączenia bezprawności działań są sprzeczne z decyzją ustawy karnej, a dozwolone przez inne przepisy³⁷.

Zasadność powyższych twierdzeń odnoszących się do wskazania, iż prawa i obowiązki określonych podmiotów mogą mieć bardzo szerokie źródło także w praktycznym odniesieniu się do zjawiska, potwierdza fakt, iż „sądy uzależniają odpowiedzialność przede wszystkim od zgodności lub niezgodności zachowania się sprawcy z zasadami postępowania, jakie obowiązują w danej dziedzinie. Będą to przede wszystkim rozporządzenia, zarządzenia, okólniki, wytyczne, regulaminy itp., a gdy ich zabraknie, sądy sięgają po prostu do pozaustawowych reguł, norm i zasad postępowania, obowiązujących w społeczeństwie, zawodzie, specjalności

³² Ibidem, s. 459.

³³ W. Wolter, *O kontratypach i braku społecznej szkodliwości czynu*, PiP, z. 10 (212), rok XVIII, s. 505.

³⁴ Ibidem, s. 505; Zob. A. Gubiński, *Wyłączenie bezprawności czynu. O okolicznościach uchylających społeczną szkodliwość czynu*, Warszawa 1961, s. 7–8.

³⁵ M. Cieślak, *Polskie prawo karne...*, op. cit., s. 251.

³⁶ K. Buchała, *Prawo karne materialne*, Warszawa 1980, s. 312.

³⁷ Z. Wiernikowski, *Działanie w granicach uprawnienia lub obowiązku prawnego jako okoliczność wyłączająca bezprawność czynu*, P i P z. 3 (493), rok XLII, marzec 1987, s. 81.

oraz do zasad współżycia społecznego w ogóle, przy czym rola tych ostatnich w życiu społeczeństwa współczesnego, w dobie szybkiego wzrostu ekonomiki i gospodarki oraz postępu technicznego wzrasta nieustannie³⁸.

Dla doprecyzowania powyższej wypowiedzi należałoby odnieść się do postulatu, aby ogólne zasady kształtujące dane uprawnienie lub obowiązek zawsze zawarte były w przepisach rangi ustawowej, tak jak i przepisy przyznające kompetencje. Dotyczy to także najważniejszych, merytorycznych zasad szczegółowych. Nie wydaje się natomiast, aby istniała potrzeba ustawowego uregulowania szczegółowych zagadnień proceduralnych. Wystarczające jest, jak się wydaje, pozostawienie w tym względzie dotychczasowej praktyki regulowania tych spraw w aktach niższej rangi (regulaminy, instrukcje itp.). Natomiast powinny znaleźć się w aktach rangi ustawowej zasady trybu nadzwyczajnego, w celu kontroli i ograniczenia stosowania tego trybu³⁹.

Istoty kontratypów szukać należy w przesłankach usprawiedliwiających zaatakowanie dobra mającego wartość społeczną. O analogicznej sytuacji należy mówić w przypadku konstruowania kontratypu działania w granicach uprawnień i obowiązków. Zaatakowanie dobra w ramach kontratypu może być tylko wtedy uzasadnione społecznie, gdy ten atak służy jednocześnie ochronie innego dobra, również mającego wartość społeczną. Tylko wtedy można mówić o korzystnym rachunku społecznym⁴⁰.

Owa konieczność poświęcenia dobra mającego wartość społeczną w trakcie działań podjętych w ramach szczególnych uprawnień i obowiązków oznacza dokonanie czynności służbowej połączonej z naruszeniem dobra osoby trzeciej i jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy osiągnięcie celów, dla których czynność została podjęta, nie było praktycznie możliwe bez naruszenia dobra podlegającego ochronie lub przy naruszeniu dobra o mniejszej wartości społecznej. Warunek ten jest tylko warunkiem koniecznym, ale nie wystarczającym dla dopuszczalności podjęcia danej czynności⁴¹.

W przypadku Policji niezwykle trudno byłoby wyliczyć wszelkie możliwe obowiązki prawne i uprawnienia, które na zasadzie kontratypów mogą wyłączać bezprawność. Pojawiają się między innymi rozbieżności co do zakresu przedmiotowego ogólnej kategorii „uprawnień i obowiązków” i tym samym wątpliwości, czy oparte na licznych i zróżnicowanych podstawach prawnych okoliczności można w ogóle traktować zbiorczo, jako jedną instytucję, jeden „zbiorczy kontratyp”⁴².

Wynika to z faktu, iż zakres uprawnień i obowiązków w przypadku Policji odnosi się do realizowanych przez tę formację zadań w ramach ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego. Jako te uprawnienia i obowiązki w ramach, których najwyraźniej dochodzi do naruszeń praw i obowiązków innych podmiotów, podaje

³⁸ H. Popławski, *Działanie w granicach uprawnień i obowiązków jako okoliczność wyłączająca bezprawność czynu*, Nowe Prawo nr 12(258), Rok XXIII, 1967 r., s. 1619.

³⁹ Z. Wiernikowski, *Działanie w granicach uprawnienia...*, op. cit., s. 86.

⁴⁰ A. Zoll, *Okoliczności wyłączające bezprawność czynu. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1982, s. 103.

⁴¹ Ibidem, s. 109.

⁴² Z. Wiernikowski, *Działanie w granicach uprawnienia...*, op. cit., s. 81.

się najczęściej: obowiązki do stosowania środków przymusu, w tym nawet użycia broni, te, które wynikają ogólnie z obowiązku niesienia pomocy w nagłych wypadkach itp. (wdarcie się do cudzego mieszkania w celu zapobieżenia pożarowi, zalaniu wodą lub wybuchem gazu itp.), pewne uprawnienia przewidziane w kodeksie cywilnym⁴³. Uznanie prawnej skuteczności działania w granicach uprawnień i obowiązków powoduje, iż czyn wykonany w ich ramach nie stanowi przestępstwa, choćby naruszał sferę osobistych interesów obywatela chronioną przez prawo karne⁴⁴.

Budowanie takiego kontratywu, bez względu na społeczną potrzebę, opiera się na zasadach właściwych innym okolicznościom wyłączającym bezprawność czynu. Stąd też również u podłoża funkcjonowania powyżej opisywanego kontratywu stoi kolizja dóbr. Jednakże ze względu na wspomniane odesłanie prawnej skuteczności działania w granicach uprawnień lub obowiązków do różnych źródeł, jakim mogą być nawet okólniki, może to spowodować zanik ostrości desygnatu danego dobra. Czytelność mamy np. w przypadku uprawnienia do zatrzymania w oparciu o treść art. 244 § 1 kpk – „Policja ma prawo zatrzymać osobę podejrzaną, jeżeli istnieje uzasadnione przypuszczenie, że popełniła ona przestępstwo, zachodzi obawa ucieczki lub ukrycia się tej osoby albo zatarcia śladów przestępstwa bądź też nie można ustalić jej tożsamości”. Przepis ten nie wskazuje wprost, że osoba zatrzymana ma obowiązek poddać się czynności zatrzymania tak, by nie naruszać prawa osoby do wolności⁴⁵.

