

**VADEMECUM BEZPIECZEŃSTWA  
WEWNĘTRZNEGO**





PAŃSTWOWA WYŻSZA  
SZKOŁA ZAWODOWA W NYSIE

# **VADEMECUM BEZPIECZEŃSTWA WEWNĘTRZNEGO**

**Służby i formacje  
bezpieczeństwa wewnętrznego**

redaktor naukowy  
Marek Z. Kulisz

OFICyna WYDAWNICZA PWSZ W NYSIE  
NYSIA 2021

RECENZENT

prof. zw. dr hab. Piotr MICKIEWICZ

REDAKCJA TECHNICZNA

Ewa BERNAT

KOREKTA

Joanna ROGOWSKA

PROJEKT OKŁADKI

Aleksandra KWIECIEŃ

© Copyright by Oficyna Wydawnicza PWSZ w Nysie  
Nysa 2021

**ISBN 978-83-65881-23-6**

OFICyna WYDAWNICZA PWSZ W NYSIE

48-300 Nysa, ul. Armii Krajowej 7

tel.: 77 409 11 70

e-mail: [oficyna@pwsz.nysa.pl](mailto:oficyna@pwsz.nysa.pl)

[www.pwsz.nysa.pl/oficyna](http://www.pwsz.nysa.pl/oficyna)

Druk i oprawa:

## Spis treści/Contents

<i>Wprowadzenie/Introduction</i> .....	7
--	---

### **Część/Part I**

#### **Dylematy kadry naukowej i praktyków/**

#### **Dilemmas of the academic staff and practitioners**

##### ***Janusz FAŁOWSKI***

Polscy parlamentarzyści w Wolnym Mieście Gdańsku wobec polityczno-prawnych aspektów bezpieczeństwa Polonii gdańskiej w okresie 1919-1922/ Polish parliamentarians in the Free City of Gdańsk in the face of the political and legal aspects of security of the Polish community in Gdańsk in the period 1919-1922 .....	17
--	----

##### ***Marek Zbigniew KULISZ***

Systemowe ujęcie bezpieczeństwa wewnętrznego – wybrane zagadnienia/ System approach of internal security – selected issues .....	58
---	----

##### ***Paweł ŁUSZCZ, Jerzy STAŃCZYK***

Stan bezpieczeństwa jednostek organizacyjnych Służby Więziennej w Polsce/ Safety status of organizational units of the prison service in Poland .....	76
--	----

##### ***Dariusz BEDNARZ***

Analiza identyfikacyjna procesu współpracy straży gminnej i Policji na przykładzie gminy Nysa/ Identification analysis of the process of cooperation of the municipal guard and the police on the example of the community of Nysa .....	92
---	----

##### **Józef BARCIK**

Powiat jako wiodąca instytucja w systemie bezpieczeństwa na przykładzie powiatu nyskiego/ County as the leading institution in the security system on the example of Nysa county .....	114
---	-----

**Część/Part II**

**Rozważania młodych adeptów nauki/  
Considerations of young science adepts**

***Aleksandra KWIECIEN***

Prospołeczny model funkcjonowanie państwa w stanach nadzwyczajnych/  
Pro-social country functioning model in the states of emergency ..... 137

***Anna SINIAWSKA***

Analiza porównawcza zadań i kompetencji wybranych służb  
odpowiedzialnych za bezpieczeństwo państwa/  
A comparative analysis of the tasks and competences of selected  
uniformed services responsible for the internal security of the state ..... 160

***Wojciech DIAKOWSKI***

Porównanie procesów zarządzania kryzysowego Rzeczypospolitej Polskiej  
oraz Republiki Czeskiej/  
Comparative analysis of crisis management processes in the Republic  
of Poland and the Czech Republic..... 186

***Wiktoria MIAŚKO***

Wybrane elementy procesu resocjalizacji osób skazanych/  
Selected elements of the process of resocialization of conducted persons ..... 198

***Ilona KUŻMA***

Rola Straży Leśnej w budowaniu poczucia bezpieczeństwa ekologicznego  
na przykładzie Nadleśnictwa Prudnik/  
The role of forest guards in building ecological safety on the example based  
of the Prudnik forest district ..... 218

***Dariusz ZAPIÓR***

Ocena stopnia przygotowania funkcjonariuszy Straży Miejskiej w Nowym Sączu  
do zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego na terenie miasta/  
Assessment of the degree of preparation of municipal guard officers  
in Nowy Sącz to ensure security and public order in the city ..... 232

***Karolina HAK***

Ochotnicza Straż Pożarna w procesie zapewniania bezpieczeństwa społeczności  
lokalnej – na przykładzie funkcjonowania OSP w Babienicy/  
Voluntary Fire Brigades in the process of ensuring the safety of the local  
communities based on example of VFB Babienica ..... 248

***Kinga PAŹDZIOR***

Specyfika pracy strażaka w Państwowej Straży Pożarnej na terenie powiatu  
ząbkowickiego/  
Specificity of firefighter's work in the state fire brigade in the district  
of Ząbkowice ..... 263

## Wprowadzenie

Do rąk Czytelników trafia szósty tom z cyklu *Vademecum Bezpieczeństwa Wewnętrznego*, tym razem całkowicie poświęcony podmiotom zaangażowanym w proces zapewniania bezpieczeństwa wewnętrznego.

Wszystkim czytelnikom, którzy pierwszy raz stykają się z tym cyklem wydawniczym, pragnę wyjaśnić, że idea takiej formy publikacji wyniknęła kilka lat temu z potrzeby chwili. Otóż od 2010 roku ówczesny Instytut Bezpieczeństwa Wewnętrznego (obecnie Wydział Nauk o Bezpieczeństwie) Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Nysie rozpoczął realizację programu studiów *bezpieczeństwo wewnętrzne*. Od samego początku w realizacji tego programu uczestniczą nie tylko profesorowie, doktorzy, ale również magistrowie, wybitni praktycy, którzy całe swoje zawodowe życie spędzili w różnych instytucjach, w tym służbach mundurowych, działających na rzecz bezpieczeństwa. Środowisko studentów naszego kierunku studiów (obecnie realizowanego tylko o profilu praktycznym) zawsze było aktywne i zainteresowane poszerzaniem wiedzy, umiejętności oraz kompetencji społecznych zdobywanych na zajęciach w toku studiów. Aktywność studentów w ramach istniejących kół naukowych: „Bezpieczeństwa Wewnętrznego” oraz „Feniks” nie wyczerpywała jednak ich dążenia do poznawania wielu aspektów złożonego procesu zapewniania bezpieczeństwa obywatelom. Dlatego też – wychodząc naprzeciw oczekiwaniom studentów – od 2015 roku stworzyliśmy *Vademecum Bezpieczeństwa Wewnętrznego*, jako wydawnictwo cykliczne, ukazujące się przynajmniej raz w roku. W ramach całej serii wydawniczej każdorazowo nowy tom poświęcony był innej tematyce, bo tego oczekiwali nasi studenci. To oni byli inspiratorami poruszania corocznie innej tematyki. Dziś *Vademecum* wrosło na stałe w życie Wydziału Nauk o Bezpieczeństwie PWSZ w Nysie – jako swoista platforma wymiany myśli, poglądów, a nawet uwag krytycznych, czy kontrowersyjnych tez w stosunku do wielu aspektów szerokiego spojrzenia na „bezpieczeństwo wewnętrzne”. Myśli te wyrażane są zarówno przez naszych nauczycieli akademickich, specjalistów spoza Uczelni, ale i samych studentów. To łączy mentorów i studentów PWSZ w Nysie, stając się wartością dodaną do realizowanego programu studiów.

Musimy sobie uzmysłwić, że dość łatwo jest wskazywać na bezpieczeństwo państwa, jako idealny stan braku zagrożeń. Taki stan jednak tylko teoretycznie można by osiągnąć... Bezpieczeństwo jest kategorią o wiele bardziej złożoną, zależną od wielu czynników dynamicznie zmiennego środowiska, w którym obok naszego podmiotu (rodziny, społeczności lokalnej, czy narodu), aktywne są również inne podmioty mające własne cele do osiągnięcia. W tym środowisku bezpieczeństwa występują zatem różnego rodzaju sprzeczności interesów, a także możemy mieć do czynienia z nieprzewidywalnymi zjawiskami atmosferycznymi. Wszystkie te uwarunkowania mogą generować wciąż nowe zagrożenia w poszczególnych dziedzinach działalności ludzkiej. Ten dynamizm bezpieczeństwa wymaga ciągłej uwagi i ciągłego śledzenia wieloaspektowych wyzwań, w tym szans i zagrożeń. Dlatego też współcześnie na bezpieczeństwo państwa, a w szczególności na jego sferę wewnętrznego funkcjonowania, trzeba patrzeć przez pryzmat ciągłego procesu działania wielu podmiotów, służb, inspekcji oraz straży, mających na celu ciągłe zmaganie się z istniejącymi zagrożeniami, maksymalne wykorzystywanie pojawiających się szans, a także takie kształtowanie rzeczywistości, by nie dopuścić do pojawienia się nowych zagrożeń. Tylko takie podejście, w złożonej rzeczywistości środowiska bezpieczeństwa i zachodzących zjawisk eksternalizacji oraz internalizacji bezpieczeństwa, pozwala nam mówić o skutecznym procesie zapewniania bezpieczeństwa.

Biorąc powyższe pod uwagę, celem niniejszego dzieła jest ukazanie roli różnych służb i wielu formacji ochronnych – jako podmiotów wykonawczych w tym złożonym procesie dążenia do idealnego stanu bezpieczeństwa wewnętrznego państwa. Pamiętajmy o tym, że wykładowcami na naszym kierunku studiów są nie tylko teoretycy – naukowcy badający złożony proces zapewniania bezpieczeństwa, ale również wybitni praktycy – posiadający olbrzymie doświadczenie z codziennej realizacji poszczególnych ogniw łańcucha działania wielu służb, inspekcji i straży. Kto, jak nie oni mają prawo i wręcz obowiązek inicjowania dyskusji nad złożonością procesu zapewniania bezpieczeństwa wewnętrznego? W tej dyskusji również bardzo ważny jest głos młodych ludzi, naszych studentów, bo oni inaczej patrzą na świat, mają młodzieńcze świeże spojrzenie na wiele kwestii związanych z bezpieczeństwem, a przecież wszystko co dziś robimy, robimy dla nich, dla ich przyszłości. Dlatego też celem pośrednim tego dzieła jest sprowokowanie młodych, niedoświadczonych adeptów nauki do śmiałego prezentowania fragmentów własnych badań naukowych, a także szczerego wyrażania własnych myśli i poglądów na temat funkcjonowania podmiotów współuczestniczących w procesie zapewniania bezpieczeństwa wewnętrznego.



Tak sformułowany cel stanowi niewątpliwie wyzwanie przed kadra dydaktyczną, by wdrażać studentów Wydziału Nauk o Bezpieczeństwie PWSZ w Nysie w nurt prowadzonych badań. Cel ten jednak stawia również olbrzymie wyzwanie przed młodymi adeptami nauki. Na co dzień są (lub byli) normalnymi studentami, którzy chętnie włączali się w nurt rozważań teoretycznych, ale również, w ramach zajęć praktycznych, podejmowali polemikę ze swoimi mentorami na różne tematy z zakresu realizowanego programu studiów. Czym innym jest jednak udział w merytorycznej dyskusji słownej, a czym innym zabranie głosu w formie referatu naukowego. Z perspektywy kilku lat z dumą mogę powiedzieć, że Ci młodzi ludzie, jako „młodzi adeptci nauki”, wykorzystując zdobytą wiedzę, umiejętności i kompetencje społeczne podczas zajęć teoretycznych oraz praktycznych, co roku realizują ten cel. Przełamują barierę lęku, czy obaw i coraz śmielej prezentują swoje myśli, poglądy i oceny, nie bojąc się konstruktywnej krytyki własnych mentorów. Jest to bardzo ważne również z tego powodu, że ich rówieśnicy mogą podziwiać ich odwagę w prezentowaniu własnych myśli. Zatem nasi studenci mają swoje miejsce w tej publikacji, mają prawo wypowiedzieć się w stosunku do różnych podmiotów uczestniczących w procesie zapewniania bezpieczeństwa wewnętrznego.

Proces realizacji powyższego, złożonego celu, wymusił strukturę niniejszego dzieła.

*Część pierwsza* poświęcona została na ukazanie dylematów kadry naukowej i praktyków, zawartych w ramach 5 twórczych, syntetycznych materiałów.

Całość rozpoczyna się od analizy retrospektywnej roli polskich parlamentarzystów w Wolnym Mieście Gdańsku wobec polityczno-prawnych aspektów bezpieczeństwa Polonii gdańskiej w okresie 1919-1922. Główny nurt rozważań skupia się na analizie procesu kształtowania podstaw prawnych funkcjonowania Wolnego Miasta Gdańska, w tym instytucji przedstawicielskich oraz udziału w nich Polaków. Z punktu widzenia poznawczego niezwykle cenna wydaje się próba zastosowania w narracji historiograficznej kategorii pojęciowych ze współczesnej dyscypliny naukowej – nauki o bezpieczeństwie. Ukazane w tym kontekście polskie założenia myśli konstytucyjnej, zmierzały bowiem do stworzenia prawnych gwarancji dla bezpieczeństwa narodowego gdańskiej Polonii.

Drugi materiał zawiera wnikliwe studium analityczne zależności pomiędzy wieloma elementami wykonawczymi systemu bezpieczeństwa wewnętrznego. Elementy te podlegają Prezesowi Rady Ministrów lub różnym ministrom kierującym działaniami administracji rządowej. Te służby, formacje, inspekcje i straż funkcjonują jednocześnie (bezpośrednio lub pośrednio)

w wielu systemach specjalistycznych, kształtujących poszczególne płaszczyzny bezpieczeństwa wewnętrznego. Zależność ta narusza rygory gry systemowej, a tym samym podważa tezę o zintegrowanym podejściu do struktury systemu bezpieczeństwa wewnętrznego. Jednocześnie materiał wskazuje na zarządzanie zadaniowe bezpieczeństwem wewnętrznym – jako warunek tworzenia modułowej struktury tego systemu, adekwatnie do aktualnych potrzeb społecznych. Taki modułowy system bezpieczeństwa wewnętrznego może ułatwić pełne wykorzystanie posiadanego potencjału służb, inspekcji czy straży działających w ramach resortowych systemów działania. Materiał ten stanowi doskonałe wprowadzenie do ukazania roli poszczególnych elementów wykonawczych, prezentowanych w rozwiązaniach kolejnych Autorów.

Dwa materiały ściśle powiązane są z problematyką podmiotowego ujęcia wybranych elementów wykonawczych systemu bezpieczeństwa wewnętrznego. Pierwszy dotyczy funkcjonowania jednostek penitencjarnych, w tym zdarzeń związanych z szeroko pojętym bezpieczeństwem na terenie zakładów karnych i aresztów śledczych w Polsce. Dokonana analiza w latach 2019-2020 wskazała na konieczność nie tylko wyposażenia Służby Więziennej w urządzenia do wykrywania metalu czy ceramiki, ale także zmian legislacyjnych dotyczących m.in. współpracy z Policją w procesie rekrutacji do służby nowych funkcjonariuszy. Drugi tekst dotyczy procesu współdziałania Policji i straży gminnej. Przedstawiono tu nie tylko zasady funkcjonowania straży gminnej i Policji w Polsce, ale przede wszystkim wskazano obszary, w których dochodzi do konieczności współpracy obu tych służb. Wnikliwa analiza studium przypadku współpracy Straży Miejskiej w Nysie z Policją potwierdziła tezę, że straż miejska, pomimo sporych kontrowersji społecznych, spełnia bardzo ważną rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa społeczności lokalnych.

Ostatni materiał dotyczy ukazania roli powiatu jako instytucji wiodącej w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego. Jest to bardzo ważne studium analityczne, które obala mit o tym, że za nasze bezpieczeństwo odpowiadają tylko formacje mundurowe. W procesie zapewniania bezpieczeństwa społeczności lokalnej szczególną rolę spełnia rada powiatu oraz starosta, jako przewodniczący zarządu powiatu. Te podmioty bowiem nadzorują i kierują pracami instytucji odpowiedzialnych za utrzymanie ładu i porządku na terenie powiatu starosta nie tylko kieruje Komisją Bezpieczeństwa i Porządku, ale również działalnością na terenie powiatu wszelkich służb, inspekcji i straży oraz instytucji terenowych administracji zespolonej. Powiat posiada także uprawnienia do otrzymywania i zatwierdzania okresowych sprawozdań z działalności wymienionych instytucji, a także dofinansowy-

wania ich działalności. Powyższe dywagacje dowodzą wiodącej roli powiatu w zakresie realizacji zadań oraz odpowiedzialności za stan bezpieczeństwa w podległym sobie obszarze.

*Druga część* opracowania zawiera 8 artykułów poświęconych rozważaniom młodych adeptów nauki o wybranych podmiotach uczestniczących w procesie zapewniania bezpieczeństwa wewnętrznego.

Pierwszy materiał skupia się na analizie wybranych służb i formacji bezpieczeństwa działających w stanach nadzwyczajnych. Owe stany – jako instytucje ochrony obywatela – są istotnym elementem polskiej konstytucji, a ich ewolucja ukazuje zmieniające się zagrożenia oraz ustalane na ich podstawie priorytety bezpieczeństwa. Z analizy studiów przypadków wybranych szczególnych zdarzeń kryzysowych wynika, że ustalając współczesne priorytety bezpieczeństwa, można opracować nowy model funkcjonowania państwa w stanach nadzwyczajnych, odpowiadający potrzebom społecznym.

Drugi materiał zawiera wnikliwą analizę porównawczą zadań i kompetencji wybranych służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo państwa w kontekście trzech różnych zagrożeń: powodziowego, terrorystycznego oraz epidemiologicznego. Przeprowadzone badanie sondażu diagnostycznego techniką wywiadu z pięcioma specjalistami z różnych dziedzin zapewniania bezpieczeństwa wewnętrznego w Polsce, umożliwiło wskazanie determinantów braku skuteczności działania systemu bezpieczeństwa wewnętrznego. Przy pomocy metody modelowania opisowego (deskryptywnego) opracowane zostały szczegółowe zasady zmian tegoż systemu.

Trzeci materiał porusza istotną kwestię współpracy Polski oraz Czech w procesie zarządzania kryzysowego. Wnikliwa analiza struktur administracyjnych oraz służb zaangażowanych w proces zarządzania kryzysowego w Polsce oraz w Czechach wykazała potrzebę doskonalenia systemu zarządzania kryzysowego gwarantującego redukcję do minimum skutków przyniesionych przez klęski żywiołowe na terenach przygranicznych.

Kolejny materiał porusza problematykę pracy Służby Więziennej, kuratora sądowego oraz ośrodków pomocy społecznej, jako najważniejszych elementów procesu resocjalizacji jednostek. Rozważania nad rolą tych instytucji wzbogacone zostały o badania empiryczne przeprowadzone na grupie przedstawicieli społeczeństwa oraz osób skazanych, co umożliwiło wskazanie modyfikacji prawnych i instytucjonalnych, które zagrożeniu przestępczością powinny skutecznie zapobiegać.

Następny materiał poświęcony został problematyce związanej z działalnością Straży Leśnej w procesie kontroli stanu i ochrony środowiska, w szczególności na obszarach leśnych. Zagrożeniem dla tych terenów są nie

tylko skutki katastrof naturalnych, ale przede wszystkim niszczycielska i rabunkowa działalność człowieka. Świadomość istoty bezpieczeństwa ekologicznego i niepodważalnej symbiozy człowieka z naturą – z jednej strony oraz z drugiej strony – zagrożeń powodowanych przez nieodpowiedzialnych ludzi, umożliwiła wskazanie znaczenia Straży Leśnej, jako służby powołanej do zwalczania przestępstw i wykroczeń w zakresie szkodnictwa leśnego, a tym samym zapewnienia przyszłym pokoleniom bezpieczeństwa ekologicznego.

Podobną rolę jaką Straż Leśna odgrywa na terenach leśnych, spełnia straż miejska na terenie miasta. Do tej problematyki nawiązuje kolejny materiał, wskazując proces zapewniania bezpieczeństwa obywatelom na przykładzie miasta Nowy Sącz. Kluczowym elementem wpływającym na polepszenie stanu bezpieczeństwa wśród obywateli są możliwości rozwoju strażników miejskich z zakresu kultury fizycznej, wiedzy i umiejętności stosowania środków przymusu bezpośredniego oraz technik interwencyjnych, które mogą mieć swoje zastosowanie w codziennej służbie. Przeprowadzenie badań z wykorzystaniem metody sondażu diagnostycznego oraz metody obserwacji pozwoliło na dokładne ocenienie stanu wiedzy oraz umiejętności badanych funkcjonariuszy i na tej podstawie wskazanie rozwiązań poprawiających jakość szkolenia oraz pracy funkcjonariuszy straży miejskiej, zważając na zachowanie maksymalnego bezpieczeństwa osobistego w trakcie pełnienia służby.

Ostatnie dwa materiały dotyczą podmiotów skupiających się na bezpieczeństwie przeciwpożarowym. Pierwszy dotyczy działania Ochotniczej Straży Pożarnej w procesie zapewniania bezpieczeństwa społeczności lokalnej. Uwaga została skupiona na kompetencjach druhów Ochotniczej Straży Pożarnej umożliwiających im elastyczne reagowanie na różne rodzaje zagrożeń lokalnych, w tym w ramach współdziałania z jednostkami Państwowej Straży Pożarnej. W tym kontekście podkreślono również, jak ważne jest zachęcanie dzieci oraz młodzieży do wstąpienia w szeregi Młodzieżowej Drużyny Pożarniczej. Drugi materiał przybliży pracę zawodowych strażaków na przykładzie Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Ząbkowicach Śląskich. Tu uwaga została skupiona na charakterze pracy, funkcjonowaniu jednostki ratowniczo-gaśniczej oraz współpracy między podmiotami Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego.

**Reasumując**, do rąk Czytelników trafia zbiór przemyśleń, rozważań, a nawet dylematów kadry naukowej i dydaktycznej, w tym także praktyków, a także studentów, młodych adeptów nauki. Prezentowane treści dotyczą podmiotowego ujęcia procesu zapewniania bezpieczeństwa wewnętrznego.

Proszę wszystkich potencjalnych Czytelników obecnego tomu *Vademecum Bezpieczeństwa Wewnętrznego* o wnikliwą analizę wszystkich tekstów, a jednocześnie życzliwe przyjęcie tej publikacji i twórcze włączenie się w nurt dyskusji merytorycznej, dotyczącej podmiotowego ujęcia procesu zapewniania bezpieczeństwa wewnętrznego. Pragnę podkreślić, że zebrane treści w ramach opracowanych artykułów stanowią doskonałe uzupełnienie literatury z obszaru bezpieczeństwa wewnętrznego. Jest to wręcz nieocenione źródło wiedzy teoretycznej i praktycznej (popartej wnikliwymi badaniami empirycznymi) o funkcjonowaniu wielu podmiotów na co dzień zaangażowanych w proces zapewniania bezpieczeństwa wewnętrznego. Tym samym materiał ten stanowi idealne wsparcie (swoiste *résumé*) dla pasjonatów bezpieczeństwa wewnętrznego, w tym dla studentów tego kierunku studiów, co staje się nadrzędną wartością tej publikacji.

Na zakończenie pragnę podziękować wszystkim Autorom, którzy włożyli ogromny wkład i zaangażowanie w przygotowanie swoich tekstów, zwłaszcza w tym trudnym okresie pandemii koronawirusa COVID-19. Szczególne podziękowanie składam jednak młodym adeptom nauki, za ich odwagę i śmiało zaprezentowanie własnych myśli i poglądów w formie opracowanych materiałów analitycznych. Proszę każdego, kto będzie studiował teksty tych młodych ludzi, by pamiętał, że są to niejednokrotnie ich pierwsze, odważne kroki w stawianiu pytań badawczych i naukowym poszukiwaniu na nie odpowiedzi. Nie jest to łatwe w gronie rówieśników, a co dopiero wobec surowych opinii mentorów i ekspertów. Ten wysiłek intelektualny, w kontekście rocznej izolacji i covidowego zdalnego studiowania, należy szczególnie docenić.

Pragnę odrębnie podziękować naszej zdolnej absolwentce, Pani mgr Aleksandrze Kwiecień, której wysiłek intelektualny widoczny jest w opracowaniu merytorycznym jednego z artykułów, ale i artystyczny duch twórczy możemy podziwiać w ilustracji kolejnej okładki tomu *Vademecum*.

Na zakończenie szczególne słowa podziękowania kieruję do Pana prof. Janusza Fałowskiego za merytoryczne wsparcie i motywację do przygotowania tego dzieła.

Marek Zbigniew Kulisz

*P.S. Podczas ostatecznej redakcji tego tomu, nagle odszedł jeden z Autorów Pan mgr Józef Barcik. Smutek ogarnął me serce, gdyż w *Vademecum* ten Autor był zawsze obecny. Jego ostatni tekst recenzent, prof. Piotr Mickiewicz, określił jako kompetentne omówienie roli władz administracyjnych*

*szczebla powiatu w procesie zapewniania bezpieczeństwa i porządku publicznego, które powstało „w czytelnej w kontekście dydaktycznym formule, którą streścić można w następujący sposób: Tu i teraz drogi Studencie zrobiliśmy to tak”... Te słowa oddają w pełni zaangażowanie Pana mgr. Józefa Barcika na rzecz przygotowywania tekstów właśnie z myślą o studentach. Jego merytorycznych rozważań i błyskotliwych, praktycznych wskazówek będzie brakowało nie tylko studentom, ale także całej społeczności akademickiej...*

***Ten tom Vademecum Bezpieczeństwa Wewnętrznego poświęcam pamięci Pana mgr. Józefa Barcika.***

*Część I*  
***Dylematy kadry naukowej i praktyków***





## **POLSCY PARLAMENTARZYŚCI W WOLNYM MIEŚCIE GDAŃSKU WOBEC POLITYCZNO-PRAWNYCH ASPEKTÓW BEZPIECZEŃSTWA POLONII GDAŃSKIEJ W OKRESIE 1919-1922**

### **Streszczenie**

Proponowany artykuł jest rodzajem wstępu do zakrojonego na szerszą skalę programu badań nad działalnością posłów polskich w międzywojennym Gdańsku w obronie bezpieczeństwa miejscowej ludności pochodzenia polskiego. Artykuł przedstawia genezę instytucji przedstawicielskich w Wolnym Mieście Gdańsku oraz udział w nich Polaków. Główna uwaga autora skupia się na analizie procesu kształtowania się Konstytucji Wolnego Miasta Gdańska. Scharakteryzowano działalność Polaków w pracach nad modelem ustrojowym Gdańska. Ukazano polskie założenia myśli konstytucyjnej, które zmierzały do stworzenia prawnych gwarancji dla bezpieczeństwa narodowościowego gdańskiej Polonii. Dodatkową rękojmią bezpieczeństwa dla gdańskich Polaków miały stać się odzwierciedlone w Konstytucji uprawnienia Rzeczypospolitej Polskiej w Wolnym Mieście Gdańsku. Posłowie polscy zabiegali o utrwalenie cech polskości Gdańska. W artykule omówiono wysiłki legislacyjne polskich posłów gdańskich podejmowane w Konstytuancie i w Zgromadzeniu Ludowym – Volkstagu na rzecz realizacji własnych postulatów konstytucyjnych. Autor podejmuje metodologiczną próbę zastosowania w narracji historiograficznej kategorii pojęciowych z dyscypliny naukowej – nauki o bezpieczeństwie. Problematyka Wolnego Miasta Gdańska przyciągała uwagę wybitnych naukowców (Marek Andrzejewski, Grzegorz Berendt, Andrzej Drzycimski, Tadeusz Maciejewski, Piotr Mickiewicz, Stanisław Mikos, Andrzej Romanow, Stanisław Sierpowski, Wojciech Skóra, Henryk Stępiak, et al.). Dotąd jednak nie ukazała się książka poświęcona posłom polskim w Wolnym Mieście Gdańsku. Tematyczną monografię przygotowuje autor niniejszego artykułu.

### **Słowa kluczowe**

bezpieczeństwo kulturowe, bezpieczeństwo międzynarodowe, historia bezpieczeństwa wewnętrznego, historia Gdańska, historia prawa, konstytucja Wolnego Miasta Gdańska

### **Wprowadzenie**

Do jednych z najbardziej złożonych problemów do rozstrzygnięcia podczas paryskiej konferencji pokojowej zwołanej po I wojnie światowej należała kwestia Gdańska. Wśród uczestników konferencji wersalskiej ście-

rały się skrajne poglądy w sprawie przyszłości Gdańska. Proniemieckie stanowisko Wielkiej Brytanii na rzecz utrzymania terytorialnego status quo Gdańska zderzyło się ze stanowiskiem polskim, wspieranym przez Francję, domagającym się włączenia spornego miasta do Rzeczypospolitej Polskiej. Ostatecznie przyjęto poniekąd kompromisowe rozwiązanie utworzenia z Gdańska wraz z terenem mu przyległym nowego organizmu ustrojowego – Wolnego Miasta. Traktat Wersalski powierzył Lidze Narodów nadzór nad Gdańskiem przy stosunkowo szerokich uprawnieniach dla Polski. Szczegółowe regulacje stosunków polsko-gdańskich miała nakreślić bilateralna konwencja zawarta pomiędzy stronami pod auspicjami państw współtworzących Traktat Wersalski.

Podpisanie Traktatu Wersalskiego nie rozwiązało i nie zakończyło dylematu Gdańska. Traktat Wersalski stworzył jedynie ogólne ramy strukturalne funkcjonowania Wolnego Miasta Gdańska. Wypełnienie zarysu ustrojowej konstrukcji konkretną materią prawną zależało od toczącej się gry politycznej w samym Gdańsku jak i wokół Gdańska. Wkrótce po zakończeniu paryskiej konferencji pokojowej rozpoczęła się wielopłaszczyznowa batalia dotycząca zdefiniowania statusu Wolnego Miasta Gdańska, w tym określenia charakteru relacji Gdańska zarówno z Ligą Narodów jak i z Polską oraz z Niemcami. Kanwą do stoczenia wewnętrznych gdańskich, jak i zewnętrznych rozgrywek nad formą ustroju Wolnego Miasta Gdańska stała się tematyka konstytucyjna. Artykuł 103 Traktatu Wersalskiego udzielił Gdańskowi przywileju opracowania własnej Konstytucji, ale w uzgodnieniu z LN i jej przedstawicielem Wysokim Komisarzem rezydującym w Gdańsku. Państwo polskie było żywotnie zainteresowane rodzącą się Konstytucją WMG, która zakreślała obszar autonomii Gdańska, wytyczała podstawy prawne stosunków z Polską jak i z Niemcami oraz warunkowała status Polonii gdańskiej.

W życiu społeczno-politycznym i gospodarczym Gdańska brała aktywny udział miejscowa Polonia, której szeregi wzrosły w okresie I wojny światowej z powodu napływu pracowników do przemysłu zbrojeniowego, w tym stocznioвого. Ludność polska w WMG nie mogła przejść obojętnie nad historyczną szansą podjęcia próby współdecydowania na forum konstytucyjnym o zakresie autonomii Gdańska, uprawnieniach narodowościowych mieszkańców, o równych prawach językowych i oświatowych oraz w kwestii równości obywateli Wolnego Miasta Gdańska we wszystkich sektorach życia publicznego. Społeczność polska, licząca wraz z propolską grupą Kaszubów około 10% ogółu mieszkańców WMG, nie zmarnowała historycznej okazji wzięcia udziału w debacie o przyszłości Gdańska. Zmobilizowany w wyniku aktywnej kampanii wyborczej do Zgromadzenia Konstytucyjnego

elektorat polski Gdańska zdobył siedem mandatów do organów przedstawicielskich WMG. Najpierw do Konstytuanty, a później drogą prolongowania mandatów do Volkstagu, w których to gremiach została zredagowana Konstytucja.

Treść uchwalonej w Gdańsku Ustawy Zasadniczej została następnie skonfrontowana z opinią LN, na którą usiłowała oddziaływać dyplomacja polska. Gdańskie spory i targi z udziałem LN wokół ostatecznej redakcji treści Konstytucji WMG – wstępnie uchwalonej 11 sierpnia 1920 roku i ogłoszonej 17 listopada 1920 roku po zawarciu polsko-gdańskiej konwencji paryskiej – przeciągnęły się aż do 14 czerwca 1922 roku. W międzyczasie 9 listopada 1920 roku podpisano w Paryżu konwencję polsko-gdańską. Umowę niezbyt korzystną dla Polski z uwagi na istotne odstępstwo od treści Traktatu Wersalskiego, wymuszone na delegacji RP na konferencji w Spa w lipcu 1920 roku w postaci umiędzynarodowienia Rady Portu Gdańska. Konwencja paryska utorowała drogę do formalnej proklamacji 15 listopada 1920 roku Wolnego Miasta Gdańska.

Reprezentanci gdańskich Polaków stanowili szczupłą liczebnie, ale bardzo aktywną grupę poselską twardo walczącą w Konstytuancie oraz w Volkstagu o zawarowanie w Konstytucji MWG zasad ustrojowych, chroniących w wielowymiarowych aspektach bezpieczeństwa mniejszości polskiej. Posłowie polskich gdańszczan, w zgodzie z interesem państwa polskiego i we współpracy z jego władzami, usilnie zabiegali o wprowadzenie do Konstytucji WMG zapisów, które według litery i ducha Traktatu Wersalskiego miały zagwarantować Rzeczypospolitej Polskiej znaczącą pozycję polityczno-prawną w Gdańsku i zapewnić Polsce nieskrępowany dostęp do infrastruktury portowej nad Bałtykiem.

### **Polacy w Zgromadzeniu Konstytucyjnym i Zgromadzeniu Ludowym I kadencji Wolnego Miasta Gdańska**

Volkstag I kadencji był instytucją przekształconą ze Zgromadzenia Konstytucyjnego. Innymi słowy Zgromadzenie Ludowe stało się sukcesorem Konstytuanty. Mandaty poselskie do Konstytuanty zostały prolongowane do Volkstagu I kadencji. Decyzję o przeformułowaniu Zgromadzenia Konstytucyjnego w Volkstag podjęto głosami większości prawicowocentrowej, która chciała automatycznie, bez ogłaszania nowych wyborów, utrzymać władzę przez co najmniej najbliższe cztery lata kadencji Zgromadzenia Ludowego. Przeciwnie stanowisko zajęła lewica, stanowiąca mniejszość polityczną w Zgromadzeniu Konstytucyjnym oraz reprezentanci polscy, którzy w przyszłych wyborach spodziewali się poprawienia wyników.

Zgromadzenie Konstytucyjne było instytucjonalnym protoplastą Zgromadzenia Ludowego. Ciągłość instytucjonalną symbolizowała postać pierwszego prezydenta Volkstagu generalnego superintendenta Ewangelickiego Kościoła Unii Staropruskiej w prowincji Prusy Zachodnie pastora dr. Wilhelma Reinhardta z niemieckiej narodowo-prawicowej partii *Deutschnationale Volkspartei den Freien Stadt Danzig* (DNVP), który przewodniczył Zgromadzeniu Konstytucyjnemu.

Od 28 stycznia do 29 września 1921 roku funkcję prezydenta Volkstagu sprawował kolejny polityk DNVP Adelbert Matthaei, historyk sztuki i architektury, profesor w Wydziale Architektury *Technische Hochschule in Danzig* a w latach 1909-1912 rektor tej uczelni. Następnym prezydentem Volkstagu I kadencji w okresie 29 września 1921 – 30 czerwca 1923 roku z nadania DNVP był Adolf Otto Treichel – profesor i później dyrektor Gimnazjum Miejskiego w Gdańsku. Prezydentem Volkstagu u schyłku I kadencji został socjaldemokrata Julius Gehl. Awans Juliusa Gehla odzwierciedlał rosnącą pozycję polityczną gdańskich socjaldemokratów.

W dniu 6 grudnia 1920 roku odbyło się historyczne pierwsze posiedzenie Volkstagu czyli Zgromadzenia Ludowego – nowo utworzonego organu przedstawicielskiego ludności Wolnego Miasta Gdańska. Siedzibę Volkstagu umieszczono ostatecznie w nieistniejącym już dziś budynku z 1883 roku, dawnego organu samorządu terytorialnego Prus Zachodnich *Westpreussischen Provinzial-Verwaltung* (Wydziału Prowincjonalnego Prus Zachodnich) przy ulicy *Neugarten 23-24* (Nowe Ogrody)<sup>1</sup>. W gmachu tym obradowało w okresie od czerwca do grudnia 1920 roku *Verfassunggebende Versammlung* (Zgromadzenie Konstytucyjne), które opracowało i uchwaliło Konstytucję WMG.

Volkstag przejmując dziedzictwo dorobku Zgromadzenia Konstytucyjnego, stał się spadkobiercą układu politycznego, który zawiązał się w Konstytuancie przy uchwalaniu Konstytucji WMG. Rola wiodącej siły politycznej przypadła obozowi prawicowo-centrowemu złożonemu z partii: konserwatywno-narodowej *Deutschnationale Volkspartei der Freien Stadt Danzig* (DNVP) najliczniejszej pod względem zdobyczy mandatowych (34), chadeckiej *Zentrumspartei der Freien Stadt Danzig* (Zentrum) z ilością 17 mandatów, liberalnej *Freie Wirtschaftliche Vereinigung* (FWV) z liczbą 12 posłów oraz liberalno-demokratycznej *Deutschdemokratische Partei* (DDP) z grupą 10 parlamentarzystów.

Ostatnie dwie, z wymienionych partii, funkcjonowały na bazie podobnych programów politycznych i zbliżonego pod względem przekroju spo-

---

<sup>1</sup> *Staatshandbuch für die Freie Stadt Danzig*, Bd. I, *Die Verfassunggebende Versammlung*, Hrsg. R. Franke, O. Loening, Danzig 1920, s. 3 nlb.

łecznego elektoratu. Pomiędzy grupami dochodziło do transferu aktywistów partyjnych. Naturalną drogą rozwoju wydarzeń doszło w styczniu 1921 roku do ich organizacyjnej fuzji i utworzenia wspólnego ugrupowania pod zjednoczoną semantycznie nazwą Deutsche Partei für Fortschritt und Wirtschaft (DPFW). Fuzja nie zamknęła jednak procesu przebudowy strukturalno-politycznej w gdańskim środowisku biznesowym o względnie liberalno-demokratycznych poglądach. W październiku 1923 roku od DPFW odłączyła się grupa działaczy, tworząc partyjne skrzydło Liberale Vereinigung (LV).

Wśród partii lewicowych w Volkstagu dominowała, sympatyzująca z bolszewikami w okresie wojny polsko-radzieckiej, radykalna partia lewicowa Unabhängige Sozialdemokratische Partei (USP), która dysponowała siłą 21 mandatów. Zwolennicy międzynarodowego ruchu komunistycznego w łonie partii doprowadzili 23 stycznia 1921 roku do secesji USP i utworzenia w Volkstagu reprezentacji partii komunistycznej Vereinigte Kommunistische Partei Deutschlands (VKPD) w liczbie 12 posłów. Pozostali działacze rozpadającej się USP, na czele której stanął Max Plettner, próbowali kontynuować działalność partii w Volkstagu, lecz wkrótce przyłączyli się do socjalistów. Rozłam doprowadził do zejścia USP ze sceny politycznej oraz wzmocnienia szeregów socjaldemokratów w Volkstagu.

Zanim doszło do rozłamowych perturbacji, USP przewodniczył Wilhem Rahn, który paradoksalnie stanął później na czele likwidatorów partii i rzeczników nurtu komunistycznego. Nie była to ostatnia wolta polityczna Wilhelma Rahna w I kadencji Volkstagu, bowiem w czerwcu 1923 roku znalazł się w szeregach gdańskich socjaldemokratów. Funkcje sekretarzy w USP pełnili: Arthur Raube oraz Johannes Mau – jeden z wybitniejszych mówców parlamentarnych, który po klęsce bolszewików stał się stronnikiem współpracy z Rzeczpospolitą. W początkowym okresie działalności Volkstagu, wśród gdańskiej lewicy socjaliści plasowali się na drugiej pozycji z liczbą 19 posłów. Po rozłamie w USP w styczniu 1921 roku socjaldemokraci stali się największym klubem lewicowym w Zgromadzeniu Ludowym. W Sozialdemokratische Partei der Freien Stadt Danzig (SP) wyróżniali się działacze: sędzia dr Hans Zint oraz Julius Gehl.

Mozaikę partyjno-polityczną Konstytuanty i jednocześnie Volkstagu dopełniali Polacy. Frakcja Polska liczyła siedmiu przedstawicieli. Nieprzypadkowo regulamin Zgromadzenia Ludowego przyjął liczbę siedem jako minimalny skład osobowy grupy poselskiej, uprawnionej do składania projektów ustaw. Przedstawiciel Frakcji Polskiej wchodził do gremium kierownictwa Volkstagu. Frakcja Polska posiadała uprawnienie delegowania reprezentanta do składu poszczególnych komisji Zgromadzenia Ludowego.

Liderami polskiej reprezentacji w pierwszym okresie działalności Volkstagu byli: Władysław Panecki, Franciszek Kubacz, Stanisław Kuhnert oraz Bonifacy Łangowski. Frakcję Polską uzupełniali: Bronisław Budzyński, Teodor Grobelski, Wojciech Jedwabski.

Łącznie grupa prawicowo-centrowa dysponowała 73 mandatami, co dawało bezpieczną przewagę w Konstytuancie i pozwoliło na przeforsowanie dogodnego dlań modelu Konstytucji WMG. Szczególnie zapis o bardzo długiej 12-letniej kadencji prezydenta Senatu oraz równie długiej 12-letniej kadencji sześciu członków Senatu tzw. senatorów głównych z brakiem ich odpowiedzialności politycznej przed Volkstagiem – miał petryfikować władzę nad WMG w rękach gdańskich polityków prawicowo-centrowych z ich konfrontacyjnym kursem polityki wobec Polski.

Należy poczynić wstępną uwagę, że zapis konstytucyjny o 12-letniej kadencji prezydenta i senatorów głównych pod presją Ligi Narodów (LN), a personalnie pod wpływem zabiegów Wysokich Komisarzy LN w Gdańsku: Włocha Bernardo Attolico, a następnie Anglika Richarda Hakinga – został zmieniony i kadencję skrócono do czterech lat, niemniej pierwsze wybory do Senatu przeprowadzono w Volkstagu pod rządami pierwotnej wersji Konstytucji uchwalonej w Konstytuancie jeszcze przed uzgodnieniem jej treści z władzami LN na mocy artykułu 103 Traktatu Wersalskiego.

Z prawicowymi ugrupowaniami powiązany był Heinrich Sahn, formalnie bezpartyjny dotychczasowy nadburmistrz Gdańska, następnie z nadania Reginalda Towera Wysokiego Komisarza Ligi Narodów przewodniczący tymczasowej gdańskiej Staatsrat (Rady Stanu). Zwraca uwagę epizod biograficzny Heinricha Sahma z okresu I wojny światowej. W latach 1915-1918 Heinrich Sahn pracował w Zarządzie Cywilnym Generalnego Gubernatorstwa Warszawskiego. Zajmował się głównie logistyką zaopatrzenia niemieckiej gospodarki wojennej. Początkowo na wniosek władz polskich trafił na listę zbrodniarzy wojennych, z której został wykreślony na skutek zabiegów Reginalda Towera i dyplomacji brytyjskiej.

Heinrich Sahn nastawiony był na kreowanie proniemieckiej polityki Gdańska. Miał mocno stonowany stosunek do współdziałania Gdańska z Polską. Z analogiczną rezerwą odnosił się do mniejszości polskiej i jej postulatów narodowościowych<sup>2</sup>. W trakcie wojny polsko-radzieckiej i zbliżania się Armii Czerwonej do Warszawy, Sahn opowiedział się przeciwko Polsce i po stronie bolszewików. Deklarował Sowiecom w pokątnych negocjacjach poprzez gdańskich radykałów lewicowych (Johannes Mau i Arthur Raube) „neutralność” Gdańska, która oznaczała przyzwolenie na portowy bojkot rozładunków materiałów wojennych dla Polski oraz zatrzymywanie

---

<sup>2</sup> „Gazeta Gdańska”, 29 kwietnia 1919, nr 96.

polских reemigrantów ochotników do Wojska Polskiego. Po szybkiej karierze w gdańskiej administracji miejskiej, Sahn wysunięty został na prestiżowe stanowisko prezydenta Senatu WMG przez dominujący w Konstytucyjnym Komitecie oraz w Volkstagu pravicowo-centrowy kwartet partyjny.

Heinrich Sahn był inicjatorem rozpoczęcia prac nad projektem Konstytucji jeszcze przed formalnym zwołaniem Konstytuancy. Sahn zmierzał, poprzez samodzielne przygotowanie Konstytucji, do zademonstrowania suwerenności Gdańska wobec Polski i podmiotowości względem LN. Obawiał się, że w świetle artykułu 103 Traktatu Wersalskiego nastąpi ingerencja Rady LN i pośrednio Polski w dzieło konstytucji gdańskiej. Heinrich Sahn działał wyprzedzająco względem przyszłej konwencji gdańsko-polskiej, której zawarcie było wymogiem Traktatu Wersalskiego, zapisanym w artykule 104. Poprzez uprzednią systematyzację ustroju wewnętrznego WMG, Sahn chciał osiągnąć taktyczną przewagę w negocjacjach i narzucić stronie polskiej warunki brzegowe porozumienia. Dążył do wprowadzenia scentralizowanego modelu ustrojowego WMG oraz do wyartykułowania niemieckiego oblicza Gdańska i zignorowania polskiego dziedzictwa kulturowego miasta. Reasumując, przewodnią ideą konstytucyjną Heinricha Sahma było wykreowanie niezależności Gdańska w stosunku do Rzeczypospolitej Polskiej i utrzymanie łączności z niemieczyzną. Dla osiągnięcia strategicznych celów, Sahn gotów był do taktycznego układania się z Wysokim Komisarzem LN w Gdańsku.

W celu jak najszybszego samodzielnego opracowania Konstytucji, Heinrich Sahn niedługo po zakończeniu obrad pokojowych w Wersalu, bo już we wrześniu 1919 roku doprowadził do zwołania specjalnej – przygotowawczej komisji konstytucyjnej (Die Vorbereitende Ausschuss für die Entwurf einer Verfassung). Wymieniona komisja składała się z 53 członków z udziałem nadburmistrza Heinricha Sahma, przewodniczącego Rady Miejskiej Gdańska oraz 51 przedstawicieli partii wyłonionych liczbowo na podstawie klucza odzwierciedlającego wyniki wyborcze do Zgromadzenia Narodowego w Niemczech z 19 stycznia 1919 roku<sup>3</sup>. W ówczesnych wyborach w Gdańsku triumfowała socjaldemokracja, zdobywając 38,5% ogółu głosów. Drugą pozycją w wyborach do Zgromadzenia Narodowego w Niemczech przypadła DDP ilością 23,8% głosów poparcia. Na trzecim miejscu uplasowała się chadecka partia Zentrum, występująca w ówczesnych szrankach wyborczych pod szerszą formułą wyznaniową jako Christliche Volkspartei z 16,3% głosujących. Zarysował się tużpowojenny trend spadku poparcia zmęczonego wojną i rewolucją elektoratu gdańskiego dla ugrupowań radykalnych, zarówno nurtu pravicowego jak i lewicowego. Na ostat-

<sup>3</sup> H. Sprenger, *Heinrich Sahn. Kommunalpolitiker und Staatsmann*, Köln – Berlin 1969, s. 54.

nich miejscach wyborczych znalazły się: prawicowo-narodowa DNVP 15,3% oraz skrajnej lewicy USP 6,1%. Proporcjonalny przydział mandatów dla sił politycznych w przygotowawczej komisji konstytucyjnej przedstawiał się następująco: SP (19), DDP (11), Zentrum (8), DNVP (8), Polacy (3), USP (2).

Według zastosowanego schematu wyłonienia gremium przygotowawczej komisji konstytucyjnej Polonia gdańska, która nie przystąpiła do wyborów do Zgromadzenia Narodowego jako odrębna siła polityczna, formalnie nie mogła otrzymać swego przedstawicielstwa w tym projektodawczym zespole. Pod presją polonijnych polityków zdecydowano przyznać Polakom miejsca w składzie przygotowawczej komisji konstytucyjnej. Początkowo przydzielono polskim gdańszczanom tylko dwa mandaty<sup>4</sup>. Liczbę tę obliczono na podstawie algorytmu opartego na spisie ludności z 1910 roku, który zaniżył rzeczywistą ilość polskiej ludności. Ostatecznie, po uwzględnieniu polskich protestów, liczbę miejsc dla przedstawicieli gdańskiej Polonii podwyższono do trzech<sup>5</sup>.