Wyraźnie mamy do czynienia z kolizją interesu jednostki, czyli jej konstytucyjnego prawa do ochrony wolności (art. 31 Konstytucji – „1. Wolność człowieka podlega ochronie prawnej. 2. Każdy jest obowiązany szanować wolności i prawa innych. Nikogo nie wolno zmuszać do czynienia tego, czego prawo mu nie nakazuje”) z interesem społecznym domagającym się takich działań Policji, które zagwarantują mu ochronę przed czynami zabronionymi.

W doktrynie działanie w granicach uprawnień lub obowiązków staje się okolicznością wyłączającą bezprawność, jeżeli zachodzą kumulatywnie następujące warunki: sama czynność musi być przez prawo pozytywne nakazana lub co najmniej wyraźnie dozwolona, bądź czynność musi być wykonana przez właściwy organ i w granicach jego kompetencji, z zachowaniem podstawowych, co najmniej, form postępowania przewidzianych dla podejmowania danej czynności⁴⁶, albo też inaczej:

- podmiot musi być rzeczowo i miejscowo uprawniony do podejmowania danej decyzji lub czynności,
- dana decyzja lub czynność musi generalnie leżeć w granicach kompetencji danego podmiotu,

⁴³ M. Cieślak, *Polskie prawo karne...*, op. cit., s. 251.

⁴⁴ J. Bafia, K. Mioduski, M. Siewierski, *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 1987, s. 91.

⁴⁵ I. Kobus, I. Dziugiel, *Zatrzymanie, ujęcie, doprowadzenie, sprowadzenie osoby*, Szczytno 2006, s. 11.

⁴⁶ J. Bafia, K. Mioduski, M. Siewierski, *Kodeks karny...*, op. cit., s. 91.

– decyzja lub czynność musi być podjęta zgodnie z warunkami ustawowymi przewidzianymi dla tego rodzaju decyzji oraz zasadami prawidłowego funkcjonowania organu i wykonywania danej czynności; należy także zachować prawem wymaganą formę decyzji⁴⁷.

Pamiętać przy tym należy, iż kontratyp działania w granicach uprawnień lub obowiązków musi pomimo swej złożoności wypełniać swoiste dla siebie znamiona ustawowe, tak aby np. funkcjonariusz Policji nie ponosił za swoje działania lub zaniechania odpowiedzialności karnej.

Kompetencja wskazana w przepisie może nadawać uprawnienia bądź określać obowiązki indywidualne, powszechne, służbowe bądź niesłużbowe⁴⁸.

Szczegółowy opis kompetencji z jednej strony stanowi wymóg konieczny ustawowego znamienia kontratypu, z drugiej zaś jest elementem chroniącym przed nadużyciami. W doktrynie określa się ten element, jako „ogół warunków legalności postępowania przy wykonywaniu uprawnienia”, „prawnie określony sposób wykonania czynności”, „wymóg zachowania odpowiedniej formy czynności”⁴⁹.

Pomimo jednakże wspomnianego opisu kompetencji o wyłączeniu przestępczości działania osoby podejmującej czyn decydować będzie stan przedmiotowy. W grę najczęściej wchodzi tutaj ocena osoby pełniącej służbę o zakresie, w jakim ma podjąć działania lub ich zaniechać. Przepisy stanowią bowiem niejednokrotnie o uprawnieniu do dokonania określonej czynności, jeżeli zachodzi „podejrzenie” lub „uzasadnione podejrzenie”, a nawet uzależniają podjęcie działania od „słusznej oceny” albo „swobodnej oceny”. Można pokusić się o stwierdzenie, iż kompetencja określa ogólny zakres uprawnienia lub obowiązku, jego zaś uszczegółowienie następuje w ramach określonej sytuacji aczkolwiek też nie w sposób dowolny⁵⁰.

Dlatego też przedstawiciele doktryny domagają się, aby działania podmiotu uprawnionego oparte było na zasadzie celu ochrony (realizacji) tego dobra, którego ochronie ma służyć przyznanie danego uprawnienia. W praktyce cel ten jest albo precyzyjnie wskazany w przepisie i ustawodawca stawia go jako warunek *sine qua non* prawnej skuteczności działania bądź zaniechania. Jednakże zdążają się przypadki braku ostrości celu. Nie zmienia to postaci rzeczy, że zasada kierunkowości powinna być zachowana, gdyż stanowi bodaj jedyną szansę gwarancji praworządnego korzystania z uprawnień⁵¹.

Konkludując, można wskazać kilka cech odróżniających takie działania od innych okoliczności wyłączających bezprawność:

- dominację uprawnień o charakterze indywidualnym – z dość licznymi możliwościami ich cedowania,
- duże znaczenie formalnych przesłanek dla nabycia uprawnień,

⁴⁷ K. Buchała, *Prawo karne materialne*, Warszawa 1980, s. 312.

⁴⁸ Z. Wiernikowski, *Działanie w granicach uprawnienia...*, op. cit., s. 83.

⁴⁹ Ibidem, s. 84.

⁵⁰ A. Gubiński, *Wyłączenie bezprawności czynu. O okolicznościach uchylających społeczną szkodliwość czynu*, Warszawa 1961, s. 60.

⁵¹ Z. Wiernikowski, *Działanie w granicach uprawnienia...*, op. cit., s. 84.

- istnienie szczegółowych przepisów określających tryb realizowania uprawnień; możliwość realizowania tego samego uprawnienia w kilku trybach – w zależności od określonych przesłankami sytuacji,
- obowiązek dokumentowania wykonywanych uprawnień, względnie wykonywania niektórych uprawnień przy świadkach (dotyczy to przede wszystkim uprawnień służbowych),
- kierunkowość działania w ramach uprawnień (celem jest tu ochrona lub umożliwienie realizacji określonego dobra prawnego)⁵².

Przekroczenie uprawnień bądź też niedopełnienie obowiązków zainicjować może popełnienie przestępstwa z art. 231 kk określanego jako nadużycie władzy. Dobro chronione tym przepisem jest z natury rozległe. Wskazuje na to jego znamię czynnościowe „działa na szkodę interesu publicznego lub prywatnego”, oznacza ono bowiem, iż zachowanie sprawcy stwarza zagrożenie dla jakiegokolwiek dobra ze sfery publicznej lub prywatnej. Jako główne dobro chronione, mieszczące w sobie również interesy, o których mowa, wymieniane bywa „(...) prawidłowe funkcjonowanie instytucji państwowej i samorządu terytorialnego i związany z tym autorytet władzy publicznej”⁵³. Działanie na szkodę interesu publicznego lub prywatnego uszczegółowione jest wskazaniem jego sposobów, tj. przekroczenia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków. Te znamiona czynnościowe powtarzają się we wszystkich typach przestępstw nadużycia władzy. Działanie na szkodę może być nie tylko aktywne, ale i wyrażać się w zaniechaniu. Z przypisywania takiego charakteru zwrotowi „działa na szkodę” wynika obowiązek ustalenia związku przyczynowego między stosowanym przez sprawcę sposobem działania (przekroczeniem uprawnień lub niedopełnieniem obowiązków), a grożącą chronionym interesom szkodą⁵⁴. Ustawowe określenie sposobu działania na szkodę odsyła do treści uprawnień i obowiązków sprawcy jako funkcjonariusza publicznego, które on przekracza lub których nie dopełnia. Dla stwierdzenia, iż te znamiona czynnościowe zostały zrealizowane, niezbędne jest ustalenie treści i zakresu ciążących na sprawcy obowiązków. Ustalenie przekroczenia uprawnień związanych z daną funkcją publiczną wymaga nie tylko stwierdzenia, że „dokonana przez funkcjonariusza publicznego czynność leży poza zakresem jego uprawnień (...) musi ona bowiem pozostawać w formalnym lub merytorycznym związku z jego działalnością, w granicach w których zawarte są jego uprawnienia. Ewentualne przekroczenie uprawnień zachodzić może tylko w dziedzinie tej działalności służbowej i obejmować tylko te czynności, które mają charakter służbowy i dotyczą osób lub dóbr, w stosunku do których sprawca występuje jako funkcjonariusz publiczny”⁵⁵.