Przygotowawcza komisja konstytucyjna wybrała ze swego grona 14-osobową roboczą podkomisję, funkcjonującą jako wstępne forum dyskusyjne. W składzie podkomisji zasiadło 13 przedstawicieli ugrupowań politycznych, a wśród nich jeden Polak. Największą reprezentację (4 miejsca) posiadali socjaldemokraci, a następnie DDP (3), Zentrum (2), DVNP (2), USP (1). Na czele podkomisji stanął nadburmistrz Heinrich Sahn.

W ramach pracy przygotowawczej komisji konstytucyjnej, trwającej od września 1919 do końca marca 1920 roku, jej członkowie posiłkowali się opracowaniami dotyczącymi wybranych zagadnień systemów ustrojowych, które zredagował zespół roboczy przy urzędzie nadburmistrza Heinricha Sahma. Przykładowo, na użytek przygotowawczej komisji konstytucyjnej powstało studium z historii ustroju Gdańska w epoce I Rzeczypospolitej oraz napoleońskiego Wolnego Miasta Gdańska<sup>6</sup>.

Opracowany pod nadzorem Heinricha Sahma projekt systemu ustrojowego WMG poprzedziły studia analityczno-porównawcze. Analizowano pruskie prawodawstwo samorządowe dla miast oraz badano strukturę ustrojową miast Hanzy. Konceptualnie wstępny projekt konstytucyjny dla WMG inspirowany był modelami ustrojowymi hanzeatyckich miast, a zwłaszcza

---

<sup>4</sup> *Staatshandbuch für die Freie Stadt Danzig*, Bd. I, op. cit., s. 33.

<sup>5</sup> *Die Verfassung der Freien Stadt Danzig. Textausgabe und Einleitung*, Hrsg. O. Loening, Danzig 1922, s. 3.

<sup>6</sup> Professor dr Günther, *Die Verfassung der Stadt Danzig In polnischer Zeit (1454-1793) und als Freistaat (1807-1814). Für den Vorbereitenden Ausschuss für die Verfassung der Freien Stadt Danzig*, Danzig 1919.



Lubeki, pruską ordynacją miejską z 30 maja 1853 roku i założeniami Konstytucji Republiki Weimarskiej. Redakcję projektu gdańskiej konstytucji przygotował dobry znajomy Heinricha Sahma – radca miejski z Magistratu Gdańska dr Hubertus Schwartz<sup>7</sup>. Dodajmy, że w okresie I wojny światowej Hubertus Schwartz był wraz z Heinrichem Sahmem zatrudniony w niemieckim Zarządzie Cywilnym Generalnego Gubernatorstwa Warszawskiego.

Forsowany przez Heinricha Sahma projekt Ustawy Zasadniczej WMG wpłynął 29 września 1919 roku do przygotowawczej komisji konstytucyjnej. Zawierał fundamentalną koncepcję ustrojową dzielącą senatorów na głównych i pobocznych, zróżnicowanych czasookresem pełnienia mandatu i zakresem odpowiedzialności politycznej<sup>8</sup>. Wniosek konstytucyjny przedłożony przez Heinricha Sahma podkreślił niemieckość Gdańska, wpisując do projektowanej Konstytucji specjalny czwarty artykuł o niemieckim języku urzędowym w WMG. Zupełnie pominięto prawa językowe jak i narodowościowe ludności polskiej WMG.

Zgłoszony przez Heinricha Sahma w projekcie Konstytucji system ustroju WMG został skrytykowany przez lewicę, dominującą w przygotowawczej komisji konstytucyjnej. Socjaliści zapowiedzieli przedłożenie odrębnego wniosku konstytucyjnego, który ogłosili już 6 października 1919 roku<sup>9</sup>. Projekt socjaldemokratów również wyeksponował niemieckość Gdańska i nie zainteresował się poszanowaniem praw narodowościowych mniejszości polskiej.

Przedstawicielstwo Polonii gdańskiej skrytykowało w projekcie Sahma przepis o niemieckim języku urzędowym, żądając pełnego równouprawnienia językowego dla mniejszości polskiej. Stosunkowo najmniej zastrzeżeń zgłosiła grupa prawicowo-centrowa. Dostrzegając w tym obozie politycznym potencjalnych sojuszników, projekt Konstytucji zwany popularnie projektem Sahma podążył w kierunku uwzględnienia poprawek wysuniętych przez prawicowo-centrowe ugrupowania.

Kolejna wersja tzw. projektu Sahma została przedstawiona pod koniec działalności przygotowawczej komisji konstytucyjnej. Spełniając brzmiące demokratycznie postulaty partii centrowych, obniżono rangę prezydenta Senatu (stanowisko szykowane dla Heinricha Sahma), zrównując ją silniej niż w poprzedniej wersji projektu z pozycją senatorów głównych. Wprowa-

---

<sup>7</sup> H. Sprenger, *Heinrich Sahn. Kommunalpolitiker und Staatsmann*. Köln, 1969, s. 25, 54; *Danziger Bürgerbuch. Bilder aus Leben und Wirken Danziger Männer und Frauen in Politik, Wirtschaft, Presse, Kunst, Wissenschaft, Volksbildung*, Hrsg. R. Franke, Danzig [1927], s. 107.

<sup>8</sup> *Staatshandbuch für die Freie Stadt Danzig*, Bd. I, op. cit., s. 14-20.

<sup>9</sup> *Staatshandbuch für die Freie Stadt Danzig*, Bd. I, op. cit., s. 21-27.

dzono bardziej egalitarną zasadę konstytucyjną, że suwerenem, dysponentem, a lepiej mówiąc: źródłem władzy w WMG jest lud („Die Staatsgewalt geht vom Volke aus”). W poprzednim sformułowaniu pojęcie źródła władzy było zdefiniowane instytucjonalnie. Władzę dzierżyli, wspólnie sprawowali: Senat i mieszkańcy WMG („Die Staatsgewalt steht dem Senate und der Bürgerschaft gemeinsam zu”). Rozwinięto katalog praw obywatelskich.

Odnosząc się do wniosków prawicy z DNVP, projektodawca Konstytucji zaakcentował mocną pozycję Senatu w dualnym systemie władzy parlamentarnej WMG. Senat był naczelną władzą w WMG. Senat sprawował władzę wykonawczą, niemniej dysponował prawem inicjatywy ustawodawczej oraz mechanizmem oddziaływania na przebieg procesu legislacyjnego. Senatorzy mogli odmówić przyjęcia ustawy uchwalonej przez sejm gdański. Jeśli Volkstag wbrew Senatowi podtrzymał ustawę, Senat mógł jeszcze rozpisać referendum w tej sprawie. Volkstag posiadał władzę ustawodawczą i kontrolującą. Władza kontrolująca Volkstagu była ograniczona stopniem niezależności senatorów głównych. Dla zadowolenia sił centrowych w redakcyjnej hierarchii poszczególnych rozdziałów tekstu Ustawy Zasadniczej wyróżniono Volkstag przed Senatem. Ukłonem w stronę prawicy była konstrukcja części drugiej Konstytucji, w której lista praw obywatelskich została skorelowana z wykazem obowiązków obywatelskich. Batalia o Konstytucję WMG miała się dopiero rozstrzygnąć w zwołanej przez LN instytucji Konstytuanty. Zgodnie z artykułem 103 Traktatu Wersalskiego Konstytuanta otrzymała kompetencję do opracowania Konstytucji WMG w porozumieniu z Wysokim Komisarzem LN. W praktyce legislacyjnej finalna redakcja Konstytucji WMG podlegała zatwierdzeniu przez Radę LN. Konstytuanta miała także podjąć wstępną pracę nad konwencją WMG z Polską, o której wspominał artykuł 104 Traktatu Wersalskiego.

Wybory do Konstytuanty odbyły 16 maja 1920 roku. Elektorat niemiecki był uprzywilejowany w ordynacji wyborczej w stosunku do społeczności polskiej<sup>10</sup>. Uprawnienia wyborcze przysługiwały wyłącznie osobom posiadającym obywatelstwo niemieckie i zamieszkałym w WMG przed dniem 10 stycznia 1920 roku, a zatem datą wejścia w życie Traktatu Wersalskiego i odłączenia obszaru WMG od Niemiec. Wśród innych wymogów znalazło się kryterium wieku – osiągnięcie 20. roku życia w momencie daty odbywania się wyborów. Usankcjonowano zasadę równouprawnienia wyborczego płci. Kobiety na równi z mężczyznami mogły głosować jak i kandydować do sprawowania godności poselskich. Prawa wyborcze nie przysługiwały osobom ubezwłasnowolnionym lub objętych formą kurateli władzy opiekuńczej.

---

<sup>10</sup> „Gazeta Gdańska”, 5 grudnia 1920, nr 270.

Jak głosił drugi akapit artykułu 3 ordynacji wyborczej do gdańskiej Konstytuanty – przywileju korzystania z aktu głosowania pozbawiono ukaranych uprawomocnionym wyrokiem infamii. Odsunięcie od wyborów nie dotyczyło skazanych za czyny polityczne: „§ 3. Von der Ausübung des Wahlrechtes ist ausgeschlossen: 2. wer in Folge eines rechtskräftigen Urteils der bürgerlichen Ehrenrechte ermangelt. Verurteilungen wegen politischer Vergehen oder Verbrechen bleiben ausser Betracht”<sup>11</sup>.

Wybory przeprowadzono w systemie proporcjonalnym wielomandatowym i wielookręgowym. Zgłoszenie listy kandydatur do Konstytuanty wymagało uzyskania poparcia co najmniej 50 podpisów osób uprawnionych do udziału w wyborach. Przy podziale mandatów do Konstytuanty zastosowano metodę d’Hondta, preferującą większe ugrupowania partyjne.

Jak już wiemy, wyniki wyborcze do Konstytuanty mocno przetasowały gdańską scenę polityczną. Niezadowolenie społeczne wynikające z Traktatu Wersalskiego odcinającego Gdańsk od Niemiec oraz spowodowane pogarszającą się sytuacją gospodarczą w mieście, niekorzystnie wpłynęły na nastroje wyborcze gdańskiego elektoratu. Na tle konfliktu polsko-radzieckiego rosła niechęć niemieckich gdańszczyzan do państwa polskiego i wzrastały się prorosyjskie sympatie. Liczono na upadek Polski i powrót Gdańska do Niemiec. Wybory do Konstytuanty zaznaczyły się spadkiem popularności dla bardziej umiarkowanych partii. Wiodącą pozycję na gdańskiej arenie politycznej zaczęły odzyskiwać skrajne ugrupowania: prąd prawicowo-narodowy oraz radykalizująca lewica. Wokół zwycięskiej DNVP zawiązał się prawicowo-centrowy blok partyjny, który wsparł zasadnicze założenia systemowe projektu Konstytucji przedstawionego przez Heinricha Sahma.

Akcję wyborczą do Konstytuanty wśród Polonii gdańskiej koordynował Komitet Wyborczy na Wolne Miasto Gdańsk. Prezesem Komitetu został obwołany znany gdański aktywista polonijny Józef Czyżewski. Funkcję komisarza wyborczego otrzymał Stanisław Kuhnert, późniejszy mandatarz do Konstytuanty.

Sekretarzem Komitetu Wyborczego na Wolne Miasto Gdańsk został Henryk Wieczorkiewicz – polityk Polskiego Stronnictwa Ludowego Pomorskiego, redaktor odpowiedzialny „Gazety Gdańskiej” – głównego medium komunikacyjnego Polonii w Gdańsku, zarazem siostrzeniec właściciela czasopisma Jana Kwiatkowskiego<sup>12</sup>. „Gazeta Gdańska” posiadała wówczas zbliżony do ideologii Narodowej Partii Robotniczej i Polskiego Stronnictwa Ludowego Pomorskiego chadecko-narodowy profil programowy, który miał do spełnienia ważną rolę w kampanii wyborczej. Linia polityczna czasopi-

<sup>11</sup> *Staatshandbuch für die Freie Stadt Danzig*, Bd. I, op. cit., s. 11.

<sup>12</sup> A. Romanow, *Gdańska prasa polska 1891-1920*, Warszawa 1994, s. 93.

sma była pomocna w walce o głosy polskiego elektoratu z partią Zentrum i lewicą. Nominacja Henryka Wieczorkiewicza zacieśniła kooperację „Gazety Gdańskiej” z Komitetem Wyborczym na Wolne Miasto Gdańsk. Redaktor Wieczorkiewicz został następnie umieszczony na polskiej liście wyborczej do Konstytuanty.

Józef Czyżewski, z wybitnym społecznym życiorysem, był godny miana zasłużonego działacza polonijnego. Członek struktur gdańskiej Naczelnej Rady Ludowej. Działacz Gminy Polskiej i Macierzy Szkolnej. Współorganizator w kwietniu 1919 roku chadeckiego Polskiego Stronnictwa Ludowego Pomorskiego. Józef Czyżewski zaznaczył się w Gdańsku na niwie aktywizacji polskiego ruchu redakcyjno-wydawniczego<sup>13</sup>. Należał do współtwórców gdańskiego ogniw Zjednoczenia Zawodowego Polskiego – organizacji założonej w byłym zaborze pruskim dla obrony praw polskich robotników i rzemieślników. Inicjatorzy powołania Zjednoczenia Zawodowego Polskiego dążyli do uniezależnienia polskich pracobiorców od wpływów niemieckich związków zawodowych. Pewne oddziaływanie na gdańskie Zjednoczenie Zawodowe Polskie posiadała Narodowa Partia Robotnicza. Należy przy tym wspomnieć o marginalnym znaczeniu partii politycznych w życiu społecznym gdańskiej mniejszości polskiej<sup>14</sup>. Energia aktywistów polskich w Gdańsku dalece bardziej była skupiona na pracy organicznej wśród miejscowej Polonii o zachowanie tożsamości narodowej niż na rozgrywkach partyjnych, grożących rozbiemem jedności Polaków. Zjednoczenie Zawodowe Polskie, którego sekretarzem był Wojciech Jedwabski – przyszły poseł do Konstytuanty i Volkstagu, udzieliło Komitetowi Wyborczemu na Wolne Miasto Gdańsk organizacyjnego wsparcia. Komitet Wyborczy na Wolne Miasto Gdańsk korzystał także z zaplecza logistycznego i personalnego struktur gdańskiej Naczelnej Rady Ludowej.

Z przyczyn logistycznych struktura Komitetu Wyborczego na Wolne Miasto Gdańsk dzieliła się na: Główny Komitet Wyborczy z siedzibą przy Ankerschmiedegasee 6 (Kotwiczników), na czele którego stał prezes Józef Czyżewski, Biuro Wyborcze urzędujące w polskiej ochronce przy Poggenpfohl 11 (Żabi Kruk) oraz na lokalne podkomitety wyborcze, którym przewodniczyli poszczególni prezesi.

W mieście Gdańsku polskie wyborcze podkomitety początkowo mieściły się w lokalach przy ulicach: Schwarzes Meer 12 (Stawki) prezes – listonosz Damrath, Baumgartsche Gasee 29 (Heweliusza) – Franciszek Brejzski, Am Holzraum 13 b (Jaracza) – Paweł Tysarczyk, Kleine Gasee 11 (Ma-

---

<sup>13</sup> A. Romanow, *Gdańska prasa polska 1891-1920*, Warszawa 1994, s. 19.

<sup>14</sup> St. Mikos, *Działalność Komisariatu Generalnego Rzeczypospolitej Polskiej w Wolnym Mieście Gdańsku 1920-1939*, Warszawa 1971, s. 183.

ła) – Andrzej Dziurkiewicz, Fischmarkt 1-3 (Targ Rybny) – Bogdan Stylo, Grosse Wollwebergasse 3 (Tkacka) – Władysław Panecki, Poggenpfohl 5 (Żabi Kruk) – Roman Ogryczak, Grüner Weg 19 (Zielona) – Jan Klein, Langgarten 93 (Długie Ogrody) – Seweryn Piasecki.

W Oruni (Ohra) wyborczy podkomitet zlokalizowany był przy Schönfelderweg 19 (Podmiejska) prezes – P. Świniarski. W Siedlcach (Sidlicach) (Schidlitz) przy Oberstrasse 45 (Malczewskiego) – Jan Majewski. We Wrzeszczu (Langfuhr) przy Anton Möller Weg 2 (Danusi) – Antoni Raciniewski. W Nowym Porcie (Neufahrwasser) i Brzeźnie (Brösen) na Westerplatte przy Birkenallee 7 (Brzozowa) – Teodor Grobelski. W Stogach (Heubude) przy Flunderstrasse 9 (Niska) – Jan Miąskowski.

W toku kampanii wyborczej siatka organizacyjna podkomitetów ulegała pewnym przekształceniom organizacyjno-personalnym. Do największych zmian wśród podkomitetów doszło w I okręgu wyborczym, gdzie podkomitet pod nowym prezesem Adamem Nowackim został przeniesiony z ulicy Schwarzes Meer 12 (Stawki) na ulicę Sandgrube 52 (Piaskownia) (ks. Rogaczewskiego). W V okręgu wyborczym tamtejsze Biuro Informacyjne, kierowane przez polonijnego aktywistę Teofila Kopczyńskiego, umieszczono przy Breitgasse 97 (Szeroka). Działalność wyborczą prezesa podkomitetu w okręgu VI Władysława Paneckiego wspomagało Biuro Informacyjne zawiadywane przez Maksymiliana Janickiego, które było zlokalizowane w Banku Ludowym przy Jopengasse 48 (Piwna)<sup>15</sup>.

Główna aktywność polskiej kampanii wyborczej przejawiała się w formie organizowania publicznych wieców i zebrań z udziałem kandydatów do Konstytuanty. Z uwagi na podnoszące się w Gdańsku nastroje antypolskie, polonijne spotkania przedwyborcze ze względów bezpieczeństwa częściej odbywały się w pomieszczeniach. Przykładowym miejscem spotkań przedwyborczych w Gdańsku była sala polskiej ochronki przy ulicy Poggenpfohl nr 11 (Żabi Kruk). Na mityngach przedwyborczych poruszano problem równouprawnienia kulturowego i gospodarczego mniejszości polskiej w Gdańsku. Organizatorzy spotkań z wyborcami podkreślali potrzebę ukazania polskiej fizjonomii Gdańska, którą usilnie starali się zatrzeć narodowi politycy niemieckich gdańszczan. Polscy mówcy na wiecach podważali wiarygodność pruskich spisów ludności, które zaniżały dane statystyczne o Polonii gdańskiej w celu zminimalizowania roli polskiej nacji w dziejach wewnętrznych Gdańska. Agitatorzy polscy nawoływali do zachowania jedności wspólnoty narodowej i głosowania wyłącznie na listę wyborczą ułożoną z rodzimych posłów.

---

<sup>15</sup> „Gazeta Gdańska”, 16 maja 1920, nr 112.

Kandydaci do Konstytuanty zapowiadali walkę o polskie postulaty programowe z zakresu bezpieczeństwa kulturowego, które dotyczyły praw publicznych dla języka polskiego, rozwoju mniejszościowego szkolnictwa oraz z tematyki bezpieczeństwa społeczno-gospodarczego: niedyskryminowania polskich pracobiorców i pracodawców. Akcentowano potrzebę zacieśnienia relacji polityczno-gospodarczych pomiędzy Gdańskiem a Polską i wskazywano na konieczność zwalczania pruskiej propagandy szowinistycznej wrogiej tym stosunkom. Podsycając nastroje antypolskie, w tym skierowane przeciw Polonii, niemieccy nacjonaści w Gdańsku usiłowali obarczyć władze polskie odpowiedzialnością za problemy aprowizacyjne WMG. Propaganda antypolska miała przysłonić nieudolność rządów gdańskich i odwrócić uwagę społeczną od niejasnych i zagmatwanych interesów gospodarczych, prowadzonych przez część wysokich rangą urzędników miasta. Wzburzenie polskich wyborców wywoływały powtarzające się incydenty, w których szowiniści pruscy oraz gdańscy komuniści atakowali polskich żołnierzy lub reemigrantów ochotników do Wojska Polskiego. Sporo miejsca na spotkaniach wyborczych zajmowała tematyka obrony polskiego szkolnictwa. Tę linię kampanii wyborczej szczególnie mocno ekspozowali: Franciszek Kubacz i Stanisław Kuhnert – czołowi działacze zaangażowani w sprawy oświaty polonijnej w Gdańsku. Wiece połączone były z kwestą na rzecz kampanii wyborczej. Sztab wyborczy przygotowywał ulotki i plakaty zachęcające do głosowania na polskich reprezentantów. Centrala wyborcza prowadziła szkolenia dla mężów zaufania oraz działaczy podkomitetów<sup>16</sup>.

W polonijną działalność wyborczą mocno włączyła się „Gazeta Gdańska” z siedzibą przy Vorstädtischer Graben 45 (Grobla Przedmiejska). Ówczesnym właścicielem „Gazety Gdańskiej” był – związany z Narodową Partią Robotniczą – Jan Kwiatkowski, zasłużony polonijny drukarz i wydawca, radny miejski Gdańska. W „Gazecie Gdańskiej” systematycznie ukazywały się materiały wyborcze propagujące polską rację stanu w Gdańsku oraz artykuły wyjaśniające rolę i znaczenie Konstytuanty dla praw społeczności polskiej w WMG. Na łamach „Gazety Gdańskiej” Komitet Wyborczy na Wolne Miasto Gdańsk zamieszczał bieżące informacje, komunikaty i odezwy skierowane do polskiego elektoratu. „Gazeta Gdańska” prowadziła kalendarium wieców i spotkań wyborczych. Podawano podstawowe porady dla wyborców. Informowano o kandydatach na polskiej liście wyborczej do Konstytuanty. Objawiano elementarne zasady ordynacji wyborczej i zana-

---

<sup>16</sup> „Gazeta Gdańska”, 8 maja 1920, nr 106; Archiwum Państwowe w Gdańsku, Komisarz Generalny Rzeczypospolitej Polskiej w Gdańsku, syg. 259/168, *Wybory do Konstytuanty i Volkstagu*, s. 1-15.

jamiano z techniką oddawania głosów. Apelowano o sprawdzanie list wyborców w celu upewnienia się o rejestracji w grupie uprawnionych do głosowania<sup>17</sup>.

Na centralnych miejscach na polskiej liście kandydatów do Konstytuanty w kolejności figurowali: Franciszek Kubacz, Wojciech Jedwabski, Bonifacy Łangowski, Władysław Panecki, Stanisław Kuhnert. Teodor Grobel-ski oraz Bronisław Budzyński. Jak już informowaliśmy, wymienieni uzyskali mandaty do Konstytuanty. Była to delegacja poselska składająca się z osób powszechnie znanych i cenionych wśród ludności polskiej w Gdańsku z powodu ich wielkiego zaangażowania w życie społeczno-kulturowe Polonii. Byli aktywistami społecznymi, zahartowanymi w bojach z pruskim aparatem administracyjnym. Tworzyli grupę działaczy polonijnych legitymujących się inteligencką przynależnością społeczną, kompetentnych do odegrania podmiotowej roli w Zgromadzeniu Konstytucyjnym.

Franciszek Kubacz urodzony 17 maja 1868 roku w miejscowości Nowy Zieluń koło Brodnicy w rodzinie właściciela ziemskiego, zmarł 14 stycznia 1933 roku w Gdańsku. Z zawodu lekarz, absolwent uczelni w Würzburgu oraz w Rostocku. W Gdańsku zamieszkał od 1892 roku. Pracował w Szpitalu Miejskim przy ulicy Sandgrube (ks. Rogaczewskiego). W okresie 1908-1914 właściciel prywatnej kliniki ginekologicznej przy Reitbahn 4 (Bogusławskiego). Członek zarządu instytucji reprezentujących środowisko lekarzy w Gdańsku: Związku Zawodowego Lekarzy WMG, następnie Izby Lekarskiej WMG. Jeden z najbardziej aktywnych i zasłużonych gdańskich działaczy polonijnych. Prezes Polskiego Towarzystwa „Ogniwo”. Współtwórca polskiego Banku Ludowego. Wybrany do Rady Miejskiej Gdańska 14 grudnia 1919 roku. Jeden z delegatów polskiej mniejszości gdańskiej do rozmów nad Konwencją Paryską. Współzałożyciel Gminy Polskiej i Macierzy Szkolnej w Gdańsku, a następnie jej członek honorowy<sup>18</sup>. W ramach aktywności w gdańskim Towarzystwie Pomocy Naukowej wspomagał polskich studentów na Politechnice Gdańskiej<sup>19</sup>. Członek gdańskiej Staatsrat (Rady Stanu) rozszerzonej o przedstawicieli sił politycznych decyzją z 25 marca 1920 roku Wysokiego Komisarza LN Reginalda Towera. Pierwotny skład gdańskiej Rady Stanu, powołanej przez Reginalda Towera 5 marca 1920 roku, złożony był z wąskiej liczby gdańskich wyższych urzędników, na których czele stał nadburmistrz Heinrich Sahn. Instytu-

<sup>17</sup> „Gazeta Gdańska”, 1 maja 1920, nr 101.

<sup>18</sup> Archiwum Państwowe w Katowicach, Urząd Wojewódzki Śląski w Katowicach, *Wolne Miasto Gdańsk. Sytuacja prawna, dotacje dla Gminy Polskiej i Macierzy Szkolnej, Komisarz Generalny RP*, sygn. 27/336. k. 91.

<sup>19</sup> St. Mikos, *Polacy na politechnice w Gdańsku w latach 1904-1939*, Warszawa 1987, s. 88.

cja Staatsrat funkcjonowała tymczasowo do chwili formalnego ustanowienia WMG. Franciszek Kubacz dwukrotnie posłował do Volkstagu I oraz II kadencji. Zwolennik bardziej radykalnej polityki Frakcji Polskiej w sejmie gdańskim. Zbliżony był do opcji politycznej Narodowej Demokracji i krytyczny wobec gdańskiej polityki obozu sanacyjnego. Po 1927 roku zrezygnował z aktywności politycznej.

Wojciech Antoni Jedwabski urodzony 28 listopada 1890 roku w Lalukowy koło Starogardu, zmarł 26 lutego 1967 roku w Gdańsku. Z zawodu kowal. Uczestnik Powstania Wielkopolskiego. Działacz Narodowej Partii Robotniczej. Aktywista Zjednoczenia Zawodowego Polskiego. Posiadał rozległe wpływy w środowisku polskich robotników. Na Jedwabskiego oddziaływał politycznie Stanisław Kuhnert. Wojciech Jedwabski należał do jednych z inicjatorów założenia gdańskich instytucji polonijnych: Gminy Polskiej, Macierzy Szkolnej, Domu Polskiego, Towarzystwa Śpiewaczego „Moniuszko”. Animator ruchu sportowego Polaków w Gdańsku. Członek delegacji gdańskiej negocjującej Konwencję Paryską. Radny miejski Gdańska, poseł do Volkstagu I i II kadencji. W następnych latach zasiadał w Dyrekcji Kolei w Gdańsku. W okresie II wojny światowej prześladowany przez hitlerowców i więziony w obozach koncentracyjnych. Po wojnie urzędnik Dyrekcji Okręgowej Kolei Państwowych w Gdańsku, radny miejski Gdańska, działacz kombatancki, członek PZPR.

Bonifacy Łangowski urodzony 5 maja 1883 roku w Barłogi koło Bartoszego Lasu powiat Kościerzyna w rodzinie właściciela ziemskiego. Abiturient gimnazjum w Chojnicach. Absolwent prawa uniwersytetu w Berlinie w 1910 roku. W Gdańsku prowadził od 1912 roku praktykę adwokacką oraz od 1919 roku także notarialną. Zastępca członka rozszerzonej gdańskiej Staatsrat (Rady Stanu). Uczestnik rokowań w ramach Konwencji Paryskiej. Zbliżony do Narodowej Partii Robotniczej. Mandatariusz do Volkstagu I i II kadencji. Czołowy orędownik praw mniejszości polskiej w WMG. Radca prawny Komisariatu Generalnego RP w WMG. Związany z ruchem harcerskim. Zaangażowany w akcję pomocową dla polskich studentów w Gdańsku. Autor publikacji wydanej w 1932 roku *Uwagi z Gdańska na czasie*. Zatrzymany przez hitlerowców z chwilą wybuchu II wojny światowej. Zginął 11 stycznia 1940 roku w Stutthof (Sztutowo), rozstrzelany przez Niemców w zbiorowej egzekucji.

Władysław Panecki urodzony 12 czerwca 1857 roku w Ostrzeszowie w Wielkopolsce w rodzinie nauczycielskiej, zmarł 6 sierpnia 1931 roku w Gdańsku. Senior gdańskich działaczy polonijnych. Z wykształcenia lekarz. Studia medyczne odbyte we Wrocławiu i w Halle. Specjalizację lekarską w ginekologii uzyskał w Berlinie. W Gdańsku zamieszkał od 1890 roku



jako praktykujący lekarz ginekolog. Zaangażowany w liczne stowarzyszeniowe inicjatywy polonijne, w tym od lutego 1924 roku w działalność Klubu Polskiego, skupiającego polską inteligencję w Gdańsku. Historycznie pierwszy prezes powstałej 21 kwietnia 1921 roku Gminy Polskiej. Członek Towarzystwa Pomocy Naukowej wspierającego polskich słuchaczy na Politechnice Gdańskiej. Lider posłów polskich do Konstytuancy, przewodniczący Frakcji Polskiej. Stronnik umiarkowanej taktyki politycznej w sejmie gdańskim. Posłował do Volkstagu I oraz II kadencji.

Stanisław Kuhnert urodzony 13 kwietnia 1884 roku w Poznaniu, zmarł 26 kwietnia 1933 roku w Piotrowicach Śląskich. Wychował się w rodzinie rzeźnika. Uczęszczał do gimnazjum w Poznaniu. Aktywność polityczną rozwinął przed I wojną światową na Śląsku, biorąc udział w organizowaniu kampanii wyborczej do Reichstagu na terenie Olesna i Kluczborka. Zdobył doświadczenie redakcyjno-publicystyczne. Publikował w ugodowym „Katoliku” Adama Napieralskiego – posła do Reichstagu, rzecznika współpracy z partią Zentrum. W latach I wojny światowej Stanisław Kuhnert wydawał w Lesznie pismo „Kraj”. Po I wojnie światowej osiadł w Sopocie. Rozwinął działalność kupiecką. Założył Dom Handlowo-Spedycyjny „Bałtyk”. Radny miejski Sopotu. Krzewiciel szkolnictwa polskiego w WMG. Aktywista Macierzy Szkolnej. Związany z Narodową Partią Robotniczą. Uchodził za rzutkiego i zręcznego polityka. Poseł do Volkstagu I kadencji. Sekretarz Frakcji Polskiej w Konstytuancie. W 1923 roku wyjechał z Sopotu i zamieszkał na Górnym Śląsku.

Teodor Grobelski urodzony 8 listopada 1889 roku w Inowrocławiu w rodzinie majstra ślusarskiego, zmarł 25 sierpnia 1929 roku w Gdańsku. Należał do największych polskich przedsiębiorców w Gdańsku. Prezes polskiego Towarzystwa Przemysłowców i Rzemieślników w WMG. Z zawodu inżynier. Edukację wyższą techniczną uzyskał w Politechnice Berlińskiej. Pod koniec 1918 roku zamieszkał w Gdańsku. Założyciel gdańskich firm: zakładającej instalacje wodno-kanalizacyjne, elektryczne oraz gazowe „Towarzystwo Instalacyjne Pomorskie”, wytwórni urządzeń i konstrukcji metalowych „Towarzystwo Akcyjne TIP”, wytwórni chemicznej „Gedania”. W Gdyni współwłaściciel firmy „Biuro Inżynieryjne inż. T. Grobelski oraz H. Czaplicki”, która pod koniec lat 20. wygrała kontrakt na budowę sieci wodociągowej. Radny miejski Gdańska oraz deputowany do Volkstagu I kadencji.

Bronisław Budzyński urodzony 17 października 1888 roku w Czystochlebie powiat Wąbrzeźno w rodzinie właściciela ziemskiego, zmarł 4 stycznia 1951 roku w Sopocie. Absolwent Gimnazjum im. Marii Magdaleny w Poznaniu. Kupiec trudniący się handlem zboża. Osiadł w Gdańsku

w 1907 roku. Udziałowiec firmy Dom Handlowo-Spedycyjny „Bałtyk”. Następnie właściciel firmy kupieckiej Dom Rolniczo-Handlowy. Współpomysłodawca i wielokrotny prezes gdańskiego Towarzystwa Młodzieży Kupieckiej. Zaangażowany w działalność i rozwój prosanacyjnej struktury organizacyjnej Polonii gdańskiej, którym był Związek Polaków – instytucji konkurencyjnej wobec proendeckiej Gminy Polskiej. 23 maja 1937 roku doszło do fuzji obu organizacji i utworzenia Gminy Polskiej Związku Polaków z prezesem Bronisławem Budzyńskim. Długoletni radny miejski Gdańska oraz poseł do Volkstagu pierwszej i ostatniej kadencji. W latach II wojny światowej ukrywał się przed hitlerowcami w Warszawie. Po wojnie wrócił do Trójmiasta. Należał do prezydium Miejskiej Rady Narodowej w Sopocie i był radnym Wojewódzkiej Rady Narodowej w Gdańsku. Został członkiem Stronnictwa Demokratycznego. Uczestniczył jako świadek w procesach zbrodniarzy hitlerowskich: Arthura Greisera i Alberta Forstera.

Prócz wspomnianych wyżej siedmiu prominentnych kandydatów do Zgromadzenia Konstytucyjnego na stosunkowo długiej 29-osobowej polskiej liście wyborczej znalazły się osoby reprezentujące dość szeroką paletę społeczno-zawodową z dominacją warstwy rolniczej oraz robotniczo-rzemieślniczej, co odzwierciedlało przeciętny przekrój socjologiczny Polonii gdańskiej i miało przyciągnąć do urn wyborczych jak największe szeregi elektoratu polskiego. Słabością kompozycyjną polskiej listy był brak wystawienia kandydatury kobiecej, co usiłowały spożytkować wyborczo niemieckie ugrupowania lewicowe. Reagując na lewicową agitacją feministyczną, polscy sztabowcy wyborczy odpowiedzieli dość sztapowo, posługując się klasyczną propagandową zbitką skojarzeniową o misji dziejowej polskiej kobiety strzegącej w zaciszu domowym ogniska narodowego<sup>20</sup>.

Według porządku numerycznego listę polską uzupełniali następujący kandydaci: Augustyn Dunst sekretarz Zjednoczenia Zawodowego Polskiego, Paweł Langmesser nauczyciel, Henryk Wieczorkiewicz redaktor „Gazety Gdańskiej”, Franciszek Wojnowski właściciel ziemski z Kleszczewka, Stanisław Gregorkiewicz rolnik z Prągorowa, Antoni Abraham woźny bankowy z Oliwy, Franciszek Brejski kołodziej, Czesław Świałkowski architekt, Kalkowski rolnik z Montowa, Schoenwald rolnik z Mierzeszyna, Świniarski piekarz z Oruni, Augustyn Wesołowski kupiec, Bernard Światała kasjer, Paweł Tysarczyk kowal, Władysław Ulatowski lekarz z Sopotu, Labuda krawiec z Nowego Portu, Zawilowski formierz z Wrzeszcza, Gosch robotnik rolny z Zakoniczyna (Zankenschin), Wiewiórowski bankowiec, Bo-

---

<sup>20</sup> „Gazeta Gdańska”, 12 maja 1920, nr 109.

janowski robotnik z Oruni, Roman Ogryczak stolarz, Jakub Strągowski kowal z Oliwy<sup>21</sup>.

Wybory w dniu 16 maja 1920 roku do gdańskiej Konstytuanty odbyły się przy stosunkowo dobrej frekwencji. Wzięło w nich udział 153 488 wyborców, a zatem ponad 70% (dokładnie 70,04%) uprawnionych osób (219 149)<sup>22</sup>. Na listę polską oddano 9 321 głosów, 6,08% z ogólnej puli wyborczej, co jak już wiemy, skutkowało przydziałem siedmiu mandatów, czyli 5,83% z liczby 120 miejsc w Konstytuancie. W kołach polskich spodziewano się lepszego wyniku wyborczego, ale zapewne niektórzy potencjalni wyborcy nie zagłosowali. Część polskiego elektoratu wybrała listę katolickiej partii Zentrum lub listy ugrupowań lewicowych, a nawet partie z umiarkowanego środka sceny politycznej zorientowane na gospodarczych celach programowych. Dla porównania statystycznego podajemy liczby głosujących na pozostałe partie polityczne: DNVP 43 206 (28,20%), USP 26 734 (17,45%), SP 24 409 (15,93%), Zentrum 21 262 (13,88%), FWV 14 878 (9,71%), DDP 13 424 (8,76%).

Większość z 9 321 głosów (5 815) otrzymała lista polska w samym mieście Gdańsku (powiecie miejskim). Ilość głosujących w Gdańsku Polaków 5 815 sięgnęła 6,46% głosów z tamtejszej liczby 89 922 oddanych ważnych kart wyborczych (162 nieważnych), co oznaczało osiągnięcie ponadprzeciętnego rezultatu wyborczego w WMG. Relatywnie największe poparcie lista polska odnotowała w obwodzie wyborczym obejmującym Auguststrasse (Korzeniowski) i Danzigerstrasse (Gdańska) w nadmorskiej północnej dzielnicy gdańskiej Brösen (Brzeźno). Z liczby 874 wyborców 160 (18,30%) opowiedziało się za kandydatami polskimi. Stosunkowo wysoki odsetek wyborców 120 (17,59%) wsparł polską listę w gdańskim punkcie wyborczym przy Fischmeisterweg (Wyzwolenia) w dzielnicy Neufahrwasser (Nowy Port).

Wśród powiatów miejskich proporcjonalnie najlepszy wynik wyborczy Polacy zdobyli w Sopocie. Z tamtejszej grupy 9 746 wyborców 955 (9,79%) oddało głosy na listę polską. Relatywnie najliczniejszy odsetek polskich wyborców 250 (18,26%) mieszkał w obwodzie wyborczym obejmującym Bergstrasse (Mokwy), Brauerei Bergschloss. W Sopocie znaczący sukces wyborczy odnieśli politycy DNVP, którzy zgromadzili 37,87% głosów. Wyniki wyborów w Sopocie rokowały utrzymanie się stanu napięcia narodowościowego niemiecko-polskiego w mieście.

Stosunkowo duża ilość osób głosowała na polskich kandydatów w Danziger Höhe (powiat ziemski Gdańskie Wyżyny), położonym na za-

<sup>21</sup> „Gazeta Gdańska”, 8 maja 1920, nr 106.

<sup>22</sup> *Staatshandbuch für die Freie Stadt Danzig*, Bd. I, op. cit., s. 51.

chód od trasy kolejowej Gdańsk-Tczew. Lista polska zgromadziła tam 2 413 (9,70%) głosów poparcia. Szczególnie dobre rezultaty odnotowano na obszarach wiejskich polsko-kaszubskich: w obwodzie wyborczym złożonym z miejscowości Lamenstein (Ełganowo), Postelau (Postołowo) (55,55%); w obwodzie wyborczym obejmującym: Gross Trampken (Trąbki Wielkie), Klein Trampken (Trąbki Małe), Katzke (Kaczki) (42,63%) oraz w obwodzie Hoch Kelpin (Kiełpino Górne), Klein Kelpin (Kiełpinek) (36,49%), a także w jednostce wyborczej Scherniau (Czerniewo), Schwarzenfelde (Czerniec), Saskoschin (Zaskoczyn), Grenzdorf (Graniczna Wieś), Gross Kleschkau (Kleszczewo), Prausterkrug (Pruska Karczma) (27,87%).

Pozytywny wynik wyborczy osiągnięto także w Oliwie (596 głosów 10,46%). Nie można wykluczyć, że w Oliwie grupa mniejszości polskiej głosowała na listę Zentrum, która w tym obwodzie wyborczym zajęła wysokie drugie miejsce. Zróznicowanie preferencji wyborczych wśród Polonii gdańskiej mogło wystąpić także w robotniczej dzielnicy Oruni, gdzie triumfowali socjaldemokraci, a tuż za nimi znaleźli się niemieccy chadecy i niezależni socjaliści. Liście polskiej w Oruni (ponad cztery tysiące wyborców) przypadło względnie mało, bo tylko 198 – to jest 4,90% tamtejszych głosów.

Drobny polski elektorat zamieszkiwał w Danziger Niederung (powiat ziemski Gdańskie Niziny) obejmujący Żuławy Gdańskie. Tylko 55 wyborców na ogólną liczbę 11 131 głosowało na Polaków. Analogiczna niekorzystna sytuacja wyborcza dla Polaków ujawniła się w Grosses Werder (Wielkie Żuławy). Zaledwie 83 głosy z 17 564 przypadły liście polskiej. W Grosses Werder doszło do największej w WMG dwubiegunowej polaryzacji elektoratu w wyborach do Konstytuanty. Na zwycięską DNVP padło 35,48% głosów a na drugim miejscu uplasowali się lewicowi radykałowie z USP z wynikiem 29,38%.

Uroczyste otwarcie obrad Konstytuanty nastąpiło 14 czerwca 1920 roku. Zgromadzenie oficjalnie otworzył, przemawiając w języku niemieckim, Wysoki Komisarz Ligi Narodów Reginald Tower<sup>23</sup>. W otwarciu Konstytuanty wziął udział Maciej Biesiadecki – historycznie pierwszy Komisarz Generalny Rzeczypospolitej Polskiej w Gdańsku. Wśród świty angielskich wojskowych przebywających w Gdańsku był obecny generał porucznik Richard Haking, późniejszy Wysoki Komisarz LN w okresie od 24 stycznia 1921 do 3 lutego 1923 roku. Z gdańskiego korpusu dyplomatycznego przybyli konsulowie: Francji, Grecji, Stanów Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii.

---

<sup>23</sup> The National Archives. Kew, CAB/24/110/2, *Opening of the Danzig Constituent Assembly. Report by the High Commissioner of the League of Nations at Danzig. Note by the Secretary-General League of Nations*, 15 th. June 1920, s. 9-11. [online]

## **Zabiegi posłów polskich o nadanie Polonii w Wolnym Mieście Gdańsku konstytucyjnych gwarancji bezpieczeństwa kulturowego**

W Konstytuancie 11 sierpnia 1920 roku projekt Konstytucji forsowany przez Heinricha Sahma po jeszcze drobnych, technicznych poprawkach został finalnie zaakceptowany głosami prawicowo-centrowymi przeciwko lewicy i reprezentacji polskiej. Datę uchwalenia Konstytucji WMG wybrano nieprzypadkowo. Termin pokrył się z rocznicą przyjęcia Konstytucji Republiki Weimarskiej. Był to symboliczny gest władz gdańskich, poświadczający o utrzymującej się jedności Gdańska z Niemcami i zademonstrowany niejako na przekór zapisu z artykułu 116 Konstytucji WMG, w którym ogłoszono wyekspirowanie konstytucji niemieckiej z dnia 11 sierpnia 1919 roku na obszarze WMG.

Uchwalona w Konstytuancie Konstytucja WMG zachowała przewodnią myśl ustrojową projektu Heinricha Sahma. Zagwarantowała silną w relacjach z Volkstagem pozycję dla Senatu wraz z dominującą rolą prezydenta i senatorów głównych, którzy dysponowali znaczącym potencjałem niezależności od parlamentu gdańskiego. Przywilej długiej kadencji głównych władz Senatu impregnował senacki ośrodek decyzyjny od potencjalnych przetasowań w składzie polityczno-personalnym Zgromadzenia Ludowego. Na straży stabilizacji władzy w Senacie stanęli trzymający rządy prawicowo-centrowi twórcy Konstytucji WMG, którzy pomimo postulatów gdańskiej lewicy oraz Frakcji Polskiej, nie skrócili kadencji prezydenta Senatu oraz senatorów głównych i nie wprowadzili zasady odpowiedzialności politycznej wobec wszystkich senatorów przed gremium Volkstagu. Grupa dominująca w Konstytuancie przeszła obojętnie nad polskim postulatem dotyczącym zawarowania w Konstytucji WMG praw narodowościowych mniejszości, a szczególnie równouprawnienia dla języka polskiego w przestrzeni publicznej. Nie znalazł w Konstytuancie stronników wniosek ustrojowy Frakcji Polskiej, gwarantujący społeczności polskiej WMG stałe miejsce w Senacie dla jej przedstawiciela.

Przypomnijmy, że Konstytucja – w zamierzeniu jej twórców – miała uczynić z WMG organizm w rodzaju suwerennego państwa-miasta w celu maksymalnego uniezależnienia się od Polski i LN. Świadczyły o tym zamyślenie chociażby artykuły 41, 45 Konstytucji, które de facto prowadzenie spraw zagranicznych powierzały Senatowi<sup>24</sup>. W tych założeniach tkwiła koronna myśl konstytucyjna o suwerenności państwowej Gdańska. Przy pomocy obu artykułów 41 oraz 45 Konstytucji usiłowano WMG nadać cechy podmiotu

---

<sup>24</sup> St. Kutrzeba, *Polskie prawo polityczne według traktatów. Cz. 2, Gdańsk – Górny Śląsk*, Kraków 1923, s. 10.

prawa międzynarodowego. Twórcy gdańskiej Konstytucji próbowali zignorować oczywiste uprawnienia Polski do reprezentowania WMG na szczeblu dyplomatycznym i konsularnym, o czym wyraźnie mówił art. 104 ustęp 6 postanowień Traktatu Wersalskiego.

Wola polityczna podkreślenia samodzielności Gdańska i zaznaczenia odrębności miasta od Rzeczypospolitej przejawiała się także w sferze symboliki historycznej. Usiłowano wprowadzić do Konstytucji nazwę Gdańska z tytułem miasta hanzeatyckiego na co jednak nie przystała Liga Narodów. Tytulatura hanzeatycka miała spełnić wielorakie zadania polityczno-propagandowe. Była istotnym elementem polityki historycznej prawicy, która polegała na symbolicznym wyartykułowaniu podmiotowości międzynarodowej WMG i uwydatnienia związków z dziejami i kulturą Niemiec oraz na wyparciu ze świadomości historycznej gdańszczan więzi dziejowych miasta z Rzeczpospolitą i zatarciu skojarzenia historycznego z propolskim przydomkiem Gdańska jako miastem królewskim. W ślad za opinią władz państwowych polskich posłowie Frakcji Polskiej domagali się usunięcia z projektu Konstytucji hanzeatyckiej nazwy miasta i dostosowania nomenklatury do semantycznego wzorca z Traktatu Wersalskiego: Wolne Miasto Gdańsk.

Zaznaczenie wymiaru symboliczno-prawnej suwerenności WMG względem Polski wyraziło się także poprzez wyeksponowanie w artykule drugim Konstytucji ambicji posiadania przez Gdańsk własnej flagi handlowej. Z kolei ówczesne władze państwowe polskie postrzegały Gdańsk w formie ustrojowej protektoratu. Z chęci podkreślenia uprawnienia RP do reprezentowania WMG na zewnątrz i powściągnięcia zamysłów niemieckich polityków narodowych, dążących do wywalczenia dla Gdańska statusu maksymalnej niezależności od Rzeczypospolitej, polskie władze opowiadały się za wspólną dla Polski i Gdańska banderą.

Tendencja sił prawicowo-centrowych do nadania w Konstytuancie cech suwerenności dla Gdańska nie uszła uwadze posłów polskich w Zgromadzeniu Konstytucyjnym. Polscy deputowani – zgodnie z sugestią władz RP – zaproponowali wstrzymanie się z konstytucyjnym zapisem o banderze gdańskiej floty handlowej do momentu osiągnięcia ustaleń w tej kwestii w ramach konwencji polsko-gdańskiej. Inicjatywa Frakcji Polskiej nie przyniosła pożądanego przez wnioskodawców rezultatu. Przypomnijmy, że Frakcja Polska zabiegała o usunięcie samowolnie nadanego hanzeatyckiego przydomka z nazwy Gdańska i wprowadzenia nazwy Wolne Miasto Gdańsk użytej w Traktacie Wersalskim. Posłowie polscy dążyli do wprowadzenia w artykule 41 Konstytucji zapisu zawężającego kompetencje Senatu do prowadzenia spraw zagranicznych wyłącznie do kontaktów z Polską. Wniosek Polaków wypływał logicznie z postanowień Traktatu Wersalskiego –

który usiłowali obejść autorzy Konstytucji WMG – o reprezentowaniu za granicą Gdańska przez Polskę.