Przekroczenie uprawnień bądź też niedopełnienie obowiązków, które wypełnia znamiona innych przestępstw, kształtuje odpowiedzialność sprawcy w ramach zbiegu przepisów ustawy. Możliwe są zbiegi z przepisami chroniącymi dobra mieszczące

⁵² Ibidem, s. 88.

⁵³ A. Zoll, *Część szczególna*, op. cit., s. 776.

⁵⁴ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 4 listopada 1963 r., III K 417/60, niepublikowany.

⁵⁵ T. Kaczmarek, *Z problematyki przekroczenia władzy w teorii i praktyce*, NP 1960, nr 1.

się w zasięgu tych interesów, np. zdrowie (art. 156 kk), bezpieczeństwo powszechne (art. 165 kk), wymiar sprawiedliwości (art. 235 kk) i inne. Część z nich ma charakter szczególny wobec art. 231 kk. Większość jednak się krzyżuje. O ich kumulowaniu lub wyłączaniu powinny decydować względy celowościowe, tj. potrzeba wyrażenia w kwalifikacji karnej nie tylko ich stopnia społecznej szkodliwości, ale i treści tej szkodliwości. Klauzula subsydiarności przewidziana w art. 231 § 4 kk wyłącza jednakże zastosowanie art. 231 § 2 kk, dając pierwszeństwo przepisowi art. 228 kk.

Przepis artykułu 228 kk ujmuje przestępstwo sprzedajności osoby pełniącej funkcję publiczną w jednym typie podstawowym (§ 1), trzech kwalifikowanych (§ 3–5) i jednym uprzywilejowanym (§ 2). Paragraf 6 wskazanego przepisu prawnego włącza w obszar każdego z typów tego przestępstwa ujętych w § 1–5 akty sprzedajności związane z pełnieniem funkcji publicznej w państwie obcym lub organizacji międzynarodowej.

Charakterystyczną cechą powyższych przestępstw jest wieloosobowa konfiguracja, w tym znaczeniu, że dla jego bytu muszą istnieć dwie strony – jedna osoba „daje”, a druga „odbiera” (przyjmuje) korzyść, przy czym inicjatywa nie musi konieczności wyjść od dającego. Przyjmujący nie występuje w roli biernego odbiorcy, którego zachowanie warunkuje możliwość dania. Jest on samoistnym sprawcą przestępstwa. Powoduje to, że występują tu zawsze dwa, wprawdzie ze sobą powiązane, ale różne przestępstwa: pierwsze określane mianem *łapownictwa biernego* (sprzedajności) po stronie odbiorcy (przyjmującego korzyść lub jej obietnicę); drugie, zwane jako *łapownictwo czynne* (przekupstwo) po stronie dającego (udzielającego korzyści lub jej obietnicy).

Przestępstwo sprzedajności jest przestępstwem indywidualnym właściwym – może je popełnić tylko osoba pełniąca funkcję publiczną. Pojęciem wspólnym dla wszystkich postaci sprzedajności jest pojęcie korzyści.

Zwrot „przyjmuje korzyść” stanowi znamię czynnościowe wszystkich odmian przestępstwa sprzedajności, samo przyjęcie może się przejawiać w różnych postaciach. J. Wojciechowski wymienia prosty odbiór przekazanej gotówki i bardziej złożone przyjęcie do wiadomości, że korzyść została przysporzona w inny sposób (np. gotówka została przelana na rachunek osobisty przekupywanego). Co jest przedmiotem czynności wykonawczej we wszystkich odmianach sprzedajności art. 115 § 4 kk nie daje jej pełnej definicji, wyjaśniając tylko, iż jest to zarówno korzyść dla sprawcy, jak i innej osoby. Przyjęcie w warunkach art. 228 § 1 kk korzyści, np. przez małżonkę pełniącego funkcję, za jego wiedzą i bez sprzeciwu, wypełnia znamiona przestępstwa sprzedajności korzyść majątkowa lub osobista albo ich obietnica. Definicje doktryny, chociaż uwypuklające różne elementy korzyści majątkowej, są na ogół do siebie podobne. Na pojęcie korzyści majątkowej składają się dwa elementy: jest to dobro, za pomocą którego można zaspokoić potrzebę materialną; oraz dobro to posiada określoną wartość ekonomiczną.

Korzyść majątkowa może polegać na wzroście aktywów lub zmniejszeniu pasywów. Mogą ją stanowić np. pieniądze, przedmioty wartościowe, wykonanie jakiejś

usługi, odstąpienie praw majątkowych, zawarcie szczególnie korzystnej umowy, a także pokrycie, umorzenie długu⁵⁶.

Korzyść osobista natomiast ma charakter niemajątkowy i może ją stanowić np. stosunek seksualny, awans, przyjęcie dziecka do szkoły, przydział mieszkania czy też przyspieszenie odbioru samochodu. Ogólnie rzecz ujmując, o charakterze danej korzyści przesądza rodzaj potrzeby, którą ona w większym stopniu zaspokaja; jeśli przeważa materialna, to jest ona korzyścią majątkową, jeśli niematerialna – to stanowi korzyść osobistą.

W odniesieniu do obietnicy przyjęciem będzie zaakceptowanie zapowiedzi, że korzyść będzie przekazana w przyszłości. Złożenie obietnicy nie jest równoznaczne z jej przyjęciem. A. Zoll określa przyjęcie obietnicy, o której tu mowa, jako „wywołany oświadczeniem składającego obietnicę stan oczekiwania przez osobę pełniącą funkcję publiczną, iż w związku z wykonywaniem czynności służbowej zostanie jej udzielona korzyść majątkowa lub osobista”⁵⁷.