Pozytywny skutek odniosły starania członków Frakcji Polskiej w Konstytucyjności – pomnych działalności Hakaty – o pojawienie się w Konstytucji zapisu, który zabraniał, aby instytucje powstałe ze środków budżetowych WMG w celu wewnętrznej kolonizacji prowadziły aktywność antynarodowościową. Odpowiedni artykuł wpisano do Konstytucji z pierwotną numeracją 76, następnie 77. Frakcji Polskiej w Konstytucyjności powiódł się zabieg legislacyjny – także inspirowany trudną, ale i pouczającą historią antypolskiej polityki narodowościowej – polegający na dodaniu formuły zabraniającej stosowania ustaw wyjątkowych do artykułu numerowanego 72 później 73, głoszącego o równouprawnieniu wszystkich obywateli WMG. Przewrotność Frakcji Polskiej względem potencjalnego aplikowania pruskich ustaw wyjątkowych nie była bezpodstawna. Zapobiegliwość posłów polskich miała legislacyjne podstawy w treści drugiego akapitu artykułu 116 Konstytucji, który utrzymał w mocy wszystkie nie uchylone Konstytucją i ustawami, prawa i rozporządzenia funkcjonujące na obszarze WMG w chwili wejścia w życie gdańskiej Ustawy Zasadniczej.

Fiaskiem zakończyła się podjęta przez posłów polskich finalna próba przekonania Konstytucyjności do zaakceptowania wniosku Frakcji Polskiej z dnia 15 lipca 1920 roku zawierającego pełny katalog praw mniejszości. Pod obrady Konstytucyjności wniosek wprowadził Franciszek Kubacz. Wniosek szczegółowo i precyzyjnie zestawiał postulaty narodowościowe Frakcji Polskiej<sup>25</sup>. Licząc się z odrzuceniem polskich propozycji, adresatem końcowym konstytucyjnego wniosku Frakcji Polskiej miała być LN – jako instancja odwoławcza w stosunku do treści Konstytucji uchwalonej w gdańskiej Konstytucyjności. Źródłem prawa dla polskich wnioskodawców był Traktat Wersalski, a szczególnie jego artykuł 104 ustęp 5. Frakcja Polska domagała się pełnego równouprawnienia Polonii gdańskiej we wszystkich dziedzinach życia publicznego z mieszkańcami WMG pochodzenia niemieckiego. Postulaty Frakcji Polskiej de facto zmierzały do usankcjonowania statusu Gdańska jako miasta dwóch kultur, dwóch języków.

Równoległe z przeprowadzeniem legislacji afirmatywnej względem Polaków w Gdańsku, w obrocie prawnym miały zostać skasowane pruskie przepisy wyjątkowe dyskryminujące ludność pochodzenia polskiego i faworyzujące społeczność niemiecką, w tym umowy cywilne zawarte z upośledzeniem strony polskiej. Domagano się zniesienia pruskich ograniczeń na

---

<sup>25</sup> Archiwum Akt Nowych w Warszawie, Delegacja RP przy Lidze Narodów w Genewie, sygn. 513/284, *Wniosek Frakcji Polskiej w Konstytucyjności Gdańskiej, dotyczący praw mniejszości, z dnia 15 VII 1920 r.*, k. 46-49.

rynku nieruchomości rolnych, wydanych w ramach walki z polską własnością ziemską. Obrót gruntami rolnymi miał być niekrępowany oraz należało uprościć procedury uzyskania tytułu własności do ziemi.

Na straży przestrzegania równouprawnienia obywatelskiego Polonii gdańskiej miał w Senacie czuwać senator narodowości polskiej, wyposażony w prerogatywę kontrasygnaty rozporządzeń senackich, w tym przy udzielaniu zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej. Również władzom Polski – jak wykoncypowano z artykułu 104 ustęp 5 Traktatu Wersalskiego – przysługiwałoby uprawnienie nadzoru nad realizacją ochrony praw mniejszości. Polacy w Gdańsku mieli otrzymać gwarancję obchodzenia polskich świąt państwowych. Prawo do pobierania świadczeń po zmarłym polskim urzędniku służby cywilnej przysługiwało najbliższej rodzinie niezależnie od miejsca ich zamieszkania. Również wypłata poborów, emerytur i rent żyjącym polskim urzędnikom nie mogła ulec zawieszeniu z powodu zmiany miejsca ich pobytu poza obszarem WMG.

We wniosku Frakcji Polskiej szeroko ujęto prawa Polaków do posiadania publicznego szkolnictwa mniejszościowego. Szkoły elementarne z polskim językiem wykładowym miano zakładać na koszt WMG dla minimum 40 uczniów. Dla mniejszej ilości polskich dzieci w przedziale liczbowym 20-40 miały funkcjonować narodowościowe klasy paralelne. W szkołach z ilością dzieci poniżej minimalnego progu liczbowego 20 uczniów należało zorganizować lekcje języka polskiego oraz naukę religii w języku polskim. Domagano się zakładania i łożenia przez WMG na polskie szkolnictwo średnie z polską kadrami pedagogiczną i kierowniczą. W placówkach szkolnictwa zawodowego postulowano polskie nauczanie paralelne w klasach, w których liczba polskich uczniów sięgała 1/3 ogółu młodzieży. Decyzje o narodowości ucznia były podejmowane autonomicznie przez rodziców lub prawnych opiekunów dziecka. Nadzór nad siecią szkolnictwa polskiego w WMG miał pełnić czynnik polski w koordynacji z niemieckimi władzami oświatowymi WMG.

Pogłębione polityczno-prawne uwagi do tekstu uchwalonej w Konstytucji Ustawy Zasadniczej poczynił prawnik Mieczysław Józef Tadeusz Marchlewski – ekspert do spraw gdańskich dyplomacji polskiej – w sporządzonej analizie na temat Konstytucji WMG<sup>26</sup>. Można założyć już na podstawie treści ekspertyzy, że opinia dobrze znanego w polskim środowisku gdańskim Mieczysława Marchlewskiego oddziaływała na redakcję wnio-

---

<sup>26</sup> Archiwum Akt Nowych w Warszawie, Delegacja RP przy Lidze Narodów w Genewie, sygn. 513/284, *Uwagi do projektu Konstytucji przyszłego WMG, ułożonego przez Konstytuante gdańską i przyjętego przez nią d. 11/VIII 20*, k. 31-36.; *Mieczysław Józef Tadeusz Marchlewski*, oprac. A. Piber, [w:] Internetowy Polski Słownik Biograficzny.



sków konstytucyjnych Frakcji Polskiej w warstwie dotyczącej uprawnień Polski w Gdańsku oraz suwerennej pozycji WMG.

Według ekspertyzy Mieczysława Marchlewskiego uchwalony w Konstytucji tekst Konstytucji WMG został zredagowany nie tylko pod kątem umocnienia autonomii i suwerenności Gdańska względem LN i RP, ale przede wszystkim dla utrzymania związków miasta z państwem niemieckim. W tym względzie Konstytucja pominęła kluczowe dlań źródło prawa, czyli Traktat Wersalski, a w konsekwencji zignorowała uprawnienia Polski wobec Gdańska oraz relacje z Ligą Narodów. Nadrzędnym zadaniem dla projektodawców Konstytucji stało się wywalczenie statusu suwerenności WMG względem LN i Polski oraz zachowanie wpływów niemieckich w Gdańsku. Ekspertyza polska zestawiała liczne przykłady podobieństw formalno-strukturalnych oraz tekstualnych zachodzących pomiędzy konstytucją weimarską a konstytucją gdańską. Po szczegółowej lekturze komparatystycznej, trudno jednoznacznie udzielić mocy dowodowej postawionej hipotezie o zapożyczeniach, ponieważ wypunktowane podobieństwa, a nawet przykłady literalnych zwrotów dotyczyły raczej dość uniwersalnych schematów konstrukcji i sformułowań konstytucyjnych.

Przykłady: wspólne nazwy rozdziału siódmego w pierwszej części obu konstytucji *Die Rechtspflege* lub rozdziału czwartego w drugiej części konstytucji *Bildung und Schule* oraz rozdziału piątego *Wirtschaftsleben*. Inny przykład: literalna treść artykułu głoszącego, że posłowie reprezentują naród i nie mogą być ograniczeni partykularnymi instrukcjami. Przytoczone z ekspertyzy próbki klasycznych, a wręcz stereotypowych zwrotów konstytucyjnych nie uprawomocnia wprost hipotezy o konstrukcyjnej i merytorycznej zależności Konstytucji Gdańska od konstytucji niemieckiej. Stopień zaistnienia takiej inspiracji legislacyjnej pozostaje jednak na wysokim poziomie prawdopodobieństwa.

Ekspertyza na podstawie tych wstępnych przesłanek sformułowała hipotezę o planowanym przez autorów Konstytucji WMG zjednoczeniu Gdańska z państwem niemieckim. W ekspertyzie zwrócono uwagę na wymowną datę głosowania nad gdańskim projektem konstytucyjnym, która zbiegła się z pierwszą rocznicą ustanowienia konstytucji powojennych Niemiec. Opinia ekspercka skrytykowała w Ustawie Zasadniczej WMG w rozdziale zawierającym przepisy końcowe i przejściowe, redakcję sformułowania o ustaniu z chwilą uchwalenia Konstytucji WMG mocy obowiązywania w Gdańsku konstytucji państwa niemieckiego z 11 sierpnia 1919 roku. Jak zauważono w ekspertyzie – ważność konstytucji niemieckiej na obszarze WMG ustała poprzez akt uprawomocnienia się Traktatu Wersalskiego w dniu 10 stycznia 1920 roku i definitywnego odłączenia Gdańska od Nie-

miec, a nie w wyniku własnej decyzji gdańskiej Konstytuanty. Rozumowanie Mieczysława Marchlewskiego zmierzało do wykazania, że jeśli władze WMG arogowały sobie prawo do uchylecia obowiązywania konstytucji Niemiec, to jednocześnie nadały sobie prerogatywę przywrócenia ważności niemieckiej Ustawy Zasadniczej na obszarze Gdańska.

W ekspertyzie słusznie przyjęto – jako najważniejsze kryterium oceny Konstytucji WMG – zbadanie jej zgodności z postanowieniami Traktatu Wersalskiego. Już wprowadzona w artykule pierwszym Konstytucji nazwa dla Gdańska jako miasta hanzeatyckiego stanęła w sprzeczności z tytułaturą z Traktatu Wersalskiego o Wolnym Mieście Gdańsku (Free City of Danzig), (La Ville Libre de Danzig). Dodatek hanzeatycki wzorowany na przykładach: Bremy, Hamburga, Lubeki miał zaznaczyć i utrwalić związki historyczne i polityczne Gdańska z Niemcami oraz odciąć się od relacji z Rzeczpospolitą. Kolejne naruszenie Traktatu Wersalskiego dostrzeżono w tym samym artykule pierwszym Konstytucji we fragmencie, w którym obszar Gdańska wraz z przylegającym terytorium określono mianem wolnego państwa (*ein Frei - Staat*). Termin ten miał zademonstrować – wbrew założeniom Traktatu Wersalskiego – niezależność i suwerenność WMG od LN, a przede wszystkim od Polski. Tymczasem na gruncie prawa międzynarodowego Gdańsk nie mógł rościć ambicji do bycia organizmem suwerennym. Na mocy artykułu 102 Traktatu Wersalskiego Gdańsk otrzymał niesuwerenną konstrukcję ustrojową protektoratu, a funkcję protektora sprawowała LN. Na podstawie artykułu 104 akapit 6 Traktatu atrybucja protektora względem Gdańska przypadła także Polsce, której powierzono prowadzenie spraw zagranicznych WMG oraz opiekę konsularną nad obywatelami gdańskimi. Brak cechy podmiotowości w zakresie spraw zewnętrznych dobitnie świadczył o niesuwerenności WMG i roli Polski jako protektora Gdańska. Ze stanowiskiem tym korespondował wniosek ekspertyzy o wykreślenie z artykułu 2 Konstytucji zapisu o odrębnej banderze.

Nie do przyjęcia dla władz państwa polskiego była ówczesna redakcja artykułu 41 Konstytucji sugerująca podmiotowy charakter bytu WMG w sformułowaniu o wykonywaniu przez Senat roli przedstawicielstwa Gdańska w kontaktach międzynarodowych. Autorzy Konstytucji dążyli do zakwestionowania uprawnienia Polski do kierowania sprawami zagranicznymi WMG i sprawowania ochrony konsularnej nad obywatelami Gdańska. Twórcy Konstytucji próbowali kontestować założenie polityczno-prawne z artykułu 104 punkt 6 Traktatu Wersalskiego, które sytuowało RP w nadrzędnej pozycji wobec WMG i podważało pojęcie suwerenności Gdańska. W tym samym ciągu logicznym ekspertyza polska sprzeciwiła się zapisowi z ówczesnego artykułu 44 gdańskiej Ustawy Zasadniczej (późniejszy arty-

kuł 45 po wprowadzonych pod wpływem LN zmianach w tekście Konstytucji), który samowolnie przyznał WMG prawo do samodzielnego zawierania umów międzynarodowych. W ekspertyzie trafnie zauważono, że wspomniana kompetencja mogła być tylko jednorazowym WMG przywilejem udzielonym wyłącznie na okoliczność zawarcia układu pomiędzy Gdańskiem a Polską. Porozumienia WMG z innymi podmiotami prawa międzynarodowego musiały być zawierane poprzez dyplomację polską. W kontekście praw konsularnych RP z krytyką ze strony polskiej analizy spotkał się akapit drugi dawnego artykułu 75 (późniejszy 76), który stwarzał pole do interpretacji o przysługującej WMG kompetencji konsularnej w stosunku do przebywających za granicą gdańszczan.

Uzasadnione zaniepokojenie analityka MSZ Mieczysława Marchlewskiego wywołała – wyrażona w Konstytucji – uzurpacja WMG do gdańskiej sieci komunikacyjnej i łącznościowej. Prawa do gdańskiej infrastruktury transportowej i telekomunikacyjnej domagała się Polska, co było zgodnie z artykułem 104 punkt 4 Traktatu Wersalskiego, mimo osłabienia jego wymowy z powodu umiędzynarodowienia Rady Portu w wyniku niekorzystnych dla państwa polskiego ustaleń konferencji w Spa. Niezadowolenie strony polskiej rozciągało się na artykuł 57 (po zmienionej numeracji 58), który mógł umożliwić WMG kreowanie w sektorach gospodarczych urzędów administracji i nadzoru o zasięgu zagranicznym. Zapis groziłby osłabieniem realizacji polskiej doktryny o niesuwerennym statusie WMG.

W przekonaniu ekspertyzy Traktat Wersalski powierzył Polsce w jej relacjach z WMG funkcję protektora, czym niejako dokonano historycznej rekonstrukcji wasalnej pozycji Gdańsk względem suwerena Rzeczypospolitej: „W stosunku do dawnej Polski był Gdańsk państwem wasalnym; a ponieważ obecnie pojęcie to jako średniowieczne, zostało zastąpione przez pojęcie protektoratu, mamy prawo wnioskować, że intencją autorów Traktatu Wersalskiego było uczynić z Polski protektora W. M. Gdańsk i wzajemny ich stosunek określić jako protektorat z wszelkimi wynikającymi stąd konsekwencjami”<sup>27</sup>. W kontekście interpretacji, nadającej Polsce pozycję suwerena w stosunkach z Gdańskiem, postawiono przy artykule 12 Konstytucji ciekawy postulat ekspercki, aby prawo zwołania Volkstagu przysługiwało także Komisarzowi Generalnemu Rzeczypospolitej Polskiej w Gdańsku. Zaproponowano, aby rota przysięgi senatorów w artykule 28 gdańskiej Ustawy Zasadniczej została rozszerzona i objęła zobowiązanie przestrzegania nie tylko Konstytucji i praw WMG, ale również Traktatu Wersalskiego

---

<sup>27</sup> Archiwum Akt Nowych w Warszawie, Delegacja RP przy Lidze Narodów w Genewie, sygn. 513/284, *Uwagi do projektu Konstytucji przyszłego WMG, ułożonego przez Konstytuantę gdańską i przyjętego przez nią d. 11/VIII 20*, k. 33.

oraz konwencji z Polską. Podsunięto pomysł, aby w Polsce utworzyć najwyższą instancję sądowniczą dla WMG.

Konsekwentnie rozwijana w analizie Mieczysława J. T. Marchlewskiego koncepcja o niesuwerennym bycie WMG domagała się wprowadzenia zmiany zasady ustrojowej ludowładztwa w artykule 3 Konstytucji. Źródłem władzy w Gdańsku nie był lud, ale sojusznicze państwa, które na podstawie artykułu 102 Traktatu Wersalskiego utworzyły WMG. Organizm WMG nie istniał w momencie podpisywania Traktatu Wersalskiego. Gdańsk i jego mieszkańcy nie byli podmiotem, ale przedmiotem decyzji Konferencji Pokojowej. Również nakaz z artykułu 103 Traktatu Wersalskiego – dotyczący poddania treści Konstytucji procedurze weryfikacji w LN – świadczył dobitnie o iluzorycznej definicji suwerennego miastopaństwa Gdańska.

W kwestii artykułów narodowościowych, dotyczących bezpośrednio polską społeczność w WMG, ekspertyza powtórzyła swoje generalne stanowisko, że przepisy Konstytucji miały odzwierciedlać literę i ducha Traktatu Wersalskiego, w tym przypadku artykułu 104 punkt 5 o równouprawnieniu Polaków z Niemcami w Gdańsku; „(...) żadne różnice nie będą czynione w Wolnym Mieście Gdańsku na niekorzyść obywateli polskich i innych osób polskiego pochodzenia lub mówiących po polsku”. Wydaje się jednak, że przytoczony artykuł skonstruowany został w stylistyce negatywnej, a nie pozytywnej. Nie mówił o równouprawnieniu, lecz o zakazie dyskryminacji narodowościowej. Autor ekspertyzy przyjrzał się redakcji Konstytucji WMG pod kątem implementacji przez jej twórców zasady równouprawnienia narodowościowego. W konsekwencji domagał się skreślenia artykułu 4 o języku niemieckim jako języku urzędowym, a także akapitu o częściowych uprawnieniach dla języka polskiego. Zmierzając do pomniejszenia zakresu autonomii gdańskiej, Mieczysław J. T. Marchlewski zaproponował, żeby kwestię językową przenieść z dziedziny wewnętrznych uprawnień Gdańska i przekazać do uregulowania na szczeblu dwustronnej konwencji polsko-gdańskiej. W analizie poparto okres czteroletniej kadencji Volkstagu w nadziei, że będzie przyrastać ilość elektoratu polskiego. Domagano się po rozwiązaniu Konstytuanty rozpisania wyborów do Volkstagu, aby przełamać dotychczasową polityczną supremację „nacjonalistów wszechniemieckich”<sup>28</sup>.

Niepokoilo – z punktu widzenia efektywnej obrony interesów mniejszości polskiej – istotne nadwątlenie w Konstytucji funkcji gdańskiego sa-

---

<sup>28</sup> Archiwum Akt Nowych w Warszawie, Delegacja RP przy Lidze Narodów w Genewie, sygn. 513/284, *Uwagi do projektu Konstytucji przyszłego WMG, ułożonego przez Konstytuante gdańską i przyjętego przez nią d. 11/VIII 20*, k. 36.

morządu miejskiego. W artykule 69 Konstytucji znalazła wyraz teza ustrojowa, która sprawy gminy miasta Gdańska utożsamiała z problematyką WMG i jako wspólne przekazano w gestię Senatu i Volkstagu. Instytucja rady miejskiej Gdańska wprawdzie nie została zniesiona, ale przypisano jej rolę organu pomocniczego. W praktyce publicznej kompetencje rady miejskiej sprowadzały się do uchwalania budżetu Gdańska. Skład gdańskiego samorządu komunalnego kształtował Volkstag. Wpływ wyborców na oblicze rady miasta Gdańska był tylko pośredni. Dokonany poprzez akt głosowania na członków Zgromadzenia Ludowego. Do gdańskiej rady miejskiej wchodził radni wybrani przez Volkstag spośród swoich członków oraz grupa obywateli Gdańska dokooptowana również przez Volkstag. Rada miejska Gdańska stała się emanacją fizjonomii politycznej Volkstagu. Uzyskanie mandatu do rady miejskiej Gdańska było sprzęgnięte z wynikami wyborczymi do Volkstagu, rozgrywanymi w skali całego terytorium WMG. Paradoksalnie, gdańszczanie – w tym Polacy – posiadali ograniczony wpływ na dobór własnego ciała samorządowego. Wprowadzony system wyborczy zmajoryzował głosami Niemców z WMG polski elektorat miejski w Gdańsku. Zredukował szansę Polaków na uzyskanie adekwatnej liczbowo reprezentacji w radzie miejskiej Gdańska w stosunku do potencjalnych wyborów odbytych według reguł klasycznej ordynacji.

Mając świadomość czekającej posłów polskich do Volkstagu ciężkiej i ryzykownej pracy w nieprzychylnym środowisku polityczno-społecznym, w ekspertyzie opowiedziano się za szeroko ujętą definicją immunitetu poselskiego. Postulowano o zmianę zapisu w pierwszym akapicie 21 artykułu Konstytucji w kierunku zagwarantowania bezwarunkowej nietykalności poselskiej. Zakwestionowany fragment brzmiał w tłumaczeniu polskim następująco: „Poseł nie może być bez zgody Volkstagu za czyn obłożony karą, przesłuchiwany lub aresztowany, chyba, że został aresztowany najpóźniej w ciągu następnego dnia (spätestens im Laufe des folgenden Tages)”. Słusznie zostało zauważone, że drugi człon akapitu zaprzeczał pierwszemu oraz doszło do podważenia istoty immunitetu poselskiego. Inkryminowany przepis pozostał w Konstytucji WMG w niezmienionym kształcie.

Dążąc do demontażu niemieckiej doktryny o suwerennej pozycji Gdańska i zbudowania skutecznej prawniczej tarczy bezpieczeństwa nad Polonią, w ekspertyzie zaproponowano wyprowadzenie spraw narodowościowych spod wewnętrznej jurysdykcji gdańskiej. Sformułowano propozycję zainspirowaną wstępem do artykułu 104 Traktatu Wersalskiego transponowania z Konstytucji kwestię równouprawnienia narodowościowego, w tym językowego, do bilateralnego uregulowania w konwencji polsko-gdańskiej. Alternatywnie postulowano narzucenie Gdańskowi – tak jak Pol-

sce – traktatu mniejszościowego, wraz z żądaniem literalnego wpisania do Konstytucji WMG większości zawartych w nim artykułów. Analiza domagała się w części drugiej Konstytucji, traktującej o prawach i obowiązkach obywateli Gdańska, udzielenia analogicznego katalogu praw dla obywateli polskich zamieszkujących WMG. Motywem wniosku była chęć zaznaczenia oczekiwanego procesu zrastania się organizmu gospodarczego Gdańska z Polską i rosnącego stąd napływu do WMG Polaków.

Presja dyplomacji polskiej na LN spowodowała skierowanie 17 grudnia 1920 roku korekty legislacyjnej do gdańskiej Ustawy Zasadniczej w celu osiągnięcia zgodności jej artykułów z prerogatywami polskimi przewidzianymi w artykule 104 ustęp 6 Traktatu Wersalskiego<sup>29</sup>. Uprowadzając tok chronologiczny narracji naszego artykułu, poinformujemy, że w poprawionej na żądanie Rady LN wersji Konstytucji przypomniano o kardynalnej zasadzie z Traktatu Wersalskiego, że sprawami zagranicznymi WMG za-wiadauje dyplomacja RP.

Jak wiemy, zgodnie ze 103 artykułem Traktatu Wersalskiego Konstytucja WMG musiała zabiegać o placet LN, a konkretnie jej przedstawiciela w osobie Wysokiego Komisarza LN w Gdańsku. Rada LN po przegłosowaniu w Konstytuancie ustawy ustrojowej dla Gdańska zajęła się dostosowaniem treści Konstytucji do postulatów programowych Ligi. Główny ciężar negocjacji konstytucyjnych ze strony LN spoczywał na barkach Bernardo Attolico, który urzędował w Gdańsku od 16 grudnia 1920 roku do 23 stycznia 1921 roku. Jego zadanie ukończył Richard Haking Wysoki Komisarz LN w Gdańsku w okresie od 24 stycznia 1921 roku do 3 lutego 1923 roku.

Zreasumujemy wydarzenia legislacyjne w Konstytuancie z polskiego punktu widzenia. W uchwalonej w Konstytuancie Konstytucji WMG utrzymano z projektu Sahma niemiecką supremację kulturową Gdańska. W osobnym czwartym artykule Konstytucji językowi niemieckiemu przyznano przywilej języka urzędowego. Nastąpił pewien konstytucyjny progres w stosunku do projektu Sahma. Projekt Konstytuanty uwzględnił rolę języka polskiego w Gdańsku, pominiętą we wniosku konstytucyjnym Sahma. Wbrew jednak usiłowaniom posłów polskich doszło w projekcie Konstytuanty do hierarchizacji językowej, a zatem i narodowościowej. Nierówne traktowanie języków zaznaczyło się w warstwie merytorycznej, ale także w strukturze redakcji Konstytucji. W artykule piątym Konstytucji język polski otrzymał rolę pomocniczą. W toku uciążliwego procesu konwalidacji tekstu Konstytucji z wymogami Rady LN dokonano redakcyjnego zabiegu mechanicznej pseudo-równości językowej. Połączono oba dotychczasowe zapisy językowe w jeden wspólny artykuł czwarty, nie zmieniając jednak zawartości me-

---

<sup>29</sup> „Gazeta Gdańska”, 6 marca 1921, nr 49.

rytorycznej poszczególnych akapitów, co oczywiście tylko połowicznie mogło satysfakcjonować stronę polską.

Prócz sprawy językowej konwalidacja Konstytucji objęła inne sporne kwestie, a wśród nich: skrócenie kadencji prezydenta Senatu i senatorów głównych; usunięcie z nazwy Gdańska hanzeatyckiego określenia; usankcjonowanie w Ustawie Zasadniczej uprawnienia LN do rewizji Konstytucji; wprowadzenie zapisu do Konstytucji (w obawie przed planami aneksyjnymi Niemiec), że bez pozwolenia LN WMG nie może stać się bazą militarną i morską, wznosić fortyfikacji oraz być miejscem dla produkcji amunicji lub sprzętu wojskowego (było to jedno ze źródeł dochodów Gdańska); określenie półrocznego terminu od uchwalenia Ustawy Zasadniczej w Konstytuancie (do 23 maja 1921 roku) na przygotowanie i przedstawienie LN projektu ustawy o nabyciu lub utracie obywatelstwa WMG, o której wspominał artykuł 72 Konstytucji; wprowadzenie przepisu zobowiązującego Senat do udzielenia na żądanie LN informacji o sprawach publicznych WMG – wymóg spełniono w artykule 42.

Poprawkami konstytucyjnymi LN zajęła się Komisja Konstytucyjna Volkstagu na dwóch sesjach odbytych 30 listopada oraz 4 grudnia 1920 roku. Stanowisko Komisji zostało przedstawione na trzecim posiedzeniu Volkstagu 9 grudnia 1920 roku. Sprawozdawcą Komisji na forum plenarnym Volkstagu obrany został poseł DNVP dr Siegfried Bumke.

Każda niemiecka gdańska partia chciała posiadać reputację samodzielnej, niezależnej od LN siły politycznej, niepodatnej na jakąkolwiek presję. Wizerunek ten miał współgrać z tendencją podkreślania statusu suwerenności Gdańska. Wydzwięk wystąpienia Siegfrieda Bumke miał wywołać wrażenie, że dominująca w Komisji Konstytucyjnej grupa prawicowo-centrowa nie dostrzegła istotnych racji merytorycznych stojących za zgłoszonymi postulatami konstytucyjnymi, ale kierując się wolą polityczną ułożenia poprawnych stosunków z LN, zdecydowano się ustąpić i przyjąć narzucone poprawki do Konstytucji WMG. Siegfried Bumke przedstawił listę zmian zaakceptowanych przez Komisję. Sprawozdawca posegregował postulaty LN wobec Konstytucji na dwie grupy: poprawki odnoszące się do stosunków z państwem polskim oraz mniejszością polską oraz na poprawki dotyczące stricte relacji z LN. Bumke przekazał w pierwszym rzędzie informację o ustępstwach w sprawach polskich: problem reprezentacji dyplomatyczno-konsularnej WMG przez Polskę oraz kwestia redakcji artykułów językowych (omówiona przez nas już wcześniej). Problem uprawnienia państwa polskiego znalazł satysfakcjonujące rozwiązanie poprzez dodanie passusu w tekście Konstytucji w artykule 45 (poprzednio 44) oraz w artykule 41, że działalność zewnętrzna Senatu i Volkstagu nie może naruszać arty-

kułu 104 punkt 6 Traktatu Wersalskiego, który przekazał Polsce prowadzenie spraw zagranicznych WMG.

Następnie Bumke zestawiał listę pozostałych poprawek LN zaakceptowanych przez Komisję Konstytucyjną Volkstagu, mimo oporów co do ich zasadności, bowiem były traktowane jako przejawy wybujałej ambicji LN ingerowania w suwerenność Gdańska. Chodziło o ówczesne poprawki: zmiana hanzeatyckiej nazwy Gdańska; narzucenie terminu przygotowania prawa o obywatelstwie gdańskim wraz z wymogiem przekazania projektu do kontroli przez LN; nakaz pełnej dyspozycyjności Senatu do udzielania informacji LN o publicznych sprawach Gdańska; zakaz instalowania baz wojskowych, morskich, budowy fortyfikacji, produkcji amunicji, broni bez zgody LN.

Targi wokół ostatecznego kształtu Konstytucji WMG trwały jeszcze długo. Chcąc utrudnić wprowadzenie poprawek siły prawicowo-centrowe potraktowały wnioski LN jako zmianę Konstytucji, co zgodnie z artykułem 49 Ustawy Zasadniczej wymagało zebrania 2/3 głosów pozytywnych przy kworum 2/3 posłów Volkstagu. Przetoczyła się w Volkstagu dyskusja na temat sposobu głosowania nad poszczególnymi poprawkami w Konstytucji w trybie kwalifikowanej większości 2/3 przy obecności 2/3 ogólnej liczby posłów. Ostatecznie przeważał umiarkowany pogląd oparty na interpretacji zaproponowanej przez gdańskiego prawnika docenta Politechniki Gdańskiej dra Otto Loeninga – ówczesnego posła DDP następnie DPFW, a później LV, że wymóg znajdujący się w artykule 49 gdańskiej Ustawy Zasadniczej z 17 listopada 1920 roku dotyczył finalnego głosowania nad całością zmian Konstytucji WMG<sup>30</sup>.

Lewica i Frakcja Polska korzystając z dysputy konstytucyjnej wszczętej przez LN, do końca walczyły o postulat odpowiedzialności politycznej całego składu Senatu względem Volkstagu. W tym punkcie postulowana zmiana ustroju WMG nastąpiła znacznie później wraz z nowelizacją Konstytucji 4 lipca 1930 roku.

Na opór w Volkstagu natrafiła akceptacja uprawnień LN do ingerowania w zmiany Konstytucji WMG. Postulat wzbudził opozycję u niezależnych socjalistów. Analogicznie zachowali się socjaldemokraci. Niezależny socjalista Johannes Mau tłumaczył decyzję partii obawami in spe. Precedens ingerencji LN w sprawy ustrojowe WMG miał oznaczać potencjalną groźbę zablokowania przez Genewę przyszłych lewicowych przemian ustrojowych w Gdańsku.

Konstytucja WMG wraz z poprawkami LN została uchwalona w Volkstagu dopiero 4 kwietnia 1922 roku. Trudno było osiągnąć w Volkstagu kwalifikowaną większość 2/3 przy frekwencji poselskiej 2/3 do przegłosowania

---

<sup>30</sup> Volkstag Danzig. 102. Sitzung. Sonnabend, den 31. Dezember 1921, s. 2131-2132.



zmian w Konstytucji, poczynionych przez LN. Jak pamiętamy, blok prawicowo-centrowy przyjął bowiem interpretację, że procedura dostosowawcza Konstytucji WMG do postulatów LN jest formą zmiany Konstytucji i wymagała przegłosowania kwalifikowaną większością 2/3 przy udziale 2/3 całkowitej liczby posłów. Przyjęcie innego stanowiska oznaczałoby traktowanie obecnej Konstytucji WMG jako tylko projektu, co sprawiłoby perturbacje prawne, sięgające zakwestionowania dotychczasowego prawodawstwa opartego na funkcjonującej Ustawie Zasadniczej. Dla części posłów prawicowo-centrowych poprawki LN były za daleko idące. Największą trudność sprawiało przegłosowanie skrócenia do czterech lat kadencji prezydenta Senatu i senatorów głównych. Do tej poprawki lewica i Polacy chcieli dołączyć wniosek o odpowiedzialności politycznej wszystkich członków Senatu przed Volkstagem. W międzyczasie kwestia skrócenia kadencji senatorów głównych oraz ich zależności od Volkstagu wyplęnęła w Zgromadzeniu Ludowym na 26. posiedzeniu dnia 21 marca 1921 roku w debacie nad uposażeniem członków Senatu. Lewica i Polacy dążyli do wstrzymania prac nad honorarium senatorów głównych do momentu ostatecznego unormowania w Konstytucji czasokresu kadencji Senatu w Konstytucji.

Tytułem kompromisu poseł Franciszek Kubacz wraz z klubowymi kolegami zgłosili do uposażeniowej ustawy poprawkę, według której honorarium miało być powiązane z rzeczywistym okresem urzędowania senatora głównego. Poprawka uwzględniała możliwość konstytucyjnych zmian oraz wprowadzenia skróconej czteroletniej kadencji senatorskiej. Z kolei forsowany przez posłów prawicowo-centrowych zapis operujący nieprecyzyjną ogólnie sformułowaną kategorią kadencji pośrednio usiłował – niezależnie od końcowego kształtu Konstytucji – respektować uprzednią zasadę 12-letniej kadencji. Innymi słowy w projekcie prawicowo-centrowym ewentualne skrócenie kadencji nie odbierało senatorom prawa do otrzymywania uposażenia do końca ich pierwotnej długości urzędowania. Poprawka Frakcji Polskiej została odrzucona 49 głosami koalicji prawicowo-centrowej na 75 głosujących posłów, a jeden głos okazał się nieważny. Polski wniosek otrzymał poparcie ze strony posłów lewicy i zebrał łącznie 25 głosów<sup>31</sup>.

Nie powiodła się próba osiągnięcia kompromisu konstytucyjnego podczas kolejnego tematycznego dyskursu w Volkstagu na 27. posiedzeniu 22 marca 1921 roku oraz na 30. sesji plenarnej Zgromadzenia Ludowego w dniu 12 kwietnia 1921 roku. LN domagała się niezmiennie: zredukowania okresu kadencji prezydenta Senatu i senatorów głównych z 12 do 4 lat, wprowadzenia demokratycznej zasady ustrojowej polegającej na odpowiedzialności politycznej wszystkich senatorów przed Volkstagem, a pośred-

---

<sup>31</sup> Volkstag Danzig. 26. Sitzung. Montag, den 21. März 1921, s. 518.

nio przed mieszkańcami Gdańska oraz konstytucyjnego unormowania praktyki stałej adiustacji przez LN treści Ustawy Zasadniczej WMG.

Frakcja Polska popierała stanowisko LN. Polscy posłowie sformułowali ramowy wniosek poselski, uwzględniający poprawki LN. Wniosek Frakcji Polskiej przedstawił Franciszek Kubacz. Zaproponowano ściśle powiązanie trwania kadencji senatorów głównych z długością kadencją Volkstagu, która była określona w dotychczasowej wersji Konstytucji WMG na okres czterech lat. Konstrukcja legislacyjna propozycji polskiej wyraziście odzwierciedliła tendencję ustrojową, polegającą na konstytucyjnym umocowaniu odpowiedzialności politycznej wszystkich senatorów wobec Zgromadzenia Ludowego. Sedno wniosku legislacyjnego Frakcji Polskiej brzmiało następująco: „1. Die Amtsdauer der Senatoren im Hauptamt entspricht einer jeden Wahlperiode. 2. Die Senatoren im Hauptamt müssen das Vertrauen des Volkstages besitzen. 3. Dem Völkerbund steht jederzeit das Recht zu, Änderungen der Verfassung vorzunehmen”<sup>32</sup>.

Więcej szczegółów redakcyjnych kolejnych polskich propozycji do Konstytucji gdańskiej przekazał Bonifacy Łangowski na 30. posiedzeniu Volkstagu w dniu 12 kwietnia 1921 roku. Poseł Łangowski prowadził raczej taktyczną obstrukcję parlamentarną, grę na przedłużenie czasu debaty w celu utrudnienia przegłosowania Konstytucji WMG w wersji niezadawalającej Polaków.

Bonifacy Łangowski usiłował wznowić rozstrzygnięty już wątek legislacyjny w artykule 40 (późniejszym 41) Konstytucji, mówiącym o reprezentowaniu na zewnątrz WMG przez Senat, aby precyzyjnie zagwarantować, że czynność ta w niczym nie naruszy uprawnienia udzielonego Polsce na mocy artykułu 104 punkt 6 Traktatu Wersalskiego do prowadzenia spraw zagranicznych Gdańska. Jednocześnie Łangowski zaproponował alternatywny redakcyjnie zapis artykułu 40 (41), który zastrzegał dla Polski prerogatywę zajmowania się sprawami zagranicznymi Gdańska. Artykuł mógł zostać podzielony na dwa akapity. W pierwszym akapicie byłyby zamieszczone sam zapis o reprezentowaniu WMG przez Senat. W drugim akapicie pojawiłoby się zastrzeżenie o uprawnieniach dla Polski w zakresie problematyki zagranicznej Gdańska.

Zreasumowana propozycja Bonifacego Łangowskiego brzmiała następująco:

Wersja pierwsza: „Die Freie Stadt Danzig wird durch den Senat vertreten, unbeschadet der Bestimmung des Artikels 104, Ziffer 6, des Vertrages von Versailles”.

---

<sup>32</sup> Volkstag Danzig. 27. Sitzung. Dienstag, den 22. März 1921, s. 523.

Wersja druga: Absatz 1. „Die Freie Stadt Danzig wird durch den Senat vertreten”. Absatz 2. „Durch die Bestimmung des Absatzes 1 wird den sich für Polen aus dem Versailler Friedensvertrage ergebenden Rechten Polens nicht vorgegriffen”<sup>33</sup>.

Bonifacy Łangowski zabiegał o skrócenie kadencji senatorów urzędu głównego oraz o wprowadzenie dla wszystkich senatorów, jak i Senatu, wymogu legitymowania się na bieżąco zaufaniem Volkstagu. W tym celu proponował użycie precyzyjnej techniki legislacyjnej i w dotychczasowym artykule 25 ustęp 2 Konstytucji, zawierającym zapis o długości kadencji prezydenta Senatu oraz senatorów głównych, chciał zastąpić liczbę „12” liczbą „4”. Równolegle w artykule 29 Konstytucji o senatorach pobocznych, Bonifacy Łangowski chciał poprzez skreślenie przy wyrazach „członkowie Senatu” przymiotnika „urzędów pobocznych” („Nebenamte”) zaznaczyć równą odpowiedzialność wszystkich senatorów przed Volkstagiem. Łangowski domagał się dołączenia do paragrafu 29 istotnego zapisu ustrojowego, który wyartykułował zawisłość konstytucyjną Senatu jak i prezydenta Senatu od Volkstagu: „Der Senat in seiner Gesamtheit ist dem Volkstage für die allgemeine Richtung der Regierungspolitik und die Regierungshandlungen des Präsidenten verantwortlich”.

W konsekwencji założenia ustrojowego o konstytucyjnej odpowiedzialności senatorów i Senatu przed Volkstagiem, poseł Łangowski dążył do zwiększenia uprawnień kontrolnych Zgromadzenia Ludowego wobec senatorów. Łangowski chciał w artykule 32 rozbudować kompetencje śledcze Volkstagu w stosunku do senatorów obwinionych o złamanie Konstytucji lub prawa. Volkstag miał dysponować swobodą w określeniu zakresu postępowania dowodowego. Wszelkie władze i urzędnicy zostali zobowiązani do udzielania informacji i składania zeznań na żądanie Volkstagu. Postawienie senatora przez Volkstag w stan oskarżenia automatycznie powodowało zawieszenie obwinionego w czynnościach zawodowych. Wyjątek dotyczył pilnych, niecierpiących zwłoki spraw urzędowych. Ostatni proponowany przez Łangowskiego akapit do artykułu 32 alternatywnie mógł otrzymać redakcję w postaci nowego artykułu.

Dokładny zapis uzupełnień Bonifacego Łangowskiego do artykułu 32 Konstytucji brzmiał, jak następuje:

- „a) Absatz 1 erhält den Zusatz: Es bestimmt nach freiem Ermessen den Umfang der Beweisaufnahme. Behörden und Beamten sind auskunfts- und zeugnispflichtig.

---

<sup>33</sup> Volkstag Danzig. 30. Sitzung. Dienstag, den 12. April 1921, s. 580.

- b) Vor Absatz 2 ein besonderer Absatz einzuschieben nachfolgenden Inhalts: Mit dem Zeitpunkte der Fassung des Anklagebeschlusses wird das betroffene Mitglied des Senats in seiner Amtstätigkeit suspendiert. Nur unaufschiebbare Amtsgeschäfte können von ihm fortgeführt werden”.

Bonifacy Łangowski oczywiście nie zapomniał o konieczności poruszenia w Konstytucji WMG wątku praw mniejszości polskiej. Zaproponował maksymalistyczny wniosek o wykreślenie w artykule 4 zapisu o niemieckim języku urzędowym. W celu wyegzekwowania zapowiedzi z artykułu 4 ustęp 2 o publikacji ustawy o polskojęzycznych uprawnieniach i zagwarantowania w niej treści satysfakcjonującą Polonię, Łangowski domagał się zamieszczenia w artykule 4 akapitu, w którym prawodawca zobowiązuje się do terminowego przygotowania projektu mniejszościowej ustawy i jego przedłożenia do zatwierdzenia w LN do dnia 23 maja 1921 roku: „Die Grundsätze des hiernach zu erlassenden Gesetzes sollen spätestens am 23. Mai 1921 dem Völkerbunde zur Prüfung vorgelegt werden”.

Poseł Łangowski zredagował także artykuł szeroko spełniający postulat LN nadania Genewie prerogatywy rewizji Konstytucji WMG w permanentnej. Bonifacy Łangowski w artykule 117 sformułował procedurę przeglądu Ustawy Zasadniczej WMG przez LN. Wnioski nowelizujące Konstytucję mogły napływać z LN do Senatu w dowolnym czasie. Senat miał wyznaczony dwutygodniowy termin na przesłanie wniosku LN do Volkstagu. Jak można domniemywać z zapisu Łangowskiego, poprawki konstytucyjne LN miały moc wiążącą: „Abänderungen dieser Verfassung können von dem Völkerbunde jederzeit verlangt werden. Diesbezügliche Vorlagen hat der Senat binnen zwei Wochen nach Eingang des Ersuchens des Völkerbundes dem Volkstag vorzulegen”<sup>34</sup>.

Wniosek Frakcji Polskiej był jedynym w Volkstagu dokumentem klubu poselskiego, który zaakceptował stałą kuratelę LN nad Konstytucją WMG. W turze głosowań Polacy wycofywali cały swój wniosek, a przepychanki w sprawie poprawek LN trwały w Volkstagu nadal.

Na drogę kompromisu zaczęła wchodzić LN, która nie upierała się przy postulatcie permanentnej ingerencji w Konstytucję WMG. Za cenę aprobaty dla skrócenia kadencji senatorów głównych LN wycofywała się z istotnej poprawki ustrojowej, która wzmacniała pozycję Volkstagu w relacjach z Senatem. Z ustępstw na korzyść kół prawicowo-centrowych nie byli zadowoleni posłowie lewicy, a wśród Polaków pojawiły się rozbieżności. Jednocześnie Frakcja Polska mając własną koncepcję Konstytucji WMG,

---

<sup>34</sup> Volkstag Danzig. 30. Sitzung. Dienstag, den 12. April 1921, s. 580.

nie głosowała za poprawkami konstytucyjnymi autorstwa SP, tym bardziej, że nie wносиły nowych elementów w dziedzinie uprawnień narodowościowych oraz w zakresie prerogatyw dla państwa polskiego<sup>35</sup>. Nie doszło do konsensusu konstytucyjnego w Volkstagu podczas głosowania odbytego 31 grudnia 1921 roku. Lewica nie wzięła udziału w końcowym głosowaniu. W szeregach Frakcji Polskiej doszło do dysjunkcji. Decydujący akt głosowania opuściło dwóch posłów polskich: Franciszek Kubacz oraz Bronisław Łangowski. Pozostali Polacy głosowali „za”: Bronisław Budzyński, Teodor Grobelski, Wojciech Jedwabski, Stanisław Kuhnert, Władysław Panecki. Wymagane kworum do zmiany Konstytucji WMG wynosiło 2/3 posłów Volkstagu, czyli 80. W głosowaniu 31 grudnia 1921 roku na sali Volkstagu pozostało tylko 69 deputowanych. W kolejnym zarządzonym głosowaniu 4 kwietnia 1922 roku protestujący posłowie lewicy opuścili salę obrad lub głosowali „przeciw”. Podczas głosowania sześciu Polaków było nieobecnych, oprócz Franciszka Kubacza, który tym razem głosował „za”. Wynik głosowania brzmiał następująco: na 73 głosujących 60 posłów było „za”, 13 „przeciw”. Ówczesny Wysoki Komisarz LN w Gdańsku Richard Haking domagał się powtórzenia głosowania, na co w Volkstagu nie było pełnej zgody. Chcąc wybrnąć z patowej sytuacji Haking krętymi prawniczymi wywodami usankcjonował akt głosowania z 4 kwietnia 1922 roku. Haking posłużył się konstrukcją prawną, że Konstytucja przed uzyskaniem placetu LN była in statu nascendi, co zawieszalo stosowanie jej własnego artykułu 49 o procedurze zmiany Konstytucji kwalifikowaną większością i dozwalało na użycie trybu głosowania zwykłą większością. 13 maja 1922 roku LN zatwierdziła Konstytucję WMG<sup>36</sup>. Miesiąc później z datą 14 czerwca 1922 roku tekst Konstytucji WMG w nieujednoliconej postaci, lecz w formie ogłoszenia znowelizowanych artykułów Ustawy Zasadniczej, został obwieszczony w Gdańsku urzędowym drukiem<sup>37</sup>.

Do istotniejszych zmian legislacyjnych wspieranych przez Frakcję Polską, które weszły do finalnego tekstu Konstytucji WMG, należy zaliczyć skrócenie kadencji senatorów głównych z dwunastu do czterech lat. Dla gdańskich Polaków, a zwłaszcza dla państwa polskiego, priorytetowe znaczenie miała wspierana przez LN nowelizacja artykułów 41 oraz 45, dzięki której niemal literalnie włączono do Konstytucji WMG zapis z Traktatu Wersalskiego o uprawnieniach Polski do prowadzenia spraw zagranicznych Gdańska. W ten sposób Konstytucja WMG usankcjonowała uprzywilejowaną pozycję RP w stosunkach z Gdańskiem oraz uznała Traktat Wersalski

<sup>35</sup> Volkstag Danzig. 102. Sitzung. Sonnabend, den 31. Dezember 1921, s. 2131, 2185.

<sup>36</sup> St. Mikos, *Wolne Miasto Gdańsk a Liga Narodów 1920-1939*, Gdańsk 1979, s. 102.

<sup>37</sup> „Gesetzblatt für die Freie Stadt Danzig”, 1922, nr 30, poz. 70, s. 141-144.

jako prymarne źródło prawa. Mniejsze efekty legislacyjne odnotowano w zakresie konstytucyjnej ochrony bezpieczeństwa kulturowego Polonii gdańskiej. Nie powiodła się Frakcji Polskiej maksymalistyczna próba wprowadzenia do Konstytucji WMG zasady równouprawnienia narodowego.