Dla wypełnienia znamion tego przestępstwa nie ma znaczenia relacja czasowa między przyjęciem korzyści lub jej obietnicy a wykonaniem czynności służbowej, z którą korzyści te były związane. Przyjęcie może nastąpić zarówno przed, jak i po jej wykonaniu. Przyjęcie obietnicy z reguły wyprzedza daną czynność. Przyjęcie korzyści lub jej obietnicy musi pozostawać we wszystkich odmianach przestępstwa sprzedajności, w związku z pełnieniem funkcji publicznej przez sprawcę. Związek ten istnieje nie tylko wtedy, gdy sprawca przyjmuje korzyść w związku z aktualnie dokonywanymi czynnościami służbowymi, ale również wtedy, gdy przyjmuje ją, bo pełni daną funkcję publiczną, która upoważnia go do ich dokonywania. Zdarza się bowiem, iż sprawca pełniący taką funkcję przyjmuje korzyść za „zycziwy stosunek” dla jednostki (fizycznej, prawnej), w jakimś zakresie od niego uzależnionej, np. podlegającej jego kontroli⁵⁸. Nie musi to być zatem związek z konkretną czynnością, ale z całokształtem urzędowania, z zespołem czynności należących do sprawowanej przez daną osobę funkcji publicznej, które może ona podejmować lub się od nich wstrzymywać⁵⁹. Wymóg związku korzyści lub jej obietnicy z funkcją publiczną sprawcy przestępstwa sprzedajności jest bezwzględnie konieczny.

Wszystkie przewidziane w art. 228 § 1–5 kk odmiany sprzedajności są przestępstwami indywidualnymi i należą do większej grupy tzw. przestępstw służbowych. Do kręgu ich podmiotu ustawodawca zalicza osoby pełniące funkcję publiczną.

Domniemanie, że każde formalne przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków stanowi samo przez się działanie na szkodę interesu prywatnego lub publicznego i to zarówno pod względem przedmiotowym, jak i podmiotowym, pomijałoby oczywisty fakt, że oprócz odpowiedzialności karnej istnieje także od-

⁵⁶ O. Chyliński, W. Gutekunst, W. Świda, *Prawo karne. Część szczególna*, Wrocław–Warszawa 1980, s. 448.

⁵⁷ A. Zoll, *Część szczególna*, op. cit., s. 753.

⁵⁸ Wyrok Sądu Najwyższego z 20 maja 1975 r., III KR 309/74, OSNKW 1972, nr 3, poz. 53.

⁵⁹ Wyrok Sądu Najwyższego z 12 czerwca 1980 r., I KR 99/80, OSNKW 1980, nr 12.

powiedzialność służbowa i dyscyplinarna⁶⁰. Kryterium rozgraniczającym odpowiedzialność karną od dyscyplinarnej stanowi stopień społecznego niebezpieczeństwa czynu, na który składa się zarówno strona podmiotowa, jak i przedmiotowa⁶¹.

Podsumowując przepisy prawne, komentarze interpretujące ustawowe znamiona przestępstw oraz orzecznictwo nie pozostawiają wątpliwości co do tego, że funkcjonariusze publiczni winni mieć świadomość odpowiedzialności, którą mogą ponieść, cywilnej, karnej czy dyscyplinarnej. Przy czym istnieje możliwość w określonych prawnie okolicznościach kumulacji nawet trzech ze wskazanych powyżej rodzajów odpowiedzialności.

⁶⁰ Wyrok Sądu Najwyższego z 25 listopada 1974 r., II KR 177/74, OSPiKA 1976, nr 69, poz. 122.

⁶¹ Wyrok Sądu Najwyższego z 17 lutego 1971 r., IV KR 213/70, OSPiKA 1971, nr 12, poz. 242.

Zakończenie

Utrzymywanie bezpieczeństwa publicznego jest jednym z najstarszych zadań publicznych³²², które jest nierozdzielnie związane z powstawaniem władzy publicznej. Od najdawniejszych czasów bezpieczeństwo publiczne urasta do najważniejszych problemów społecznych. Uważa się, że zapewnienie bezpieczeństwa publicznego danej społeczności stanowi podstawowy warunek duchowego i materialnego rozwoju całej grupy zorganizowanej w państwo i żyjących w tym państwie jednostek ludzkich³²³. Zapewnienie bezpieczeństwa oraz spokoju i porządku publicznego należy do zadań wielu organów administracji publicznej, zarówno z systemu administracji rządowej, jak i samorządowej. Część z nich odgrywa jednak w tym zakresie rolę podstawową. Są one bowiem specjalnie powołane do realizacji zadań z dziedziny bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Często obok pojęcia „bezpieczeństwo publiczne” pojawia się termin „porządek publiczny”. Próby zdefiniowania pojęć „bezpieczeństwo publiczne” i „porządek publiczny” podejmowane były niejednokrotnie w literaturze naukowej. Wielu autorów zajmujących się tym problemem uważa wyżej wymienione terminy za „nieokreślone”, a więc trudne do zdefiniowania³²⁴.

Zaprezentowane niniejszym opracowaniu treści stanowią próbę systemowego ujęcia problematyki współczesnego kształtu działań podejmowanych przez Policję. Skoncentrowano się w nim przede wszystkim na przedstawieniu typologii bezpieczeństwa publicznego, charakterystyki Policji oraz zasadniczych aspektów współpracy i użycia tej formacji, na odpowiedzialności prawnej jej funkcjonariuszy kończąc. Założenie to miało na celu przedstawienie elementarnej wiedzy niezbędnej studentom w procesie kształcenia z zakresu bezpieczeństwa narodowego oraz urzędnikom, którzy mogą po nie sięgnąć w ramach kształcenia i doskonalenia w obszarze administrowania bezpieczeństwem.

³²² Zob. J. Widacki, *Ustrój i organizacja Policji w Polsce oraz jej funkcje i zadania w ochronie bezpieczeństwa i porządku (Reforma Policji – część I)*, Warszawa Kraków 1998; E. Ura, *Prawne zagadnienia bezpieczeństwa państwa*, Krajowa Agencja Wydawnicza, Rzeszów 1988.

³²³ S. Pikulski, *Podstawowe zagadnienia bezpieczeństwa publicznego [w:] Bezpieczeństwo to wspólna sprawa. Ochrona bezpieczeństwa publicznego – rozwiązania systemowe w skali kraju i regionu – materiały poseminaryjne* pod red. J. Fiebiga, M. Roga, A. Tyburskiej, Szczytno 2002, s. 39; S. Pikulski, *Podstawowe zagadnienia bezpieczeństwa publicznego [w:] Prawne i administracyjne aspekty bezpieczeństwa osób i porządku publicznego w okresie transformacji ustrojowo-gospodarczej*, materiały z konferencji naukowej, pod red. W. Bednarka i S. Pikulskiego, Olsztyn 2000, s. 99–104.

³²⁴ E. Ura, *Prawo administracyjne, cz. 2*, Rzeszów 1997, s. 97; *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 2000, s. 602.

Autorzy opracowania, świadomi jego niedoskonałości, wyrażają nadzieję, iż niniejsza praca zachęci innych do zajęcia się tą problematyką. Dotyczy ona przecież nie tylko funkcjonariuszy Policji, lecz w szczególności tych, którzy są beneficjentem ich ciężkiej służby.