## Zakończenie

W przedstawionym artykule podjęto zamysł badawczy zmierzający do rekonstrukcji historycznej działalności polskich reprezentantów w ciałach przedstawicielskich Wolnego Miasta Gdańska – Zgromadzenia Konstytucyjnego oraz Zgromadzenia Ludowego. Analizę historiograficzną pomocniczo wspomagała aparatura pojęciowa zaczerpnięta z warsztatu badawczego nauk o bezpieczeństwie. Autor starał się zweryfikować podstawową hipotezę badawczą, która zakładała pojawienie się wzmożonej aktywności legislacyjnej posłów polskich w okresie opracowywania Konstytucji Wolnego Miasta Gdańska. Grupa polskich parlamentarzystów dysponowała programem konstytucyjnym, którego centralnym założeniem było osiągnięcie stabilnego poziomu bezpieczeństwa kulturowego dla Polaków w Gdańsku poprzez wywalczenie równouprawnienia narodowego oraz zaznaczenie roli państwa polskiego w Wolnym Mieście Gdańsku. W kontekście zagwarantowania bezpieczeństwa Polonii sytuował się jeden z najciekawszych punktów polskiego projektu konstytucyjnego o przyznanie mniejszości polskiej w Gdańsku stałego miejsca w Senacie. Starania konstytucyjne polskich posłów były sprzęgnięte z działaniami dyplomacji polskiej w stosunkach bilateralnych oraz w Lidze Narodów. Reprezentanci polscy w sejmie gdańskim utrzymywali bieżący kontakt z Komisariatem Generalnym Rzeczypospolitej Polskiej w WMG. Posłowie polscy opowiadali się za maksymalnie demokratycznym modelem ustrojowym Gdańska, który zwiększyłby uprawnienia Volkstagu. Proponowany mechanizm systemowy zapewniłby mniejszości poprzez udział w Volkstagu większy zakres kontroli nad władzą wykonawczą Senatu spoczywającą w rękach większości. Poglądy ustrojowe parlamentarzystów polskich były zasadniczo zbieżne ze stanowiskiem niemieckiej lewicy, szczególnie lewicy radykalnej i odmienne do tez konstytucyjnych niemieckiej narodowej prawicy. Różnice pomiędzy poglądami posłów polskich a posłów niemieckich lewicy, zwłaszcza socjaldemokracji, uwiarydlały się na tle stosunku do polityki kulturowej i narodowościowej eksponującej jednostronnie niemieckie oblicze Gdańska oraz wokół interpretacji autonomicznej pozycji WMG w stosunkach międzynarodowych. Frakcja Polska pozostała osamotniona w swoim stanowisku opartym na postanowieniach Traktatu Wersalskiego i zgodnym z interesem państwa polskiego o ograniczonej suwerenności WMG jako podmiotu na arenie stosunków

międzynarodowych. Wysiłki legislacyjne polskich parlamentarzystów przyniosły tylko połowiczny sukces. Posłowie polscy stanęli przed arcytrudnym zadaniem pozyskania poparcia dla polskich postulatów na gdańskiej scenie politycznej, zdominowanej przez niemiecką prawicę oraz jej ideologię. Teza Frakcji Polskiej o pluralizmie kulturowym i narodowościowym Gdańska z mozołem przebijająca się do świadomości środowiska socjaldemokratów. Większe zrozumienie dla polskich postulatów narodowościowych okazywała radykalna niemiecka lewica. Pewne nadzieje na wejście na drogę bardziej pragmatycznej polityki względem Frakcji Polskiej wiązano z niemieckimi politykami z kręgów liberalno-demokratycznych. Formy kooperacji z konserwatywno-narodową prawicą rysowały się tylko na odcinku gospodarczym. Niepewnością napawały oczekiwania na wsparcie ze strony Ligi Narodów, której decyzje były pochodną zawirowań panujących w stosunkach międzynarodowych.

## **Bibliografia**

### **Pozycje zwarte**

1. Andrzejewski M., *Ludzie Wolnego Miasta Gdańska (1920-1939)*, Gdańsk 1997.
2. Kutrzeba St., *Polskie prawo polityczne według traktatów. Cz. 2, Gdańsk – Górny Śląsk*, Kraków 1923.
3. Mickiewicz P., *Wolne Miasto Gdańsk w koncepcjach wojskowych i polityce II Rzeczypospolitej*, Toruń 1999.
4. Mikos St., *Działalność Komisariatu Generalnego Rzeczypospolitej Polskiej w Wolnym Mieście Gdańsku 1920-1939*, Warszawa 1971.
5. Mikos St., *Polacy na politechnice w Gdańsku w latach 1904-1939*, Warszawa 1987.
6. Mikos St., *Wolne Miasto Gdańsk a Liga Narodów 1920-1939*, Gdańsk 1979.
7. *Posłowie i senatorowie Rzeczypospolitej Polskiej 1919-1939. Słownik biograficzny*, t. 1 A-D, opracowanie autorskie M. Smogorzewska, redakcja naukowa A. A. Kunert, Warszawa 1998.
8. Romanow A., *Gdańska prasa polska 1891-1920*, Warszawa 1994.
9. Sprenger H., *Heinrich Sahn. Kommunalpolitiker und Staatsmann*, Köln – Berlin 1969.

### **Źródła archiwalne**

10. Archiwum Akt Nowych w Warszawie, Delegacja RP przy Lidze Narodów w Genewie.
11. Archiwum Państwowe w Gdańsku, Komisarz Generalny Rzeczypospolitej Polskiej w Gdańsku.

12. Archiwum Państwowe w Katowicach, Urząd Wojewódzki Śląski w Katowicach.
13. The National Archives. Kew, CAB/24/110/2. [online]

#### **Źródła wydane**

14. *Danziger Bürgerbuch. Bilder aus Leben und Wirken Danziger Männer und Frauen in Politik, Wirtschaft, Presse, Kunst, Wissenschaft, Volksbildung*, Hrsg. R. Franke, Danzig [1927].
15. *Staatshandbuch für die Freie Stadt Danzig*, Bd. I, *Die Verfassunggebende Versammlung*, Hrsg. R. Franke, O. Loening, Danzig 1920.
16. *Verhandlungen des Volkstags der Freien Stadt Danzig*, Band 1, *Stenographische Berichte. Von der 1. Sitzung am 6. Dezember 1920 bis zur 34. Sitzung am 19. April 1921*, Danzig 1921.
17. *Verhandlungen des Volkstags der Freien Stadt Danzig*, Band 3, *Stenographische Berichte. Von der 70. Sitzung am 6. September 1921 bis zur 102. Sitzung am 31. Dezember 1921*, Danzig 1921.
18. *Verhandlungen des Volkstags der Freien Stadt Danzig*, Band 4, *Stenographische Berichte. Von der 103. Sitzung am 25. Januar 1922 bis zur 157. Sitzung am 19. Mai 1922*, Danzig 1922.
19. *Die Verfassung der Freien Stadt Danzig. Textausgabe und Einleitung*, Hrsg. O. Loening, Danzig 1922.

#### **Źródła publicystyczne**

20. „Gazeta Gdańska” – roczniki: 1919-1922.

#### **Źródła normatywne**

21. „Gesetzblatt für die Freie Stadt Danzig”, 1922.

#### **Witryny internetowe**

22. Internetowa Encyklopedia Gdańska – Gedanopedia, [www.gedanopedia.pl](http://www.gedanopedia.pl)
23. Internetowy Polski Słownik Biograficzny, [www.ipsb.nina.gov.pl](http://www.ipsb.nina.gov.pl)

## **POLISH PARLIAMENTARIANS IN THE FREE CITY OF GDAŃSK IN THE FACE OF THE POLITICAL AND LEGAL ASPECTS OF SECURITY OF THE POLISH COMMUNITY IN GDAŃSK IN THE PERIOD 1919-1922**

### **Abstract**

The proposed article is a kind of introduction to a larger research program on the activities of Polish parliamentarians in interwar Gdańsk in defending the security of the local population of Polish origin. The article presents the genesis of representative institutions in the Free City of Gdańsk and the participation of Poles in



them. The author's main attention is focused on the analysis of the process of forming the Constitution of the Free City of Gdańsk. The activity of Poles in the works on the political model of Gdańsk was characterized. The Polish assumptions of the constitutional thought, which aimed at creating legal guarantees for the national security of the Polish community in Gdańsk, were presented. The rights of the Republic of Poland in the Free City of Gdańsk as reflected in the Constitution, were to become an additional guarantee of security for the Poles of Gdańsk. Polish deputies strove to consolidate the Polish character of Gdańsk. The article discusses the legislative efforts of the Polish deputies of Gdańsk made in the Constituent Assembly and in the People's Assembly – Volkstag to realize their own constitutional demands. The author makes a methodological attempt to use in historiographic narration the conceptual categories from the scientific discipline – security science. The issues of the Free City of Gdańsk attracted the attention of eminent scholars (Marek Andrzejewski, Grzegorz Berendt, Andrzej Drzycimski, Tadeusz Maciejewski, Piotr Mickiewicz, Stanisław Mikos, Andrzej Romanow, Stanisław Sierpowski, Wojciech Skóra, Henryk Stępiak, et al). However, no book devoted to Polish deputies in the Free City of Gdańsk has been published so far. A thematic monograph is being prepared by the author of this article.

#### **Key words**

constitution of the Free City of Gdańsk, cultural security, history of homeland security, history of Gdańsk, history of law, international security



#### **dr hab. Janusz Fałowski, profesor PWSZ w Nysie**

Historyk, politolog, religioznawca. Wychowanek Uniwersytetu Jagiellońskiego, Doktorat w Uniwersytecie Śląskim na Wydziale Nauk Społecznych. Habilitacja z dziedziny nauk o polityce w Uniwersytecie Jagiellońskim na Wydziale Studiów Międzynarodowych i Politycznych. Stypendysta Instytutu Herdera w Marburgu. Dyrektor Instytutu Bezpieczeństwa Wewnętrznego, a w latach 2019-2021 Dziekan Wydziału Nauk o Bezpieczeństwie PWSZ w Nysie.

Dorobek naukowy z zakresu bezpieczeństwa kulturowego, historii oraz politologii. Znanca kultur mniejszości etnicznych, językowych, narodowych i wyznaniowych w Europie. Zajmuje się studiami nad parlamentaryzmem w Polsce, Wielkiej Brytanii oraz w Austro-Węgrzech. Choć jest sądeckim góralcem, to jednak najlepiej czuje się nad Adriatykiem, Bałtykiem, Morzem Egejskim i Jońskim. Hobby to marynista.

## SYSTEMOWE UJĘCIE BEZPIECZEŃSTWA WEWNĘTRZNEGO – WYBRANE ZAGADNIENIA

### Streszczenie

Bezpieczeństwo wewnętrzne to kategoria pojęciowa powszechnie już definiowana i analizowana w literaturze. W ślad za tym wielu autorów używa pojęcia system bezpieczeństwa wewnętrznego. W tym artykule Autor postawił sobie za cel dokonanie interpretacji istoty tego pojęcia pod kątem analizy systemowej. Analiza zależności pomiędzy wieloma elementami wykonawczymi procesu zapewniania bezpieczeństwa wewnętrznego, które podlegają Prezesowi Rady Ministrów lub różnym ministrom kierującym działami administracji rządowej, umożliwiła Autorowi wykazanie, że elementy te (służby, formacje, inspekcje i straże) funkcjonują bezpośrednio lub pośrednio w wielu systemach specjalistycznych, kształtujących poszczególne płaszczyzny bezpieczeństwa wewnętrznego. Przy zastosowaniu rygorów gry systemowej Autor obalił tezę o zintegrowanym podejściu do struktury systemu bezpieczeństwa wewnętrznego. Autor wskazał jednocześnie, że tylko twórcze zarządzanie zadaniowe bezpieczeństwem wewnętrznym umożliwi modułową strukturę systemu bezpieczeństwa wewnętrznego, adekwatną do aktualnych potrzeb społecznych w dziedzinie przeciwdziałania określonym wyzwaniom, w tym zagrożeniom. Taki modułowy system bezpieczeństwa wewnętrznego pozwoli w pełni wykorzystać potencjał służb, inspekcji czy straży działających w ramach resortowych systemów działania.

### Słowa kluczowe

bezpieczeństwo wewnętrzne, system bezpieczeństwa wewnętrznego, zarządzanie zadaniowe bezpieczeństwem wewnętrznym

### Wstęp

Proces zapewniania bezpieczeństwa Polski jest wypadkową działań organów władzy wykonawczej na arenie stosunków międzynarodowych oraz tych dotyczących realizacji wewnętrznej funkcji funkcjonowania państwa. Przy czym warto podkreślić, że wraz z zakończeniem okresu zimnej wojny, zmieniło się samo pojmowanie bezpieczeństwa, a w ślad za tym zmianie uległ proces jego zapewniania. Czynnikiem militarny nie był już najważniejszym determinantem kształtowania bezpiecznego bytu narodu, coraz częściej zauważano wpływ czynników społecznych, gospodarczych czy ekologicznych. Potwierdzeniem tej tezy są słowa Janusza Stefanowicza,

który w połowie lat 90. XX wieku dowodził, że bezpieczeństwo „...w przeszłości rozumiane czysto militarnie, dziś rozszerzyło się na ważne aspekty niewojskowe – polityczne, ekonomiczne, ekologiczne itp.”<sup>1</sup>. Nic więc dziwnego, że coraz częściej zajmowano się bezpieczeństwem wewnętrznym państwa, rozumianym jako „...jeden z dwóch aspektów (typów) bezpieczeństwa państwa (narodowego), oznaczający stan rzeczy, zbiór różnego rodzaju okoliczności zachodzących we wszystkich dziedzinach aktywności wewnętrznej, charakteryzujący się stabilnością i harmonijnością jego rozwoju (funkcjonowania); to – innymi słowy – stan i proces zabezpieczenia wartości interesów państwa przed negatywnymi czynnikami wewnątrzpaństwowymi”.<sup>2</sup>

Na bezpieczeństwo wewnętrzne należy zatem patrzeć poprzez działania zabezpieczające przed zagrożeniami skierowanymi do wewnątrz państwa, co ma zapewnić jego stabilność i harmonijność rozwoju uzyskaną w efekcie realizacji przez organy władzy publicznej funkcji wewnętrznych.<sup>3</sup>

Oczywiście w państwach demokratycznych działalność organów władzy wykonawczej wychodzi naprzeciw potrzebom społecznym w dziedzinie zapewnienia poczucia bezpieczeństwa, tworząc swoistą społeczną usługę bezpieczeństwa. Tylko tak zrealizowany proces zapewni wszelkie egzystencjalne i behawioralne potrzeby społeczeństwa.<sup>4</sup> Owe potrzeby determinują określone funkcje, jakie państwo spełnia w procesie realizacji polityki bezpieczeństwa. Im więcej sfer aktywności społecznej, zwłaszcza w sferze wewnętrznej, zostanie uznanych za ważne dla społeczeństwa, tym więcej istotnych funkcji mają do odegrania organy władzy publicznej państwa.<sup>5</sup> Pamiętać przy tym należy, że nie ma w zasadzie obszaru aktywności społecznej,

<sup>1</sup> J. Stefanowicz, *Przedmowa*, [w:] J. Stańczyk, *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, ISP PAN, Warszawa 1996. Por. także: J. Stańczyk, *Wielowymiarowość bezpieczeństwa – zarys problematyki* [w:] *Bezpieczeństwo człowieka, a proces wsparcia społecznego*, praca zbiorowa pod red. naukową J. Dębowskiego, E. Jarmocha, A. W. Świdarskiego, wyd. Akademii Podlaskiej, Siedlce 2007.

<sup>2</sup> W. Kitler, *Podstawowe kategorie bezpieczeństwa narodowego* [w:] W. Kitler, A. Skrabacz, *Bezpieczeństwo ludności cywilnej. Pojęcie, organizacja i zadania w czasie pokoju, kryzysu i wojny*, Towarzystwo Wiedzy Obronnej, Warszawa 2010, s. 38.

<sup>3</sup> Szerzej: M. Cieślarczyk, *Teoretyczne i metodologiczne podstawy badania problemów bezpieczeństwa i obronności państwa*, Wydaw. Akademii Podlaskiej, Siedlce 2009, s. 29.

<sup>4</sup> Organy władzy publicznej, w procesie zapewnienia bezpieczeństwa, powinny nie tylko skupiać się na zapewnieniu nienaruszalności granic terytorialnych państwa, przetrwania narodu w tych granicach, ale przede wszystkim na zapewnieniu obywatelom swobody rozwoju we wszystkich dziedzinach działalności społecznej.

<sup>5</sup> Dobrym przykładem uwzględniania opinii społeczeństwa jest np. działalność Biura Komunikacji Społecznej Komendy Głównej Policji, które cyklicznie zleca Centrum Badań Opinii Społecznej przeprowadzanie okresowych badań, dotyczących zagrożenia przestępczością i poczucia bezpieczeństwa w kraju oraz w miejscu zamieszkania.

który nie byłby związany z bezpieczeństwem wewnętrznym – stąd wynika konieczność rozwijania strategicznego myślenia o procesie zapewniania bezpieczeństwa wewnętrznego,<sup>6</sup> a także twórczego podejścia do systemowego odwzorowania owego procesu.

Mając powyższe na uwadze, głównym celem niniejszego artykułu jest wyjaśnienie złożonych kwestii procesu zapewniania bezpieczeństwa wewnętrznego w ujęciu systemowego działania.

### System działania – ujęcie teoretyczne

Pojęcie „system”, bardzo często używane jest w kontekście terminologii pochodzącej z ogólnej teorii systemów, prakseologii (*nauki o sprawnym działaniu*), cybernetyki, ekonomii i innych nauk, które wykształciły własne definicyjne pojmowanie tego pojęcia. Tymczasem jego etymologia wskazuje, że wywodzi się ono z greckiego słowa *sýstēma*, które oznacza układ tak powiązanych elementów, że ich wzajemne relacje tworzą uporządkowaną logicznie całość, stanowiącą pewną strukturę.

Bardzo prostą definicję systemu przedstawia Piotr Sienkiewicz, dla którego system to „każdy złożony obiekt wyróżniony w badanej rzeczywistości, stanowiący całość tworzoną przez zbiór obiektów elementarnych (elementów) i powiązań (relacji) między nimi”.<sup>7</sup> Można to zapisać następującym wzorem:

$$S = \langle E, R \rangle,$$

gdzie:

S – system,

E = (E<sub>1</sub>, E<sub>2</sub>, ..... E<sub>n</sub>) – elementy,

R = (R<sub>1</sub>, R<sub>2</sub>, ..... R<sub>n</sub>) – relacje pomiędzy elementami i otoczeniem.

Przy czym poprawnie działający system jest czymś więcej niż zwykłym zbiorem elementów pracujących na rzecz tego samego celu. Oczywiście w każdym zbiorze jakieś powiązania i relacje występują,<sup>8</sup> ale tylko

---

<sup>6</sup> M. Z. Kulisz, *Od bezpieczeństwa do bezpieczeństwa wewnętrznego – tam i z powrotem. Dylematy badacza*, [w:] M. Z. Kulisz (red. nauk.), *Vademecum bezpieczeństwa wewnętrznego. W poszukiwaniu tożsamości determinantów bezpieczeństwa wewnętrznego*, Oficyna Wydawnicza PWSZ w Nysie, Nysa 2020, s. 34.

<sup>7</sup> P. Sienkiewicz, *Analiza systemowa, podstawy i zastosowania*, Bellona, Warszawa 1994, s. 16.

<sup>8</sup> W zbiorach elementów to oddziaływanie może mieć charakter całkowicie neutralny – wówczas każdy element pracuje poprawnie, zgodnie ze wskazanym celem, ale praca jednego elementu nie ma żadnego wpływu na funkcjonowanie innego elementu. Może jednak następować pozytywne oddziaływanie jednego elementu na funkcjonowanie innych albo wręcz odwrotnie – negatywnie wpływać na ich zachowania i wynik ich pracy.

w zbiorach zwanych „systemami” mamy ten istotny aspekt, jakimi są pozytywne relacje przyczynowo-skutkowe pomiędzy współpracującymi elementami. Te relacje muszą występować, bo taki jest sens i istota tworzenia systemów. Zatem słusznie zauważył Marian Ostwald, że system to „był przejawiający istnienie przez synergiczne współdziałanie swoich części”<sup>9</sup>

Podkreślić należy, że przez efekt synergicznego współdziałania ES należy rozumieć różnicę pomiędzy łącznym efektem działania zbioru elementów, pomiędzy którymi zachodzi współdziałanie  $ED_{zbe}$ , a sumą efektów jednostkowych, jakie mogłyby osiągnąć te elementy, działając samodzielnie  $ED_e$ . Wspólne działanie zbioru elementów daje większe, lepsze efekty dzięki temu, że elementy te uzupełniają się poprzez kooperację (współpracę) i synchronizację. Efekt ten można zapisać w postaci matematycznego wzoru:

$$ES = ED_{zbe} - \sum_{e=1}^n ED_e$$

Z efektem synergii będziemy mieli do czynienia, jeżeli  $ES > 0$ , a jeżeli  $ES < 0$ , to będziemy mieli do czynienia z tzw. efektem dyssynergii (tj. brakiem współpracy, kooperacji i synchronizacji działań).

Zatem odpowiednie, pozytywne relacje (związki przyczynowo-skutkowe pomiędzy elementami) sprawiają, że elementy działające jako całość, zapewniają sprawniejsze, szybsze i efektywniejsze osiągnięcia założonego celu. Takie pozytywne relacje określane mianem „synergicznego współdziałania” sprawiają, że wynik końcowy pracy systemu stanowi większą wartość, niż zwykła suma efektów pracy poszczególnych elementów w układzie, gdy jeden element drugiemu nie przeszkadza, ale i nie pomaga. Z drugiej strony brak zrozumienia dla istotnej roli relacji zachodzących pomiędzy elementami systemu może sprawić, że związki przyczynowo-skutkowe pomiędzy elementami systemu będą miały negatywny wydzźwięk, a wówczas wynik końcowy pracy systemu będzie mniejszy, niż zwykła suma efektów pracy poszczególnych elementów w układzie, gdy jeden element drugiemu nie przeszkadza i nie pomaga. Ten negatywny efekt „dyssynergicznej współpracy” negatywnie wpływa na kondycję każdego systemu i niemalże rozsadza go od wewnątrz.<sup>10</sup>

Pamiętać również należy, że każda zmiana w zachowaniu pojedynczego elementu wpływa na zachowanie innych elementów systemu, a w konsekwencji doprowadza to do zmiany funkcjonowania całego układu.

<sup>9</sup> M. Ostwald, *Inżynieria systemów. Materiały pomocnicze do wykładów*, Politechnika Poznańska, Poznań 2006, s. 4.

<sup>10</sup> Na co dzień taki efekt możemy zaobserwować w zespołach zadaniowych, gdy jeden z członków zespołu nie współpracuje z innymi i zasługuje wówczas na potoczne miano „czarnej owcy w stadzie”. Osoba taka psuje efekt pracy całego zespołu.

Taka cecha systemu określana jest mianem koherentności, czy też spójności systemu. Brak koherentności, a więc powiązań pomiędzy elementami, określany jest mianem niezależności. System nie może być w pełni wewnętrznie niezależny, bo wówczas przestałby być systemem, a zwykłym zbiorem niezależnych elementów.

Biorąc powyższe pod uwagę, przez system należy rozumieć „niepusty zbiór  $S = \langle E, R \rangle$ , w którym elementami (E) mogą być wyłącznie urządzenia techniczne (systemy techniczne), ludzie (organizacje określonej społeczności) lub kombinacje urządzeń i ludzi (systemy działania), przy czym spełnione muszą być warunki:

- elementy powiązane są ze sobą w określony sposób relacjami współzależności;
- układ elementów stanowi spójną całość realizującą wcześniej określone działania na zasobach wejściowych, w celu wytworzenia produktów wyjściowych;
- układ elementów posiada otoczenie systemowe, tzn., że system jest obiektem: sztucznym, dekomponowanym, dynamicznym i adaptacyjnym – celowo skonstruowanym, wytworzonym i inspirowanym przez człowieka do zrealizowania określonego zadania”.<sup>11</sup>

Powyższa definicja, dość rozbudowana w swojej warstwie opisowej, posiada znamiona uniwersalności dla wielu nauk i łatwo z niej przejść do właściwego zrozumienia istoty systemu bezpieczeństwa wewnętrznego.

### **System bezpieczeństwa wewnętrznego**

W naukach o bezpieczeństwie system oznaczać będzie układ elementów (podmiotów zarówno wewnątrzpaństwowych, jak i podmiotów stosunków międzynarodowych) powiązanych ze sobą pewnymi relacjami, przy czym elementy oddziałują na siebie wzajemnie w dążeniu do celu, jakim jest zapewnienie bezpieczeństwa narodowego.

Z kolei uporządkowany, celowo dobrany zbiór elementów gwarantujących zabezpieczenie społeczeństwa przed różnymi typami zagrożeń występujących wewnątrz państwa, a tym samym gwarantujący stabilność oraz harmonijność rozwoju społeczeństwa, możemy nazwać systemem bezpieczeństwa wewnętrznego. Bardzo istotnym aspektem jest identyfikacja elementów takowego systemu. Pamiętać bowiem należy, że chcąc uzyskać efekt synergii, elementy te muszą być powiązane są ze sobą w określony sposób pozytywnymi relacjami. Ponadto całość układu elementów (systemu)

---

<sup>11</sup> S. E. Dworecki, *Zarządzanie logistyczne*, Wydaw. Uczelniane Wyższej Szkoły Humanistycznej w Pułtusk, Pułtusk 1999, s. 144.

mu) posiada tzw. otoczenie systemowe, gdzie istotne jest wyjaśnienie interakcji z otoczeniem. Spojrzenie na taki układ wymaga zatem odpowiedniego podejścia systemowego (zastosowania metod analiz systemowych). Takie podejście charakteryzuje się „systematycznym sposobem analizowania złożonych problemów zmierzającym do zapewnienia osiągnięcia szerszych celów i bardziej efektywnie niż w przypadku, gdyby poszczególne części systemu analizowano w izolacji”.<sup>12</sup>

Trzeba mieć świadomość złożoności procesu zapewniania bezpieczeństwa wewnętrznego, a zatem zapewniania harmonijnego rozwoju społeczeństwa w płaszczyźnie: gospodarczej, społecznej, ekologicznej, kulturalnej czy zdrowotnej. Proces dekompozycji należy podzielić na trzy etapy wyłaniające elementy poszczególnych poziomów zarządzania wg kategorii instytucjonalnych:

- poziom strategiczny, gdzie następuje wypracowanie decyzji;
- poziom taktyczny – właściwy dla zbierania informacji o zmianach środowiska bezpieczeństwa<sup>13</sup> i koordynacji procesu realizacyjnego;
- poziom operacyjny – realizacyjny (wykonawczy).

Na poziomie strategicznym mamy dwa podmioty władzy wykonawczej: Prezydenta RP oraz Radę Ministrów. Nie umniejszając roli Prezydenta jako: najwyższego przedstawiciela RP, strażnika konstytucji oraz gwaranta ciągłości władzy państwowej, należy stwierdzić, że Konstytucja RP w art. 146 wyraźnie jednak wskazuje na Radę Ministrów – jako organ właściwy za zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa. Zatem Rada Ministrów jest organem państwa odpowiedzialnym za proces zarządzania bezpieczeństwem wewnętrznym, a swoje zadania wykonuje za pośrednictwem ministrów kierujących działami administracji rządowej oraz organów administracji rządowej podległych bezpośrednio Premierowi<sup>14</sup> lub poszczególnym ministrom.

---

<sup>12</sup> A. K. Koźmiński, *Analiza systemowa organizacji*, PWE, Warszawa 1976, s. 35.

<sup>13</sup> Środowisko bezpieczeństwa państwa tworzone jest przez zbiór uwarunkowań wewnętrznych oraz zachodzących w otoczeniu bliższym i dalszym państwa. W literaturze spotkać można cztery podstawowe stany środowiska organizacji: stabilne, spokojne, pulsujące (zakłócone) i turbulentne (wzburzone pole). Szerzej: H. I. Ansoff, *Zarządzanie strategiczne*, PWE, Warszawa 1995, s. 82-84.

<sup>14</sup> Zgodnie z zapisami art. 33a. ust 1. ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, Prezes Rady Ministrów sprawuje nadzór nad działalnością administracji rządowej nieobjętą zakresem działów administracji rządowej, wykonywaną m.in. przez: Główny Urząd Statystyczny, Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencję Wywiadu, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Urząd Regulacji Energetyki, Rządową Agencję Rezerw Strategicznych, czy Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej.

Na poziomie taktycznym istotną rolę spełnia Rządowe Centrum Bezpieczeństwa (RCB). Jednostka ta została utworzona na mocy zapisu art. 10 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym<sup>15</sup>, a jej funkcjonowanie reguluje rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 lipca 2008 r. w sprawie organizacji i trybu działania.<sup>16</sup> Centrum zapewnia obsługę Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów, Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego (RZZK) i ministra właściwego do spraw wewnętrznych w sprawach zarządzania kryzysowego oraz pełni funkcję krajowego centrum zarządzania kryzysowego. Do podstawowych zadań RCB należy m.in.:<sup>17</sup>

- monitorowanie potencjalnych zagrożeń i na tej podstawie opracowywanie syntetycznych materiałów analitycznych dla potrzeb Rady Ministrów oraz Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego;
- planowanie cywilne, w tym uzgadnianie planów zarządzania kryzysowego sporządzanych przez ministrów kierujących działami administracji rządowej i kierowników urzędów centralnych;
- przygotowanie uruchamiania, w przypadku zaistnienia zagrożeń, procedur związanych z zarządzaniem kryzysowym;
- zapewnienie koordynacji polityki informacyjnej organów administracji publicznej w czasie sytuacji kryzysowej;
- organizowanie, prowadzenie i koordynacja szkoleń i ćwiczeń z zakresu zarządzania kryzysowego oraz udział w ćwiczeniach krajowych i międzynarodowych;
- realizacja zadań stałego dyżuru w ramach gotowości obronnej państwa;
- współdziałanie z Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w zakresie zapobiegania, przeciwdziałania i usuwania skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym;
- realizacja zadań planistycznych i programowych z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej,
- współdziałanie z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej;
- współdziałanie z organizacjami międzynarodowymi, odpowiedzialnymi za zarządzanie kryzysowe i ochronę infrastruktury krytycznej.

Gdy mowa jest o monitorowaniu potencjalnych zagrożeń, to należy wspomnieć o jeszcze jednym podmiocie, który odpowiada za zbieranie informacji o szczególnym rodzaju zagrożeń, a mianowicie o zagrożeniach

---

<sup>15</sup> t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1856, z późn. zm.

<sup>16</sup> W dniu 5 lipca 2011 r. weszło w życie nowe rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 kwietnia 2011 r. w sprawie organizacji i trybu działania Rządowego Centrum Bezpieczeństwa (t.j. Dz. U. 2015 poz. 508).

<sup>17</sup> Art. 11 ust. 2 ustawy z dnia z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym.



terrorystycznych. Jednostką tą jest Centrum Antyterrorystyczne (CAT) usytuowane przy ABW. Jednostka ta została powołana 1 października 2008 r. na mocy zarządzenia Prezesa RM Nr 102 z 17 września 2008 r. w sprawie zmiany statutu ABW.<sup>18</sup> CAT odpowiada za bieżące i ciągle monitorowanie (24 godziny na dobę i 7 dni w tygodniu) zagrożeń terrorystycznych. Służbę w CAT pełnią (oprócz funkcjonariuszy ABW) oddelegowani żołnierze, funkcjonariusze i pracownicy m.in. Policji, Straży Granicznej, Służby Ochrony Państwa, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, czy Służby Celnej. Istotą systemu funkcjonowania CAT jest koordynacja procesu wymiany informacji między ww. uczestnikami systemu ochrony antyterrorystycznej, umożliwiającą wdrażanie wspólnych procedur reagowania w przypadku zaistnienia jednej z czterech kategorii zdefiniowanego zagrożenia:

- zdarzenia terrorystycznego zaistniałego poza granicami Polski mającego wpływ na bezpieczeństwo RP i jej obywateli;
- zdarzenia terrorystycznego zaistniałego na terenie kraju mającego wpływ na bezpieczeństwo RP i jej obywateli;
- uzyskania informacji o potencjalnych zagrożeniach mogących wystąpić na terenie Polski i poza granicami RP;
- uzyskania informacji dotyczących prania pieniędzy lub transferów środków finansowych mogących świadczyć o finansowaniu działalności terrorystycznej.

CAT aktywnie współpracuje z RCB, które przygotowuje procedury pomocy ludności na wypadek zaistnienia ataku terrorystycznego.

W systemie bezpieczeństwa wewnętrznego najbardziej rozbudowany musi być oczywiście poziom operacyjny – wykonawczy. Zaznaczyć tu należy, że zgodnie z art. 37 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej<sup>19</sup>, minister kierujący danym działem wykonuje określone w odrębnych przepisach zadania, dotyczące nie tylko obronności, ale również te dotyczące ochrony bezpieczeństwa państwa. Zapis ten jest dość nieprecyzyjny. O ile nie budzi zastrzeżeń realizacja zadań z dziedziny obronności, o tyle różnie interpretowane są zadania związane z „ochroną bezpieczeństwa państwa”. Tymczasem zadania te powinny determinować wszelkie działania organów administracji rządowej ukierunkowane na przeciwdziałanie zagrożeniom bezpieczeństwa obywateli właśnie w wymiarze wewnętrznym. Tak też należy odczytywać rolę każdego ministra w systemie zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego. Przy czym poszczególni ministrowie

<sup>18</sup> M. P. z 2008 r. nr 69, poz. 622.

<sup>19</sup> Dz. U. 1997 nr 141 poz. 943 z późn. zm.

powinni koordynować planowanie i realizację zadań związanych z zapewnieniem tegoż bezpieczeństwa, w kierowanych przez siebie działach administracji rządowej oraz w podległych i nadzorowanych jednostkach organizacyjnych. Zatem skupiając się tylko na zapisach ww. ustawy o działach, można wymienić następujące elementy wykonawcze procesu zapewniania bezpieczeństwa wewnętrznego:

- Policja, Straż Graniczna, Państwowa Straż Pożarna, Obrona Cywilna Kraju, Urząd do spraw Cudzoziemców, Krajowe Centrum Informacji Kryminalnej oraz Służba Ochrony Państwa – jednostki, nad którymi nadzór sprawuje minister właściwy do spraw wewnętrznych;
- Centralny Zarząd Służby Więziennej – jednostka podległa ministrowi właściwemu do spraw sprawiedliwości;
- Krajowa Administracja Skarbowa, której szef podlega ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych;
- Urząd Dozoru Technicznego, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości oraz Polska Agencja Kosmiczna – jako jednostki podległe ministrowi właściwemu do spraw gospodarki;
- Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego oraz Główny Geodeta Kraju – organy będące w nadzorze ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa
- Morska Służba Poszukiwania i Ratownictwa w Gdyni (SAR), nad którą nadzór sprawuje minister właściwy do spraw gospodarki morskiej;
- Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej pełniący funkcję Państwowej Służby Hydrologiczno-Meteorologicznej – nadzór sprawuje minister właściwy do spraw gospodarki wodnej;
- Wyższy Urząd Górniczy – nadzór nad Prezesem WUG sprawuje minister właściwy do spraw gospodarki złożami kopaliny;
- Urząd Komunikacji Elektronicznej – nadzór nad Prezesem UKE sprawuje minister właściwy do spraw informatyzacji;
- Państwowa Agencja Atomistyki, Inspektorat Ochrony Środowiska, Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy, Instytut Ekologii Terenów Uprzemysłowionych, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej – nadzór na tych jednostkach sprawuje minister właściwy do spraw klimatu;
- Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska, która podlega ministrowi właściwemu do spraw środowiska. Ponadto minister ten sprawuje nadzór nad Państwowym Gospodarstwem Leśnym „Lasy Państwowe”, działalnością Biura Nasiennictwa Leśnego w Warszawie oraz Instytutem Badawczym Leśnictwa i Państwowym Instytutem Geologicznym –

- Państwowym Instytutem Badawczym, który pełni funkcję Państwowej Służby Geologicznej i Państwowej Służby Hydrogeologicznej;
- Naczelna Dyrekcja Archiwów Państwowych – nad którą nadzór sprawuje minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego;
  - Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Inspekcja Weterynaryjna oraz Centralny Ośrodek Badania Odmian Roślin Uprawnych – jednostki podlegające ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa;
  - Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, która podlega ministrowi właściwemu do spraw rozwoju wsi. Minister ten nadzoruje także działalność Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa;
  - Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych – jednostka podległa ministrowi właściwemu do spraw rynków rolnych;
  - Urząd Lotnictwa Cywilnego, Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad oraz Główny Inspektorat Transportu Drogowego – jednostki, nad którymi nadzór sprawuje minister właściwy do spraw transportu – temu samemu ministrowi podlega Polska Agencja Żeglugi Powietrznej;
  - Zakład Ubezpieczeń Społecznych – jednostka, nad którą nadzór sprawuje minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego;
  - Główny Inspektor Farmaceutyczny oraz Główny Inspektorat Sanitarny, Urząd Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych – nadzór nad tymi jednostkami sprawuje minister właściwy do spraw zdrowia. Ministrowi temu podlega też Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych.

Analizując znaczenie powyższych podmiotów, nie wolno zapominać, że na poziomie wykonawczym istotną rolę odgrywają również jednostki bezpośrednio podległe Prezesowi Rady Ministrów, w tym m.in.:

- Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego,
- Agencja Wywiadu,
- Centralne Biuro Antykorupcyjne,
- Urząd Regulacji Energetyki,
- Rządowa Agencja Rezerw Strategicznych.

Warto też wspomnieć o jednostkach Sił Zbrojnych podległych bezpośrednio Ministrowi Obrony Narodowej. Oczywiście zgodnie z zapisem art. 26 Konstytucji Siły Zbrojne RP służą ochronie niepodległości państwa oraz niepodzielności jego terytorium oraz zapewnieniu bezpieczeństwa i nienaruszalności jego granic. Jest to bezwzględne zadanie konstytucyjne. Tym niemniej warto podkreślić, że siły zbrojne mogą także brać udział „w zwalczaniu klęsk żywiołowych i likwidacji ich skutków, działaniach antyterrorystycznych”.

stycznych i z zakresu ochrony mienia, akcjach poszukiwawczych oraz ratowania lub ochrony zdrowia i życia ludzkiego, oczyszczaniu terenów z materiałów wybuchowych i niebezpiecznych pochodzenia wojskowego oraz ich unieszkodliwianiu, a także w realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego.<sup>20</sup> Jest to zadanie ważne, a funkcja wsparcia sił zbrojnych dla innych podmiotów uczestniczących w procesie zapewniania bezpieczeństwa wewnętrznego jest czasem bardzo znacząca. Każdorazowo na wniosek wojewody Minister Obrony Narodowej wydaje decyzję, na podstawie której Siły Zbrojne RP w ramach sił i środków ujętych w Planie Zarządzania Kryzysowego resortu obrony narodowej uruchamiają specjalne Wojskowe Zgrupowanie Zadaniowe, by wspomóc posiadanym sprzętem transportowym i inżynieryjnym terenowe organy administracji samorządowej w budowaniu tymczasowych umocnień przeciwpowodziowych, likwidowaniu skutków nawałnic, czy procesie ewakuacji ludności z zagrożonych terenów. Podkreślić jednak należy, że takie zgrupowania zadaniowe powinny być wcześniej uzgadniane w ramach wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego.<sup>21</sup>

Czasami jednak pomoc realizowana jest doraźnie i komercyjnie. Dobrym przykładem takiej pomocy na zasadzie umowy cywilno-prawnej może być budowa mostu pontonowego na Wiśle pod koniec 2020 r. W przypadku awarii linii przesyłowej oczyszczalni ścieków z lewobrzeżnej Warszawy do oczyszczalni „Czajka” ścieki zrzucane były prosto do Wisły. Na prośbę miasta stołecznego Warszawy jednostki inżynieryjne Wojska Polskiego zbudowały przeprawę, co umożliwiło budowę dwóch nitek rurociągu tymczasowego doprowadzającego ścieki do oczyszczalni „Czajka”, co uratowało ekosystem rzeki. Wojsko zdemontowało most pontonowy na Wiśle w styczniu 2021 r., a Miejskie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji w Warszawie za budowę, utrzymanie i demontaż mostu pontonowego na Wiśle zapłaciło wojsku ponad 355 tysięcy złotych.<sup>22</sup>

Podkreślić należy, że wszystkie te ww. jednostki podległe Prezesowi Rady Ministrów lub różnym ministrom kierującym działami administracji rządowej, funkcjonują bezpośrednio lub pośrednio w wielu systemach spe-

---

<sup>20</sup> Art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 372, 1728).

<sup>21</sup> Zgodnie z zapisami art. 25 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, na wniosek właściwego wojewody do Ministra Obrony Narodowej, wojsko może zostać użyte do wsparcia ludności cywilnej w sytuacjach kryzysowych, w tym m.in. do usuwania skutków klęsk żywiołowych. W realizacji takowych mogą uczestniczyć oddziały Sił Zbrojnych, stosownie do ich przygotowania specjalistycznego, zgodnie z uzgodnieniami dokonanyymi w wojewódzkim planem zarządzania kryzysowego.

<sup>22</sup> <https://tvn24.pl/tvnwarszawa/najnowsze/warszawa-most-pontonowy-na-wisle-ile-kosztowal-4942933>, dostęp: 30.09.2021.

cialistycznych, kształtujących poszczególne płaszczyzny bezpieczeństwa wewnętrznego. Wymienić tu można chociażby:

- System Bezpieczeństwa Publicznego;
- System Obrony Cywilnej i Ochrony Ludności;
- System Zarządzania Kryzysowego;
- Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy;
- System Państwowego Monitoringu Środowiska;
- System Państwowej Służby Hydrologiczno-Meteorologicznej;
- System Bezpieczeństwa Społecznego;
- System Państwowego Ratownictwa Medycznego;
- System Powiadamiania Ratunkowego;
- System Ochrony Informacji Niejawnych;
- Krajowy System Wykrywania Skażeń i Alarmowania;
- Krajowy System Cyberbezpieczeństwa, w tym System Reagowania na Incydenty Komputerowe w Cyberprzestrzeni;
- Zintegrowany System Zarządzania Granicą;
- System Krajowych Rezerw Strategicznych;
- Krajowy Systemu Elektroenergetyczny oraz inne.

Systemy te możemy rozpatrywać jako elementy systemu bezpieczeństwa wewnętrznego (podsystemy). Jednakże mnogość tych różnych podsystemów działania<sup>23</sup> sprawia, że złączenie ich w jeden zintegrowany system bezpieczeństwa wewnętrznego staje się wręcz niemożliwe.

Definicję bezpieczeństwa wewnętrznego określiliśmy już wcześniej. Proces zapewnienia owego bezpieczeństwa wymaga istnienia wszystkich ww. elementów wykonawczych. Lecz czy można nazwać te elementy systemem bezpieczeństwa wewnętrznego? Elementy te bardzo często ze sobą współpracują, ale czy tworzą jednolity system działania oparty na synergicznej współpracy? Po wnikliwej analizie procesu zapewniania bezpieczeństwa wewnętrznego dochodzę do wniosku, że pozytywna odpowiedź na tak postawione pytanie, wcale nie jest taka oczywista. Weźmy bowiem pod uwagę, że zastosowanie podejścia systemowego do bezpieczeństwa wewnętrznego wymaga spełnienia pewnych kryteriów merytorycznych, określanych mianem „rygorów gry systemowej”, do których zaliczamy:<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP z 2014 r. wymieniała ponad 60 różnych systemów i podsystemów działania w dziedzinie bezpieczeństwa, a Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP z 2020 r. odwołuje się do prawie 40 takich podsystemów.

<sup>24</sup> M. Mazur, *Pojęcie systemu i rygory jego stosowania*, Materiały Szkoły Podstaw Inżynierii Systemów nr 2, Komitet Budowy Maszyn PAN, Orzysz 1976, s. 8-10. Szerzej: M. Z. Kulisz, *Zarządzanie strategiczne bezpieczeństwem Rzeczypospolitej Polskiej*, Wyd. Akademii Obrony Narodowej, dodatek do Zeszytów Naukowych, Warszawa 2011, s. 116-119.

- ścisłość – złożony element czy podsystem powinien być precyzyjnie określony (zidentyfikowany), aby było wiadomo, co do niego należy, a co nie należy. Zarówno określenie systemu, jak i identyfikacja jego podsystemów powinno być dokładne – może być w miarę ogólne, ale nie może być ogólnikowe, aby nie dopuścić do pomijania istotnych elementów, informacji lub relacji występujących wewnątrz systemu;
- niezmienność – określenie systemu (jego cech i właściwości) oraz wyszczególnienie elementów systemu (podsystemów) powinno być stałe tzn. niezmiennie w całym procesie analitycznym prowadzonym w określonym okresie. Rygor ten nie oznacza całkowitej niezmienności struktury systemu. W praktyce zmiany zachodzą, adekwatnie do potrzeb realizowanych zadań – wręcz często są nieuniknione. Niezmienność dotyczy określenia struktury systemu w danym okresie badań. Zatem chodzi o to, aby jakiś podsystem (element) traktowany jako należący do tego systemu (podsystemu), w kolejnym etapie analizy realizowanego zadania również był traktowany jako rodzimy element danego systemu (podsystemu);
- zupełność – podział systemu na elementy składowe (podsystemy) powinien być zupełny, tzn., że musi wiarygodnie odwzorowywać rzeczywisty obraz systemu w danym momencie. Inaczej mówiąc, analizowany system nie może zawierać jakichkolwiek elementów, które nie przynależą do żadnego z jego podsystemów;
- rozłączność – podział systemu na podsystemy (elementy) powinien być rozłączny, tzn., że poszczególny podsystem nie może zawierać elementów składowych należących również do innego podsystemu. Oznacza to, że przynależność danego elementu do jakiegoś podsystemu jednoznacznie określa, że na pewno nie należy on do żadnego innego podsystemu;
- funkcjonalność – system (podsystem) powinien być wyodrębniony i identyfikowany ze względu na spełniane funkcje, a nie ze względu na oddzielność przestrzenną. Zatem np. pracującego zespołu ludzi nie można dzielić na podsystemy związane z różnymi czynnościami wykonywanymi przez poszczególnych członków zespołu, a jedynie na podsystem kierowniczy (kierownik zespołu) i podsystem wykonawczy (pracownicy realizujący polecenia kierownika).

Biorąc powyższe pod uwagę, trzeba jasno powiedzieć, że ww. siły i służby podległe Prezesowi Rady Ministrów lub różnym ministrom kierującym działami administracji rządowej traktowane są jako podmioty działania w składzie wielu różnych podsystemów wykonawczych, a to narusza ww. rygory gry systemowej. Podsystem działania np. Policji, Państwowej Straży

Pożarnej, Ratownictwa Medycznego czy Państwowego Monitoringu Środowiska, można i trzeba rozpatrywać odrębnie, ale nie można określać ich mianem zintegrowanego systemu bezpieczeństwa wewnętrznego. Pamiętajmy, że efektem działania tegoż systemu powinien być stan wolny od zagrożeń wewnątrz państwa, tym samym gwarantujący stabilność i harmonijność rozwoju społeczeństwa. Ten stan próbujemy osiągnąć w codziennym procesie działania wielu wymienionych wyżej szczegółowych służb zorganizowanych w ramach resortowych systemów działania, jak np. Policja w systemie bezpieczeństwa publicznego, czy PSP w ramach Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego. Tu zaznaczyć należy, że współpraca pomiędzy podmiotami uczestniczącymi w tak rozumianym procesie zapewniania bezpieczeństwa wewnętrznego nabiera szczególnego znaczenia w sytuacji pojawienia się niespodziewanych wieloaspektowych zagrożeń, dynamicznego ich narastania, a zwłaszcza, gdy czas staje się głównym determinantem podejmowanych działań przez organy administracji publicznej.

Rozwiązaniem w tym zakresie jest budowa modułowa systemu wykonawczego. Powinien on być na tyle elastyczny, by w każdej chwili (w zależności od potrzeb) można było dołączyć do niego inne elementy, będące na co dzień w dyspozycji poszczególnych kierowników resortów – co umożliwi wybranie najbardziej adekwatnego wariantu działania, w zależności od wielu uwarunkowań realizacyjnych (wyzwań). Założyć należy bowiem, że proces zarządzania bezpieczeństwem wewnętrznym wymaga skupienia się na zadaniach, a nie na samej strukturze systemu wykonawczego. Takie zarządzanie zadaniowe realizowane przez podsystem kierowania pozwala uelastyczyć strukturę wykonawczą, a dzięki temu możliwe jest dołączanie kolejnych elementów wykonawczych w zależności od potrzeb, ale z pełnym zachowaniem rygorów gry systemowej, które gwarantują osiągnięcie efektu synergicznej współpracy. Tu istotną rolę będzie odgrywał podsystem koordynacji wydanych decyzji, bowiem ten podsystem będzie zbierał również informacje o zakłóceniach, problemach czy zagrożeniach procesu realizacyjnego. Wymaga to od decydentów kreatywnego zarządzania poprzez zadania, ale z drugiej strony daje wymierne korzyści dla bezpieczeństwa społeczeństwa w wymiarze wewnętrznym funkcjonowania państwa. Na przykład podsystem wykonawczy w dobie pandemii wirusa Covid-19 może być rozbudowywany o siły i środki przeciwdziałające zagrożeniom epidemiologicznym, korupcji czy patologii społecznej, co umożliwi spójny układ działających elementów na rzecz zapewnienia egzystencjalnych i behawioralnych warunków rozwoju (bytu) społeczeństwa we wszystkich dziedzinach życia.