Bibliografia

1. Andrzejczak A., *Od szkolenia do organizacyjnego uczenia się* [w:] *Zarządzanie zasobami ludzkimi w warunkach nowej gospodarki*, red. Z. Wiśniewski, A. Pocztowski, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2004.
2. Andrzejczak A., *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 1998.
3. Andrzejew I., Świda W., Wolter W., *Kodeks karny z komentarzem*, Warszawa 1973.
4. Bafia J., Miodunki K., Siewierski M., *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 1987.
5. Bafia J., *Polskie prawo karne*, Warszawa 1989.
6. *Bezpieczeństwo i porządek publiczny*, wprowadzenie R. Zakrzewski, C.H. Beck, Warszawa 1995.
7. *Bezpieczeństwo wewnętrzne RP w ujęciu systemowym i zadań administracji publicznej*, red. B. Wiśniewski i S. Zalewski, Wyższa Szkoła Administracji, Bielsko-Biała 2007.
8. Bielecki Z., *Korupcja w świetle badań – wybrane aspekty*, „Policja” 1/2005.
9. *Biuletyn Statystyczny 2007 – Roczny Rozszerzony*, Komenda Główna Policji, Warszawa 2007.
10. Buchała K., *Prawo karne materialne*, Warszawa 1980.
11. Budyn-Kulik M., Kozłowska-Kalisz P., Kulik M., Mozgawa M., *Prawo karne materialne. Część ogólna*, Zakamycze, Kraków 2006.
12. Cieślak M., *Polskie prawo karne. Zarys systemowego ujęcia*, Warszawa 1990.
13. Chyliński O., Gutekunst W., Świda W., *Prawo karne. Część szczególna*, Wrocław–Warszawa 1980.
14. Czapska J., Wójcikiewicz J., *Policja w społeczeństwie obywatelskim*, Zakamycze, Kraków 1999.
15. Decyzja nr 372z dnia 14 kwietnia 2008 r. Komendanta Głównego Policji w sprawie zmiany regulaminu Komendy Głównej Policji.
16. Decyzja nr 809 Komendanta Głównego Policji z dnia 14 listopada 2007 r. w sprawie utworzenia oddziałów prewencji Policji i samodzielnych pododdziałów prewencji Policji.
17. Decyzja nr Z-35/07 Komendanta Wojewódzkiego Policji w Katowicach z dnia 30 listopada 2007 r. w sprawie wprowadzenia szczegółowych zasad alarmowania policjantów i pracowników Policji jednostek i komórek organizacyjnych Policji województwa śląskiego.
18. Dobkowski J., *Podstawowe funkcje terenowych organów administracji o kompetencjach ogólnych w dziedzinie ochrony bezpieczeństwa ludzi i utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego* [w:] *Prawne i administracyjne aspekty bezpieczeństwa osób i porządku publicznego*, red. W. Bednarek, S. Pikulski, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2000.
19. Drost M., *Operacje militarne inne niż wojna w doktrynie NATO i USA*, „Zeszyty Naukowe AON” 2 (39)/2000.

20. Fiebig J., Róg M., Tyburska A. (red.), *Bezpieczeństwo to wspólna sprawa. Ochrona bezpieczeństwa publicznego – rozwiązania systemowe w skali kraju i regionu. Materiały poseminaryjne*, Szczytno 2002.
21. Gabara E., *Stanowisko Polski w zwalczaniu międzynarodowej przestępczości zorganizowanej*, Toruń 2004.
22. Gruszczak A., *Unia Europejska wobec przestępczości*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2002.
23. Gruszczak A., *UE wobec terroryzmu po 11.09.2001 r., Opinie*, Departament Strategii Planowania Polityki Ministerstwo Spraw Zagranicznych nr 54, lipiec 2002.
24. Grzegorzczak T., Tylman J., *Polskie postępowanie karne*, Lexis Nexis, Warszawa 2005.
25. Grzelak A., *Formy współpracy służb policyjnych w ramach UE*, „Gazeta Policyjna” 15/2004.
26. Gubiński A., *Wyłączenie bezprawności czynu. O okolicznościach uchylających społeczną szkodliwość czynu*, Warszawa 1961.
27. Hanusek T., *Kryminalistyka – zarys wykładu*, Kantor Wydawniczy Zamysław, Kraków 1998.
28. Hołyst B., *Kryminologia*, Warszawa 2004.
29. Hołyst B., *W poszukiwaniu modelu integracji policji państw Europy*, „Przegląd Policyjny” 1–2/1995.
30. Hytrek A., Kacprzyńska M., *Słowa nabite na pistolety*, „Kwartalnik Policyjny” nr 2/2007.
31. Informacja dotycząca zjawiska uchodźstwa do Rzeczypospolitej Polskiej w kontekście wejścia Polski do Strefy Schengen, Biuro Analiz Strategicznych Komendy Głównej Straży Granicznej.
32. Informacja o sytuacji na granicy po włączeniu Polski do Strefy Schengen (grudzień 2007 – luty 2008), Biuro Analiz Strategicznych Komendy Głównej Straży Granicznej.
33. Jałoszyński K., *Terroryzm antyizraelski. Przedsięwzięcia kontrterrorystyczne w Izraelu*, Warszawa 2001.
34. Jałoszyński K., *Współczesny wymiar antyterroryzmu*, Warszawa 2008.
35. Jałoszyński K., *Policyjne pododdziały antyterrorystyczne wobec aktualnego zagrożenia terrorystycznego*, konferencja naukowa „Terroryzm współczesny”, Collegium Civitas, Warszawa 2005.
36. Jasiński F., *Ewolucja współpracy policyjnej w ramach Unii Europejskiej*, „Gazeta Policyjna” 11/2004.
37. Justynowski J., *Instytucje i porządek prawny Unii Europejskiej na tle tekstów prawnych oraz orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, Wydawnictwo Dom Organizatora, Toruń 2003.
38. Kaczmarek J., Skowroński A., *Bezpieczeństwo. Świat – Europa – Polska*, Alta 2, Wrocław 1998.
39. Kaczorkiewicz L., Wiśniewski B., *Współpraca w przygotowaniu i prowadzeniu szczególnej ochrony obiektów kategorii II [w:] Konferencja „Współdziałanie struktur organizacyjnych resortu Spraw Wewnętrznych i Administracji z pozostałymi elementami systemu obronnego”*, Biuro Ochrony Informacji Niejawnych Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa 2006.
40. Kallaus Z., *Przestępstwa przeciwko działalności instytucji publicznych i samorządu terytorialnego. Nowe kodyfikacje karne*, Warszawa 1998.

41. *Kodeks karny. Część ogólna*, red. A. Zoll, *Komentarz*, t. I, Zakamycze, Kraków 2004.
42. Koroner J., Łukaszewicz A., *Europejski Nakaz wbrew Konstytucji*, „Rzeczpospolita” 99/ 2005.
43. Kostera M., *Zarządzanie personelem*, PWE, Warszawa 1997.
44. Koweszko A., *Międzynarodowa współpraca policyjna. Zasady i systemy wymiany informacji oraz koordynacji działań* [w:] *Europejska współpraca policyjna*, red. W. Czaplinski, Wydawnictwo Centrum Szkolenia Policji, Warszawa–Legionowo 1999.
45. Koweszko A., *Międzynarodowa współpraca policyjna* [w:] *Polska Policja na drodze do Unii Europejskiej*, red. B. Góralczyk, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2000.
46. *Leksykon politologii*, red. A. Antoszewski, R. Herbuta, Alta 2, Wrocław 2002.
47. Liedel K., Piasecka P., *Współpraca międzynarodowa w zwalczaniu terroryzmu*, Wydawnictwo Oficyna Wydawniczo-Poligraficzna „Adam”, Warszawa 2004.
48. Małecki P., *Rola Policji w zwalczaniu i przeciwdziałaniu przestępczości terrorystycznej*, praca dyplomowa, Wyższa Szkoła Policji, Szczytno 2007.
49. Marchliński P., Suchanek P., *Rzeczywisty obraz przestępczości a sprawozdawczość prowadzona przez podmioty odpowiedzialne za bezpieczeństwo i porządek publiczny – zarys problemu* [w:] *Praktyczne elementy zwalczania przestępczości zorganizowanej i terroryzmu. Nowoczesne technologie i praca operacyjna*, red. L. Paprzycki, Z. Rau (w druku).
50. Marek A., *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2004.
51. Marczak J., *Potrzeby i udział społeczeństwa w tworzeniu bezpieczeństwa narodowego* [w:] *Wojskowe wsparcie władz cywilnych i społeczeństwa – założenia przygotowania i użycia*, cz. 2, kier. nauk. W. Kitler, AON, Warszawa 2004.
52. Miesięczny Biuletyn Statystyczny, styczeń – grudzień 2007, Komenda Główna Policji.
53. Moryc R., *Starosta kontroluje*, „Wspólnota” 2000 nr 47.
54. Pączek W., *Narodowy System Pogotowia Kryzysowego* [w:] *Narodowy System Pogotowia Kryzysowego*, red. Z. Piątek, AON, Warszawa 2007.
55. Pikulski S., *Prawne środki zwalczania terroryzmu*, Olsztyn 2000.
56. Pikulski S., *Podstawowe zagadnienia bezpieczeństwa publicznego* [w:] *Bezpieczeństwo to wspólna sprawa. Ochrona bezpieczeństwa publicznego – rozwiązania systemowe w skali kraju i regionu*, materiały poseminaryjne pod red. J. Fiebiga, M. Roga, A. Tyburskiej, Szczytno 2002.
57. Pikulski S., *Podstawowe zagadnienia bezpieczeństwa publicznego* [w:] *Prawne i administracyjne aspekty bezpieczeństwa osób i porządku publicznego w okresie transformacji ustrojowo-gospodarczej*, materiały z konferencji naukowej, pod red. W. Bednarka i S. Pikulskiego, Olsztyn 2000.
58. Pływaczewski E., *Kodeks Karny – komentarz*, wyd. II, Lexis Nexis, Warszawa 2006.
59. Pływaczewski E., *Przestępczość zorganizowana. Świadek koronny. Terroryzm. W ujęciu praktycznym*, Kraków 2005.
60. Pływaczewski W. red. G. Kędzierska, *Leksykon policyjny*, Szczytno 2001.
61. Pocztowski A. *Zarządzanie zasobami ludzkimi. Zarys problematyki i metod*, Antykwa, Kraków 1998
62. Popławski H., *Działanie w granicach uprawnień i obowiązków jako okoliczność wyłączająca bezprawność czynu*, „Nowe Prawo” 12(258)/1967.
63. Porozumienie z dnia 20 kwietnia 2005 r. w sprawie współdziałania Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej z Policją w zakresie przeciwdziałania sytuacjom kryzysowym.

64. *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 2000.
65. *Prawo Unii Europejskiej Zagadnienia systemowe*, red. J. Barcz, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2002.
66. *Prognoza rozwoju sytuacji po rozpoczęciu stosowania przez Polskę Układu z Schengen*, Biuro Analiz Strategicznych Komendy Głównej Straży Granicznej.
67. *Prognozowanie kierunków systemu obronnego w aspekcie zmieniającej się zewnętrznej sytuacji. Wybór opcji systemu obronnego RP w aspekcie uwarunkowań politycznych i prognozowanych zagrożeń. Temat naukowy „OPCJA”. Analiza stanu i kierunków zmian sytuacji społeczno-ekonomicznej podsystemu pozamilitarnego systemu obronnego RP*, pod kier. A. Włodarskiego, AON, Warszawa 1995.
68. Prońko J., Wiśniewski B., *Ogólna charakterystyka organizacji współdziałania ogniw systemu obronnego* [w:] *Resort spraw wewnętrznych i administracji w systemie obronnym państwa*, red. nauk. R. Kulczycki, B. Wiśniewski, materiały z konferencji zorganizowanej 28–29 października 2004 r., Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa 2004.
69. Rapacki A., *Przestępczość w Polsce po wstąpieniu do Unii Europejskiej (stan rzeczywisty, prognozy, kierunki, przeciwdziałania)* [w:] *Przestępczość zorganizowana. Świadek koronny. Terroryzm. W ujęciu praktycznym*, Zakamycze, Kraków 2005.
70. *Raport z badania oceny wizerunku Policji przez dziennikarzy*, Komenda Główna Policji, Warszawa 2005.
71. Rau Z., *Przestępczość zorganizowana w Polsce i jej zwalczanie*, Zakamycze, Kraków 2002.
72. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu tworzenia gminnego zespołu reagowania, powiatowego i wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego oraz Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej i ich funkcjonowania.
73. 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.
74. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 marca 2002 r. w sprawie zakresu, warunków i trybu przekazywania Policji informacji o osobie, uzyskanych przez organy uprawnione do wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych w czasie wykonywania tych czynności, oraz wzoru upoważnienia stanowiącego podstawę udostępnienia policjantom danych osobowych.
75. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 3 kwietnia 2003 r. w sprawie zakresu, warunków i trybu przekazywania Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego informacji uzyskanych w wyniku wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych przez organy, instytucje i służby państwowe.
76. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 września 2006 r. w sprawie zakresu, warunków i trybu przekazywania Służby Kontrwywiadu Wojskowego informacji uzyskanych w wyniku wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych przez uprawnione organy, instytucje i służby państwowe.
77. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 września 2006 r. w sprawie zakresu, warunków i trybu przekazywania Centralnemu Biurowi Antykorupcyjnemu informacji przez organy, instytucje i służby państwowe