## Zakończenie

Z punktu widzenia realizacji kompleksowej usługi zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego szczególne znaczenie ma zatem właściwe zarządzanie procesem przeciwdziałania negatywnym tendencjom w dziedzinie stabilności bytu narodu oraz swobody rozwoju we wszystkich dziedzinach działalności społecznej. Marek Lisiecki podkreśla wręcz, że w procesie zapewniania bezpieczeństwa „bardzo istotny jest aspekt właściwej retrospektywnej i prospektywnej identyfikacji i hierarchizacji zagrożeń, formułowania właściwych strategii, konstruowania pod nie odpowiednich rozwiązań organizacyjnych oraz odpowiedniego zarządzania”.<sup>25</sup> Samo zarządzanie procesem zwalczania pojawiających się zagrożeń jest złożony i trudny. Ponadto warto także pamiętać, że proces zapewniania bezpieczeństwa wewnętrznego powinien być również ukierunkowany na wykorzystywanie pojawiających się szans w środowisku bezpieczeństwa. Jest to zatem *de facto* proces określania priorytetów działań przez organy władzy publicznej podejmowanych w przypadku zaistnienia wieloaspektowych wyzwań (szans i zagrożeń) bezpieczeństwa wewnętrznego państwa. Nic więc dziwnego, że organy władzy publicznej w procesie zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego wykorzystują różne służby, inspekcje czy straże do organizacji szczegółowych, wyspecjalizowanych systemów działania. To ułatwia nie tylko zwalczanie wybranych zagrożeń, ale również wykorzystywanie szans płynących ze współpracy z innymi podmiotami (systemami). Mówienie jednak o zintegrowanym systemie bezpieczeństwa wewnętrznego jest nadużyciem, bowiem nie pozwalają na to rygory gry systemowej.

Rozwiązaniem w tym zakresie jest wdrożenie kreatywnego zarządzania poprzez zadania i odejścia od resortowych systemów działania. Oczywiście takie zarządzanie bezpieczeństwem wymusi modułową strukturę systemu bezpieczeństwa wewnętrznego, adekwatnie do aktualnych potrzeb przeciwdziałania określonym wyzwaniom, w tym zagrożeniom. Taki modułowy system bezpieczeństwa wewnętrznego może najlepiej sprostać współczesnym wyzwaniom, a z drugiej strony najpełniej pozwoli wykorzystać potencjał pozostający na co dzień w dyspozycji poszczególnych ministrów lub kierowników jednostek organizacyjnych, działających w ramach własnych resortowych systemów działania. Możliwe to jednak będzie tylko w sytuacji, gdy organy władzy publicznej przestaną patrzeć na bezpieczeństwo jako stan wolny od zagrożeń, gdy zrozumieją, jak złożony i trudny jest to proces we współczesnym środowisku bezpieczeństwa.

---

<sup>25</sup> M. Lisiecki, *Jakość w zarządzaniu bezpieczeństwem obywateli*, Wydaw. KUL, Lublin 2009, s. 9.



## Bibliografia

1. Ansoff H. I., *Zarządzanie strategiczne*, PWE, Warszawa 1995.
2. Cieślarczyk M., *Teoretyczne i metodologiczne podstawy badania problemów bezpieczeństwa i obronności państwa*, Wydaw. Akademii Podlaskiej, Siedlce 2009.
3. Dworecki S. E., *Zarządzanie logistyczne*, Wydaw. Uczelniane Wyższej Szkoły Humanistycznej w Pułtusk, Pułtusk 1999.
4. Kitler W., *Podstawowe kategorie bezpieczeństwa narodowego* [w:] W. Kitler, A. Skrabacz, *Bezpieczeństwo ludności cywilnej. Pojęcie organizacja i zadania w czasie pokoju, kryzysu i wojny*, Towarzystwo Wiedzy Obronnej, Warszawa 2010.
5. Koźmiński A. K., *Analiza systemowa organizacji*, PWE, Warszawa 1976.
6. Kulisz M. Z., *Zarządzanie strategiczne bezpieczeństwem Rzeczypospolitej Polskiej*, Wyd. Akademia Obrony Narodowej, dodatek do Zeszytów Naukowych, Warszawa 2011.
7. Kulisz M. Z., *Od bezpieczeństwa do bezpieczeństwa wewnętrznego – tam i z powrotem. Dylematy badacza*, [w:] M. Z. Kulisz (red. nauk.), *Vademecum bezpieczeństwa wewnętrznego. W poszukiwaniu tożsamości determinantów bezpieczeństwa wewnętrznego*, Oficyna Wydawnicza PWSZ w Nysie, Nysa 2020.
8. Lisiecki M., *Jakość w zarządzaniu bezpieczeństwem obywateli*, Wydaw. KUL, Lublin 2009.
9. Mazur M., *Pojęcie systemu i rygory jego stosowania*, Materiały Szkoły Podstaw Inżynierii Systemów nr 2, Komitet Budowy Maszyn PAN, Orzysz 1976.
10. Ostwald M., *Inżynieria systemów. Materiały pomocnicze do wykładów*, Politechnika Poznańska, Poznań 2006.
11. Sienkiewicz P., *Analiza systemowa, podstawy i zastosowania*, Bellona, Warszawa 1994.
12. Stańczyk J., *Wielowymiarowość bezpieczeństwa – zarys problematyki* [w:] *Bezpieczeństwo człowieka a proces wsparcia społecznego*, praca zbiorowa pod red. naukową J. Dębowskiego, E. Jarmocha, A. W. Świdorskiego, wyd. Akademii Podlaskiej, Siedlce 2007.
13. Stefanowicz J., *Przedmowa*, [w:] J. Stańczyk, *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, ISP PAN, Warszawa 1996.
14. Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2014 r.
15. Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2020 r.
16. Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 372, 1728).
17. Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. 1997 nr 141 poz. 943 z późn. zm.).

18. Ustawa z dnia z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1856 z późn. zm.).
19. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 kwietnia 2011 r. w sprawie organizacji i trybu działania Rządowego Centrum Bezpieczeństwa (t.j. Dz. U. 2015 poz. 508).
20. Zarządzenie Prezesa RM Nr 102 z 17 września 2008 r. w sprawie zmiany statutu ABW (M. P. z 2008 r. nr 69, poz. 622).

#### **Źródła internetowe**

21. <https://tvn24.pl/tvnwarszawa/najnowsze/warszawa-most-pontonowy-na-wisle-ile-kosztowal-4942933> (data dostępu: 30.09.2021 r.)

## **SYSTEM APPROACH OF INTERNAL SECURITY – SELECTED ISSUES**

### **Abstract**

Internal security as a conceptual category is commonly defined and analysed in the literature. In line with this trend, many authors use the concept of an internal security system. The author, in this article, set himself the goal of interpreting the essence of this concept in terms of system analysis. The author analysed the relationship between these many elements, which allowed him to show that these elements (services, formations, inspections and guards) function directly or indirectly in many specialized systems. These systems shape individual levels of internal security. The author, using the rigors of a system game, refuted the thesis about an integrated approach to the structure of the internal security system. He also pointed out that only creative task management of internal security will enable a modular structure of the internal security system adequately to the current social needs in the field of counteracting specific challenges, including threats. Such a modular system of internal security will allow to fully use the potential of services, inspections and guards operating within departmental operating systems.

### **Key words**

internal security, internal security system, task management of internal security



**dr hab. inż. Marek Zbigniew Kulisz, profesor PWSZ w Nysie**

W 1985 r. ukończył Wojskową Akademię Techniczną. W 1996 r. obronił rozprawę doktorską w Akademii Obrony Narodowej. W latach 1997-2012 łączył pracę w centralnych organach administracji rządowej z pracą naukowo-dydaktyczną na kilku uczelniach wyższych. W 2012 r. uzyskał w Akademii Obrony Narodowej tytuł dr hab. nauk o bezpieczeństwie. Od 1 października 2014 r. pracownik Instytutu Bezpieczeństwa Wewnętrznego PWSZ w Nysie, a obecnie Dziekan Wydziału Nauk o Bezpieczeństwie. Specjalizuje się w problematyce zarządzania bezpieczeństwem państwa. Jest autorem kilku monografii oraz wielu artykułów z zakresu szeroko rozumianego bezpieczeństwa państwa, zarówno w układzie przedmiotowym jak i podmiotowym.

## STAN BEZPIECZEŃSTWA JEDNOSTEK ORGANIZACYJNYCH SŁUŻBY WIĘZIENNEJ W POLSCE

### Streszczenie

Obowiązujące w Polsce prawo zapewnia bezpieczeństwo wszystkim obywatelom, również tym, którzy przebywają na terenie jednostek penitencjarnych. Na terenie zakładów karnych i aresztów śledczych w Polsce dochodzi do zdarzeń związanych z szeroko pojętym bezpieczeństwem. Ich analiza dokonana w latach 2019-2020 wykazała ich skalę<sup>1</sup> oraz wskazała na metody ich neutralizacji lub ewentualnych skutków po ich wystąpieniu. W kwestii zdarzeń mogących wystąpić w przyszłości ważnym jest, aby Służba Więzienna nie tylko dokonała zakupu nowych elementów technicznych, wykorzystywanych w bieżącej służbie (urządzenia do wykrywania metalu i ceramiki), ale także podjęła szeroko pojęte zmiany legislacyjne, obejmujące m.in. współpracę z Policją w kwestii rekrutacji do służby nowych funkcjonariuszy.

### Słowa kluczowe

bezpieczeństwo wewnętrzne, Służba Więzienna, przeciwdziałanie zagrożeniom, poziom bezpieczeństwa

### Wstęp

Polska jest krajem, który zgodnie z obowiązującym najwyższym aktem prawnym – Konstytucją – zapewnia bezpieczeństwo obywateli<sup>2</sup>. Ochrona obywatela odbywa się na dwóch płaszczyznach. Po pierwsze, mamy do czynienia z działaniami sądów, które na mocy obowiązujących przepisów prawa mogą skazać jednostkę (osobę) nieprzestrzegającą ustalonych norm na karę pozbawienia wolności – nawet dożywotnio<sup>3</sup>. Po drugie istotnym jest, iż osoba trafiająca celem odbycia kary pozbawienia wolności do jednostki organizacyjnej, jaką są zakłady karne i areszty śledcze<sup>4</sup>, ma za-

<sup>1</sup> Ujawnienia przedmiotów niedozwolonych w latach 2019 i 2020 wynosiły odpowiednio 1 451 i 1 022. A. Pniewska, A. Zientarska, M. Milewska, *Roczna informacja statystyczna za rok 2020*, Warszawa 2021, s. 39.

<sup>2</sup> Art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 2009 r. nr 114 poz. 946).

<sup>3</sup> Art. 32 pkt 5 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks Karny Wykonawczy (Dz. U. z 2020 r. poz. 1444, 1517 z późn. zm.).

<sup>4</sup> Art. 8 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 1064, 1728).

gwarantowane ustawowe bezpieczeństwo. W Kodeksie Karnym Wykonawczym znajduje się znamieny zapis mówiący, iż „w zakładzie karnym utrzymuje się dyscyplinę i porządek w celu zapewnienia bezpieczeństwa”<sup>5</sup>, ale też odbywa się tam „prowadzenie oddziaływań penitencjarnych i resocjalizacyjnych”<sup>6</sup>, realizacja zadań związanych z przeciwdziałaniem narkomanii<sup>7</sup>, zakładając „humanitarne traktowanie osób pozbawionych wolności”<sup>8</sup>. Szereg działań podejmowanych przez ustawodawcę, a obejmujących szeroko pojęte bezpieczeństwo, dotyczy również samych osadzonych, ponieważ na każdego z nich zostały nałożone obowiązki, a jednym z nich jest obowiązek poprawnego zachowania się<sup>9</sup> oraz zawiadomienia przełożonego o chorobie własnej, jak również o zauważonych objawach chorobowych u innego skazanego<sup>10</sup>. Ważne z uwagi na bezpieczeństwo pozostają kolejne dwa elementy, jakimi są funkcjonariusze oraz sama jednostka organizacyjna, w której pełnią oni służbę. Mianowicie, funkcjonariusze dysponują szerokimi uprawnieniami zarówno w kwestii prewencyjnej, jakim jest między innymi dokonywanie kontroli osadzonych, miejsc ich zakwaterowania, jak również stosowanie środków przymusu bezpośredniego. Podkreślenia wymaga, iż działania funkcjonariuszy przytoczone wyżej obejmują nie tylko osadzonych, ale również inne osoby wchodzące na teren jednostki organizacyjnej, gdyż mogą dokonywać kontroli tych osób przy wejściu na teren jednostki, dokonywać kontroli pojazdów oraz ich legitymować. Jednostka organizacyjna, choć chroniona i zabezpieczona wysokim murem (z materiału pełnego, jego wysokość jego może wynosić nawet 6 metrów<sup>11</sup>, a w oknach występuje okratowanie<sup>12</sup>), nie jest pozbawiona zagrożeń.

---

<sup>5</sup> Art. 73 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks Karny Wykonawczy (Dz. U. z 2021 r. poz. 53, 472, 1236).

<sup>6</sup> Tamże, art. 2 pkt 2 ppkt 1.

<sup>7</sup> „Zadania w zakresie przeciwdziałania narkomanii są realizowane w zakresie określonym w ustawie, także przez [...] jednostki organizacyjne Służby Więziennej”. Art. 5 pkt 2 ppkt 6 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. ustawy o przeciwdziałania narkomanii (Dz. U. z 2020 r. poz. 2050).

<sup>8</sup> Art. 2 pkt 2 ppkt 4 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks Karny Wykonawczy (Dz. U. z 2020 r. poz. 1444, 1517 z późn. zm.).

<sup>9</sup> Art. 116 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks Karny Wykonawczy (Dz. U. z 2021 r. poz. 53, 472, 1236).

<sup>10</sup> Tamże, art. 116 § 1 pkt 2a.

<sup>11</sup> § 2 pkt 6,1 wytycznych nr 2/2013 z dnia 4 czerwca 2013 r. Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie wymagań dla zabezpieczeń techniczno-ochronnych w jednostkach organizacyjnych Służby Więziennej.

<sup>12</sup> § 5 pkt 1 wytycznych nr 3/2011 z dnia 4 października 2011 r. Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie wymagań technicznych i ochronnych dla pawilonów zakwaterowania osadzonych.

Celem artykułu jest przedstawienie zagrożeń, jakie wystąpiły w polskich jednostkach penitencjarnych w latach 2019-2020, jak również sposobów ich neutralizacji oraz minimalizacji skutków ich wystąpienia. Ponadto, podjęto się próby wskazania nowych rodzajów zagrożeń, mogących wystąpić w przyszłości w jednostkach organizacyjnych Służby Więziennej (SW) oraz zaproponowania sposobów ich neutralizacji.

Problem badawczy został sformułowany w postaci następującego pytania: Jakie są nowe, możliwe do wystąpienia, zagrożenia w Służbie Więziennej, a także jakie są ich sposoby neutralizacji oraz zminimalizowania skutków wystąpienia? Do tak sformułowanego problemu badawczego przyjęto hipotezę: Zminimalizowanie wystąpienia nowych zdarzeń w Służbie Więziennej wymaga aktualizacji aktów prawnych, zmian procedur działania w jednostkach organizacyjnych SW i zakupu nowego wyposażenia.

Stosownie do podjętej problematyki badawczej przyjęte zostały takie metody badawcze, jak: metoda statystyczna w odniesieniu do zbiorczych zestawień badanych zdarzeń, które zaistniały na terenie jednostek organizacyjnych Służby Więziennej w latach 2019-2020 oraz metoda indywidualnych przypadków, zastosowana w odniesieniu do określania uwarunkowań badanych zdarzeń. Naturalnym ich uzupełnieniem były metody ogólnoteoretyczne, jak: analiza i synteza, uogólnienie i wnioskowanie. Dla uzyskania przejrzystości w zakresie prowadzonej analizy porównawczej zastosowano zestawienia tabelaryczne.

W pierwszej kolejności przedstawiono formalną i teoretyczną charakterystykę problemu badawczego. Następnie dokonano analizy przedmiotowych zdarzeń powstałych na terenie jednostek organizacyjnych Służby Więziennej w latach 2019-2020. W podsumowaniu zestawiono wymagane wnioski.

### **Specyfika formacji Służby Więziennej i jej zadań w systemie bezpieczeństwa narodowego Polski**

W zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa mieści się działalność wyspecjalizowanych formacji – służb, inspekcji, straży. Jednym z takich podmiotów jest Służba Więzienna. Spełnia ona ważną rolę w systemie bezpieczeństwa narodowego. Jak formuluje to Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2020 r., Polska tworzy warunki do realizacji interesów narodowych i osiągania celów strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego w zgodzie z wartościami, które obejmują m. in. bezpieczeństwo obywateli, wolności oraz prawa człowieka i oby-

watela, godność człowieka, a także sprawiedliwość<sup>13</sup>. Realizując jeden z podstawowych interesów w postaci zapewnienia bezpieczeństwa państwa i obywateli, państwo formułuje cele strategiczne, wymagające zaplanowania i wdrożenia określonych zadań oraz posiadania i wykorzystania odpowiednich sił, środków oraz zdolności. Co znamienne dla podjętego w tym artykule problemu badawczego, działania te obejmują kluczowe przygotowania i działania strategiczne, do których zaliczono m.in.:

- rozwój „zdolności państwa w zakresie zapobiegania i reagowania na zagrożenia o charakterze terrorystycznym oraz zwalczania przestępczości zorganizowanej, z uwzględnieniem działalności przestępczej w cyberprzestrzeni”<sup>14</sup>;
- wzmocnienie pewności „obrotu prawnego poprzez: zapewnienie skutecznej ochrony prawnej obywatelom, sprawnie funkcjonującego sądownictwa i właściwego wykonywania orzeczeń sądowych”<sup>15</sup>.

Wskazane działania mają związek z zadaniami powierzonymi Służbie Więziennej i wpływają na sytuowanie jej w systemie bezpieczeństwa narodowego. Jak przyjęło się to w Polsce określać, system bezpieczeństwa narodowego obejmuje swoim zakresem dziedziny: obronną, ochronną, społeczną i gospodarczą<sup>16</sup>. Podsystemy wykonawcze obronny i ochronny sytuujemy w systemie bezpieczeństwa narodowego jako podsystemy operacyjne. Natomiast podsystemy wykonawcze społeczny i gospodarczy jako podsystemy wsparcia<sup>17</sup>.

Działanie wymiaru sprawiedliwości mieści się w ramach podsystemu ochronnego. W jego skład wchodzi też służby państwowe (w tym SW), które odgrywają ważną rolę w realizowaniu interesów i celów strategicznych. Jak jest to wskazywane w wielu dokumentach planistycznych, sfera ta stoi obecnie przed szeregiem trudnych wyzwań, wynikających m.in. ze zwiększenia skali przestępczości zorganizowanej, narastania groźby terroryzmu (w tym cyberterroryzmu) oraz wzrostu nielegalnej migracji.

W zakresie teoretycznego systematyzowania bezpieczeństwa należy jeszcze wskazać na przyjęty podział bezpieczeństwa narodowego na zewnętrzne i wewnętrzne<sup>18</sup>. W przypadku systemu bezpieczeństwa jednostki

---

<sup>13</sup> Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2020, s. 11-16.

<sup>14</sup> Tamże, pkt 2.10.

<sup>15</sup> Tamże, pkt 2.11.

<sup>16</sup> Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2013, s. 19.

<sup>17</sup> Tamże, s. 36.

<sup>18</sup> Szerzej: M. Z. Kulisz, *Analiza bezpieczeństwa państwa na płaszczyźnie przedmiotowej*, Zakład Wydawnictw Statystycznych, Radom 2008; tenże, *Bezpieczeństwo państwa w ujęciu systemowym*, Reprograf, Radom 2009.

penitencjarnej mówimy o usytuowaniu jej w ramach systemu bezpieczeństwa wewnętrznego państwa. Ponieważ bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne są składowymi bezpieczeństwa narodowego (najczęściej utożsamianego z bezpieczeństwem państwa), to możemy dostrzec istotną rolę, jaką odgrywa zapewnienie bezpieczeństwa jednostki penitencjarnej w bezpieczeństwie państwa<sup>19</sup>.

Ponadto, odnotować należy podział bezpieczeństwa na personalne i strukturalne. Pierwsze odnosi się do funkcjonariuszy pełniących służbę w jednostkach penitencjarnych oraz osadzonych tam przebywających. Drugie natomiast do płaszczyzny organizacyjnej i instytucjonalnej życia społecznego, oczywiście mając wpływ na bezpieczeństwo personalne<sup>20</sup>, co obejmuje zarówno funkcjonariuszy służby więziennej, jak i przebywających w jednostkach organizacyjnych osadzonych.

Jak się przyjęło określać, bezpieczeństwo jest jedną z podstawowych oraz naczelných potrzeb człowieka, które związane jest z rozwojem społecznym i cywilizacyjnym, a także rozwojem instytucji przez niego tworzonych<sup>21</sup>. Do takich instytucji należy państwo, w którym zaczęły organizować się wspólnoty ludzkie, m. in. poszukując rozwiązań na rzecz swego bezpieczeństwa. Funkcje państwa w zakresie bezpieczeństwa realizowane są przez wyspecjalizowane organa i formacje, do których należy również Służba Więzienna. W tym kontekście kluczowym zadaniem, biorąc pod uwagę zabezpieczanie potrzeby bezpieczeństwa, pozostają te działania w analizie systemu penitencjarnego, które w Służbie Więziennej ukierunkowane są na funkcjonariuszy, osadzonych oraz na jednostkę penitencjarną.

W kontekście podjętego problemu badawczego należy jeszcze wskazać w tym miejscu na trojaki rozumienie bezpieczeństwa, zaprezentowane przez Józefa Kukułkę. Wyróżnił on trzy wymiary bezpieczeństwa: podmiotowy (pewność istnienia i przetrwania danego podmiotu), przedmiotowy (pewność jego stanu posiadania oraz swobód rozwojowych) i procesualny (zmiennosc w czasie subiektywnych i obiektywnych aspektów bezpieczeń-

---

<sup>19</sup> Szerzej: P. Łuszcz, *Koncepcja bezpieczeństwa jednostki penitencjarnej w Polsce*, rozprawa doktorska napisana pod kierownictwem dr. hab. J. Stańczyka, Wojskowa Akademia Techniczna, Warszawa 2021, s. 82-90.

<sup>20</sup> Szerzej: K. Drabik, *Bezpieczeństwo personalne i strukturalne*, Wydawnictwo Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 2013; K. Kołodziejczyk, *Bezpieczeństwo. Kontekst personalno-aksjologiczny*, „Zeszyty Naukowe WSOWL”, nr 1 (151), 2009, s. 134-143.

<sup>21</sup> A. Czupryński, *Bezpieczeństwo w ujęciu teoretycznym*, [w:] *Bezpieczeństwo: teoria – badania – praktyka*, Wydawnictwo CNBOP-PIB, Józefów, 2015, s. 9. Szerzej: J. Stańczyk, *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 1996.



stwa)<sup>22</sup>. Warto do nich odnieść problematykę podjętych przez autora badań. Otóż, w ramach wymiaru podmiotowego, wyróżnić można bezpieczeństwo zarazem funkcjonariuszy, pełniących służbę oraz osadzonych, przebywających na terenie zakładów karnych i aresztów śledczych. Dla przykładu mamy tu do czynienia z napaściami na funkcjonariuszy SW, a także aktami samoagresji, w tym samobójstwami osadzonych. W sensie formalno-prawnym również jednostka penitencjarna stanowi podmiot zainteresowania bezpieczeństwem (obiekt funkcjonujący w określonych uwarunkowaniach, jak chociażby z uwagi na prowadzenie na podstawie określonych procedur i instrukcji działań przeciwdziałających ucieczce osadzonego, próbom ich agresji lub samoagresji). Do tej jednostki organizacyjnej odnosimy badane systemy zabezpieczeń. W przypadku bezpieczeństwa przedmiotowego, odnosi się ono do wymiaru sprawiedliwości, co jest związane z izolacją niedostosowanej do życia społecznego osoby na terenie jednostek penitencjarnych. Nadmienić należy, że ta funkcja restrykcyjna pociąga za sobą również efekt prewencyjny. Świadomość nieuchronności kary za czyny przestępcze w pewnym stopniu zapobiega narastaniu przestępczości. Ponadto, w tym wymiarze przedmiotowym zachodzi swoiste zazębenie bezpieczeństwa realizowanego przez wymiar sprawiedliwości z przedmiotowo wyróżnianymi płaszczyznami bezpieczeństwa, jak chociażby bezpieczeństwo wewnętrzne, które obejmuje działania związane z przeciwdziałaniem powstawaniu na terenie zakładów karnych i aresztów śledczych zdarzeń w postaci np. przemytu niedozwolonych substancji na ich teren. Odnośnie bezpieczeństwa w ujęciu jego wymiaru procesualnego, to w kontekście systemu wymiaru sprawiedliwości rozumieć możemy przez to uwzględnianie wskazanych potrzeb w różnego rodzaju strategiach, koncepcjach, planach itp. Wynika to m. in. ze zmienności w czasie różnych determinantów, co wymusza wdrażanie innych lub zmodyfikowanie sposobów na podtrzymywanie bezpieczeństwa, a powinno następować w jednakowy sposób dla wszystkich jednostek organizacyjnych w Polsce.

Ocenia się, że obecnie występujące zagrożenia na terenie jednostek penitencjarnych to w głównej mierze efekt zarówno rozwoju techniki, jak i łatwiejszego dostępu do substancji niedozwolonych. Na uwagę zasługuje fakt, iż występujące zagrożenia należy podzielić na cztery grupy<sup>23</sup>:

---

<sup>22</sup> J. Kukułka, *Narodziny nowych koncepcji bezpieczeństwa*, [w:] *Bezpieczeństwo międzynarodowe w Europie Środkowej po zimnej wojnie*, pod red. J. Kukułka, Uniwersytet Warszawski, Instytut Stosunków Międzynarodowych, Wydawnictwo Agencja Scholar, Warszawa 1994, s. 40-41.

<sup>23</sup> P. Łuszcz, *Koncepcja bezpieczeństwa jednostki penitencjarnej...*, s. 75.

- 1/ zagrożenia występujące obecnie w jednostkach (np. napaści na funkcjonariuszy, ucieczki osadzonych);
- 2/ zagrożenia występujące w jednostkach penitencjarnych innych państw (np. przemyt noża ceramicznego);
- 3/ zagrożenia mogące wystąpić w przyszłości (np. podłożenie ładunku wybuchowego);
- 4/ zagrożenia legislacyjne – brak jednolitych procedur działania funkcjonariuszy w sytuacji zagrożenia, duża liczba posiadanych nadgodzin czy też brak odpowiedniej liczby funkcjonariuszy pełniących służbę w oddziałach mieszkalnych.

Zapewnienie bezpieczeństwa osadzonym w jednostkach penitencjarnych jest elementem wpisującym się w zadania, jakie spoczywają na funkcjonariuszach SW. Istotnym w tych zadaniach jest, iż praca funkcjonariuszy wymaga realizacji szeregu ustawowych obowiązków, które wpływają na bezpieczeństwo jednostki organizacyjnej. W zakładach karnych i aresztach śledczych mamy do czynienia z zachodzącymi działaniami i sytuacjami, które wpływają na bezpieczeństwo funkcjonariuszy, osadzonych oraz jednostki penitencjarnej. Na elementy działania składają się takie jak składniki, jak: jednostka penitencjarna, wspomagana przez pracę funkcjonariuszy SW oraz uzupełniana przez elementy wspomagające, jakim są zarówno wykorzystywany sprzęt w postaci np. kamer inspekcyjnych, ręcznych wykrywaczy metalu i środków ochrony osobistej, a także procedury działań w sytuacjach zagrożenia<sup>24</sup>. W podsumowaniu tej części formalno-teoretycznej problemu badawczego proponuje się przyjęcie definicji bezpieczeństwa jednostki penitencjarnej: to nie tylko stan znajomości zagrożeń występujących obecnie oraz tych mogących zaistnieć w przyszłości, jak również procedur – działań – neutralizujących ich wystąpienie lub minimalizujących ich skutki, ale także taki stan jej funkcjonowania, który przekłada się na bezpieczeństwo ludzi tam przebywających wraz z akceptowalnym poziomem ryzyka i zagrożeń<sup>25</sup>.

### **Analiza zdarzeń powstałych na terenie jednostek organizacyjnych SW w latach 2019-2020**

W bieżącej służbie, realizacji zadań służbowych przez funkcjonariuszy na terenie jednostek dochodzi do sytuacji nazwanych zdarzeniami, które dotyczą funkcjonariuszy, osadzonych, ale także działań na terenie jednostek

---

<sup>24</sup> Szerzej: tamże, s. 90.

<sup>25</sup> Tamże, s. 92.

organizacyjnych, które spowodowały zagrożenie lub naruszenie bezpieczeństwa w zakładach karnych, aresztach śledczych lub konwojach Służby Więziennej<sup>26</sup>. Zdarzeniem jest sytuacja, która spowodowała „zagrożenie lub naruszenie bezpieczeństwa jednostki organizacyjnej lub konwoju Służby Więziennej”<sup>27</sup>. W obecnie występującym katalogu zdarzeń klasyfikuje się i wyszczególnia następujące rodzaje sytuacji<sup>28</sup>:

1. Zakłócenie funkcjonowania jednostki organizacyjnej:
  - a) napaść na jednostkę organizacyjną lub na konwój Służby Więziennej;
  - b) wzięcie zakładnika;
  - c) bunt;
  - d) naruszenie porządku;
  - e) zagrożenie zewnętrzne.
2. Ucieczka osoby pozbawionej wolności z terenu jednostki organizacyjnej lub konwoju organizowanego przez SW.
3. Przygotowanie do ucieczki przez osobę pozbawioną wolności lub usiłowanie jej dokonania z terenu jednostki organizacyjnej lub w trakcie konwojowania realizowanego przez SW.
4. Samobójstwo osadzonego.
5. Śmierć funkcjonariusza, pracownika, osadzonego lub innej osoby przebywającej na terenie jednostki, albo ciężkie uszkodzenie ciała w związku z działaniem funkcjonariusza, pracownika lub psa służbowego lub specjalnego.
6. Napaść na funkcjonariusza.
7. Zgwałcenie osadzonego.
8. Znęcanie się nad osadzonym.
9. Usiłowanie popełnienia samobójstwa przez osadzonego.
10. Inna sytuacja naruszająca dobre imię Służby Więziennej.
11. Bójka.
12. Pobicie.
13. Zbiorowe zachorowanie osadzonych.
14. Popełnienie przez funkcjonariusza lub pracownika czynu zabronionego pod groźbą kary, jako zbrodnia lub występku lub zatrzymanie go w związku z podejrzeniem popełnienia takiego czynu.

---

<sup>26</sup> § 2 pkt 1 zarządzenia nr 1/2018 z dnia 3 stycznia 2018 r. Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie służby dyżurnej w jednostkach organizacyjnych Służby Więziennej, zdarzeń mogących wystąpić w Służbie Więziennej oraz sposobu ich wyjaśniania i dokumentowania.

<sup>27</sup> Tamże, § 2 pkt 1 ppkt 1.

<sup>28</sup> Tamże, załącznik nr 1.

15. Ucieczka osoby pozbawionej wolności lub usiłowanie dokonania takiej ucieczki w trakcie konwojowania realizowanego przez inne organy.
16. Samowolne oddalenie się osoby pozbawionej wolności w trakcie pobytu poza terenem jednostki organizacyjnej w systemie bez konwojenta.
17. Niepowrót z zezwolenia na czasowe opuszczenie jednostki organizacyjnej lub miejsca zatrudnienia osadzonych poza terenem jednostki organizacyjnej.
18. Ujawnienie przedmiotu niedozwolonego na terenie jednostki organizacyjnej lub w miejscu zatrudnienia osadzonych poza terenem jednostki organizacyjnej.
19. Zgon osadzonego.

W niniejszej publikacji przedstawione będą te zdarzenia, o których niejednokrotnie mówią media, a także w stosunku do których ocena społeczna Służby Więziennej nie jest pozytywna. Zdarzenia te – to w szczególności takie, jak: naruszenie porządku<sup>29</sup>, zagrożenie zewnętrzne<sup>30</sup>, ucieczka osoby pozbawionej wolności z terenu jednostki organizacyjnej lub konwoju<sup>31</sup>. Istotnym podkreślenia jest fakt, iż w momencie wystąpienia jakiegokolwiek zdarzenia na terenie jednostki, a wyczerpującego jego znamię, na funkcjonariuszy zostały nałożone obowiązki. Mianowicie, jednym z zadań służby dyżurnej jest informowanie osób o wystąpieniu zdarzenia<sup>32</sup>; informacja ta jest przekazywana poprzez bramkę SMS<sup>33</sup>. Wiadomość o wystąpieniu zdarzenia zostaje wysłana między innymi do takich osób jak zastępcy Dyrektora Generalnego, sprawującego nadzór nad działalnością ochronną<sup>34</sup>, kierownika działu ochrony i działu penitencjarnego w jednostce organizacyjnej, w której pełni służbę<sup>35</sup>. Po wystąpieniu tegoż zdarzenia, służba dyżurna pełniąca służbę w jednostce, w której zdarzenie wystąpiło sporządza meldunek<sup>36</sup>. Przedstawione dane będą obejmowały lata 2019-2020 i zostaną ukazane w formie tabelarycznej.

---

<sup>29</sup> Tamże, pkt 1 lit. d załącznika nr 1.

<sup>30</sup> Tamże, pkt 1 lit. e załącznika nr 1.

<sup>31</sup> Tamże, pkt 2 załącznika nr 1.

<sup>32</sup> Tamże, § 4 pkt 1 ppkt 2 załącznika nr 1.

<sup>33</sup> Tamże, § 5 pkt 2 załącznika nr 1.

<sup>34</sup> Tamże, § 5 pkt 2 ppkt 2 załącznika nr 1.

<sup>35</sup> Tamże, § 5 pkt 2 ppkt 12 załącznika nr 1.

<sup>36</sup> Tamże, § 6 pkt 1 załącznika nr 1.

Tabela 1. Zestawienie zdarzeń zaistniałych na terenie jednostek organizacyjnych Służby Więziennej w latach 2019-2020

Lp.	Rodzaj zdarzenia powstałego w jednostce organizacyjnej	Liczba powstałych zdarzeń w roku 2019	Liczba powstałych zdarzeń w roku 2020
1.	Samoagresja <sup>37</sup>	215	142
2.	Usiłowania samobójstwa <sup>38</sup>	198	119
3.	Samobójstwo <sup>39</sup>	23	27
4.	Samowolne oddalenia dokonane <sup>40</sup>	169	42
5.	Ucieczki dokonane z terenu jednostki <sup>41</sup>	4	0
6.	Naruszenie porządku <sup>42</sup>	6	2
7.	Pożar <sup>43</sup>	21	12
8.	Napaść na funkcjonariusza w służbie <sup>44</sup>	139	128
9.	Znęcanie się nad osadzonym <sup>45</sup>	32	18
10.	Ujawnienie przedmiotu niedozwolonego <sup>46</sup>	1451	1022

Źródło – opracowanie własne.

Przedstawione w powyższej tabeli zdarzenia dotyczą całej populacji osadzonych, która w roku 2019 wynosiła średnio 74 564, a odpowiednio w roku 2020 – 70 716 osób<sup>47</sup>. Jeżeli weźmiemy pod uwagę długość pobytu w jednostce ze względu na wymiar kary, to w latach 2019–2020 karę dożywotniego pozbawienia wolności odbywało 458 osadzonych, a 1 748 odbywało karę 25 lat pozbawienia wolności<sup>48</sup>.

Z każdą, wyszczególnioną w tabeli 1, sytuacją związane jest działanie i postępowanie funkcjonariuszy. Działania te dzielą się na dwa elementy:

- 1) działania prewencyjne w trakcie bieżącej służby – aby zapobiec wystąpieniu niepożądanych zdarzeń;
- 2) działania po wystąpieniu zdarzenia – aby zminimalizować jego skutki.

<sup>37</sup> A. Pniewska, A. Zientarska, M. Milewska, *Roczna informacja statystyczna za rok 2020*, Warszawa 2021, s. 19.

<sup>38</sup> Tamże, s. 19.

<sup>39</sup> Tamże, s. 39.

<sup>40</sup> Tamże, s. 36.

<sup>41</sup> Tamże, s. 37.

<sup>42</sup> Tamże, s. 39.

<sup>43</sup> Tamże, s. 39.

<sup>44</sup> Tamże, s. 39.

<sup>45</sup> Tamże, s. 39.

<sup>46</sup> Tamże, s. 39.

<sup>47</sup> Tamże, s. 4.

<sup>48</sup> Tamże, s. 13.

Poniżej w formie tabelarycznej zostanie przedstawiony podział działań na te prewencyjne oraz takie, które są realizowane, aby zminimalizować skutki jego wystąpienia dla każdego ze zdarzeń osobno. Istotnym podkreślenia jest, iż funkcjonariusze pomimo nałożonych obowiązków w wielu przypadkach nie mają możliwości przewidzenia ewentualnego wystąpienia sytuacji zagrożenia<sup>49</sup>.

Tabela 2. Postępowanie prewencyjne i po wystąpieniu zdarzenia przez funkcjonariuszy

Lp.	Rodzaj zdarzenia powstałego w jednostce organizacyjnej	Działania prewencyjne, aby zapobiec jego wystąpieniu	Działania po wystąpieniu zdarzenia, aby zminimalizować jego skutki	Inne elementy
1.	Samoagresja	Odpowiednie rozmieszczenie osadzonych w celach mieszkalnych oraz objęcie ich oddziaływaniami wychowawczymi i psychologicznymi.	Zapewnienie pomocy medycznej, objęcie pomocą wychowawczą, psychologiczną, skierowanie na zajęcia zastępowania agresji.	Wyposażenie funkcjonariuszy w podstawowy sprzęt ratujący życie.
2.	Usiłowania samobójstwa	Odpowiednie rozmieszczenie osadzonych w celach mieszkalnych (w tym monitorowanych), objęcie ich oddziaływaniami wychowawczymi i psychologicznymi.	Zapewnienie pomocy medycznej osadzonemu oraz objęcie pomocą wychowawczą i psychologiczną także współosadzonych.	Wyposażenie funkcjonariuszy w noże bezpieczne, sprzęt ratujący życie, obowiązujące instrukcje reagowania na okoliczność usiłowania samobójstwa.
3.	Samobójstwo	Objęcie osadzonego wzmożonymi działaniami presuicydalnymi, umieszczenie w celi monitorowanej.	Stwierdzenie zgonu osadzonego. Objęcie pomocą wychowawczą i psychologiczną współosadzonych i funkcjonariuszy <sup>50</sup>	Wyposażenie funkcjonariuszy w noże bezpieczne, sprzęt ratujący życie, obowiązujące instrukcje reagowania na okoliczność samobójstwa.

<sup>49</sup> Mowa tu w głównej mierze o takich zdarzeniach, jak np. samobójstwa osadzonych, w których to sytuacjach brak jest jakichkolwiek sygnałów/symptomów od osadzonego, świadczących o możliwości podjęcia próby samobójczej i targnięcie się na swoje życie.

<sup>50</sup> W przypadku zamachu na życie osadzonego, funkcjonariusze podejmują działania medyczne ratujące życie takiej osobie – do momentu przybycia wykwalifikowanych pracowników medycznych i stwierdzenia zgonu osadzonego. W późniejszym czasie pomoc

4.	Samowolne oddalenia	Kontrola zatrudnienia zewnętrznego.	Zorganizowanie grup pościgowych.	Współpraca z Policją.
5.	Ucieczki dokonane z terenu jednostki	Dokonywanie kontroli cel mieszkalnych i osadzonych.	Zorganizowanie grup pościgowych.	Współpraca z Policją.
6.	Naruszenie porządku	Dokonywanie kontroli cel mieszkalnych i osadzonych, realizacja kontroli generalnych, rozpoznanie środowiska osadzonych.	Właściwe wyposażenie funkcjonariuszy, wykorzystanie Grup Interwencyjnych Służby Więziennej.	Instrukcje reagowania na okoliczność wystąpienia zagrożenia, realizacja szkoleń funkcjonariuszy.
7.	Pożar	Dokonywanie kontroli cel mieszkalnych i osadzonych oraz innych pomieszczeń.	Wykorzystanie podręcznego sprzętu gaśniczego.	Przestrzeganie zaleceń zawartych w instrukcji przeciwpożarowej.
8.	Napaść na funkcjonariusza w służbie	Wyposażenie w sprzęt ochrony funkcjonariuszy, odpowiednia liczba pracowników, właściwy sposób reakcji na zagrożenia.	Właściwa reakcja funkcjonariuszy, odpowiednie zabezpieczenie osadzonego.	Wykorzystanie instrukcji na okoliczność powstałego zdarzenia.
9.	Znęcanie się nad osadzonym	Realizacja czynności profilaktycznych, właściwe rozmieszczenie w celach mieszkalnych, wizytacje cel mieszkalnych i osadzonych.	Zapewnienie opieki medycznej, wychowawczej i psychologicznej.	Realizacja czynności profilaktycznych <sup>51</sup> .
10.	Ujawnienie przedmiotu niedozwolonego	Realizacja czynności profilaktycznych, kontrole cel mieszkalnych i osadzonych.	Zabezpieczenie ujawnionego przedmiotu.	Wykorzystanie ręcznych wykrywaczy metalu, sprzętu do wykrywania telefonii komórkowych.

Źródło – opracowanie własne.

ta obejmuje elementy skierowane na funkcjonariuszy i osadzonych. W przypadku funkcjonariuszy dotyczy to m.in. ich zabezpieczenia w konsekwencji kontaktu z materiałem biologicznym w trakcie czynności ratowniczych. Mogą też zostać skierowani do lekarza medycyny pracy z uwagi na udział w zdarzeniu o silnym podłożu emocjonalnym. W przypadku osadzonych, którzy byli biernymi uczestnikami takiego zdarzenia, są oni objęci pomocą psychologiczną i wychowawczą przez wykwalifikowaną kadrę jednostki.

<sup>51</sup> To działania wszystkich funkcjonariuszy względem osadzonych, mające na celu rozpoznanie środowiska osadzonych, przebywających na terenie jednostki penitencjarnej.

Wraz z rozwojem techniki zmieniają się także zagrożenia, mogące wystąpić w jednostkach penitencjarnych. Bardzo ważnym w tej kwestii jest, aby brać pod uwagę nie tylko te elementy mogące wystąpić na terytorium polskich jednostek penitencjarnych, ale również te zdarzenia, które wystąpiły w innych krajach.

Zagrożenia mogące wystąpić w przyszłości należy podzielić na cztery kategorie:

- 1) jednostka organizacyjna;
- 2) osadzony;
- 3) funkcjonariusz;
- 4) rozwój techniki.

Odnosząc się do zagrożeń związanych z funkcjonowaniem jednostek organizacyjnych, wskazać należy na brak budowy takowych nowoczesnych jednostek w naszym kraju, co może doprowadzić do sytuacji, iż koszty utrzymania, modernizacji i eksploatacji dotychczas użytkowanych obiektów wpłyną na uszczuplenie dotychczasowych środków finansowych, jakie mają do swojej dyspozycji. Nie bez znaczenia pozostaje też kwestia szeroko pojętych praw człowieka, co ma związek ze zwiększeniem metrażu przypadającego na jednego osadzonego. Co w kwestii nowo powstałych jednostek – jest sprawą jak najbardziej kluczową.

Mając na względzie osadzonych, dostrzegamy, że współcześnie poważnym wyzwaniem staje się migracja ludzi na świecie. W 2020 r. w polskich jednostkach penitencjarnych przebywało średnio 1 218 obcokrajowców<sup>52</sup>. Różnice kulturowe, religijne, jak również te wynikające z braku swobodnej komunikacji mogą mieć wymierny wpływ na ich bezpieczeństwo. Dlatego też, aby uniknąć związanych z tym niebezpieczeństw, należy dokładać starań na rzecz szkoleń funkcjonariuszy nie tylko w zakresie doskonalenia języków obcych (w głównej mierze język angielski uznawany jest jako uniwersalny), ale także organizować szkolenia obejmujące poznanie określonej religii, jej obyczajów i przyjętych zasad.

W odniesieniu do funkcjonariuszy istotnym jest, by nie dochodziło do wprowadzenia do służby osoby mogącej mieć powiązania ze światem przestępczym. Stanowiłoby to zawsze niebezpieczeństwo, dlatego tak istotnym elementem jest, aby w prowadzonym procesie rekrutacji do Służby Więziennej posiłkować się wiedzą dostępną m. in. przez funkcjonariuszy Policji.

Technika i jej rozwój jest nieodzownym elementem życia każdego człowieka. Rozwój ten jest dostrzegalny również w kwestii wystąpień moż-

---

<sup>52</sup> A. Pniewska, A. Zientarska, M. Milewska, *Roczna informacja statystyczna za rok 2020...*, s. 35.



liwych zdarzeń na terenie jednostek organizacyjnych Służby Więziennej w Polsce – użycie bezzałogowego statku powietrznego (drona) do dostarczenia przedmiotów niedozwolonych dla osadzonych jest jak najbardziej realne. Podobnie, jak użycie bezprzewodowych środków łączności (mini telefony komórkowe), urządzeń do nagrywania obrazów i dźwięków, których wykorzystanie może wpłynąć na przebieg procesu karnego. W takich warunkach ważnym jest wykorzystywanie przez funkcjonariuszy w codziennej służbie nowych urządzeń, takich jak bramowe i ręczne wykrywacze metalu i ceramiki (przemyt noża ceramicznego<sup>53</sup>), urządzeń służących do zagłuszania sygnałów telefonii komórkowej i systemów antydronowych<sup>54</sup>, które znacząco wpłyną na neutralizację powstania zdarzenia.

### **Podsumowanie**

Wraz z nieuchronnym rozwojem techniki, a także w związku z występowaniem nowych zagrożeń Służba Więzienna wymaga podjęcia działań mających na celu minimalizację ich negatywnego wpływu na stan bezpieczeństwa jednostek penitencjarnych. Pożądane zmiany mają obejmować nie tylko kwestie techniczne, jak zakup sprzętu lub odpowiednich środków technicznych, ale także regulacje legislacyjne. Aktualizacja obowiązującego prawa w kwestii przeciwdziałania występowaniu zagrożeń musi być wyważona i właściwie zorganizowana w stosunku do charakteru możliwych zagrożeń. Ważnym elementem jest również wymiana dobrych praktyk oraz sposobów realizacji zadań w sytuacji zagrożeń, jakie mają miejsce w innych państwach. Przedstawiona hipoteza, mówiąca o tym, że zminimalizowanie wystąpienia nowych zdarzeń w Służbie Więziennej wymaga aktualizacji aktów prawnych, zmian procedur działania w jednostkach organizacyjnych SW i zakupu nowego wyposażenia – została w opinii autorów tego artykułu potwierdzona w całości. Podkreślić w tym kontekście należy, że bezpieczeństwo jednostki penitencjarnej to nie tylko stan bez zagrożeń, wystąpienia zdarzeń nadzwyczajnych – to także właściwa praca, wyposażenie funkcjonariuszy oraz funkcjonowanie procedur i instrukcji bezpieczeństwa.

---

<sup>53</sup> W 2019 r. w zakładzie karnym w Condé-sur-Sarthe na północnym zachodzie Francji osadzony, uzbrojony w nóż ceramiczny, wziął za zakładników dwóch funkcjonariuszy.

<sup>54</sup> W tej kategorii mieszczą się również pociski miotane z broni palnej służące do neutralizowania bezzałogowych statków powietrznych (dronów).