78. Rozporządzenie Ministrów Spraw Wewnętrznych i Administracji, Obrony Narodowej oraz Infrastruktury z dnia 5 lipca 2002 r. w sprawie trybu doręczania kart powołania i rozplakatowania obwieszczeń o stawianiu się osób do czynnej służby wojskowej.
79. Rudzki K., *Policja w systemie zarządzania kryzysowego*, Szczytno 2002.
80. Rybak M., *Rola kształcenia i doskonalenia pracowników w rozwoju potencjału pracy* [w:] *Instrumentarium zarządzania zasobami ludzkimi*, red. K. Makowski, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2002.
81. Stelmach A., *Zwalczanie przestępczości zorganizowanej w Polsce. Wyzwania dla Policji* [w:] *Policja w Polsce. Stan obecny i perspektywy*, red. A. Szymaniak, W. Ciepela, Poznań 2007.
82. *Sprawozdanie z działalności Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych za rok 2007*, Krajowe Centrum Informacji Kryminalnych, Warszawa, marzec 2008.
83. *Sprawozdanie Komendanta Powiatowego Policji w Mińsku Mazowieckim, Analiza stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego w powiecie mińskim w 2007 r.*
84. *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 13 listopada 2007 r.*
85. *Szczegółowa informacja dotycząca zagrożenia przestępczością na podstawie wybranych rodzajów przestępstw, stanu bezpieczeństwa na drogach oraz sytuacji na granicy państwowej za 2007 r.*, Wydział do Spraw Analiz Departamentu Bezpieczeństwa Publicznego MSWiA.
86. Szymczak D., Wojtuszek T., *Wybrane problemy zadań administracji publicznej w zakresie gotowości obronnej* [w:] *Administracja publiczna a bezpieczeństwo państwa*, red. Z. Piątek, B. Wiśniewski, A. Osierda, Wyższa Szkoła Administracji, Bielsko-Biała 2007.
87. *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, red. J. Pawłowski, AON, Warszawa 2002.
88. Spotowski A., *Przestępstwa służbowe, nadużycie służbowe i łapownictwo w nowym Kodeksie karnym*, Warszawa 1972.
89. Szczęśniak M., *Obrona cywilna na czas pokoju i wojny*, Wydawnictwo Ministerstwa Obrony Narodowej, Warszawa 1976.
90. Ślęczkowska J., *Pomoc Policji. Zasady współpracy z samorządem*, „Wspólnota” 2001.
91. *Traktat między Rzeczypospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy*, podpisany w Bonn w dniu 17 czerwca 1991 r.
92. Tyburska A., *Kształcenie i doskonalenie zawodowe funkcjonariuszy policji w aspekcie przygotowania do użycia w sytuacjach kryzysowych* [w:] *Funkcje organów samorządu terytorialnego w obszarze zarządzania kryzysowego*, red. Z. Piątek, UM Zielonka, Zielonka 2006.
93. Ura E., *Prawne zagadnienia bezpieczeństwa państwa*, Krajowa Agencja Wydawnicza, Rzeszów 1988.
94. Ura E., *Prawo administracyjne*, cz. 2, Rzeszów 1997.
95. *Układ z Schengen – współpraca policji i organów sprawiedliwości po Maastrich*, 9–10 maja 1996, Instytut Europejski, Łódź 1996.
96. *Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o bezpieczeństwie imprez masowych.*
97. *Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji.*
98. *Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie kłęski żywiłowej.*
99. *Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie.*

100. Ustawa z dnia 13 listopada 1963 r. o zwalczaniu chorób zakaźnych.
101. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym.
102. Ustawa z dnia 25 czerwca 1997 r. o świadku koronnym.
103. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny.
104. Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu.
105. Ustawa z dnia 31 lipca 1985 r. o służbie funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa i Milicji Obywatelskiej Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej.
106. Ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe.
107. Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej.
108. Ustawa z dnia 30 maja 1996 r. o rezerwach państwowych oraz zapasach obowiązkowych paliw.
109. *Walka z terroryzmem w świetle prawa międzynarodowego*, red. K. Lankosza, Wydawnictwo STO Bielsko-Biała 2004.
110. Widacki J., *Ustrój i organizacja Policji w Polsce oraz jej funkcje i zadania w ochronie bezpieczeństwa i porządku (Reforma Policji – część I)*, Warszawa–Kraków 1998.
111. *Wiedza o społeczeństwie*, red. K.A. Wojtaszczyk, WSiP, Warszawa 1999.
112. Wiernikowski Z., *Działanie w granicach uprawnienia lub obowiązku prawnego jako okoliczność wyłączająca bezprawność czynu*, P i P z. 3 (493), rok XLII, marzec 1987.
113. Wiśniewski B., *Ogólna charakterystyka zasadniczych sił resortu spraw wewnętrznych i administracji w świetle obowiązujących aktów prawnych*, Informator nr 2(4)/2000, Biuro Spraw Obronnych MSWiA, Warszawa, marzec 2000.
114. Wiśniewski B., Zalewski S., Podleś D., Kozłowska K., *Bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej*, AON, Warszawa 2003.
115. *Właściwości dywersji i jej zwalczanie. Zarys problemu*, red. nauk. R. Jakubczak, B. Wiśniewski, Departament Zarządzania Kryzysowego i Spraw Obronnych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa 2006.
116. Wojciechowski S., *Policja a problem przeciwdziałania terroryzmowi w Polsce – ogólne założenia* [w:] *Policja w Polsce – stan obecny i perspektywy*, t. 2, red. A. Szymański, W. Ciepela, Poznań 2007.
117. Wojciechowski J., *Kodeks karny komentarz – orzecznictwo*, wyd. I, Librata, Warszawa 1998.
118. Wojtuszek T., *Planowanie i organizacja działań Policji w warunkach sytuacji kryzysowych*, *Policja w systemie bezpieczeństwa państwa*, red. T. Kurkowska-Krutki, Warszawa 2003.
119. Wołoszko A., *Wybrane zagadnienia dotyczące odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych* [w:] *Czynności dochodzeniowo-śledcze i działania operacyjne Policji, a rola sądu w postępowaniu przygotowawczym*, red. S. Lelental, J. Kudrelek, I. Nowicka, Szczytno 2008.
120. *Wprowadzenie do prawa wspólnot europejskich (Unii Europejskiej)*, red. A. Wróbel, Zakamycze, Kraków 2002.
121. *Współczesne zagrożenia terroryzmem oraz metody ich zwalczania*, red. J. Szafranski, Szczytno 2007.
122. *Wykorzystanie potencjału pozamilitarnego w czasie kryzysu i wojny* [w:] *Przygotowanie i prowadzenie wojny obronnej przez Polskę po 2000 r. „KAPPA”*, red. nauk. B. Balcerowicz, AON, Warszawa 1999