## Bibliografia

1. Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2013.
2. Drabik K., *Bezpieczeństwo personalne i strukturalne*, Wydawnictwo Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 2013.
3. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 2009 r. nr 114 poz. 946).
4. Kukułka J., *Narodziny nowych koncepcji bezpieczeństwa*, [w:] *Bezpieczeństwo międzynarodowe w Europie Środkowej po zimnej wojnie*, pod red. J. Kukułka, Uniwersytet Warszawski, Instytut Stosunków Międzynarodowych, Wydawnictwo Agencja Scholar, Warszawa 1994.
5. Kulisz M. Z., *Analiza bezpieczeństwa państwa na płaszczyźnie przedmiotowej*, Zakład Wydawnictw Statystycznych, Radom 2008.
6. Kulisz M. Z., *Bezpieczeństwo państwa w ujęciu systemowym*, Reprograf, Radom 2009.
7. Łuszcz P., *Koncepcja bezpieczeństwa jednostki penitencjarnej w Polsce*, rozprawa doktorska napisana pod kierunkiem dr. hab. J. Stańczyka, Wojskowa Akademia Techniczna, Warszawa 2021.
8. Pniewska A., Zientarska A., Milewska M., *Roczna informacja statystyczna za rok 2020*, Warszawa 2021.
9. Stańczyk J., *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 1996.
10. Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2020.
11. Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomani (Dz. U. z 2020 r. poz. 2050).
12. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks Karny Wykonawczy (Dz. U. z 2020 r. poz. 1444, 1517 z późn. zm.; Dz. U. z 2021 r. poz. 53, 472, 1236).
13. Ustawa z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (Dz. U. z 2021 r. poz. 1064, 1728).
14. Wytyczne nr 3/2011 z dnia 4 października 2011 r. Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie wymagań technicznych i ochronnych dla pawilonów zakwaterowania osadzonych.
15. Wytyczne nr 2/2013 z dnia 4 czerwca 2013 r. Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie wymagań dla zabezpieczeń techniczno-ochronnych w jednostkach organizacyjnych Służby Więziennej.
16. Zarządzenie nr 1/2018 z dnia 3 stycznia 2018 r. Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie służby dyżurnej w jednostkach organizacyjnych Służby Więziennej, zdarzeń mogących wystąpić w Służbie Więziennej oraz sposobu ich wyjaśniania i dokumentowania.

## **SAFETY STATUS OF ORGANIZATIONAL UNITS OF THE PRISON SERVICE IN POLAND**

### **Abstract**

The law in force in Poland ensures safety for all citizens, including those staying in penitentiary units. In prisons and pre-trial detention centers in Poland, security-related events take place. Their analysis in 2019-2020 is to show their scale and indicate methods of their neutralization or possible effects after their occurrence. In terms of events that may occur in the future, it is important that the Prison Service not only purchases new technical elements used in the current service (metal and ceramic detection devices), but also undertakes broadly understood legislative changes, including cooperation with the Police in the recruitment of new officers to the service.

### **Key words**

internal security, Prison Service, counteracting threats, security level



**mjr dr Paweł Łuszcz,  
Okręgowy Inspektorat Służby Więziennej w Krakowie**

Od 2002 r. czynny funkcjonariusz Służby Więziennej, obecnie pełni ją w Okręgowym Inspektoracie Służby Więziennej w Krakowie na stanowisku specjalisty ds. ochrony. W roku 2021 obronił rozprawę doktorską pt. „Koncepcja bezpieczeństwa jednostki penitencjarnej w Polsce” na Wojskowej Akademii Technicznej. Jest autorem wielu publikacji, w których poruszana jest tematyka jednostek organizacyjnych Służby Więziennej, funkcjonariuszy, ale także praw człowieka osób osadzonych. Interesuje się nie tylko tematyką bezpieczeństwa w ramach Służby Więziennej, ale także historią, hobbystycznie gra na perkusji, szczęśliwy ojciec dwójki dzieci.



**dr hab. Jerzy Stańczyk,  
profesor Wojskowej Akademii Technicznej w Warszawie**

Pracownik badawczo-dydaktyczny w Instytucie Bezpieczeństwa i Obronności na Wydziale Bezpieczeństwa, Logistyki i Zarządzania WAT. Wcześniej zatrudniony m.in. w Uniwersytecie Przyrodniczo-Humanistycznym w Siedlcach, Akademii Obrony Narodowej, Rządowym Centrum Studiów Strategicznych i Instytucie Studiów Politycznych PAN. Autor kilku monografii i wielu artykułów z zakresu bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego oraz teorii bezpieczeństwa.

## **ANALIZA IDENTYFIKACYJNA PROCESU WSPÓŁPRACY STRAŻY GMINNEJ I POLICJI NA PRZYKŁADZIE GMINY NYSZA**

### **Streszczenie**

W referacie opisano zasady funkcjonowania straży gminnej i Policji w Polsce. Szczególną uwagę zwrócono na obszary, w których dochodzi do współpracy obu tych służb. Przeprowadzono analizę działalności Straży Miejskiej w Nysie oraz wskazano obszary współpracy z Policją i wspierania ich w zagwarantowaniu bezpieczeństwa obywateli. To pozwoliło na stwierdzenie, że straż miejska, pomimo sporych kontrowersji społecznych, spełnia bardzo ważną rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa społeczności lokalnych. Podkreślono, w jak rozległych obszarach życia publicznego przedstawiciele tej formacji działają, tym samym przyczyniając się do społecznego poczucia bezpieczeństwa w ujęciu lokalnym.

### **Słowa kluczowe**

Policja, straż gminna, straż miejska, bezpieczeństwo społeczności lokalnych

### **Wstęp**

Początki polskich formacji w zakresie bezpieczeństwa publicznego takich jak Policja oraz straż gminna (pod tym pojęciem należy rozumieć też straż miejską) sięgają już dwudziestolecia międzywojennego. 9 stycznia 1919 roku władze państwowe wydały dekret o organizacji policji komunalnej. Zgodnie z podstawowym założeniem tego projektu samorząd lokalny był współodpowiedzialny za utrzymanie ładu i porządku na zarządzanym obszarze. Tu można mówić o załączku takiej formacji, jaką jest straż gminna (miejska). W tym miejscu warto skupić się nad nazewnictwem lokalnych organów dbających o bezpieczeństwo obywateli, gdyż większości społeczeństwa znane są one jako straż miejska. To pojęcie nie oddaje całej istoty, gdyż istnieją pokaźne gminy, które nie mają charakteru miejskiego, a jednak powołują własne straże. Należy więc przyjąć, że pojęcie straży gminnej jest pełniejsze i odpowiadające rzeczywistości. Natomiast ustawę o policji państwowej uchwalono pół roku później (24 lipca 1919 r.), która de facto zlikwidowało policję lokalną, a jej kompetencje przejęła policja państwowa. Dopiero w latach dziewięćdziesiątych polski parlament stworzył dogodne warunki do organizowania współczesnych straży gminnych, które miały stanowić nowe formacje działające w obszarze bezpieczeństwa, równolegle

do obciążonej nad wymiar Policji. To właśnie zapewnienie bezpieczeństwa obywatelom było jednym z głównych celów wśród licznych obowiązków nałożonych na samorządy terytorialne. Określił to art. 7 ust. 1 pkt 14 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym<sup>1</sup>. Szczegółowe zagadnienia związane z zasadami tworzenia i funkcjonowania straży uregulowano w IV rozdziale ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 roku o Policji<sup>2</sup>. Zgodnie z zamysłem autorów tych uregulowań powoływaniem straży gminnych było przede wszystkim uzupełnienie i wspomoczenie pracy Policji, w tym pionu prewencyjnego i ruchu drogowego. Strategiczny cel postawiony przed strażą to skuteczne przyczynienie się do poprawy bezpieczeństwa wszystkich obywateli. W niniejszym referacie podjęto próbę udzielenia odpowiedzi na pytania, czy funkcjonowanie straży gminnych w polskiej rzeczywistości sprostało tym oczekiwaniom, czy jest to formacja zbędna i powielająca zadania Policji, czy też skutecznie przyczynia się do poprawy stanu bezpieczeństwa w naszym kraju.

### **Obowiązki, zadania i uprawnienia Policji**

Jak wskazano wyżej, pierwsza ustawa o policji państwowej została uchwalona przez polski sejm 24 lipca 1919 roku, co wskazuje, jak ważna to była sprawa dla polskiej państwowości. Było to przecież pół roku po powołaniu parlamentu polskiego oraz osiem miesięcy od uzyskania niepodległości przez nasze państwo. Przepisami ustawy rozwiązano istniejące do tej pory różnego rodzaju jednostki milicji czy policji komunalnej. Powołaną nową Policję w przepisach prawa określono jako organ wykonawczy państwowych i samorządowych władz odpowiedzialnych za ochronę bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego. Formację niniejszą podporządkowano ministrowi spraw wewnętrznych, a szkolono i zorganizowano według wzorców wojskowych, przy czym organizacyjną strukturę dostosowano do podziału administracyjnego państwa. Całą Policją dowodził komendant główny, którym został Władysław Henszel, wcześniej kierujący policją komunalną i milicją ludową. Komendy okręgowe stanowiły jednostki najwyższego rzędu, po czym hierarchicznie w dół utworzono komendy powiatowe, dalej komisariaty i wreszcie posterunki gminne. W pierwszych latach funkcjonowania nowej Policji stworzono 6 okręgów policyjnych: warszawski, łódzki, kielecki, lubelski, białostocki i m.st. Warszawy. Wtedy też zatrudniono 723 oficerów i 27 447 funkcjonariuszy niższych. Analizując obszar działania, w jakim działała ówczesna Policja, dochodzi się do wniosku,

---

<sup>1</sup> Dz. U. 1990 nr 16 poz. 95 z późn. zm.

<sup>2</sup> Dz. U. 1990 nr 30 poz. 179.

że był on przeogromny i zahaczał o wiele sfer życia. To wynikało przede wszystkim z uregulowań prawnych, bo już tylko w samej, wspomnianej wyżej ustawie, w artykule 2 określono, że policja państwowa jest organem wykonawczym władz państwowych i samorządowych i ma za zadanie ochronę bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego. Tak szerokie ujęcie spowodowało, że wszelkiego rodzaju władze państwowe i samorządowe niezwłocznie poczęły obarczać Policję różnymi zadaniami i obowiązkami, które z bezpieczeństwem nie miały żadnego związku. Niejednokrotnie dochodziło do sporów kompetencyjnych, w których nawet urzędnicy niższej rangi rościli sobie prawa do wykorzystywania policjantów, wydając im wszelkiego rodzaju polecenia, przypisując role darmowych posłańców czy kurierów, poborców skarbowych, stróżów, protokolantów czy kontrolerów. Na łamach „Gazety Policji Państwowej” próbowano to tłumaczyć faktem wynikającym z wcześniej obowiązującej ustawy rosyjskiej i obarczanie nowych policjantów licznymi obowiązkami jest stanem przejściowym. Na szczęście przełomowy moment nastąpił u schyłku 1919 roku, gdy z inicjatywy Ministra Spraw Wewnętrznych Stanisława Wojciechowskiego do naszego kraju przybyli delegaci brytyjskiego Scotland Yardu, uznawanego w tych czasach za najskuteczniejszą i najlepiej zorganizowaną policję świata. Byli to gen. Macready i płk Mellor, doświadczeni oficerowie Scotland Yardu. Zadaniem ich było zbadanie polskiej Policji pod kątem struktury, zasad funkcjonowania i liczebności. Celem było przygotowanie memorandum na temat kondycji polskiej Policji. Pierwsze, co uczynili brytyjcy audytorzy, to zlecenie szefostwu Policji miasta stołecznego Warszawy sporządzenia szczegółowego wykazu wszystkich czynności z określeniem obowiązków służbowych, które na co dzień wykonywali policjanci warszawskich komisariatów. Wykaz objął dwie grupy tj. czynności policyjne w liczbie 27 i administracyjne – 104. W numerze 2 „Gazety Policji Państwowej” z 24 grudnia 1919 r., która opublikowała ten wykaz, wśród czynności policyjnych można znaleźć dział A pod nazwą „Regulowanie ruchu ulicznego”. Jednak nie ma to nic wspólnego z dzisiejszym rozumieniem takiego pojęcia. Oto jakie zadania obejmował ten dział (pisownia oryginalna):

- 1) pilnowanie i przestrzeganie godzin handlu,
- 2) przeciwdziałanie handlowi bez pozwolenia,
- 3) kontrola nad czystością ulic, podwórzy i domów,
- 4) opieka nad plantacjami miejskimi,
- 5) baczenie nad oświetleniem ulic, bram domów, klatek schodowych i ustępów,

- 6) kontrola znaków reklamowych, zakładów handlowo-przemysłowych i wykonywanie poleceń, co do przymusowego usunięcia znaków zawieszanych wbrew obowiązującym przepisom,
- 7) dozór nad hydrantami ulicznymi i szafkami kablowymi sieci telefonicznej,
- 8) zatrzymywanie przedmiotów podlegających sekwestrowi lub przedmiotów podlegających opłacie akcyzowej (banderola),
- 9) opieka nad dziećmi bezdomnymi,
- 10) kontrola nad żebrakami,
- 11) przeciwdziałanie znęcaniu się nad zwierzętami.

Kolejny dział B nazwano „Bezpieczeństwo publiczne” i tu wykazano 16 obowiązków:

- 1) dozorowanie dyżurów stróżów domowych, miejskich, nocnych,
- 2) zwracanie uwagi na osoby podejrzane, niosące tłumoki,
- 3) zwracanie uwagi na przystanki tramwajowe,
- 4) współdziałanie ze Strażą Ogniową,
- 5) współdziałanie z Urzędem Sanitarno-Obyczajowym w walce z prostytucją,
- 6) opieka nad majątkiem skarbowym i miejskim,
- 7) niedopuszczenie do zbiegowisk ulicznych,
- 8) asysta na zebraniach publicznych,
- 9) tropienie przestępstw,
- 10) poszukiwania i dozór nad osobami zlecone przez Wydziały IV i V KGP,
- 11) współdziałanie z żandarmerią w poszukiwaniu dezerterów,
- 12) transportowanie etapem osób do miejsc urodzenia,
- 13) dozorowanie więźniów znajdujących się na kuracji w szpitalach miejskich,
- 14) transportowanie więźniów z więzień do sędziów śledczych i z powrotem,
- 15) specjalne obławy i rewizje,
- 16) dyżury w teatrach, cyrku i na zabawach publicznych.

Wśród innych obowiązków, jakimi obarczono funkcjonariuszy Policji, były liczne czynności administracyjno-porządkowe, dokładnie 104, a wśród nich takie jak: wywiady czy konwoje, dostarczanie zawiadomień i nakazów płatniczych, egzekwowanie kar pieniężnych, sporządzanie protokołów, przeprowadzanie eksmisji, liczne asysty, rejestracja poborowych, ewidencja obcokrajowców przyjeżdżających do Warszawy, wydawanie zaświadczeń (m.in. emerytalnych, o posiadanych koniach i krowach), ustanawianie rządów domów i dozór nad nimi, sporządzanie aktów urodzenia, ślubu i śmierci

ci, konfiskata pism, prowadzenie biura rzeczy znalezionych, opieka nad wypisanymi ze szpitala bezdomnymi rekonwalescentami, sporządzanie wykazów wolnych lokali i zrujnowanych domów.<sup>3</sup>

Brytyjscy audytorzy zwrócili uwagę, że wiele z tych obowiązków oraz zadań nałożono na funkcjonariuszy Policji wbrew przepisom ustawy o policji państwowej. Gen. Macready tak to ujął w sporządzonym memorandum „Policja jest obecnie tak daleko zajęta pracą administracyjną, jako to wiadami przeróżnych wydziałów rządowych, zbieraniem podatku szpitalnego oraz innych opłat (domowych), podatków od nieruchomości itp., kontrolowaniem miar i wag, zaświadczeniami emerytalnymi i niezliczonemi innymi sprawami, że już nie jest w stanie skutecznie wykonywać rzeczywistej pracy policyjnej (...). Niezbędne jest zredukowanie czynności Policji li tylko do tych, które mają na celu ochronę życia i mienia oraz zapobieganie przestępstwom i wykrywanie ich”.<sup>4</sup> Ponadto przedstawiciele Scotland Yardu wskazali inne czynniki, które mogą znacząco poprawić jakość naszej Policji, chociażby takie jak: odpowiedni dobór kadr, wyszkolenie, pomoc państwa w zapewnieniu funkcjonariuszom należytych warunków służby, ściśle określenie zakresu ich obowiązków oraz kreowanie w społeczeństwie klimatu zaufania do Policji.<sup>5</sup>

Powyższe postulaty z pewnością zostały poważnie potraktowane dopiero wraz z wejściem w życie współczesnych przepisów w tym zakresie, a dokładnie mowa tu o ustawie z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji. Obecnie polska Policja liczy ponad 100 tys. funkcjonariuszy, czyli prawie trzykrotnie więcej niż w 1919 roku z czego 58% zatrudnionych jest w służbie prewencyjnej, 34% w pionie kryminalnym i 8% w działach pomocniczych. Należy dodać, że w dzisiejszych czasach 14% polskich funkcjonariuszy stanowią kobiety. Obowiązująca ustawa bardzo precyzyjnie określa zadania polskiej Policji i są to:

- ochrona życia i zdrowia ludzi oraz mienia przed bezprawnymi zamachami godzącymi w te dobra,
- ochrona bezpieczeństwa i porządku, zapewnienie spokoju w miejscach publicznych, w transporcie i komunikacji publicznej, w ruchu drogowym i na wodach,
- wykrywanie i ściganie sprawców przestępstw i wykroczeń,
- działania profilaktyczne (prewencyjne) w celu ograniczenia popełniania przestępstw i wykroczeń, a także wszelkim zachowaniom kryminogennym, współpraca w tym zakresie z innymi podmiotami,

---

<sup>3</sup> J. Paciorkowski, *Pierwsze lata formacji*, „POLICJA 997”, lipiec 2014, s. 3.

<sup>4</sup> Tamże, s. 4.

<sup>5</sup> Tamże.



- kontrola przestrzegania przepisów porządkowych i administracyjnych obowiązujących w miejscach publicznych, a także związanych z działalnością publiczną,
- zarządzanie informacją kryminalną, prowadzenie baz danych Systemu Informacyjnego Schengen, DNA,
- współpraca z policjami innych państw, a także z organami i instytucjami Unii Europejskiej, realizacja zadań wynikających z podpisanych umów międzynarodowych i odrębnych przepisów,
- gromadzenie, przetwarzanie i przekazywanie informacji kryminalnych,
- realizacja zadań wynikających z przepisów prawa Unii Europejskiej oraz umów i porozumień międzynarodowych na zasadach i w zakresie w nich określonych,
- prowadzenie zbiorów danych zawierających informacje gromadzone przez uprawnione organy o odciskach linii papilarnych osób, niezidentyfikowanych śladach linii papilarnych z miejsc przestępstw oraz o wynikach analizy kwasu deoksyrybonukleinowego (DNA),
- nadzór nad strażami gminnymi/miejskimi oraz nad innymi specjalistycznymi uzbrojonymi formacjami.

Podczas wykonywania obowiązków określonych w ustawie Policja wykonuje czynności, które uszeregowano w trzech grupach, a są to: czynności operacyjno-rozpoznawcze, czynności dochodzeniowo-śledcze i wreszcie czynności administracyjno-porządkowe. Policja wykonując wymienione czynności, ma prawo do:

- legitymowania osób w celu ustalenia ich tożsamości (z uzasadnieniem),
- zatrzymywania osób na zasadach określonych w przepisach Kodeksu postępowania karnego i innych ustaw,
- zatrzymywania osób pozbawionych wolności, które korzystając z przepustki, nie powróciły w wyznaczonym terminie do zakładu karnego lub aresztu śledczego,
- zatrzymywania osób stwarzających zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego i mienia,
- pobierania od osób wymazu ze śluzówki policzków w celu identyfikacji osób o nieustalonej tożsamości oraz osób usiłujących ukryć swoją tożsamość, jeżeli ustalenie tożsamości w inny sposób nie jest możliwe, pobierania materiału biologicznego ze zwłok ludzkich o nieustalonej tożsamości,

- przeszukiwania osób i pomieszczeń na podstawie przepisów Kodeksu postępowania karnego i innych ustaw,
- 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 pod groźbą kary,
- obserwowania i rejestrowania obrazu zdarzeń w miejscach publicznych, a w określonych przypadkach, także i dźwięku,
- kontrolowania rodzaju używanego paliwa przez pobranie próbek paliwa ze zbiornika pojazdu,
- żądania pomocy od instytucji państwowych, organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego oraz jednostek gospodarczych prowadzących działalność w zakresie użyteczności publicznej oraz zwracania się o niezbędną pomoc do innych jednostek gospodarczych i organizacji społecznych, jak również zwracania się w nagłych wypadkach do każdej osoby o udzielenie doraźnej pomocy, w ramach obowiązujących przepisów prawa.

Oczywiście zbiór zadań i uprawnień policyjnych jest bardzo bogaty i rozbudowany, ale jak bardzo sprecyzowany i skupiony na głównym celu, jakim jest bezpieczeństwo publiczne? Porównując to z zakresem obowiązków określonych 100 lat wcześniej, natychmiast zauważa się, jak wielka nastąpiła ewolucja w tym obszarze.

### **Uprawnienia i zadania straży gminnej**

Straż gminna to samorządowa i umundurowana formacja tworzona uchwałą rady gminy, powoływana do ochrony porządku publicznego na terenie gminy, spełniająca służebną rolę wobec społeczności lokalnej. Koszty funkcjonowania straży gminnej w całości obciążają budżet gminy, a zadania swoje w zakresie ochrony porządku publicznego wykonuje na podstawie ustaw oraz aktów prawa miejscowego.

W 1997 roku straż gminne doceniono uchwaleniem odrębnego aktu prawnego i chodzi tu o ustawę z dnia 29 sierpnia 1997 roku o strażach gminnych<sup>6</sup>. Do chwili obecnej przepisy te ulegają ciągłej ewolucji. Przykładem może być ustawa z dnia 12 czerwca 2003 roku o zmianie ustawy o strażach gminnych oraz niektórych innych ustaw<sup>7</sup>. Rozszerzyła ona zespół

---

<sup>6</sup> Dz. U. 1997 nr 123 poz. 779 z późn. zm.

<sup>7</sup> Dz. U. nr 130 poz. 1190.

uprawnień straży o przeprowadzanie czynności takich jak: kierowanie wniosków o ukaranie do sądu, oskarżanie przed sądem i wnoszenie środków odwoławczych, usuwanie pojazdów i ich unieruchamianie przez blokowanie kół w przypadkach, zakresie i trybie określonych w przepisach o ruchu drogowym, obserwowanie i rejestrowanie przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych – monitoring, a przede wszystkim strażnicy gminni otrzymali uprawnienia do prowadzenia czynności wyjaśniających, uregulowanych w Kodeksie postępowania o wykroczenia. Dalejsze uprawnienia poszerzyła ustawa z dnia 22 maja 2009 roku o zmianie ustawy o strażach gminnych, ustawy o Policji oraz ustawy – Prawo o ruchu drogowym<sup>8</sup>. Te przepisy upoważniły strażników do przeprowadzania kontroli osobistej i przeglądania zawartości podręcznych bagaży osoby:

- w przypadku zaistnienia uzasadnionego podejrzenia popełnienia czynu zabronionego,
- w związku z wykonywaniem czynności ujęcia osoby stwarzającej w sposób oczywisty bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego lub mienia,
- w przypadku doprowadzania osoby nietrzeźwej do izby wytrzeźwień lub miejsca jej zamieszkania, jeżeli zachodzi uzasadnione podejrzenie, że osoba, wobec której te czynności są podejmowane, posiada przy sobie niebezpieczne przedmioty dla życia lub zdrowia ludzkiego.

Proces ciągłego i systematycznego rozszerzania kompetencji straży przyniósł negatywną reakcję części społeczeństwa co do zasadności funkcjonowania straży gminnych. Wiele osób protestuje przeciw przyznawaniu takich uprawnień i coraz częściej pojawiają się żądania likwidacji straży. Jednym z uzasadnień jest wskazanie innych krajów europejskich, gdzie wszystkie zadania są w gestii Policji. Przypomnieć można okres, gdy straże miejskie operowały radarami, fotoradarami i dużą część swojej działalności opierały na karaniu mandatami kierowców przekraczających prędkość oraz nieprawidłowo parkujących. Tu trzeba podkreślić, że w 2016 roku uprawnienie do karania kierowców zostało strażom gminnym cofnięte. Stało się to, gdy Najwyższa Izba Kontroli zarzuciła strażom gminnym, iż działania nie służą poprawie bezpieczeństwa na drogach, a jedynie sprzyjają pozyskiwaniu środków finansowych dla gmin. Rola straży gminnej w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego została sprowadzona jedynie do kontroli kierowców niestosujących się do zakazu ruchu w obu kierunkach albo naruszających przepisy dotyczących postoju pojazdów. W trakcie takich kontroli funkcjonariusze straży mogą zatrzymać pojazd będący w ruchu i wylegity-

---

<sup>8</sup> Dz. U. 2009 nr 97 poz. 803.

mować kierującego. Mają także prawo usuwania pojazdów i ich unieruchamiania poprzez blokowanie kół w sytuacji, gdy samochód został niewłaściwie zaparkowany. Część polityków samorządowych wykorzystywało to społeczne niezadowolenie i kierując się zdobywaniem popularności, zapowiadała likwidację tych formacji, po czym obietnic swych dotrzymywali. Miało to miejsce w takich miastach jak: Szczyrk, Stalowa Wola, Chrzanów, Strzegom, Żory czy Libiąż. Mimo to nie brakuje zwolenników funkcjonowania straży gminnych, którzy mają na uwadze ich znaczącą rolę w poprawie bezpieczeństwa społeczności lokalnych. Podkreśla się zwłaszcza wspieranie i wspomaganie Policji, a wręcz wyręczanie w obsłudze i załatwianiu spraw tzw. drobnych a uciążliwych w ujęciu społecznym (choćby bepańskie psy czy koty). W wielu miejscowościach powstają ciekawe projekty dotyczące wykorzystania straży gminnych w sprawach nieregulowanych bezpośrednio w przepisach, a ocieplających wizerunek straży, przy czym mieszczących się w ogólnym rozumieniu bezpieczeństwa społeczności lokalnych. Przykładem może być Nysa, gdzie strażnicy w porze, gdy rozpoczynają się lekcje – przy przejściach dla pieszych przy szkołach podstawowych zabiegają o bezpieczeństwo dzieci lub w parkach miejskich i w rejonie turystycznie popularnego jeziora patrolują teren, poruszając się na rowerach. Błyskotliwym pomysłem jest także wyposażenie radiowozów w urządzenia rozruchowe do silników samochodowych, aby w porze zimowych mrozów pomóc potrzebującym kierowcom. Również wspólne patrole z Policją ocieplają wizerunek strażników i poprawiają ich odbiór społeczny. Wiadomo też, że straże gminne na terenie całego kraju aktywnie włączyły się do ekologicznej walki ze smogiem poprzez kontrolowanie spalin uchodzących przez kominy oraz rodzaju paliwa używanego przez mieszkańców do ogrzewania swych domostw.<sup>9</sup>

Reasumując, straż gminna jest formacją wspomagającą Policję, a posiadającą mniejsze uprawnienia. Nadzór nad strażami gminnymi zależnie od miejsca sprawuje wójt, burmistrz lub prezydent miasta, a podstawowym ich celem jest ochrona spokoju i porządku w miejscach publicznych. Funkcjonariusze w trakcie prowadzonych czynności służbowych oraz interwencji mają prawo do: udzielania pouczeń, legitymowania w celu ustalenia tożsamości, zatrzymania osób stwarzających zagrożenie dla otoczenia, przy czym celem zatrzymania może być tylko doprowadzenie do najbliższej jednostki Policji. Art. 10a ust. 1 ustawy o strażach gminnych upoważnia strażników

---

<sup>9</sup> D. Bednarz, *Rola straży miejskiej w zapewnieniu bezpieczeństwa społeczności lokalnej na przykładzie gminy Nysa* [w:] M.Z. Kulisz (red. nauk.), *Vademecum Bezpieczeństwa Wewnętrzznego. Wyzwania dla bezpieczeństwa publicznego*, Oficyna Wydawnicza PWSZ, Nysa 2020, s. 120.

do przetwarzania danych osobowych w celu realizacji ustawowych zadań, z wyłączeniem danych ujawniających: pochodzenie rasowe lub etniczne, poglądy polityczne, przekonania religijne lub filozoficzne, przynależność wyznaniową, partyjną lub związkową, jak również danych o stanie zdrowia, kodzie genetycznym, nałogach lub życiu seksualnym, bez wiedzy i zgody osoby, której dane te dotyczą, uzyskane:

- 1) w wyniku wykonywania czynności podejmowanych w postępowaniu w sprawach o wykroczenia;
- 2) z rejestrów, ewidencji i zbiorów, do których straż posiada dostęp na podstawie odrębnych przepisów.

Funkcjonariusz straży gminnej może dokonać kontroli osobistej oraz przeszukania bagażu osoby, która jest podejrzana o popełnienie czynu zabronionego. Ma też do tego prawo podczas zatrzymania niebezpiecznej osoby lub jeśli osoba nietrzeźwa, która jest doprowadzana do izby wytrzeźwień, może mieć przy sobie przedmioty niebezpieczne dla życia lub zdrowia ludzkiego. Dodatkowo, w celu przeciwdziałania przestępstwom lub zarejestrowania dowodów na jego popełnienie, straż gminna ma prawo nagrywać obraz zdarzeń w miejscach publicznych. Za wykroczenia przeciwko porządkowi publicznemu, a także bezpieczeństwu osób i mienia straż gminna posiada uprawnienia do karania mandatami albo kierowania wniosków o ukaranie do sądu, m.in. za takie przewinienia jak: picie alkoholu w miejscach publicznych czy niszczenie cudzego mienia, zakłócanie ciszy nocnej, tworzenie bez wymaganego zezwolenia graffiti na elewacjach budynków. Pozostałe zadania straży gminnych, określone w ustawie, to:

- współdziałanie z właściwymi podmiotami w zakresie ratowania życia i zdrowia obywateli, pomocy w usuwaniu awarii technicznych i skutków klęsk żywiołowych oraz innych miejscowych zagrożeń;
- ochrona obiektów komunalnych i urządzeń użyteczności publicznej;
- współdziałanie z organizatorami i innymi służbami w ochronie porządku podczas zgromadzeń i imprez publicznych;
- informowanie społeczności lokalnej o stanie i rodzajach zagrożeń, a także inicjowanie i uczestnictwo w działaniach mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym i współdziałanie w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi;
- konwojowanie dokumentów, przedmiotów wartościowych lub wartości pieniężnych dla potrzeb gminy.

## Współdziałanie straży gminnej i Policji na przykładzie gminy Nysa

Gmina Nysa stanowi największą jednostkę administracyjną powiatu nyskiego, obejmującą miasto Nysa i 26 sołectw. Obszar gminy to 218 km<sup>2</sup> przy liczbie mieszkańców na koniec 2018 roku 55.059, w tym w samym mieście 41.945. Władzy samorządowej przewodzi burmistrz, który korzysta z pomocy dwóch zastępców. Wszystkie obszary administrowania są rozdzielone między kompetencje tych osób decyzyjnych jednak działalność straży miejskiej podlega bezpośrednio burmistrzowi miasta. Obecnie stan etatowy nyskiej straży to: komendant – 1, zastępca komendanta – 1, kierownik – 2, starszy inspektor – 4, inspektor – 2, młodszy inspektor – 2, młodszy specjalista – 2, starszy strażnik – 2, młodszy strażnik – 1. Dodatkowo 9 osób stanowi obsługę pomocniczą. Formację podzielono na dwa referaty z kierownikami na czele. Pierwszym jest referat patrolowo-interwencyjny, natomiast drugi to referat szkolno-rejonowy. Strażnicy z tego referatu dbają o bezpieczeństwo na terenach przyszkolnych, prowadzą szkolenia i pogadanki w jednostkach oświatowych (i nie tylko) w nyskiej gminie. Ponadto miasto podzielono na 7 rejonów i na wzór policyjnych dzielnicowych, każdy z funkcjonariuszy tego referatu działa w obrębie przydzielonego mu rejonu. Osoby w liczbie 9, stanowiące obsługę pomocniczą, nie są funkcjonariuszami straży miejskiej, a ich jedynym zadaniem jest obsługa monitoringu miejskiego. Pracują oni w systemie trzy-zmianowym (24 godziny na dobę), obsługując na bieżąco dwa stanowiska elektronicznej obsługi monitoringu, który obejmuje 18 kamer stacjonarnych zainstalowanych w strategicznych miejscach Nysy. Na wyposażeniu strażników jest 30 par kajdanek, 20 pałek służbowych, 20 sztuk chemicznych środków obezwładniających w postaci ręcznych miotaczy substancji obezwładniających, 16 sztuk przedmiotów przeznaczonych do obezwładniania osób za pomocą energii elektrycznej, 2 aparaty techniczne służące do obserwowania i rejestrowania obrazu zdarzeń w miejscach publicznych, 2 radiowozy służbowe (oznakowane) oraz 9 rowerów. Rowery przede wszystkim wykorzystywane są do patrolowania obszarów parku miejskiego i terenów przyległych do Jeziora Nyskiego.<sup>10</sup>

Przepisy ustawy o strażach gminnych (art. 9 ust. 4) dają podstawy do tego, by straże gminne w związku z wykonywaniem swoich zadań współpracowały z Policją. W tym względzie wójt, burmistrz czy prezydent miasta może zawierać z właściwym terytorialnie komendantem Policji porozumienie o współpracy straży gminnej i Policji. Od lat władze gminy Nysa z tej możliwości w pełni korzystają. W dniu 8 lutego 2019 roku Komendant Po-

---

<sup>10</sup> Tamże, s. 125.

wiatowy Policji w Nysie i Burmistrz Nysy zawarli w tej sprawie porozumienie na czas nieokreślony, unieważniające wcześniejsze z roku 2003. Na podstawie tego dokumentu strony prowadzić mają stałą wymianę informacji o zagrożeniach występujących na terenie gminy Nysa w zakresie bezpieczeństwa osób i mienia, spokoju i porządku publicznego, a w szczególności działania te mają polegać na:

- 1) koordynowaniu rozmieszczenia służb Policji i straży miejskiej z uwzględnieniem zagrożeń, a w razie potrzeby tworzeniu patroli mieszanych strażników straży miejskiej z policjantami Wydziału Prewencji oraz Wydziału Ruchu Drogowego,
- 2) współdziałaniu w zabezpieczeniu miejsc popełniania przestępstw i wykroczeń,
- 3) prowadzeniu wspólnych działań w razie zaistnienia powszechnego zagrożenia bezpieczeństwa publicznego, katastrof lub klęsk żywiołowych,
- 4) organizowaniu wspólnych działań patroli mieszanych mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa i porządku w miejscach zgromadzeń, imprez artystycznych, rozrywkowych i sportowych, a także w innych miejscach publicznych,
- 5) organizowaniu i prowadzeniu przedsięwzięć o charakterze profilaktycznym,
- 6) organizowaniu w okresie sezonu letniego wspólnych patroli Policji i straży miejskiej na terenach przywodnych Jeziora Nyskiego.

Wiedząc już, jaki jest stan etatowy nyskiej straży miejskiej, warto to skonfrontować z obciążeniem pracą tej formacji. W związku z tym poddano analizie jej działalność w roku 2020, przy czym należy zdawać sobie sprawę, że już w tym czasie pojawiły się ciężkie warunki działania w realiach pandemii koronawirusa. Poniższe zestawienie przedstawia podjęte w tym okresie interwencje według ich rodzaju.

*Tabela 1. Rodzaj i ilość interwencji podjętych przez Straż Miejską w Nysie*

<b>Lp.</b>	<b>Rodzaj podjętej interwencji</b>	<b>Ilość</b>
1	nieprawidłowe parkowanie	436
2	koronawirus – działania informacyjne	426
3	kontrola antysmogowa	245
4	kontrola – porządek publiczny	235
5	osoba leżąca (ławka, chodnik)	189

6	nieporządek	165
7	spożywanie alkoholu	131
8	bezpański pies – kot (itp.)	104
9	koronawirus – dostarczanie posiłków	104
10	zanieczyszczenie miejsca/drogi/chodnika/placu	100
11	odpady spalanie	97
12	zakaz zatrzymywania/postoju	95
13	kontrola – osoby bezdomne	94
14	uszkodzone znaki, dziura w drodze	81
15	pies bez opieki, kagańca	79
16	zakaz ruchu	32
17	inne dotyczące zwierząt	71
18	kontenery – nieporządek	69
19	padnięte zwierzęta	68
20	dzikie zwierzęta	60
21	dewastacje	56
22	blokada – zakaz zatrzymywania/postoju	45
23	kontrola – ruch drogowy	45
24	miejsca niebezpieczne	44
25	wrak pojazdu	42
26	kontrola pieców CO	38
27	uszkodzone urządzenia	37
28	zagrożenie w ruchu drogowym	34
29	niszczenie zieleni	32
30	blokada – nieprawidłowe parkowanie	29
31	postój na skrzyżowaniu	28
32	postój – przejście dla pieszych	28
33	zakłócenie spokoju	27
34	awarie urządzeń	27
35	dzikie wysypisko	27



*Analiza identyfikacyjna procesu współpracy straży gminnej i Policji...*

36	zagrożenie życia, mienia	25
37	podtopienia	23
38	handel bez zezwolenia	21
39	koperta dla niepełnosprawnych	21
40	wycinka drzew	21
41	zajęcie pasa drogowego	20
42	ogłoszenia, plakaty	18
43	odpady, składowanie	17
44	strefa zamieszkania	17
45	blokada – zakaz ruchu	12
46	zanieczyszczenie po psie	10
47	odpady płynne, wylwanie	9
48	asysta	9
49	rowerzysta – wykroczenie	7
50	blokada – strefa zamieszkania	6
51	znęcanie się nad zwierzętami	6
52	osoby żebrzące	6
53	zagrożenie ppoż.	6
54	pieszy – wykroczenie	5
55	kontrola obiektu	5
56	nieświecące lampy	4
57	pożar	4
58	brak opieki nad zwierzętami	4
59	nieprawidłowe oznakowanie	3
60	pogryzienie	3
61	kradzież	3
62	mycie samochodu w miejscu zabronionym	3
63	wypadek – kolizja drogowa	3
64	bójka	3
65	nietrzeźwy	2

66	nieprowadzenie segregacji odpadów	2
67	podrzucanie odpadów do kontenerów	2
68	wyciek nieczystości z szamba	2
69	naprawa pojazdu w miejscu zabronionym	1
70	zaśnieżona, śliska droga	1
71	odmowa podania danych osobowych	1
72	nietrzeźwy pracownik	1
73	brak szczepień psa	1
74	brak dokumentów w ruchu drogowym	1
75	brak tabliczki z nr posesji	1
76	brak legalizacji wag i in.	1
77	brak pojemnika na odpady komunalne	1
77	wywołanie zgorszenia	1
78	kąpiel w miejscu zabronionym	1
<b>RAZEM</b>		<b>3.774</b>

*Źródło: Sprawozdanie z działalności Straży Miejskiej w Nysie za rok 2020*

Jak wynika z powyższego zestawienia, nyska straż w 2020 roku interweniowała aż 3.774 razy, a zakres tych działań był bardzo szeroki. Podczas tych interwencji nałożono 174 mandaty karne na łączną kwotę 17.850 zł, ponadto pouczone 491 osób. Najwięcej mandatów karnych nałożono za wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji (77), spożywanie alkoholu w miejscu publicznym (28), niedozwolone spalanie odpadów (28), brak opieki nad psem (17) i zaśmiecanie miejsca publicznego (9). Pozostałe pojedyncze przypadki to: handel bez zezwolenia, nieuprzątnięcie po psie, niszczenie zieleni, brak szczepień psa, utrzymywanie pszczelich uli za blisko posesji zabudowanej, nielegalne wydobycie piasku, nieprowadzenie selektywnej zbiórki odpadów, niepoddanie pojazdu recyklingowi, odbieranie odpadów komunalnych bez zezwolenia. Bardzo często wykorzystano najłagodniejszą formę represji karnej, jaką jest pouczenie. I tak: w zakresie bezpieczeństwa i porządku w komunikacji (303), spożywanie alkoholu (36), spalanie odpadów (31), brak maseczki ochronnej na twarzy (30), zaśmiecanie miejsca publicznego (28), pies bez smyczy, kagańca (17), niszczenie zieleni (14), handel na terenie gminy bez zezwolenia (8), nieporządek na terenie posesji (7). Inne sporadyczne przypadki

dotyczyły: niewłaściwego korzystania z ławki, niszczenia cudzej rzeczy, umieszczania ogłoszeń w miejscach zabronionych, jazdy po wale przeciwpowodziowym, braku legalizacji wagi, pasieki za blisko zabudowań, używania słów nieprzyzwoitych, szkodnictwa polnego, umieszczania plakatów wyborczych bez zgody właściciela nieruchomości, mycia pojazdu w miejscu niewyznaczonym, nieporządku przy kontenerach na odpady, braku szczepień psa. Jak szeroki jest zakres działalności straży i jakich przepisów prawnych dotyczy, obrazuje poniższa tabela.

Tabela 2. Wykaz wykroczeń ujawnionych przez Straż Miejską w Nysie w 2020 roku i sposób zakończenia postępowań

Lp.	Rodzaj wykroczeń zawartych w:	Środki oddziaływania wychowawczego (art. 41 kw)	Grzywna nałożona w drodze mandatu karnego		Wnioski do sądu	Inny sposób zakończenia czynności <sup>11</sup>	Razem
			ilość	kwota			
1.	ustawie – Kodeks wykroczeń:						
a)	wykroczenia przeciwko porządkowi i spokojowi publicznemu	42	1	100	1		44
b)	wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu osób i mienia	18	18	1000	10	2	48
c)	wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji	303	76	8950	3	3	385
d)	wykroczenia przeciwko mieniu	1					1
e)	wykroczenia przeciwko obyczajności publicznej	2					2
f)	wykroczenia przeciwko urządzeniom użytku publicznego	44	11	950	1		56

<sup>11</sup> Np. odstępianie od skierowania wniosku o ukaranie, przekazanie sprawy innym organom.

g)	szkodnictwo leśne, polne i ogrodowe	1	1	500		1	3
2.	ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi	36	28	2800	9	1	74
3.	ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach	9	9	1150	1	3	22
4.	ustawie o odpadach	31	28	1850	1		60
5.	ustawie – Prawo o miarach	1					1
6.	ustawie o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczania chorób zakaźnych zwierząt	1	1	50			2
7.	ustawie o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji		1	500			1
8.	ustawie - Kodeks wyborczy	2					2
<b>OGÓŁEM</b>		<b>491</b>	<b>174</b>	<b>17850</b>	<b>26</b>	<b>10</b>	<b>701</b>

Źródło: Sprawozdanie z działalności Straży Miejskiej w Nysie za rok 2020

Ponadto strażnicy w omawianym okresie w 284 przypadkach informowali różne instytucje i osoby fizyczne o obowiązku oczyszczania chodników, ulic oraz innych terenów (Urząd Miejski w Nysie – 159, osoby prywatne – 46, Zarząd Dróg Wojewódzkich – 29, Zakład Usług Drogowych – 27, firma WTÓRPOL – 13, Wody Polskie – 5, PKP – 3 i po razie TAURON, GDDKiA, Biuro Płatnego Parkowania, Miejski Zakład Komunikacji, Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej. Jak różne są działania straży, obrazuje informacja o dokonanych w 2020 roku 373 konwojach gotówki pieniężnej na rzecz jednostek podległych Urzędowi Miejskiemu w Nysie.

W tym czasie nyska straż miejska podejmowała również inne działania, takie jak:

- stwierdzenie zagrożeń (dziury w chodnikach, w jezdniach, uszkodzone znaki drogowe lub ich brak, brak włazów w studzienkach kanalizacyjnych, itp.) - 150,
- współpraca ze Schroniskiem dla Zwierząt - 23,
- współpraca z lekarzem weterynarii - 57,
- nieświecące lampy - 3,

- ujawnienie kradzieży - 1,
- usunięcia pojazdów, których stan wskazywał, że nie są używane - 4.

W związku z ogłoszeniem stanu epidemii spowodowanej rozprzestrzenianiem się choroby zakaźnej COVID-19, wywołanej wirusem SARS-CoV-2, straż miejska prowadziła także działania związane z:

- ogłaszaniem komunikatów - 400,
- rozwiezieniem posiłków dla osób na kwarantannie - 103,
- współpracą z policjantami z KPP w Nysie - 95.

Dodatkowo zabezpieczano też punkty wydawania żywności przy ulicy. Warto podkreślić też rolę edukacyjną dla młodzieży i dzieci, jaką spełnia straż miejska, np. uczniowie ze Szkoły Podstawowej w Niwnicy i Szkoły Diecezjalnej w Nysie odwiedzili Centrum Monitoringu Miejskiego. Podczas spotkania dzieci mogły zapoznać się z usytuowaniem oraz obsługą i wykorzystaniem kamer miejskich. Ponadto w lutym 2021 roku wraz z inspektorem Wydziału Rozwoju Wsi i Ochrony Środowiska Urzędu Miejskiego w Nysie przeprowadzono zajęcia „Ekologia” z dziećmi w klasach I-III Szkoły Podstawowej nr 5 w Nysie, dotyczące postępowania z odpadami w gminie Nysa. W ramach tych zajęć został ogłoszony konkurs dla dzieci na ekologiczną torbę na zakupy. Rozwiązanie konkursu i wręczenie nagród odbyło się w kwietniu 2021 roku. W 2020 r. strażnicy miejscy w ramach działalności profilaktycznej w szkołach i przedszkolach na terenie gminy Nysa przeprowadzili 23 zajęcia:

- |                                 |            |
|---------------------------------|------------|
| - „Ekologia”                    | 12 zajęć,  |
| - „Bezpieczna zabawa na śniegu” | 1 zajęcie, |
| - „Bezpieczne ferie”            | 10 zajęć.  |

Natomiast z danych uzyskanych w Komendzie Powiatowej Policji w Nysie wynika, że funkcjonariusze straży miejskiej wspomagali nyską Policję podczas zabezpieczania różnych imprez masowych i artystycznych takich jak: Bieg Nyski, Dni Nysy, Dni Twierdzy Nysa, Festiwal Ognia i Wody (organizowany nad Jeziorem Nyskim. Wspólne działania dotyczyły też akcji: Bezpieczna Droga do Szkoły, a także Święto Zmarłych. Z wywiadów przeprowadzonych z Komendantem Powiatowym Policji mł. insp. Edwardem Flagą i Komendantem Straży Miejskiej w Nysie Grzegorzem Smoleniem jednoznacznie wynika, że obaj bardzo sobie cenią współpracę, która przynosi same korzyści w zapewnieniu bezpieczeństwa mieszkańcom Nysy i przebywających w tym miejscu turystów.