123. Wyrok Sądu Najwyższego z 20 maja 1975 r., III KR 309/74, OSNKW 1972 nr 3, poz. 53.
124. Wyrok Sądu Najwyższego z 12 czerwca 1980 r., I KR 99/80, OSNKW 1980 nr 12.
125. Wyrok Sądu Najwyższego z 25 listopada 1974 r., II KR 177/74, OSPiKA 1976 nr 69, poz. 122.
126. Wyrok Sądu Najwyższego z 17 lutego 1971 r., IV KR 213/70, OSPiKA 1971 nr 12, poz. 242.
127. Wytyczne nr 1 Komendanta Głównego Policji z dnia 06 grudnia 1999 r. w sprawie przygotowania i prowadzenia ćwiczeń sztabowych w jednostkach Policji.
128. Wytyczne Dyrektora Głównego Sztabu Policji Komendy Głównej Policji z dnia 14 listopada 2006 r. w sprawie organizacji ochrony i obrony stanowisk kierowania oraz ważnych obiektów policyjnych.
129. Zadania Policji realizowane na rzecz Sił Zbrojnych w okresie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny, Biuro Prewencji Policji Komendy Głównej Policji, Warszawa 1995.
130. Zarządzanie zasobami ludzkimi w warunkach nowej gospodarki, red. Z. Wiśniewski, A. Pocztowski, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2004.
131. Zarządzenie nr 350 Komendanta Głównego Policji z dnia 1 lipca 2003 r. w sprawie zbierania, gromadzenia, przetwarzania i opracowywania danych statystycznych o przestępczości oraz zamachach samobójczych i wypadkach tonięcia.
132. Zarządzenie nr 25 Komendanta Głównego Policji z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji i zakresu działania komend, komisariatów i innych jednostek organizacyjnych Policji.
133. 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.
134. Zarządzenie nr 1429 Komendanta Głównego Policji z dnia 31 grudnia 2004 r. w sprawie wprowadzenia w Policji procedur reagowania w sytuacjach kryzysowych.
135. Zarządzenie nr 372 Komendanta Głównego Policji z dnia 14 kwietnia 2008 r. w sprawie regulaminu Komendy Głównej Policji.
136. Zarządzenie Komendanta Głównego Policji nr 18 z dnia 28 listopada 2000 r. w sprawie metod i form wykonywania zadań Policji w przypadku zagrożenia życia i zdrowia ludzi lub ich mienia albo bezpieczeństwa i porządku publicznego.
137. Zarządzenie Komendanta Głównego Policji nr 1204 z dnia 12 listopada 2007 r. w sprawie form i metod działalności prasowo-informacyjnej w Policji.
138. Zarządzenie nr 24 Komendanta Głównego Policji z dnia 10 listopada 2000 r. w sprawie metod i form wykonywania zadań Policji w warunkach katastrof, awarii technicznych i innych zagrożeń.
139. Zarządzenie nr 1 Komendanta Głównego Policji z dnia 29 lutego 2000 r. w sprawie powołania oraz określenia organizacji, zakresu działania i właściwości terytorialnej służby śledczej.
140. Zarządzenie Komendanta Głównego Policji nr 3 z dnia 5 lutego 1996 r. w sprawie użycia pododdziałów antyterrorystycznych w przypadku zamachu terrorystycznego.
141. Zarządzenie nr pf-940/06 Komendanta Głównego Policji z dnia 18 października 2006 r. w sprawie organizacji Policji w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny.

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

143. Zbiengień-Maciąg L., *Doskonalenie zarządzania zasobami ludzkimi*, AGH, Warszawa 1998.

144. Zoll A., *Okoliczności wyłączające bezprawność czynu. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1982.



www.srwo.pl/index.php
03-446 WARSZAWA
ul. 11-go listopada 17/19
NIP 5262654159
REGON 017433059

Ma prawo do życia tylko to, co zdoła się obronić

prof. Oskar Balzer

Stowarzyszenie Ruch Wspólnot Obronnych działa na podstawie ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. – „Prawo o stowarzyszeniach”, (DzU nr 20, poz. 104; zm. DzU nr 14 z 1990 r., poz. 85 oraz DzU z 1995 r. nr 106 poz. 668), a także Statutu Stowarzyszenia Ruch Wspólnot Obronnych. Terenem działalności Stowarzyszenia jest obszar Rzeczypospolitej Polskiej. Siedzibą władz krajowych Stowarzyszenia jest miasto stołeczne Warszawa. Stowarzyszenie opiera swą działalność na pracy społecznej członków.

Stowarzyszenie posiada osobowość prawną i jest wpisane w krajowym rejestrze sądowym w Sądzie Okręgowym w Warszawie pod numerem **0000120154** od **27 czerwca 2002 r.**

Stowarzyszenie może współpracować z krajowymi, zagranicznymi i międzynarodowymi organizacjami pozarządowymi, realizując cele zbieżne z celami określonymi w niniejszym statucie.

Ruch Wspólnot Obronnych, realizując motto „W bezpiecznym kraju – bezpieczny dom” jest dobrowolną, obywatelską i patriotyczną organizacją pozarządową skupiającą osoby działające na rzecz zrzeczenia obywateli w celu inicjowania, wspierania i popierania działań związanych z:

- 1) utworzeniem obrony terytorialnej i jej jednostek organizacyjnych,
- 2) zapewnieniem ochrony ludności w czasie kryzysów powstałych na skutek klęsk żywiołowych i awarii technicznych,
- 3) organizowaniem wolontariatu dla zwalczania klęsk żywiołowych i awarii technicznych, a także do samoobrony w czasie wojny,
- 4) edukacją dla bezpieczeństwa, wychowaniem obywatelskim i patriotycznym.

Członkostwo w Stowarzyszeniu jest dobrowolne. Nabywa się je, na podstawie pisemnej deklaracji o przystąpieniu, z dniem podjęcia uchwały przez zarząd właściwej terenowej jednostki organizacyjnej Stowarzyszenia.

Prezes koła kieruje pracami zarządu koła i reprezentuje koło na zewnątrz.

Do reprezentowania stowarzyszenia oraz składania oświadczeń w zakresie praw i obowiązków majątkowych w imieniu Zarządu Głównego Ruchu Wspólnot Obronnych upoważniony jest prezes (lub upoważniony przez niego wiceprezes) oraz sekretarz lub skarbnik – obowiązuje reprezentacja dwuosobowa.

Fundusze stowarzyszenia mogą być użyte wyłącznie na cele określone w statucie.

Dochód z działalności gospodarczej służy realizacji celów statutowych i nie może być przeznaczony do podziału między jego członków.

Statut Stowarzyszenia „Ruch Wspólnot Obronnych” uchwalony na zebraniu założycielskim 9 grudnia 2000 r.

/wyciąg/



Zamówienia
na publikacje Akademii Obrony Narodowej
można składać telefonicznie lub pisemnie na adres:

Księgarnia AON
al. gen. A. Chruściela 103, bl. 40
00-910 Warszawa
tel./fax 022 681 46 08
e-mail: księgarnia.akademicka@aon.edu.pl

Wykaz publikacji znajduje się na stronie internetowej
Akademii Obrony Narodowej

www.aon.edu.pl
w zakładce wydawnictwo AON/oferta wydawnicza

W opracowaniu w sposób rzetelny, poparty przepisami prawa i ich analizą, zaprezentowano kompleks problemów dotyczących działania Policji, a mianowicie: zagrożeń bezpieczeństwa publicznego, istoty jej funkcjonowania, współpracy, działania w sytuacjach szczególnych zagrożeń oraz odpowiedzialności funkcjonariuszy.

prof. dr hab. Ryszard Jakubczak (fragment recenzji)

Opracowanie stanowi swoiste vademecum, w którym w systemowy sposób przedstawiono problematykę działania polskiej Policji w dynamicznie zmieniającym się środowisku bezpieczeństwa. Tym samym jest ono cennym źródłem informacji o najliczniejszej formacji realizującej zadania w obszarze bezpieczeństwa publicznego w Polsce. Źródłem dla tych wszystkich, którzy wiedzę o niej chcą zdobyć, poszerzyć lub utrwalić.

prof. dr hab. Waldemar Kaczmarek (fragment recenzji)

ISBN 978-83-7523-092-5



WYDAWNICTWO
AON