## Wnioski

Faktem jest, że część uprawnień straży gminnej jest powieleniem pewnych uprawnień przysługujących funkcjonariuszom Policji. Lecz ograniczenia w stosunku do straży są spore, np. straż miejska nie wykonuje i nie może przeprowadzać żadnych czynności dochodzeniowo-śledczych i operacyjno-rozpoznawczych, a tylko administracyjno-porządkowe. Strażnicy mogą jedynie podejmować czynności skierowanych na wykrywanie i ściganie sprawców wykroczeń. Gdy straż ujawni w wyniku przedsięwziętych czynności wykroczenia spoza zakresu jej działania, zobowiązana jest do zawiadomienia Policji. Dotyczy to każdego ujawnionego przestępstwa. W tych przypadkach straż gminna nie może samodzielnie zabezpieczać dowodów czynu karalnego, a jedynym jej zadaniem jest zabezpieczenie miejsca zdarzenia przed dostępem osób postronnych lub zniszczeniem śladów i dowodów, do chwili przybycia odpowiednich służb oraz ustalenie – w miarę posiadanych możliwości – świadków tego zdarzenia. Strażnicy nie mają też kompetencji do pobierania odcisków linii papilarnych czy wymazu ze słuzówki policzków – jako materiału do badań DNA. Dalsze ograniczenia: funkcjonariusze straży nie mają uprawnień do przeszukiwania osób i pomieszczeń w trybie i przypadkach uregulowanych kodeksem postępowania karnego i kodeksem postępowania w sprawach o wykroczenia. Zwolennicy zlikwidowania straży gminnej w naszym kraju podnoszą te właśnie argumenty, że nieuzasadnione jest istnienie formacji w zakresie bezpieczeństwa publicznego, która w zasadzie powiela zadania Policji, a równocześnie nie posiada odpowiednich kompetencji do skutecznego działania w zakresie zwalczania przestępczości, chociażby jak możliwość przeprowadzania przeszukania czy użycia środków przymusu bezpośredniego.<sup>12</sup>

Stwierdzone jest bezsprzecznie, że w miastach Policja koncentruje przede wszystkim swoje działania na zwalczaniu przestępczości, tym samym nie zwraca się uwagi na ściganie drobnych naruszeń porządku prawnego. Bezwzględnie jest to obszar działania właśnie dla straży gminnej, która w ogromnym stopniu odciąża w tym zakresie Policję. Bywa, że z różnych przyczyn (charakter gminy, gęstość zaludnienia, struktura przestępczości) może dochodzić do rywalizacji między obiema służbami, jednak te relacje są uregulowane prawnie, zwłaszcza w drodze rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 grudnia 2009 roku w sprawie form współpracy straży gminnej z Policją oraz sposobu informowania wojewody o tej współpracy (Dz. U. 2009 nr 220 poz. 1732). Jednak prawo prawem, a zażegnywanie powstających ewentualnie konfliktów zależy

---

<sup>12</sup> Tamże, s. 126.

głównie od dobrej woli obu służb. W większości gmin i miast dochodzi do zawierania umów między Policją i strażą, które ustalają zakres i formy wspólnych działań i na tej podstawie przeprowadza się wzajemne planowanie wspólnych przedsięwzięć, w tym organizowanie tzw. mieszanych patroli, czyli złożonych z policjanta i funkcjonariusza straży gminnej. To przyczynia się do powstawania wielu pozytywnych zjawisk, takich jak: lepsze rozpoznanie terenowe, osobowe i środowiskowe, wymiana zawodowych doświadczeń oraz większa wrażliwość w represjonowaniu wykroczeń. Dane statystyczne dowodzą, że najczęściej naruszeń porządku prawnego ujawniają funkcjonariusze biorący udział we wspólnych patrolach. Celem podejmowania wspólnych przedsięwzięć przez obie służby powinno być pełne dążenie do optymalnego wykorzystania sił i środków zarówno Policji, jak i straży gminnej. Wiele jednak zależy od tego, jakie priorytety przed strażą miejską postawią władze samorządowi, którzy nadzorują bezpośrednio działalność straży miejskiej, bo obszar do zagospodarowania przez tę formację jest ogromny. Należy bezsprzecznie stwierdzić, że straże gminne, mimo sporej liczby społecznych kontrowersji, ukształtowały się na stałe wśród innych instytucji oraz formacji polskiej państwowości, których podstawowym celem jest dbałość o obywatelskie bezpieczeństwo. Przecież już w latach dwudziestych ubiegłego stulecia stwierdzono, że lokalna Policja ma konkretne zadania związane ze specyfiką obszaru, na którym przychodzi jej działać. W czasach Polski Ludowej z przyczyn politycznych wierzono, że takie rozwiązania cechują bardziej społeczeństwa kapitalistyczne, a zadania te mieli skutecznie realizować funkcjonariusze Milicji Obywatelskiej wspomagani przez formacje Ochotniczej Rezerwy Milicji Obywatelskiej (ORMO). Na szczęście w czasie transformacji ustrojowej powrócono do idei Policji lokalnej, a uchwalona ustawa umożliwiła samorządom powoływanie straży gminnych. Tworzące się, na podstawie tych nowatorskich przepisów, formacje z trudem zajmowały miejsce w bogatym obszarze, jakim jest zapewnianie bezpieczeństwa polskim obywatelom. Na początku większość powstających straży gminnych koncentrowała się na ruchu drogowym, niejednokrotnie traktując go jako dodatkowe źródło finansowania lokalnych budżetów, co polegało na stosowaniu działań represyjnych, a w tym nadmierne karanie obywateli mandatami. Jednym z powodów zaistniałej sytuacji było przyznanie strażnikom zbyt szerokich uprawnień w tym zakresie. Prawo zaczęło pozytywnie, lecz stopniowo ewoluować, aby stan ten zmieniać. Jednak ten pierwszy okres odcisnął swoje piętno w postaci sporych kontrowersji dotyczących funkcjonowania straży gminnych, co pokutuje do dziś. Badania opinii publicznej w tamtym czasie wielokrotnie stawiały tę instytucję w gronie formacji niecieszących się zbyt dużym społecznym zaufaniem. To czę-

sto wykorzystywali też różni lokalni politycy, a w niektórych gminach czy też miastach doprowadziło to do likwidacji straży. Przykłady dotyczące działalności straży miejskiej w gminie Nysa pozwalają stwierdzić, że obszar, w jakim funkcjonuje ta formacja, jest bardzo rozległy i zawiera istotne sfery lokalnego życia społecznego. Są to działania z zakresu bezpieczeństwa ruchu drogowego, ogólnie pojętego porządku i spokoju publicznego, ochrony środowiska i ekologii czy bezpieczeństwa sanitarnego. Bardzo ważne jest też to, że działania te niejednokrotnie nie mają wyłącznie charakteru represyjnego, polegającego na karaniu mandatami, ale też mają cel prewencyjny, a także edukacyjny, co przede wszystkim sprzyja zdobywaniu społecznego zaufania. Przykładem takiej działalności jest prowadzenie szkoleń czy pogadanek dla dzieci, młodzieży szkolnej, a także seniorów. Nie ma żadnej przesady w stwierdzeniu, że straże gminne w znacznym stopniu wciąż wpływają na poprawę stanu bezpieczeństwa społeczności lokalnych. W wielu obszarach formacja ta na stałe wpisała się w polską rzeczywistość funkcjonowania wielu miast i gmin w zakresie bezpieczeństwa.

## **Bibliografia**

1. Bednarz D., *Rola straży miejskiej w zapewnieniu bezpieczeństwa społeczności lokalnej na przykładzie gminy Nysa* [w:] M.Z. Kulisz (red. nauk.), *Vademecum Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Wyzwania dla bezpieczeństwa publicznego*, Oficyna Wydawnicza PWSZ, Nysa 2020.
2. Paciorkowski J., *Pierwsze lata formacji*, „POLICJA 997”, lipiec 2014.
3. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 roku o strażach gminnych.
4. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 roku o Policji.
5. Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym.

## **IDENTIFICATION ANALYSIS OF THE PROCESS OF COOPERATION OF THE MUNICIPAL GUARD AND THE POLICE ON THE EXAMPLE OF THE COMMUNITY OF NYSA**

### **Abstract**

The paper describes the principles of operation of municipal guard and state police in Poland. Particular attention has been paid to areas in which both services cooperate. The analysis of the functioning of the guard in the municipality of Nysa was carried out and the areas of cooperation with police and ways to support them to guarantee the citizens' security were established. On these bases, it has been



proved that despite the many controversies it has aroused with the general public over the years, the guard's role in ensuring security of local communities cannot be underestimated. The broad scope of municipal guard officers' duties in many areas of public life is delineated and the social significance of their professional activities for the local residents' security has been emphasized.

**Key words**

Police, municipal guard, municipal police, security of local communities



**mgr Dariusz Bednarz, wykładowca PWSZ w Nysie**

W 1989 r. ukończył Uniwersytet Wrocławski na Wydziale Prawa i Administracji. W latach 1989-2011 służył w Policji głównie w pionach kryminalnych. W drodze awansów służbowych otrzymał wyższy stopień oficerski – podinspektor i został Naczelnikiem Wydziału Dochodzeniowo-Śledczego. Kurator społeczny, przewodniczący Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Nysie, radny Rady Miejskiej w Nysie, gdzie przewodniczy Komisji Oświaty i Opieki Społecznej, członek Zespołu Interdyscyplinarnego gminy Nysa. Od 1 października 2011 r. rozpoczął pracę w Instytucie Bezpieczeństwa Wewnętrznego PWSZ w Nysie, a od 1 października 2019 r. w Wydziale Nauk o Bezpieczeństwie. Specjalizuje się w kryminalistyce i zwalczaniu przestępczości.

Prywatnie jest pasjonatem sportu, jeździ na rowerze, biega oraz jest opiekunem studenckiego koła morsów.

## **POWIAT JAKO WIODĄCA INSTYTUCJA W SYSTEMIE BEZPIECZEŃSTWA NA PRZYKŁADZIE POWIATU NYSKIEGO**

### **Streszczenie**

Formacje ochronne są najczęściej rozumiane jako instytucje mundurowe, zajmujące się na co dzień naszym bezpieczeństwem. Rzadko natomiast przyjmujemy, że zadania z zakresu bezpieczeństwa mają w swoim obszarze działania także inne instytucje tak rządowe, jak i samorządowe, a ich rola wcale nie jest marginalna. Wręcz w niektórych przypadkach mają uprawnienia do odgrywania wiodącej roli w zakresie nadzorowania i kierowania instytucjami odpowiedzialnymi za utrzymanie ładu i porządku. Szczególną rolę ustawodawca powierzył w tym zakresie powiatowi, a w szczególności radzie powiatu oraz staroście – jako przewodniczącemu zarządu powiatu. Starosta jako kierownik służb, inspekcji i straży – jak ustawodawca określił służby takie jak: Policja, straż pożarna oraz instytucje wchodzące w skład tak zwanej administracji zespolonej, czyli: Powiatowy Inspektorat Weterynaryjny, Powiatowy Inspektorat Sanitarno-Epidemiologiczny i Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego – spełnia wiodącą rolę w kierowaniu nimi, współdziałaniu, planowaniu działań. Powiat posiada także uprawnienia do otrzymywania i zatwierdzania okresowych sprawozdań z działalności wymienionych instytucji. Starosta wreszcie kieruje Komisją Bezpieczeństwa i Porządku. Powiat posiada uprawnienia, które można określić także jako obowiązek dofinansowywania działalności powyższych instytucji. Tak więc można przyjąć, że organ ten spełnia wiodącą rolę w zakresie realizacji zadań oraz odpowiedzialności za stan bezpieczeństwa i porządku w podległym sobie obszarze, dlatego też można go określić jako swojego rodzaju formację ochronną w tym zakresie.

### **Słowa kluczowe**

powiat, starosta, samorząd, społeczeństwo, bezpieczeństwo, Policja, administracja zespolona

### **Wstęp**

Prawidłowy rozwój społeczeństwa oraz jego poszczególnych jednostek w największym stopniu jest zależny od poziomu bezpieczeństwa, które zobowiązuje się zapewnić państwo poprzez swoje organy. Za właściwy jego poziom odpowiedzialne są kolejno wszystkie instytucje państwowe i samorządowe, oczywiście w zakresie przewidzianym przepisami prawa, które regulują ich działalność. Potocznie często uważa się, że za stan bezpieczeń-

stwa jest odpowiedzialna tylko Policja. Jest to opinia słuszna, ale jedynie w tym względzie, że na tej instytucji – jako organie wykonawczym – spoczywa najwięcej obowiązków w zakresie utrzymania ładu i porządku publicznego oraz zapewnienia nam bezpieczeństwa. Jednakże z analizy obowiązujących aktów prawnych wynika, że Policja jest jedną z instytucji w całym szeregu innych tak rządowych, jak i samorządowych, w ramach których działa jako tzw. administracja zespolona szczególnie na szczeblu wojewódzkim i powiatowym. Dlatego też wojewoda – jako organ administracji rządowej i starosta – jako organ administracji samorządowej mają wpływ na kształtowanie jej działań oczywiście w zakresie określonym przepisami. Właściwe przepisy określiły także społeczną kontrolę nad działalnością Policji, między innymi poprzez nałożenie obowiązku składania okresowych sprawozdań ze swojej działalności organom administracji rządowej i samorządowej. Organy te uzyskały także możliwość żądania przywrócenia naruszonego ładu i porządku, jednakże bez określenia sposobu jego realizacji. Dlatego też społeczeństwo poprzez swoich wybranych przedstawicieli ma możliwość wpływania na działania tak Policji, jak i innych instytucji w powyższym zakresie.

### **Powiat i jego organy**

Powiat to utworzona przez jego mieszkańców wspólnota na określonym obszarze. Prawo do tworzenia oraz likwidacji powiatów posiada Rada Ministrów. Powiat to jednostka posiadająca osobowość prawną. Organy powiatu to rada powiatu oraz zarząd powiatu. Do wyłącznej kompetencji rady powiatu należą między innymi zadania z zakresu bezpieczeństwa jak: uchwalanie powiatowego programu przeciwdziałania bezrobociu i aktywizacji lokalnego rynku pracy, ochrona praw konsumenta, obronność, tworzenie aktów prawa miejscowego, uchwalanie budżetu powiatu, powiatowego planu zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego, dokonywanie oceny stanu bezpieczeństwa przeciwpożarowego i zabezpieczenia przeciwpowodziowego powiatu, ocena stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego. Rada powiatu w tym celu powołuje komisję rewizyjną składającą się z radnych, a także może powołać komisję zajmującą się sprawami dotyczącymi bezpieczeństwa. Do zadań komisji stałych rady powiatu należy w szczególności: opiniowanie projektów uchwał rady, występowanie z inicjatywą uchwałodawczą, opiniowanie i rozpatrywanie spraw przekazanych komisji przez radę, zarząd lub inne komisje. Komisja działa zgodnie z rocznym planem pracy, zatwierdzonym przez radę, natomiast ze swojej działalności komisja składa roczne sprawozdanie

radzie do 30 stycznia następnego roku<sup>1</sup>. Powiat może także, działając w zakresie zapewnienia ładu i porządku publicznego oraz ochrony przeciwpowodziowej i przeciwpożarowej, stosować środki techniczne umożliwiające rejestrację obrazu w obszarze przestrzeni publicznej, oczywiście przestrzegając określonych zasad i przepisów<sup>2</sup>. Natomiast zarząd powiatu realizuje uchwały rady powiatu oraz wykonuje zadania powiatu określone przepisami prawa. Organizację zarządu powiatu określa jego statut. Realizacja zadań powiatu jest wykonywana przy pomocy starostwa powiatowego oraz jednostek organizacyjnych powiatu, w tym również Powiatowego Urzędu Pracy. Powiat nadzoruje powiatowe służby, inspekcje i straże, które z kolei swoje zadania wykonują przy pomocy podległych komend i inspektoratów. Wskazane służby, inspekcje i straże to w skali powiatu: Komenda Powiatowa Policji, Komenda Powiatowa Straży Pożarnej, Powiatowy Inspektorat Weterynaryjny, Powiatowy Inspektorat Sanitarno-Epidemiologiczny i Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego. Wymienione jednostki organizacyjne, stanowiące aparat pomocniczy kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży, wraz z Powiatowym Urzędem Pracy oraz starostwem powiatowym stanowią powiatową administrację zespoloną. Rada powiatu wybiera kierującego zarządem powiatu starostę, jego zastępców i członków zarządu. Starosta powiatu kieruje pracą zarządu i starostwa, także do jego kompetencji należy opracowanie planu ochrony przeciwpowodziowej powiatu, on także jest upoważniony do ogłaszania i odwoływania pogotowia i alarmu przeciwpowodziowego<sup>3</sup>. Odrębnie określono zdania Starosty w przypadku zaistnienia klęski żywiołowej, regulują to odrębne przepisy.

### **Zadania powiatu**

Zadania powiatu określa wskazana wyżej ustawa o samorządzie powiatowym, inne akty prawne wskazujące zadania do realizacji przez powiat. Natomiast samą organizację pracy rady powiatu, jego zarządu określa statut powiatu. Organizację, zasady działania powiatowych służb, inspekcji i straży określają tworzące je akty prawne, zaś dodatkowo uprawnienia powiatu w zakresie nadzoru nad nimi zawiera wspomniana wyżej ustawa. Starosta – jako zwierzchnik pracowników starostwa i kierowników jednostek organizacyjnych powiatu – jest także zwierzchnikiem powiatowych służb, inspekcji i straży. Wykonując swoje uprawnienia starosta:

---

<sup>1</sup> Statut Powiatu Nyskiego /uchwała nr XLI/390/2018 Rady Powiatu z dnia 9.11.2018 r.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 920; 2021 r. poz. 1038).

<sup>3</sup> Tamże.

- 1/ powołuje i odwołuje kierowników tych jednostek, w uzgodnieniu z wojewodą, a także wykonuje wobec nich czynności w sprawach z zakresu prawa pracy, jeżeli przepisy nie stanowią inaczej,
- 2/ zatwierdza programy ich działania,
- 3/ uzgadnia wspólne działania tych jednostek na obszarze powiatu,
- 4/ w sytuacjach szczególnych kieruje wspólnymi działaniami tych jednostek,
- 5/ zleca w uzasadnionych przypadkach dokonanie kontroli<sup>4</sup>.

Przepisy szczególne wyłączają z możliwości powoływania Komendanta Powiatowego Policji, gdzie uprawnieniem starosty jest wydanie opinii o kandydacie na to stanowisko z zastrzeżeniem, że brak opinii bądź opinia negatywna nie wpływa na powołania kandydata na takie stanowisko przez Komendanta Wojewódzkiego Policji. Wpływ na powołanie tego kierownika miał powiat przez kilka lat po ich powstaniu, kiedy komendant był wyłaniany w drodze konkursu przez komisję, w której większość stanowili przedstawiciele powiatu. Aby uniknąć wpływu „politycznego” na obsadę tego stanowiska, dokonano zmiany w przepisach w 2001 roku. Powiat poprzez starostę posiada znaczący wpływ na stan bezpieczeństwa i porządku publicznego na podległym obszarze. Służy do tego uprawnienie do oceny tego stanu, a więc działalności jednostek Policji i straży, obowiązek składania informacji o stanie bezpieczeństwa i porządku przez te instytucje co najmniej raz w roku. Ocena ta jest przedkładana najpierw komisji do spraw bezpieczeństwa, jeżeli taka została przez radę powiatu powołana, następnie zaś przedstawiana na sesji rady powiatu, gdzie podlega merytorycznej ocenie przez radnych. Do kompetencji powiatu należą zadania publiczne o charakterze ponadgminnym pod warunkiem, że nie naruszają zakresu jej działań. W szeroko pojętym bezpieczeństwie społeczności lokalnej do obowiązków należą także sprawy z zakresu: ochrony zdrowia, pomocy społecznej, ochrony środowiska i przyrody, transportu zbiorowego i dróg publicznych, ochrony i opieki nad zabytkami. Ustawa o samorządzie powiatowym zobowiązuje starostę do podjęcia niezbędnych czynności należących do właściwości powiatu, związanych z zagrożeniem interesu publicznego, zagrażających bezpośrednio życiu lub zdrowiu mieszkańców, bądź mogących spowodować znaczne straty materialne. Podjęte czynności winny być zatwierdzone na najbliższej sesji rady powiatu. Powiat także może być zobowiązany przez właściwe organy administracji państwowej do realizacji innych czynności związanych z usuwaniem bezpośrednich zagrożeń dla bezpie-

---

<sup>4</sup> Tamże.

czeństwa i porządku publicznego lub obronności<sup>5</sup>. Samorządowi powiatowemu przysługują określone kompetencje w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego, do których należą:

- 1/ wydawanie poleceń instytucjom państwowym dotyczących podjęcia konkretnych działań, niezbędnych do zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego,
- 2/ otrzymywanie od właściwych komendantów Policji sprawozdań z ich działalności oraz informacji o stanie bezpieczeństwa i porządku publicznego,
- 3/ wydawanie uchwał określających istotne dla wspólnoty samorządowej zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego,
- 4/ pokrywanie wydatków inwestycyjnych, modernizacyjnych lub remontowych oraz kosztów utrzymania lub funkcjonowanie jednostek Policji, a także zakupu niezbędnych dla ich potrzeb usług i towarów,
- 5/ żądanie od właściwego komendanta Policji przywrócenia stanu zgodnego z prawem oraz podjęcia działań zapobiegających naruszeniu prawa, a także zmierzających do usunięcia zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego,
- 6/ finansowanie dodatkowych służb i etatów w Policji<sup>6</sup>.

W zakresie działań prewencyjnych/zapobiegawczych, które powinny być podstawowym zadaniem Policji, instytucja ta jest podmiotem obowiązującym do zapewnienia bezpieczeństwa i porządku społeczności lokalnej. Na tym poziomie Policja posiada możliwość korzystania z dotacji na realizację zadań służbowych. Pozostając w pewnym zakresie pod zwierzchnictwem starosty, Policja jako instytucja realizuje także zadania określone przez szeroko rozumianą społeczność lokalną reprezentowaną przez powiat. Należy więc określać w planach zapobiegania przestępczości, opracowywanych przez powiat, także zadania wynikające z wniosków i spostrzeżeń społecznych. W celu realizacji zadań starosty w zakresie zwierzchnictwa nad powiatowymi służbami, inspekcjami i strażami oraz zadań określonych w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, tworzy się komisję bezpieczeństwa i porządku<sup>7</sup>. Umożliwiła to zmiana ustawy o samorządzie powiatowym z dnia 22 lipca 2001 r.<sup>8</sup>, która określiła jej zadania, a należą do nich:

---

<sup>5</sup> Tamże.

<sup>6</sup> Tamże.

<sup>7</sup> Tamże.

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 27.07.2001 r. o zmianie ustawy o Policji i innych ustaw (Dz. U. z 2001 r. nr 100 poz. 1084).

- 1/ ocena zagrożeń porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli w skali powiatu,
- 2/ opiniowanie pracy Policji i innych powiatowych służb, inspekcji i straży, a także jednostek organizacyjnych wykonujących na terenie powiatu zadania z zakresu bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego,
- 3/ przygotowanie projektu powiatowego programu zapobiegania przestępczości,
- 4/ opiniowanie projektów innych programów współdziałania Policji i innych powiatowych służb, inspekcji i straży oraz innych jednostek wykonujących zadania z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego,
- 5/ opiniowanie projektu budżetu powiatu w zakresie bezpieczeństwa,
- 6/ opiniowanie projektów prawa miejscowego w zakresie bezpieczeństwa,
- 7/ opiniowanie innych zagadnień dotyczących bezpieczeństwa i porządku<sup>9</sup>.

W skład komisji wchodzi:

- 1/ starosta jako przewodniczący,
- 2/ dwóch radnych delegowanych przez radę powiatu,
- 3/ trzy osoby powołane przez starostę posiadające wiedzę o problemach będących przedmiotem pracy komisji, cieszących się autorytetem oraz zaufaniem publicznym,
- 4/ dwóch przedstawicieli delegowanych przez Komendanta Powiatowego Policji<sup>10</sup>.

W pracach komisji uczestniczy także prokurator wskazany przez prokuratora okręgowego. Z głosem doradczym w pracach komisji mogą uczestniczyć inne osoby powołane przez starostę, które wykonują zadania z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego na terenie powiatu. Kadencja komisji trwa 3 lata. Komisja poprzez swojego przewodniczącego może żądać od Policji, innych powiatowych służb, inspekcji i straży, a także jednostek powiatowych i gminnych wykonujących zadania z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego, dokumentów i informacji za wyjątkiem spraw personalnych, materiałów operacyjno-rozpoznawczych lub dochodzeniowo-śledczych oraz akt w indywidualnych sprawach administracyjnych<sup>11</sup>. Jak więc widać, w skład komisji wchodzi przedstawiciele kluczowych instytucji odpowiedzialnych za stan bezpieczeństwa i porządku publicznego, co stwarza możliwość bieżącego analizowania stanu bezpie-

---

<sup>9</sup> Ustawa o samorządzie powiatowym, op. cit.

<sup>10</sup> Tamże.

<sup>11</sup> Informacja publiczna Starostwo Powiatowe w Nysie nr OR-IX-1431.50.2021.BS.

czeństwa w skali powiatu. Przez to powstaje możliwość inicjowania programów obejmujących wskazane przez mieszkańców potrzeby i elastyczne reagowanie na wszelkie problemy. Brak jednak w komisji – jako jej pełnoprawnych członków – przedstawicieli pozostałych służb, inspekcji i straży, ale to sprawa na późniejsze rozważania. Z działalności komisji starosta składa roczne sprawozdanie do końca stycznia następnego roku, po czym ogłaszane jest ono w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Działalność komisji finansowana jest ze środków własnych powiatu.

### **Działania profilaktyczno-zapobiegawcze realizowane przez organy powiatu**

Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego należy do zasadniczych zadań władzy publicznej na każdym szczeblu. Pomimo, iż zagrożenie w skali powiatu – mierzone ilością stwierdzonych przestępstw – nie ulega większym zmianom, to należy ciągle prowadzić działania ukierunkowane na zmniejszenie zagrożenia i stałą poprawę bezpieczeństwa mieszkańców. Koniecznym do realizacji tego celu jest angażowanie wielu podmiotów współdziałających, które będą wspomagały działania Policji – jako podstawowej instytucji powołanej do ochrony bezpieczeństwa. Dlatego należy pamiętać o konieczności szeroko rozumianej współpracy służb, inspekcji i straży, samorządów lokalnych, organizacji pozarządowych oraz przede wszystkim mieszkańców. Skutkiem wspólnych działań powinno być przygotowywanie i wdrażanie nowych rozwiązań służących zapobieganiu istniejącym zagrożeniom oraz wczesne wykrywanie nowych problemów. Bezpieczeństwo szeroko rozumiane winno być sprawą wspólną.

Komisja Bezpieczeństwa i Porządku – działająca przy staroście – okresowo opracowuje Powiatowe Programy Zapobiegania Przemocności oraz Ochrony Bezpieczeństwa Obywateli i Porządku Publicznego. W okresie objętym niniejszą publikacją realizowano dwa takie programy: pierwszy obejmujący lata 2015-2018, drugi lata 2019-2023. Programy określają ramy stałej współpracy i współdziałania organów administracji samorządowej oraz instytucji publicznych. Plany – zatwierdzone przez radę powiatu, następnie wdrażane do realizacji – stanowią podstawę działań instytucji w nich wskazanych. Określono następujące założenia programowe i zadania w planie dotyczącym pierwszego okresu:

- 1/ poprawa bezpieczeństwa w ruchu drogowym,
- 2/ zapobieganie przestępczości i aspołecznym zachowaniom poprzez zwalczanie:
  - chuligaństwa i wandalizmu,
  - produkcji i handlu narkotykami,



- przestępstw i wykroczeń, które godzą w środowisko naturalne, estetykę miejsc publicznych oraz w miejscach zamieszkania,
- 3/ ograniczenie liczby czynów karalnych, których sprawcami są nieletni,
- 4/ zapewnienie porządku publicznego podczas organizowanych na terenie powiatu imprez masowych,
- 5/ edukacja obywateli w zakresie poprawy porządku i bezpieczeństwa,
- 6/ poprawa stanu bezpieczeństwa: przeciwpożarowego, sanitarno-epidemiologicznego, epizootycznego i innych zagrożeń naturalnych,
- 7/ inicjowanie współpracy mieszkańców powiatu z instytucjami i organizacjami działającymi na rzecz bezpieczeństwa i porządku publicznego,
- 8/ poprawianie wizerunku Policji i wzrost zaufania społecznego do służb działających na rzecz bezpieczeństwa i porządku publicznego,
- 9/ uaktywnianiu dzielnicowych Policji na systematyczne spotkania z mieszkańcami i osobami pełniącymi funkcje publiczne, dążąc do zasady, aby każdy dzielnicowy był w zasięgu potrzebującego pomocy obywatela,
- 10/ łagodzenie skutków bezrobocia<sup>12</sup>.

Mając powyższe założenia na uwadze, w ciągu dalszym określono obszary działania, w ramach których nakreślono występujące problemy oraz wskazano zadania do realizacji. Zgodnie z opracowanym planem przedstawia się to następująco:

- 1/ bezpieczeństwo w miejscach publicznych i w miejscu zamieszkania – w ramach tego obszaru stwierdza się, że problemami są zagrożenie przestępczością i innymi zjawiskami o charakterze chuligańskim czy społecznym, naruszanie prawa pod wpływem alkoholu lub narkotyków, brak poczucia odpowiedzialności na dobro wspólne, niski poziom zaufania społeczeństwa do służb ochrony, mała gotowość do realizacji zadań na rzecz bezpieczeństwa, nadużywanie alkoholu w miejscach publicznych, niewłaściwe regulacje prawne, które utrudniają podejmowanie właściwych działań.

W ramach zadań do realizacji wskazano: dokonywanie rzetelnej analizy istniejącego zagrożenia, właściwą dyslokację służby szczególnie prewencyjnej i jej współpracę z innymi podmiotami, maksymalne wykorzystanie posiadanych zasobów ludzkich, wykorzystanie i rozbudowę posiadanych środków technicznych, aktywizację tzw. policjantów pierwszego kontaktu czyli dzielnicowych, umiejętności pozyskiwania i przekazywania informacji, właściwą reakcję na zgłoszenia oraz składane wnioski i sugestie mieszkańców, systematyczną kontrolę miejsc publicznych, w tym także lokali gastronomicznych, stałe monitorowanie obowiązującego prawa, sugerowa-

---

<sup>12</sup> Tamże.

nie dokonywania zmian, prowadzenie szeroko zakrojonych działań edukacyjnych.

2/ przemoc w rodzinie – w ramach tego obszaru stwierdzono, że problemem jest niski poziom świadomości społecznej i wiedzy o zachowaniach patologicznych, tolerancja dla tego typu zachowań w społeczeństwie, brak wychowania w rodzinach patologicznych.

Jako zadania do realizacji w tym obszarze wskazano: promowanie właściwych wzorców życia rodzinnego, zwiększanie świadomości osób dotkniętych przemocą, udzielanie pomocy prawnej, psychologicznej, materialnej, poprawę skuteczności działań procedury „Niebieskiej Karty”, stałe szkolenie osób zaangażowanych w udzielanie pomocy dla osób dotkniętych przemocą, wspieranie lokalnych inicjatyw, stałą współpracę z organizacjami pozarządowymi realizującymi zadania w tym zakresie, stałą akcję informacyjną wspomagającą i wspierającą osoby dotknięte i zagrożone przemocą.

3/ bezpieczeństwo w szkole, demoralizacja i przestępczość nieletnich – w ramach tego obszaru wskazano takie problemy jak: wzrost agresywności wśród młodzieży, dokonywania przestępstw i wykroczeń na terenie szkoły, demoralizacja środowisk szkolnych poprzez występowanie spożywania alkoholu, narkotyków, wagarowania, brak dobrej współpracy na linii szkoła-nauczyciele-rodzice-policja, tolerancja społeczna pozwalająca na powstawanie takich zachowań patologicznych.

Jako zadania do realizacji w tym obszarze nakreślono: dokonywanie okresowych analiz zagrożeń występujących na terenie szkolnym, w tym poszczególnych placówek i ich otoczenia, poprawę współpracy pomiędzy szkołą a rodzicami i Policją, ochronę szkół poprzez instalowanie monitoringu, zwiększanie ilości patroli Policji i straży miejskich/gminnych, brak tolerancji dla zachowań patologicznych i niezgodnych z prawem, stałą edukację środowiska, opracowywanie i realizację programów profilaktycznych, współpracę i wykorzystywanie dostępnych mediów celem propagowania pozytywnych zachowań.

4/ bezpieczeństwo w ruchu drogowym – w jego ramach wskazano następujące problemy: stan techniczny dróg stwarzający zagrożenie dla jego użytkowników, stan sanitarny drzew rosnących na poboczach, przypadki ujawniania nietrzeźwych kierujących, wypadki drogowe spowodowane nieprzestrzeganiem przepisów, stan techniczny pojazdów.

Jako zadania do realizacji w tym zakresie zaplanowano: promowanie działań na rzecz bezpieczeństwa, wprowadzanie nowych rozwiązań w ruchu drogowym, promowanie noszenia elementów odblaskowych przez pieszych i rowerzystów, działania na rzecz poprawy stanu dróg, edukację uczestni-

ków ruchu drogowego szczególnie młodzieży, wykorzystanie mediów i innych form przekazywania wiadomości, dyslokowanie patroli ruchu drogowego stosownie do występujących zagrożeń, w tym stanowczą reakcję na naruszanie przepisów, kontrolę stanu technicznego pojazdów i autokarów wożących dzieci czy wycieczki, kontrolę pojazdów wspólnie z Inspekcją Transportu Drogowego, edukację społeczeństwa w zakresie udzielania pierwszej pomocy.

5/ ochrona dziedzictwa narodowego – w jego ramach wskazano takie problemy jak: pożary zabytkowych obiektów, niszczenie dziedzictwa narodowego (kradzieże, wandalizm).

Przewidziano następujące zadania do realizacji: kontrolę stanu i sposobu zabezpieczenia zabytków, zapobieganie niszczeniu takich miejsc, ściganie sprawców, upowszechnianie środków technicznych jak monitoring.

6/ bezpieczeństwo imprez masowych – wskazano takie problemy jak: zagrożenie bezpieczeństwa uczestników imprez, zagrożenie w ruchu drogowym z powodu większej ilości uczestników, zagrożenie spowodowane alkoholem.

Jako zadania do realizacji w tym zakresie zaplanowano: prawidłowe rozmieszczanie sił policyjnych i innych z uwzględnieniem możliwych zagrożeń, organizowanie szkoleń dla organizatorów imprez ze szczególnym uwzględnieniem obowiązku właściwej współpracy z Policją, stałą edukację wskazującą na możliwe zagrożenia, informowanie o obowiązujących przepisach i zasadach zachowania, prowadzenie profilaktyki antyalkoholowej szczególnie wśród młodzieży.

7/ bezpieczeństwo sanitarno-epidemiologiczne – wskazano następujące problemy: występowanie różnych zagrożeń, w tym zagrożenie chorobami zakaźnymi, zawodowymi, odzwierzęcymi, złym stanem wody pitnej w niektórych miejscach powiatu, możliwe skażenie żywności, zagrożenie związane z dopalaczami.

Ujęto w planie następujące zadania do realizacji: nadzór nad warunkami wypoczynku, prowadzenie działań profilaktycznych i kontrolnych, edukacja w zakresie prawidłowych postaw i zachowań zdrowotnych wśród społeczeństwa.

8/ bezpieczeństwo budowlane – wskazano takie problemy jak: samowola budowlana, zły stan techniczny budynków, dróg, obiektów.

W planie ujęto takie zadania do realizacji jak: kontrolę budów, kontrole przestrzegania przepisów przez właścicieli obiektów, dróg.

9/ bezpieczeństwo weterynaryjne – problemy, które wymagają uwagi to: choroby zakaźne zwierząt, zagrożenia wynikające ze strony zwierząt nie-

bezpiecznych, wałęsających się, zagrożenie wynikające ze spożywania mięsa bez badania.

Jako zadania do realizacji wskazano: stałe kontrole występujących zagrożeń, edukację poprzez środki masowego przekazu, nadzór nad miejscami stanowiącymi potencjalne zagrożenie.

10/ sytuacje kryzysowe – możliwe problemy to: zagrożenie poprzez uwalnianie się środków toksycznych (Bioagra, Fabryka Pomocy Naukowych, spółka Partner w Głuchołazach oraz Papiernia), możliwość zaistnienia podobnych zdarzeń w transporcie, wystąpienie powodzi, podtopień, zagrożenie pożarowe obszarów leśnych, budynków.

Jako zadania do realizacji w tym obszarze zaplanowano: działania profilaktyczne, kontrole miejsc zagrożonych, profilaktykę przeciwpożarową, stałe podnoszenie współpracy pomiędzy służbami, strażami i inspekcjami, edukację społeczeństwa, doskonalenie systemu alarmowania, poprawę wyposażenia straży pożarnej i jednostek OSP, stały monitoring zagrożeń przez Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego.

11/ bezpieczeństwo w sieci – jako problemy wskazano: uzależnienie od Internetu, niewłaściwe korzystanie oraz przestępstwa dokonywane poprzez jego wykorzystanie.

Wskazano następujące zadania do realizacji: zagospodarowanie czasu (szczególnie młodzieży) innymi zajęciami, stałą edukację oraz upowszechnianie wiedzy o niebezpieczeństwach grożących w czasie neodpowiedzialnego korzystania z Internetu, podejmowanie działań kierowanych do rodziców i opiekunów.

Plan jednocześnie określił podmioty odpowiedzialne za realizację poszczególnych obszarów zagrożeń. Należą do nich: Starosta, Komenda Powiatowa Policji, Komenda Powiatowa Państwowej Straży Pożarnej, szkoły, Powiatowy Inspektor Sanitarny, Powiatowy Inspektor Weterynaryjny, Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego, Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie. Dalej plan wskazuje także organy współpracujące, czyli wszystkie te instytucje, które w swoim zakresie działania mają wpisany obowiązek zapewnienie bezpieczeństwa w określonym obszarze. Program jednocześnie stanowi podstawę do uregulowania stosownych działań w planach właściwych instytucji. Formą kontroli realizowanych działań, ujętych w programie, jest składanie rocznych sprawozdań z podejmowanych działań bądź składanych w innym czasie. Jednocześnie w programie ujęto terminy spotkań z mieszkańcami poszczególnych rejonów powiatu z przypisanymi do

nich dzielnicowymi. Była to od razu realizacja jednego z częstych postulatów mieszkańców<sup>13</sup>.

Kolejny plan opracowano na lata 2019-2023. W części wstępnej, w odróżnieniu od poprzedniego planu, dokonano analizy zagrożenia z poprzedniego okresu – szczególnie pod kątem zagrożenia przestępczością i bezpieczeństwa przeciwpożarowego. Z przytoczonych danych wynika, że udało się w większości najbardziej uciążliwych przestępstw ograniczyć zagrożenie, podobnie na dobrym poziomie utrzymało się zagrożenie przeciwpożarowe, chociaż w roku 2017 (po latach ograniczenia) zanotowano wzrost. Jednocześnie w powiecie zanotowano znaczny spadek bezrobocia, co też z pewnością miało wpływ na spadek ilości przestępstw. Analizując obszary, które w nowym planie zaplanowano objąć szczególnymi zadaniami, zauważyć należy, że nie uległy one zmianie. Natomiast wskazano w poszczególnych obszarach nowe problemy, które zaistniały w międzyczasie, bądź też nastąpił wzrost zagrożenia. I tak w obszarze bezpieczeństwa wskazany został problem popełniania przestępstw na szkodę osób starszych, szczególnie zaś dotyczy to oszustw różnego rodzaju. W związku z tym w planowanych działaniach pojawiła się edukacja – szczególnie kierowana do tej kategorii osób. Z kolei w obszarze bezpieczeństwa w sieci pojawiło się zagrożenia określane jako uzależnianie od gier komputerowych, internetowych, uzależnienie od portali społecznościowych. W związku z tym w ramach zadań do realizacji zaplanowano edukację – szczególnie kierowaną do rodziców, mającą na celu uświadomienie im tych zagrożeń i wskazywanie sposobów zapobiegania im bądź ograniczania. Analiza tychże planów może prowadzić do wniosków, że rodzaje zagrożeń przez kilka lat generalnie nie uległy zmianie. Z jednej strony można uznać to za objaw pozytywny, przyjmując, że podejmowane działania dają efekty, zaś z drugiej strony można zauważyć, że nie do końca te efekty są pozytywne, jeżeli z problemów wskazanych w planach niewiele znika.

Stan bezpieczeństwa i porządku publicznego jest przedmiotem działań i zainteresowania szeregu instytucji rządowych i samorządowych. Oczywiście, jak już wcześniej zauważono, wiodącą rolę odgrywa tutaj rada powiatu i starosta. Rada powiatu – jako organ, gdzie tak starosta jak i instytucje odpowiedzialne za bezpieczeństwo mają obowiązek przedstawiania okresowych informacji – ma uprawnienie do ich oceny, a także do uchwalania obowiązujących planów, kierowania wniosków do właściwych instytucji o realizację zadań w tym zakresie. W ramach rady, jak już była mowa wcześniej, działa komisja rady – aktualnie nosząca nazwę „Komisja do Spraw Bezpieczeństwa i Infrastruktury”. Zgodnie ze swoimi kompetencjami doko-

---

<sup>13</sup> Tamże.

nuje ocen działania poszczególnych instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo, przedstawiając swoje wnioski na sesjach rady. Analiza protokołów posiedzeń komisji w okresie 2018-2021 prowadzi do wniosków, że bezpieczeństwo nie było dominującym problemem jej działania, raczej dominowały problemy infrastruktury (drogi), co oczywiście także jest problemem szeroko pojętego bezpieczeństwa. Komisja dwa razy w roku dokonywała oceny działalności instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo (służby, inspekcje i straże). Chociaż oceny te są pozytywne, to dyskusja nad sprawozdaniami czy informacjami nie jest zbyt obszerna. Prócz tego komisja zajmowała się bezpieczeństwem przed sezonem wypoczynkowym, sprawami dofinansowania działalności Policji czy straży pożarnej. Z protokołów wynika, że i owszem powiat przeznacza środki finansowe na działalność tych instytucji, jednakże program poprawy bezpieczeństwa wprowadzony w czasie poprzedniej kadencji rady, kiedy do finansowania dokładały się wszystkie gminy, przestał funkcjonować. Szkoda, bowiem pozwalał on na poprawianie wyposażenia wszystkich jednostek powiatu. Na posiedzeniach Komisji powstała także propozycja wdrożenia programu profilaktycznego dla młodzieży, co zostało wdrożone do realizacji, podobnie jak kontynuacja programu „Przedszkolak ratuje”. Czy to wystarcza dla zapewnienia bezpieczeństwa w skali powiatu? Pytanie bez jednoznacznej odpowiedzi. Składy komisji są praktycznie bez osób doświadczonych i obeznanych w zakresie bezpieczeństwa w pełnym zakresie. Przyjmuje się często, że jeżeli z przedstawionych informacji wynika, że jest poprawa stanu bezpieczeństwa, to nie ma potrzeby przysłowiowo „czepiać się drobiazgow”. Pamiętać jednak należy, że dane statystyczne można przedstawiać i interpretować w różny sposób, dlatego na uwagę zasługuje głos jednego z członków komisji, który zauważa, że porównanie danych z roku 2020 do roku 2019 nie jest w pełni uzasadnione, ponieważ przez cały prawie 2020 rok mieliśmy pandemię, większość miejsc publicznych była nieczynna, bądź w znacznym stopniu dostęp do nich był ograniczony, dlatego też i przestępcy mieli mniejsze możliwości. W sprawozdaniu oczywiście przywoływano znaczny spadek zagrożenia. To także nie oznacza, że należy ograniczać inwestowanie w służby odpowiedzialne za bezpieczeństwo w pełnym zakresie, zaniechanie tego może w przeszłości prowadzić do znacznych zaniedbań, a braki trudno będzie później nadrobić. Komisja co roku oceniała i podsumowywała swoje działania i realizację nakreślonego i zatwierdzonego przez radę powiatu programu.

Szczególną aktywność powinien wykazywać starosta wraz z zarządem. Na nich bowiem spoczywa ciężar bieżącego podejmowania działań, nadzoru, dokonywania usprawnień i poprawek w przyjętych planach.

Do starosty powinny spływać bieżące informacje, oceny, tutaj powinna być widoczna reakcja na powstające zagrożenia. Poszczególne ogniwa, a w szczególności Powiatowy Zespół Zarządzania Kryzysowego mają szereg obowiązków oraz uprawnień związanych z bezpieczeństwem. Ich obowiązkiem jest pełna realizacja tego punktu, wskazanego w ustawie o samorządzie powiatowym. Opisana wyżej komisja bezpieczeństwa i porządku, działająca przy staroście, posiada głównie funkcję doradczą, ale ponieważ w jej skład wchodzi przedstawiciele instytucji związanych z bezpieczeństwem szeroko pojętym, ten głos winien być ważny i stać się wiodącym przy podejmowaniu merytorycznych decyzji w tych sprawach. Starosta z pracy komisji składa roczne sprawozdanie, które po zaopiniowaniu przez komisję bezpieczeństwa i infrastruktury jest przedkładane do przyjęcia przez radę powiatu. Z analizy corocznych sprawozdań za okres 2016-2020 wynika, że posiedzenia komisji odbywały się od trzech do jednego (rok 2020). Wydaje się, że patrząc na obszar działania komisji, było ich zdecydowanie za mało, zaś w 2020 roku odbycie jednego spotkania nie świadczy dobrze o działalności starosty jako jej przewodniczącego. Dodać należy, że był to okres pandemii, a więc tematów do analizy było sporo. Nawet 3 spotkania w ciągu roku to za mało, by omówić występujące problemy. Komisja realizowała zadania wynikające z obszarów, które nakłada na nią ustawa. Na uwagę zasługują inicjatywy i poparcia dla: działań dotyczących finansowania dodatkowych patroli prewencyjnych, dofinansowania wyposażenia jednostek Policji i straży pożarnej, popierania działań profilaktycznych kierowanych do młodzieży i dzieci, w tym akcja „Przedszkolak Ratuje”, współdziałania powiatu w organizowaniu konferencji naukowych dotyczących bezpieczeństwa, przygotowania procedur dotyczących współpracy transgranicznej z Czechami<sup>14</sup>. Zadania przyjmowane do realizacji przez komisję oczywiście odzwierciedlały występujące największe zagrożenia bądź problemy, które wypływały z otrzymywanych bieżących informacji, zdarzeń, których nie zawsze można przewidzieć, analiz przedkładanych przez podległe służby, inspekcje i straż. W realizację zadań angażowano nie tylko instytucje na co dzień zajmujące się bezpieczeństwem, lecz także: szkoły, szpitale, instytucje pomocy społecznej, ubezpieczeniowe, organizacje społeczne, kluby sportowe, fundacje, które w swoich statutach mają zapisane: przeciwdziałanie patologiom różnego rodzaju, wychowanie dzieci i młodzieży, promowanie zdrowego trybu życia. Angażowano także lokalne media. Ocena działalności tej komisji jest różna. W okresie ponad 20 lat od chwili jej powołania pojawiają się różne głosy na temat zasadności i celowości jej powoływania.

---

<sup>14</sup> J. Czapska (red.), *Koordinacja działań lokalnych na rzecz bezpieczeństwa*, Wydawnictwo JAK, Kraków 2014.

W części powiatów komisje działają efektywnie, w części są instytucjami fasadowymi, nieprzynoszącymi większych bądź żadnych pożytków. Jak wspomniałem wyżej, skład komisji nie odzwierciedla pełnego składu przedstawicieli służb, inspekcji i straży, a w planach zapobiegania przestępczości zadania są dla wszystkich instytucji. Starosta – jako przewodniczący komisji – nie posiada władzy zwierzchniej nad radnymi delegowanymi przez radę powiatu. Problematiczna jest także władza nad przedstawicielami Komendanta Powiatowego Policji czy Prokuratora Okręgowego. Kolejny problem to kadencyjność komisji – krótsza od kadencji rady, co może utrudniać doprowadzenie do końca planu działania. Dlatego w nauce pojawiły się sugestie, zmierzające do dokonania takich zmian jak:

- 1/ zmianę statusu komisji z obligatoryjnej na fakultatywną,
- 2/ zmianę składu komisji korelując ją z powiatową administracją zespoloną,
- 3/ uzgodnienie kadencji komisji z kadencją rady powiatu,
- 4/ określenie na nowo zadań komisji i jej kompetencji oraz relacji ze starostą i organami powiatu,
- 5/ sprecyzowanie merytorycznych i formalnych założeń tworzenia powiatowego programu zapobiegania przestępczości (uchwalanie, nadzór, kontrola)<sup>14</sup>.

Pojawiają się także głosy wskazujące na możliwość rezygnacji z przyznania staroście funkcji przewodniczącego Komisji, proponując powołanie lokalnego menedżera do spraw bezpieczeństwa. Traktując jako zasadne przynajmniej w części zgłaszane postulaty, nie sposób przyznać, że część komisji działająca na obowiązujących zasadach osiąga dobre rezultaty w zakresie realizacji ustawowych zadań, zaś poziom bezpieczeństwa w powiatach należy uznać do dobrego. Tak też należy ocenić efekty pracy komisji przy Staroście Nyskim, mimo kilku uwag, o którym wyżej wspomniałem.

### **Przykłady działań mające na celu poprawę bezpieczeństwa**

Omówione wyżej działania poszczególnych agend powiatu oraz oczywiście samej rady powiatu, która posiada kompetencje do zatwierdzania i kontroli różnych działań i inicjatyw podejmowanych przez podlegające jej organy, znajdują wyraz w działaniach, mających na celu poprawę stanu porządku i bezpieczeństwa. Z pozyskanych danych za okres 2017-2020 wynika, że zrealizowano następujące inicjatywy dla instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo:

1/ rok 2017:

- a) Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe oddział w Nysie – łódź ratunkowa płaskodenna z przyczepą transportową (przekazanie z KPPSP),



- b) Jednostka Ratowniczo-Gaśnicza PSP (Nysa) – dofinansowanie zakupu ciężkiego samochodu ratowniczo-gaśniczego (kwota 40 000 zł),
  - c) Powiatowy Magazyn Przeciwpowodziowy (Jednostka Ratowniczo-Gaśnicza PSP Paczków) – rozdzielacz redukcyjny do pompy wysokiej jakości (kwota 10 000 zł),
  - d) Komenda Powiatowa Policji Nysa – pies służbowy patrolowo-tropiący (kwota 5 000 zł).
- 2/ rok 2018:
- a) Powiatowy Magazyn Przeciwpowodziowy (Jednostka Ratowniczo-Gaśnicza PSP Paczków) – mobilny agregat prądowłóczy (przekazanie),
  - b) Komenda Powiatowa Policji (Nysa) – 2 fotopułapki, aparat fotograficzny z oprzyrządowaniem, dyski przenośne, 20 rzutek ratowniczych, samoobsługowy alkomat (łącznie kwota 9670 zł), ponadto dofinansowano zakup radiowozu (kwota 25.000 zł).
- 3/ rok 2019:
- a) Jednostka Ratowniczo-Gaśnicza PSP (Nysa) – dofinansowanie zakupu lekkiego samochodu rozpoznawczo-gaśniczego (kwota 50.000 zł),
  - b) Ochotnicza Straż Pożarna (Korfantów) – dofinansowanie zakupu średniego samochodu ratowniczo-gaśniczego (kwota 25.000 zł),
  - c) Ochotnicza Straż Pożarna (Niwnica) – dofinansowanie zakupu średniego samochodu ratowniczo-gaśniczego (kwota 25.000 zł),
  - d) Powiatowy Magazyn Przeciwpowodziowy (Jednostka Ratowniczo-Gaśnicza PSP Paczków) – plandeki (kwota 5.000 zł),
  - e) WTZ (Głucholazy) – dofinansowanie zakupu samochodu Bus do przewozu osób niepełnosprawnych (kwota 70.000 zł),
  - f) Komenda Powiatowa Policji (Nysa) – dofinansowanie zakupu samochodu oznakowanego (kwota 41.426 zł).
- 4/ rok 2020:
- a) WTZ Caritas (Nysa) – dofinansowanie zakupu samochodu Bus dla osób niepełnosprawnych (kwota 24.700 zł),
  - b) Domy Pomocy Społecznej (powiat nyski) – maseczki, środki ochrony, rękawiczki, środki dezynfekcyjne, przyłbice do ochrony osobistej Covid-19 (kwota 92.000 zł oraz przekazanie),
  - c) Państwowa Straż Pożarna (Nysa) – 4 kamery termowizyjne dla wstępnej segregacji osób z podejrzeniem Covid-19 (kwota 13.580 zł).
- 5/ rok 2021:
- a) Państwowa Straż Pożarna (Nysa) – dofinansowanie zakupu lekkiego samochodu do przewozu osób (kwota 50.000 zł),

- b) POZ (powiat nyski) – środki ochrony osobistej Covid-19 (przekazanie)<sup>15</sup>.

Z pozyskanych powyższych danych wynika, że w latach od 2017 do połowy 2021 na działania związane z szeroko pojętym bezpieczeństwem powiat nyski przekazał kwotę 486.376 zł. W tym na Państwową Straż Pożarną kwotę 153.580 zł, co stanowi 31,57% całości, na Ochotnicze Straże Pożarne kwotę 50.000 zł, co stanowi 10,28% całości na Komendę Powiatową Policji kwotę 81.096 zł, co stanowi 16,67% całości, na doposażenie magazynu przeciwpowodziowego kwotę 15.000 zł, co stanowi 3,08% całości, na instytucje pomocy społecznej (działania związane w części z Covid-19) kwotę 186.700 zł, co stanowi 39,30% całości. Raczej nie jest zadaniem tej publikacji oceniać, czy pomoc na rzecz bezpieczeństwa była w tym okresie adekwatna do potrzeb. Przyjąć należy, że każda pomoc wspomagająca działania instytucji powołanych do ochrony naszego bezpieczeństwa, zasługuje na wyróżnienie. Jest to także wyraz właściwej współpracy pomiędzy tymi instytucjami oraz zrozumienia, że za bezpieczeństwo odpowiadamy wspólnie.

### **Współdziałanie powiatu ze służbami, inspekcjami i strażami**

Ustawa o samorządzie powiatowym uchwalona w 1998 r. z wieloma późniejszymi zmianami ustawiła pewnego rodzaju pionową podległość pomiędzy powiatem, szczególnie zaś starostą a kierownikami służb, inspekcji i straży – wymienionych w tym akcie prawnym. Wprawdzie, jak była mowa wyżej, w części z tej podległości został wyłączony komendant Policji, ale tylko w zakresie powoływania go na stanowisko. Utrzymano natomiast podległość w zakresie rozliczenia, w zakresie realizacji zadań dotyczących bezpieczeństwa i porządku publicznego, polegających na obowiązku składania przez kierowników wszystkich służb, inspekcji i straży okresowych sprawozdań z działalności. Sprawozdania te, przed przedstawieniem ich na sesji rady powiatu, są opiniowane przez Komisję Bezpieczeństwa i Infrastruktury. Ze sprawozdaniem zapoznaje się także Komisja Bezpieczeństwa i Porządku działająca przy staroście. Powiat może także żądać od kierownika właściwej jednostki przywrócenia naruszonego porządku prawnego, nie może jednak określić, w jaki sposób wskazana instytucja ma to zrealizować. Oczywiście powiat czy też starosta mogą przekazywać kierownikom, wskazanych wyżej instytucji, wnioski, sugestie dotyczące ich działalności, za wyjątkiem spraw ustawowo wyłączonych spod takiego wpływu, o czym była mowa wcześniej. Rada powiatu działając w zasadzie przy pomocy Sta-

---

<sup>15</sup> Informacja publiczna Starostwo Powiatowe, op. cit.

rostry – jako samorządowego organu wykonawczego – wpływa więc na poziom bezpieczeństwa i porządku publicznego na podległym terenie. Nie może i nie powinna to być jedynie podległość w jedną stronę. Wszystkie te instytucje są skazane na współpracę, gdyż tylko w taki sposób można w sposób prawidłowy realizować powierzone zadania. Dlatego opracowane prawidłowo zasady i algorytmy współdziałania przy wykonywaniu poszczególnych zadań spełniają istotną rolę i dają rękojmię, że realizowane zadania, mające na celu zapewnienie bezpieczeństwa mieszkańcom powiatu, będą wykonywane w sposób prawidłowy. Omawiane wyżej plany zapobiegania przestępczości w skali powiatu – już takie współdziałanie pokazują. W każdym bowiem obszarze działania, który wymaga zainteresowania odpowiednich służb, widzimy wykaz zadań, które realizuje nie tylko jedna instytucja, lecz kilka z nich. Znamienne jest także to, że nie są to tylko instytucje podległe powiatowi, lecz także inne jak gminy, instytucje pozarządowe, społeczne. Połączenie tego potencjału i właściwe jego wykorzystanie to właśnie zadanie powiatu, a w szczególności starosty. W tym miejscu wiadać, jak szczególna jest rola starosty – jako przedstawiciela samorządu, szefa zarządu powiatu, realizującego także zadania z zakresu administracji rządowej. Właściwa osoba na tym stanowisku powoduje, że zadania nie tylko z zakresu bezpieczeństwa będą dobrze realizowane. Oczywiście, ponieważ zajmujemy się w tym miejscu bezpieczeństwem, to ten obszar jest stawiany najwyżej. Pamiętamy zresztą, że poczucie bezpieczeństwa jest drugą (po pożywieniu) potrzebą społeczną. Tak więc właściwie przygotowane i podejmowane działania powinny mieć na uwadze zaspokojenie tej potrzeby. W tym celu istotne są opracowane i przygotowane właściwie zasady współdziałania pomiędzy powiatem a pozostałymi instytucjami, uwzględniające wystąpienie różnych zagrożeń. Założenia te winny być na bieżąco aktualizowane. Plany i zasady współdziałania oczywiście opracowuje także osobno każda z instytucji podległych staroście, ale uwzględniają one wspólne przedsięwzięcia na wypadek zaistnienia zdarzenia wymagającego współdziałania. Jak wynika z ustawy, starosta jest w razie zaistnienia sytuacji kryzysowych przełożonym wszystkim działającym służb. Posiada więc głos decydujący w takich sytuacjach, niemniej zawsze korzysta z opinii czy sugestii kierowników innych zaangażowanych instytucji, tworzących w takich sytuacjach sztab kryzysowy. Analizy i prognozy wystąpienia potencjalnych zagrożeń są zawarte w Powiatowym Planie Zarządzania Kryzysowego. Zespół Zarządzania Kryzysowego, działający w ramach powiatu, kontroluje możliwe zagrożenia, pełniąc dyżur w systemie ciągłym. Z tym zespołem ściśle współdziała Wydział Bezpieczeństwa i Polityki Społecznej Starostwa. Wiedza, doświadczenie i umiejętności członków (tak zespołu jak i wydzia-

łu) pozwalają na dogłębną analizę informacji i podejmowanie takich działań, które mają pozwolić na uniknięcie możliwych zagrożeń, chociaż są to w większości sytuacje nie zawsze zależne od człowieka. Prowadzone do tej pory działania w różnych sytuacjach pozwalają wysnuć pozytywne wnioski co do bezpieczeństwa mieszkańców powiatu. Dlatego też uważam, że powiat i działający w jego imieniu starosta spełnia wiodącą rolę w systemie bezpieczeństwa podległego obszaru. Tutaj bowiem zbiegają się wszystkie kompetencje dotyczące bezpieczeństwa, zaś dobra współpraca, planowanie działań pozwala na podejmowanie właściwych decyzji w sprawach dotyczących nas wszystkich. Nie obniża to w żaden sposób poszczególnych uprawnień służb, inspekcji czy straży w realizacji zadań, które indywidualnie zostały im na mocy obowiązujących przepisów przypisane.

### **Podsumowanie**

Działalność w zakresie utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego nie jest sprawą łatwą i wymaga zaangażowania szeregu instytucji powołanych do tych działań. Nie są to tylko instytucje stricte mundurowe, chociaż one w tym zakresie spełniają rolę bardzo ważną i w niektórych sytuacjach wiodącą. Ważny jednak jest cywilny nadzór nad bezpieczeństwem. Pozwala bowiem popatrzeć na wszelkie działania z innej strony, bez rutyny. Społeczeństwo poprzez swoich przedstawicieli różnego szczebla, w tym przypadku zajęliśmy się szczeblem powiatowym, ma wpływ na działalność organów bezpieczeństwa – jego postulaty czy wnioski mogą być realizowane. Oczywiście zależy to od wybranych przedstawicieli, ich doświadczenia, zaangażowania, umiejętności współpracy i kierowania wszystkimi instytucjami powołanymi do ochrony naszego bezpieczeństwa. Wskazałem, że wiodącą rolę ma tutaj do spełnienia starosta, który – jako przełożony (oczywiście w różnych zakresach, jak to wskazano wyżej) służb, inspekcji i straży winien kierować nimi w sposób wyważony, ale jednocześnie stanowczy. Wiadomo bowiem, że działania w zakresie bezpieczeństwa takiej postawy wymagają. Spełnia on – jako przedstawiciel powiatu – wiodącą rolę i uznać należy, że jest to swego rodzaju także formacja ochronna, działająca w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego. Sądzę, że na poziomie naszego powiatu te działania są realizowane w sposób prawidłowy, chociaż zawsze można dostrzec błędy czy uchybienia w niektórych działaniach, ale są one do poprawienia. Podkreślić należy, że w analizowanym okresie nie doszło do spektakularnych czy tragicznych w skutkach zdarzeń, które negatywnie odbiłyby się na wizerunku starosty czy współpracujących z nim instytucji, co należy uznać za dobry prognostyk na przyszłość.

## **Bibliografia**

1. J. Czapska (red.), *Koordinacja działań lokalnych na rzecz bezpieczeństwa*, Wydawnictwo JAK, Kraków 2014.
2. Ustawa z dnia 05.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 920 i z 2021 r. poz. 1038).
3. Ustawa z dnia 27.07.2001 r. o zmianie ustawy o Policji i innych ustaw (Dz. U. z 2001 r. nr 100 poz. 1084).
4. Statut Powiatu Nyskiego (uchwała nr XLI/390/2018 Rady Powiatu w Nysie z dnia 9.11.2018 r.).
5. Informacja publiczna Starostwo Powiatowe w Nysie nr OR-IX-1431.50.2021.BS

## **COUNTY AS THE LEADING INSTITUTION IN THE SECURITY SYSTEM ON THE EXAMPLE OF NYSA COUNTY**

### **Abstract**

The paper describes the principles of operation of municipal guard and state police Protective formations are mostly defined as uniformed services, which usually deal with our security. However, we hardly ever think that institutions (like e.g. government institutions or self-government institutions) also have a range of activities and challenges in the field of security and their role is not so marginal. Indeed, in some cases, these institutions are entitled to play an important, leading role in range of supervision and running the institutions which are responsible for keeping the public order. The legislator gave the County (especially Council of County and Head of County as the chairman of board of county) the particular role in this regard. Head of County, as a director of the services, inspections and guards, as legislator specified the services like Police, Fire Department and the institutions which form part of so-called combined administration – County’s Veterinary Inspectorate, County’s Sanitary and Epidemiological Inspectorate and County’s Construction Supervision Inspectorate fulfill the leading role in running, cooperating and planning the actions. County has the power for receiving and accepting periodic reports of work of mentioned institutions. Finally, Head of County runs the Commission of Security and Order. County also has authority, which can be determined as a duty of financing these institutions. Thus it can be considered that County plays the leading role in the field of realization of tasks and responsibility for status of security and order in the county’s area, so it can be described as a kind of the protective formation in this range.

### **Key words**

county, head of county, self-government, society, security, Police, combined administration



**mgr Barcik Józef, wykładowca PWSZ w Nysie**

W 1979 r. ukończył Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie, uzyskując stopień magistra prawa. Wieloletni funkcjonariusz m.in. Komendy Powiatowej Policji w Nysie, w tym przez kilkanaście lat na stanowisku Zastępcy i Komendanta Powiatowego Policji. W latach 2014-2018 był radnym Rady Powiatu Nyskiego, przewodniczącym Komisji Bezpieczeństwa Rady Powiatu, członkiem Komisji Bezpieczeństwa przy Staroście Nyskim. Od roku akademickiego 2013/2014 był pracownikiem Instytutu Bezpieczeństwa Wewnętrznego PWSZ w Nysie, a następnie wykładowcą Wydziału Nauk o Bezpieczeństwie PWSZ w Nysie. Zmarł nagle w dniu 18.11.2021 r.

***Część II***  
***Rozważania młodych adeptów nauki***





## PROSPOŁECZNY MODEL FUNKCJONOWANIE PAŃSTWA W STANACH NADZWYCZAJNYCH

### Streszczenie

Przedmiotem badań przedstawionych w artykule są stany nadzwyczajne. Jako instytucje ochrony obywatela są istotnym elementem polskiej konstytucji. Jego waga wynika z uwarunkowań społeczno-politycznych oraz historyczno-kulturowych, które są kluczem do zrozumienia zasadności ich zapisów, zmian oraz praktycznego użycia. Ewolucja stanów nadzwyczajnych ukazuje zmieniające się zagrożenia oraz ustalane na ich podstawie priorytety bezpieczeństwa. Konstytucja RP i uzupełniająca ją ustawy określają obecny obraz stanów nadzwyczajnych. Z perspektywy obserwacji szczególnych zdarzeń kryzysowych nie są one przygotowane na postępujące niebezpieczeństwa. Obserwując aktualne zagrożenia oraz ustalając współczesne priorytety bezpieczeństwa, można opracować ich nowy model funkcjonowania, odpowiadający potrzebom społecznym.

### Słowa kluczowe

Bezpieczeństwo, stany nadzwyczajne

### Wstęp

Państwo – jako organizacja ludności na określonym terytorium – ma za zadanie chronić swoich obywateli. Poczucie bezpieczeństwa jest jedną z fundamentalnych potrzeb człowieka. Celem artykułu jest ukazanie stanów nadzwyczajnych jako narzędzia zapewniania bezpieczeństwa wewnętrznego. Główny problem badawczy określa się w pytaniu: w jaki sposób stany nadzwyczajne powinny zapewniać bezpieczeństwo obywateli?

Jednym z czynników, które wpływają na poczucie bezpieczeństwa obywateli, są działania poszczególnych organów w celu stworzenia odpowiednich warunków przetrwania, jak również rozwoju państwa.

Zapewnianie warunków przetrwania wiąże się również z opanowaniem sytuacji przełomowych, zaburzających normalne funkcjonowanie państwa, stwarzających konieczność zastosowania sił i środków nadzwyczajnych. Niekontrolowany rozwój sytuacji kryzysowych może skutkować koniecznością wprowadzenia odpowiedniego stanu nadzwyczajnego w zależności od charakteru występującego niebezpieczeństwa. Mimo, że instytucje te stworzone zostały w celu ochrony ludności, którą dotyka lub potencjalnie

dotknąć może sytuacja kryzysowa, dla której opanowania państwo nie będzie dysponowało wystarczającymi siłami i środkami, stany nadzwyczajne nie wzbudzają powszechnego zaufania, a w niektórych przypadkach wywołują wręcz strach lub panikę.

W celu zrozumienia istoty stanów nadzwyczajnych, należy zapoznać się z fundamentem, którym jest system zarządzania kryzysowego. Jest on podstawą działań w zakresie zwalczania zagrożeń. Ułatwi to zrozumienie zmieniającego się prawa dotyczącego instytucji stanów nadzwyczajnych oraz jego praktycznego zastosowania.

### **Analiza stanów nadzwyczajnych w polskim prawodawstwie**

Stany nadzwyczajne są fundamentalnym elementem formowania państwa o ustroju demokratycznym, czyli takiego, gdzie bezpieczeństwo i rozwój obywatela jest priorytetem. Po I wojnie światowej sytuacja wymagała niezwyklej organizacji oraz współpracy, która jednak była utrudniona przez napięcia i podziały społeczne. Pod względem ówczesnego prawodawstwa, dotyczącego stanów nadzwyczajnych, wyróżnić można jednak trzy etapy jego powstawania: prawo opierające się jedynie na rozporządzeniach, zapisy konstytucji marcowej wraz z ustawami uzupełniającymi oraz zapisy konstytucji kwietniowej również z ustawami uzupełniającymi. Wśród istotnych dokumentów w tym zakresie wyróżnić można:

1. Dekret Naczelnika Państwa z dnia 22 listopada 1918 r. o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej<sup>1</sup>,
2. Uchwałę Sejmu Ustawodawczego z dnia 20 lutego 1919 r. w sprawie powierzenia Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa<sup>2</sup>,
3. Ustawę z dnia 1 lipca 1920 r. o utworzeniu Rady Obrony Państwa<sup>3</sup>.
4. Dekret wprowadzony 2 stycznia 1919 r. o używaniu wojska w przypadkach wyjątkowych<sup>4</sup>,
5. Rozporządzenie z dnia 18 kwietnia 1919 r. o sposobie użycia wojska dla zabezpieczenia porządku publicznego<sup>5</sup>,
6. Ustawę z dnia 22 lutego 1937 r. o stanie wyjątkowym<sup>6</sup>,
7. Ustawę z dnia 23 czerwca 1939 r. o stanie wojennym<sup>7</sup>.

---

<sup>1</sup> Dz. U. 1918 nr 17 poz. 41.

<sup>2</sup> Dz. Pr. P.P. 1919 nr 19 poz. 226.

<sup>3</sup> Dz. U. 1920 nr 53 poz. 327.

<sup>4</sup> Dz. Pr. P. P. 1919 nr 1 poz. 80.

<sup>5</sup> Dz. Pr. P. P. 1919 nr 35 poz. 276.

<sup>6</sup> Dz. U. 1937 nr 17 poz. 108.

<sup>7</sup> Dz. U. 1939 nr 57 poz. 366.

W zapisach prawnych z okresu międzywojennego rozróżniane były dwa stany nadzwyczajne: stan wojenny i stan wyjątkowy. Choć państwo zmagало się z wieloma trudnościami, zauważyć można postęp w kształtowaniu prawa, które miało na celu ochronę obywateli.

Po II wojnie światowej, kiedy spod jednej okupacji kraj pod pozorem samodzielności trafił pod radziecką strefę wpływów, sytuacja Polski była podobnie skomplikowana. Mocny nacisk ze strony ZSRR sprawił, że stanowione prawo było silnie kontrolowane przez stalinowską Rosję. Konstytucja PRL przewidywała tylko jedną instytucję stanów nadzwyczajnych. Choć zapis dotyczy jednego stanu, można rozróżnić jego dwa rodzaje – względem na obronność oraz względem na bezpieczeństwo, jednak brak ich wyraźnego rozdzielenia, tak jak w poprzednich konstytucjach, wprowadzał pewną niejasność. Nie precyzował również: okresu, na jaki można wprowadzić stan wojenny, czyją kompetencją jest go odwołać oraz jakie prawa i wolności ogranicza. Totalitarna dyktatura nie uwzględniała w swoich priorytetach dobra obywatela, dlatego też instytucje stanów nadzwyczajnych zostały znacznie ograniczone i połączone w jednej formie instytucji, której zapisy były mało precyzyjne, a w ówczesnej sytuacji przez wykorzystanie władzy pozostawiały szerokie pole do ograniczenia praw obywateli.

20 lipca 1983 roku Konstytucja RPL została znowelizowana i powrócono do podziału instytucji stanów nadzwyczajnych. Stan wojenny odzyskał swoje znaczenie w kontekście zagrożeń zewnętrznych, stan wyjątkowy – wewnętrznych, przy czym uwzględniono w nim również klęski żywiołowe.<sup>8</sup>

Kolejnym etapem rozwoju instytucji nadzwyczajnych stała się transformacja ustrojowa na przełomie lat 80/90. Ruchy społeczne, bezpośrednio przyczyniające się do zmian ustrojowych RP, zaczęły kształtować się już w roku 1980. Okres ten był największą falą sprzeciwu wobec ówczesnej władzy komunistycznej. Wraz ze stopniowo zmieniającym się prawem – miały również zmienić się kwestie zapisów instytucji stanów nadzwyczajnych. W początkowej fazie istotnym dokumentem była ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 roku o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej<sup>9</sup>, której zapisy stanowiły między innymi przywrócenie Prezydenta RP jako głowy państwa. Spowodowało to, że kompetencje Rady Państwa w zakresie stanów nadzwyczajnych przejął Prezydent, który samodzielnie mógł je ogłosić z własnej inicjatywy, a proklamacja ta nie wymagała rozpatrzenia Sejmu.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> L. Mażewski, *Stany nadzwyczajne w Polsce w latach 1918-1989*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2006, s. 140-141.

<sup>9</sup> Dz. U. 1989 nr 19 poz. 101.

<sup>10</sup> E. Kurzępa, *Stany nadzwyczajne w polskim porządku prawnym*, Poltext sp. z o. o., Warszawa 2017, s. 49.

Powyższe zmiany dotyczyły jednak jedynie organizacji, która nie była zapisana bezpośrednio w kontekście stanów nadzwyczajnych. Poziom konstytucyjny pozostał taki sam, natomiast ustawodawstwo zwykle obejmowało regulacje stanu wojennego oraz stanu wyjątkowego – kolejno przez ustawę z 25 stycznia 1982 r. o szczególnej regulacji prawnej w okresie stanu wojennego<sup>11</sup> oraz ustawę z dnia 5 grudnia 1983 r. o stanie wyjątkowym<sup>12</sup>.

Dopiero ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym<sup>13</sup> bezpośrednio odniosła się do instytucji stanów nadzwyczajnych. Dotyczące ich zapisy znajdowały się w rozdziałach określających kompetencje Prezydenta RP oraz Rady Ministrów. Widoczne jest więc odrzucenie koncepcji charakteru stanów nadzwyczajnych sprzed wojny (umieszczenie ich wśród zapisów o prawach i wolnościach obywatelskich, bądź w osobnym rozdziale) i bazowanie na prawodawstwie okresu powojennego. Mała Konstytucja przedstawiała dwie instytucje stanów nadzwyczajnych: wojenny i wyjątkowy. Podobnie, jak w przypadku stanu wojennego, rozwinięcie przepisów stanu wyjątkowego opierało się na zapisach ustawy z czasu PRL<sup>14</sup>. Instytucje stanów nadzwyczajnych w Małej Konstytucji były określone dość pobieżnie. Kilka artykułów miało na celu raczej zwrócić uwagę na przywrócone kompetencje poszczególnych organów i nie zgłębiały one tej tematyki, co potwierdza również brak pojawienia się nowych, dopracowanych ustaw dotyczących tych instytucji. Choć niewielkie, były to ostatnie zmiany konstytucyjne w kwestii stanów nadzwyczajnych przed aktualnie obowiązującą ustawą zasadniczą.

Prace nad Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>15</sup> skupiały się na tym, aby jej zapisy możliwie jak najlepiej rozwiązywały ówczesnie nurtujące społeczeństwo dylematy. Należało określić w niej szczegółowe zasady funkcjonowania państwa i jego obywateli, uwzględniając różnorodność narodu tak, aby Rzeczpospolita Polska faktycznie stała się demokratycznym państwem prawa.

Biorąc pod uwagę historię kształtowania się państwa polskiego i jego narodu, nie ulegało wątpliwości, że kwestie takie jak instytucje stanów nadzwyczajnych należało rozwinąć w miarę możliwości jak najbardziej szczegółowo. Było to zabiegiem koniecznym, aby uniknąć sytuacji niejasnych,

---

<sup>11</sup> Dz. U. 1982 nr 3 poz. 18.

<sup>12</sup> Dz. U. 1983 nr 66 poz. 297.

<sup>13</sup> Dz. U. 1992 nr 84 poz. 426.

<sup>14</sup> Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym.

<sup>15</sup> Dz. U. 1997 nr 78 poz. 483.

zamknąć tematykę w pewnych konkretnych ramach, utrudniając tym samym zbyt swobodne ograniczanie praw i wolności obywatelskich. Sprecyzowanie fundamentalnych założeń, jak również szczegółów w postaci możliwych ograniczeń swobód – było niezbędne dla państwa, które nie ma głęboko zakorzenionej idei demokracji. Z tego względu w konstytucji z roku 1997 stany nadzwyczajne zostały wyodrębnione w osobnym rozdziale. Pierwszy raz zostało również wprowadzone pojęcie „stanów nadzwyczajnych” w ustawodawstwie konstytucyjnym – jako grupa poszczególnych rodzajów organizacji państwa na wypadek wystąpienia szczególnego zagrożenia.

Rozdział XI ustawy zasadniczej przedstawia konstytucyjne zapisy dotyczące stanów nadzwyczajnych. Katalog instytucji został rozszerzony oraz uszczegółowiony. Zapisy dotyczą elementów konstrukcyjnych, to znaczy między innymi: procedur wprowadzenia stanów nadzwyczajnych, ich przesłanek, warunków funkcjonowania państwa w zakresie prawodawstwa, a także obszaru, czyli przewidywanego zasięgu oddziaływania szczególnej sytuacji zagrożenia. Określają również niezwykle istotną kwestię w postaci zakresu praw i wolności człowieka i obywatela, które nie mogą zostać naruszone mimo konieczności zastosowania tej szczególnej organizacji państwa. W przypadku stanu wojennego oraz stanu wyjątkowego należą do nich na przykład prawo do: niezbywalnej godności człowieka, jego życia, posiadanego obywatelstwa, jak również humanitarnego traktowania, poszanowania wyznania, rodziny. W tym samym artykule określone są również ograniczenia możliwe w przypadku wprowadzenia stanu klęski żywiołowej, na przykład: wolność działalności gospodarczej, wolność osobista, poruszania się, przebywania na terenie kraju, nienaruszalność mieszkania czy wolność pracy i prawo do jej bezpiecznych i higienicznych warunków. Szczegóły konkretnego stanu nadzwyczajnego określone są w odpowiedniej ustawie.<sup>16</sup>

Istotną kwestią w zakresie stanów nadzwyczajnych jest fakt, że przez wzgląd na doświadczenia związane z wprowadzonym w 1981 roku stanem wojennym, należało wyznaczyć granice tych instytucji, aby nie dochodziło do nadużyć ze strony władzy. Wprowadzenie stanu nadzwyczajnego jest suwerennym prawem każdego państwa, jednak historia pokazała, że zastosowanie go w praktyce jest ryzykiem, a także potencjalnym zagrożeniem dla wolności i praw człowieka i obywatela. W celu poszanowania tych praw, przez wzgląd na Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycz-

---

<sup>16</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r.

nych<sup>17</sup>, który Polska ratyfikowała w 1977 roku, na mocy Konstytucji z 1997 roku o wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego, należy poinformować Sekretarza Generalnego ONZ oraz Sekretarza Generalnego Rady Europy, przedstawiając powody i zakres tymczasowego zawieszenia zobowiązań paktu. Ma to zapobiec łamaniu prawa międzynarodowego w zakresie ochrony społeczeństwa przed uciskiem spowodowanym dyskryminacją oraz pośrednią kontrolę poszanowania podstawowych praw człowieka. Ustanawiane są również mechanizmy kontrolne na wypadek nadużyć związanych z ograniczeniami.<sup>18</sup>

Trzeba bowiem mieć na szczególnej uwadze, że stosowanie wszelkich środków nadzwyczajnych wiąże się nie tylko ze sferą publiczną i funkcjonowaniem organów władzy państwowej, ale również ma ogromny wpływ na sferę prywatną. Z tego względu kładzie się nacisk na odpowiedni dobór wykorzystywanych szczególnych sił i środków w stosunku do występującego zagrożenia. To znaczy, że należy skupić się na poprawnym oszacowaniu wielkości i jakości zagrożenia, aby dobrać środki optymalne dla zapobiegania potencjalnym niebezpieczeństwom lub zwalczania jego skutków.

W poprzednich konstytucjach problemem, jaki można zauważyć, były niejasno określone przesłanki wprowadzenia stanów nadzwyczajnych. Brak precyzji w ich sformułowaniu niebezpiecznie otwierał szerokie możliwości działania, które mogły skutkować tragicznymi konsekwencjami dla obywateli, bądź ustroju państwa. W obecnej konstytucji przesłanki wprowadzenia stanów nadzwyczajnych są określone w odrębnych artykułach. Odpowiednie ustawy uzupełniają zapisy konstytucyjne, dodatkowo określając te przesłanki w sposób szerszy i bardziej doprecyzowany tak, aby zastosowanie instytucji stanów nadzwyczajnych pozostawiało możliwie jak najmniej kontrowersji i dylematów związanych z prawidłowością ich użycia.

Dokumentem rozszerzającym kwestie stanu wojennego jest ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej<sup>19</sup>. Przesłanki wprowadzenia tego stanu przedstawione są w art. 2, który stanowi, że „w razie zewnętrznego zagrożenia państwa, w tym spowodowanego działaniami o charakterze terrorystycznym lub działaniami w cyberprzestrzeni, zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji, Prezydent Rzeczypos-

---

<sup>17</sup> Dz. U. 1977 nr 38 poz. 167.

<sup>18</sup> E. Kurzępa, *Stany nadzwyczajne w polskim porządku prawnym*, Poltext sp. z o. o., Warszawa 2017, s. 56.

<sup>19</sup> Dz. U. 2002 nr 156 poz. 1301.

spolitej Polskiej może, na wniosek Rady Ministrów, wprowadzić stan wojenny na części albo na całym terytorium państwa”<sup>20</sup>. W tym samym artykule rozwinięte są kwestie rozumienia poszczególnych elementów powyższych przesłanek, to znaczy:

- zewnętrzne zagrożenie państwa jako celowe działania zewnętrznych podmiotów, które zagrażają niepodległości państwa oraz niepodzielności jego terytorium, a także działania zagrażające ważnym interesom gospodarczym kraju oraz poważnego zakłócenia jego funkcjonowania,
- cyberprzestrzeń, czyli nowa płaszczyzna potencjalnego zagrożenia w rozwijającym się świecie, jako przestrzeń systemów teleinformatycznych (art. 3 pkt 3 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne<sup>21</sup>) powiązanych między sobą, w której następuje przetwarzanie oraz wymiana informacji przez ich użytkowników.

Dalsze zapisy przedstawiają tryb wprowadzenia oraz odwołania stanu wojennego, kompetencje i zasady działania organów władzy publicznej, a także kompetencje i podległość Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych. Określone są również niezwykle istotne kwestie ograniczeń praw i wolności człowieka i obywatela.

Może on zostać wprowadzony rozporządzeniem przez Prezydenta RP na wniosek Rady Ministrów. Dokument musi określać przyczyny wprowadzenia stanu wojennego, obszar, na którym ma obowiązywać jego organizacja, a także rodzaje ograniczeń praw i wolności człowieka i obywatela według zbioru ustanowionego w dalszych artykułach ustawy, wyodrębnionych w osobnym jej rozdziale. Informacja o ogłoszeniu stanu wojennego musi zostać podana do wiadomości publicznej oraz zamieszczona w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. Kiedy minie zagrożenie oraz zostanie przywrócone normalne funkcjonowanie państwa, Prezydent RP na wniosek Rady Ministrów znosi stan wojenny przez rozporządzenie.<sup>22</sup>

Stanu wojennego nie należy mylić ze stanem wojny, który według art. 116 Konstytucji RP wprowadzany jest w przypadku zbrojnej napaści lub „gdy z umów międzynarodowych wynika zobowiązanie do wspólnej obrony

---

<sup>20</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej.

<sup>21</sup> Dz. U. 2005 nr 64 poz. 565.

<sup>22</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej.

przeciwko agresji”.<sup>23</sup> Stan wojny dotyczy areny stosunków międzynarodowych i zewnętrznych relacji Rzeczypospolitej Polskiej z innymi państwami, natomiast stan wojenny odnosi się do wewnętrznego funkcjonowania państwa jako organizacji.

Kolejnym stanem nadzwyczajnym, znanym już wcześniej, jest stan wyjątkowy. Już w ustawie zasadniczej art. 230 pojawia się ważna kwestia, to znaczy określa się maksymalny czas, na jaki ten stan nadzwyczajny może zostać wprowadzony. Jest to okres nie dłuższy niż 90 dni, w razie konieczności z możliwością jednorazowego przedłużenia na czas nie dłuższy niż 60 dni<sup>24</sup>. Zapisy konstytucyjne stanu wyjątkowego rozszerzone są w ustawie z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym<sup>25</sup>. Ustawa, podobnie jak w przypadku stanu wojennego, określa tryb wprowadzenia oraz odwołania stanu wyjątkowego, zasady funkcjonowania organów władzy publicznej oraz ponownie niezwykle istotną kwestię ograniczeń praw i wolności człowieka i obywatela. Przesłanką wprowadzenia tego stanu, według art. 2 wspomnianej ustawy, jest: „zagrożenie konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego, w tym spowodowanego działaniami o charakterze terrorystycznym lub działaniami w cyberprzestrzeni, które nie może być usunięte poprzez użycie zwykłych środków konstytucyjnych”<sup>26</sup>.

We wniosku Rady Ministrów do Prezydenta muszą znaleźć się przyczyny konieczności wprowadzenia stanu wojennego, obszar na jakim występuje potrzeba jego wprowadzenia oraz czas, który jest niezbędny do zażegnania kryzysu, a także jego charakter. Niezbędne jest również wskazanie rodzajów ograniczeń praw człowieka i obywatela potrzebnych do sprawnego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa.<sup>27</sup>

Decyzję wprowadzającą stan wyjątkowy również trzeba podać do informacji publicznej, a obowiązuje on od dnia ogłoszenia go poprzez rozporządzenie, które musi zostać opublikowane w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. Odwołanie decyzji i uchylenie wspomnianego rozporządzenia następują poprzez niezwłoczne podjęcie uchwały Sejmu. Według art. 7 ustawy decyzję tę należy notyfikować Sekretarzowi Generalnemu ONZ oraz Sekretarzowi Generalnemu Rady Europy.<sup>28</sup>

---

<sup>23</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

<sup>24</sup> Tamże.

<sup>25</sup> Dz. U. 2002 nr 113 poz. 985.

<sup>26</sup> Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym.

<sup>27</sup> Tamże, art. 2 ust. 2.

<sup>28</sup> Tamże.



W przypadku stanu wojennego, użycie Sił Zbrojnych RP określone jest w ustawie. Natomiast kwestia ta w czasie stanu wyjątkowego oprócz ustawy ujęta została w osobnym rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2013 r. w sprawie szczegółowych zasad użycia oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w czasie stanu wyjątkowego<sup>29</sup>. Dokument przedstawia szczegółowe zasady wykorzystania Sił Zbrojnych RP w celu powrotu do standardowego funkcjonowania państwa w przypadku wyczerpania dostępnych sił i środków.

Stan klęski żywiołowej w Konstytucji RP z 1997 roku – jako odrębna organizacja państwa w przypadku szczególnego zagrożenia – pojawił się po raz pierwszy w historii. Jak można zauważyć w poprzednich ustawach zasadniczych, klęska żywiołowa nie pojawiała się w zapisach w ogóle, poza nowelizacją Konstytucji PRL z 20 lipca 1983 roku – jako problem, który może zaistnieć, ale nie wymaga osobnych zapisów dotyczących jego zapobiegania i zwalczania.

Poza zapisami konstytucyjnymi w historii polskiego prawodawstwa w tym zakresie pojawił się dekret z dnia 23 kwietnia 1953 r. o świadczeniach w celu zwalczania klęsk żywiołowych<sup>30</sup>. Określał on rodzaj przesłanki zdarzeń żywiołowych, do jakiego odnosi się dokument, kwestię możliwości wprowadzenia świadczeń osobistych i rzeczowych oraz ich rodzaje, a także przysługujące odszkodowania. Zapisy dekretu zostały szczegółowo rozwinięte przez rozporządzenia RM z dnia 14 lipca 1953 r. w sprawie wykonania art. 5 dekretu o świadczeniach w celu zwalczania klęsk żywiołowych<sup>31</sup>. Dekret jest dokumentem wciąż obowiązującym. Na jego podstawie wydano również rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 czerwca 1999 r. w sprawie zasad oraz trybu ustalania i wypłaty odszkodowań za szkody poniesione w związku z akcjami zwalczania klęsk żywiołowych<sup>32</sup>, które szerzej rozwija problematykę z zakresu działań związanych ze zwalczaniem tego zagrożenia.

W miarę zmian jakie zachodziły w kraju i zebranych doświadczeń – zaczęto jednak zauważać rosnącą potrzebę zapisu wyższej rangi przez realne dostrzeżenie skali zagrożenia klęską żywiołową.

Artykuł 232. Konstytucji RP przedstawia przesłanki wprowadzenia stanu klęski żywiołowej, który wprowadzić można „w celu zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej oraz w celu ich usunięcia”<sup>33</sup>. Stan ten wprowadza Rada

---

<sup>29</sup> Dz. U. nr 2013 poz. 1733.

<sup>30</sup> Dz. U. 1953 nr 23, poz. 93 z późn. zm.

<sup>31</sup> Dz. U. 1953 nr 37, poz. 158.

<sup>32</sup> Dz. U. 1999 nr 55 poz. 573.

<sup>33</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., art. 232.

Ministrów z własnej inicjatywy lub na wniosek właściwego wojewody, na części lub terenie całego kraju, na okres nie dłuższy niż 30 dni, z możliwością jego przedłużenia, jeśli Sejm wyrazi na to zgodę<sup>34</sup>.

Prawo konstytucyjne uzupełnione jest dzięki ustawie z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej<sup>35</sup>. Ustawa, podobnie jak w przypadkach stanu wojennego oraz wyjątkowego, określa tryb wprowadzenia oraz odwołania stanu klęski żywiołowej, zasady działania organów władzy publicznej w czasie jej trwania oraz kwestię ograniczeń praw i wolności człowieka i obywatela. W art. 3 ustawy znajduje się objaśnienie elementów zawartych w przesłankach wprowadzenia stanu. Z nieomawianych wcześniej pojęć są to:<sup>36</sup>

- 1) klęska żywiołowa – pojęcie to określa zakres zdarzeń, wśród których znajdują się katastrofy naturalne lub awarie techniczne. Niosą w skutkach zagrożenie życia lub zdrowia dużej liczby osób, a także mienia w wielkich rozmiarach. Zagrożony jest również znaczny obszar środowiska. Skuteczne działania ochronne oraz pomoc są możliwe do zrealizowania tylko przy użyciu nadzwyczajnych środków, wymagających współpracy organów, instytucji, służb oraz formacji działających;
- 2) katastrofa naturalna – jest to kryzys wywołany siłami natury, na przykład przez „wyładowania atmosferyczne, silne wiatry, intensywne opady atmosferyczne, długotrwałe występowanie ekstremalnych temperatur, osuwiska ziemi, pożary, susze, powodzie, zjawiska lodowe na rzekach i morzu oraz jeziorach i zbiornikach wodnych, masowe występowanie szkodników, chorób roślin lub zwierząt albo chorób zakaźnych ludzi albo też działanie innego żywiołu”<sup>37</sup>;
- 3) awaria techniczna – jest to awaria lub zniszczenie budynku, urządzenia technicznego, bądź systemu takich urządzeń, które wymusza przerwanie ich użycia lub utratę ich właściwości, na skutek gwałtownego, nieoczekiwanego zdarzenia.

Rozporządzenie, które wprowadza stan klęski żywiołowej, musi określać: przyczyny tej decyzji, obszar na jakim wprowadzona zostanie nowa organizacja, datę wprowadzenia i czas jego trwania. Niezbędne jest również przedstawienie rodzajów praw i wolności istotnych dla przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa. Decyzja musi zostać podana do wiadomości publicznej oraz opublikowana w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.<sup>38</sup>

---

<sup>34</sup> Tamże, art. 232.

<sup>35</sup> Dz. U. 2002 nr 62 poz. 558.

<sup>36</sup> Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, art. 3.

<sup>37</sup> Tamże.

<sup>38</sup> Tamże, art. 5.

W ustawie z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej<sup>39</sup> określone są podmioty biorące udział w procesie zwalczania i usuwania skutków klęski żywiołowej. Wśród nich znajdują się między innymi służby, straże, agencje i inspekcje podległe Prezesowi Rady Ministrów i właściwym Ministrom.

Rozwinięcie kompetencji oraz sposobu wykorzystania Sił Zbrojnych RP, podobnie jak w przypadku stanu wyjątkowego, zostało rozszerzone przez rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad udziału pododdziałów i oddziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w zapobieganiu skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwaniu<sup>40</sup>.

Istnienie konstytucyjnych zapisów stanów nadzwyczajnych jest możliwością – nie koniecznością, jednak powstały jako specjalne, szczególne rozwiązania dla ochrony obywateli państwa. W przypadku sytuacji nadzwyczajnej należy pamiętać, że osoby decyzyjne muszą wykazać się wyjątkową zdolnością organizacji oraz pamiętać o niezwykle istotnej kwestii, jaką jest charakter tych instytucji – stworzone zostały dla obywateli, nie dla władzy.

W praktyce pogląd na zasadność użycia tych instytucji, przebieg podjętych działań oraz efekty stanów nadzwyczajnych opierają się na skomplikowanej wzajemnej zależności, relacji podmiotów. Uczestniczą one w życiu społecznym kraju, również tworząc jego normy i zasady. Są to więc zarówno obywatele jako suwerenny naród (zaangażowani w życie polityczne w różnym stopniu), jak również wybierani przez nich kreujący prawo przedstawiciele władzy oraz sądownictwo egzekwujące przyjęte prawo. Jest to skomplikowana i wielopoziomowa problematyka, która jest niemożliwa do przejrzystego rozpatrzenia jedynie na poziomie prawnym. Prawidłowe stosowanie instytucji stanów nadzwyczajnych wymaga bowiem wzajemnego zaufania we wspomnianej powyżej relacji, jak również konsekwentności w podejmowaniu decyzji przez osoby za to odpowiedzialne.

### **Analiza zagrożeń i priorytetów bezpieczeństwa**

Obecność zapisów stanów nadzwyczajnych w prawie nie gwarantuje ich wykorzystania w czasie zagrożenia. Istotną rolę w procesie zwalczania zagrożeń dla społeczności ogrywają bowiem wszelkie straże, służby czy formacje ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego.

Kierując się nadrzędną ideą istnienia stanów nadzwyczajnych, jaką jest zapewnienie poczucia bezpieczeństwa społeczeństwa, a także dyna-

---

<sup>39</sup> Dz. U. 2002 nr 62 poz. 558.

<sup>40</sup> Dz. U. 2003 nr 41 poz. 347.

micznymi zmianami, jakie zachodzą w świecie, zauważyć można pilną potrzebę zmian w obecnym kształcie tych instytucji. Konieczne są takie, które faktycznie staną się odzwierciedleniem głównego celu stosowania stanów nadzwyczajnych. Zmiany należałoby rozpatrzyć, szczególnej uwadze poddając aktualnie występujące zagrożenia, bariery zaufania społecznego oraz podstawową kwestię w tym zakresie – prawa człowieka. Oczywiście wciąż trzeba mieć na uwadze świadomość znaczenia różnych formacji czy służb ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego.

Niechęci do instytucji stanów nadzwyczajnych nie sposób nie zaobserwować w kontekście stanu wojennego z 1981 roku, ale również choćby w czasie wciąż aktualnej sytuacji pandemicznej. Ponad roczne obserwacje w samym zakresie epidemii dają dosyć jasny obraz sytuacji. Większość obywateli ma nikłe pojęcie o instytucjach, które powstały, aby ich chronić w razie nagłego kryzysu, którego zażegnanie przewyższa dostępne siły oraz środki państwa. W początkach epidemii COVID-19 pokazało się mnóstwo mylących informacji na temat stanów nadzwyczajnych, w tym tzw. *fake newsów*, bądź takich, które głównie wzbudzały panikę. Można zrzucić za to winę na gwałtowny spadek poczucia bezpieczeństwa, spowodowany nagłym nieznanym zagrożeniem lub powszechnymi w sieci Internetu próbami zwrócenia na siebie uwagi, jednak ogromną rolę w świadomości społeczeństwa pełni edukacja w tym zakresie. Obawy społeczeństwa mogą być jednak częściowo uzasadnione, ponieważ stany nadzwyczajne w legalny sposób ograniczają demokratyczne prawa człowieka i obywatela.

Omawiając problematykę stanów nadzwyczajnych, ich zastosowanie, a także odbiór społeczny, warto zwrócić uwagę na zasady, które odnoszą się do każdego ze stanów nadzwyczajnych. Są nimi:<sup>41</sup>

- zasada wyjątkowości – zakłada, że stan nadzwyczajny można wprowadzić jedynie w przypadku, kiedy występuje szczególne zagrożenie, do którego zwalczania konstytucyjne siły i środki nie są wystarczające,
- zasada legalności – oznacza, że działania muszą być podejmowane zgodnie z prawem i w jego zakresie,
- zasada proporcjonalności – według niej podejmowane działania muszą być proporcjonalne do występującego zagrożenia,
- zasada celowości – określa, że celem działań wynikających z wprowadzenia stanów nadzwyczajnych jest jak najszybsze zażegnanie kryzysu,
- zasada ochrony podstaw systemu prawnego – zakłada, że w czasie trwania stanu nadzwyczajnego nie podejmuje się zmian prawa, które może wpłynąć m.in. na ustroj państwa, tj. konstytucja, kodeks wyborczy,

---

<sup>41</sup> <https://prawo.uni.wroc.pl/sites/default/files/students-resources/STANY-NADZWYCZAJNE.pdf>, data dostępu: 17.04.2021 r.

- zasada ochrony organów przedstawicielskich – określa, że podczas trwania stanu nadzwyczajnego, a także w okresie 90 dni po jego zakończeniu nie można skracać kadencji Sejmu oraz przeprowadzać wyborów do Sejmu, Senatu i na stanowisko Prezydenta RP.

Powyższe zasady, przy założeniu, że są powszechnie znane, powinny mieć pozytywny wpływ na odbiór społeczny instytucji stanów nadzwyczajnych, kreować obraz tego, że faktycznie są to środki stworzone dla ochrony obywateli. Jednak istotnym czynnikiem budowania poczucia bezpieczeństwa jest poziom zaufania do władzy, a tym samym do służb czy formacji ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego. Formuje się ono w wyniku długotrwałego procesu, ale jest także podparte doświadczeniami historycznymi i uwarunkowaniami kulturowymi. Dlatego rozważając problematykę stanów nadzwyczajnych, ich organizację oraz odbiór społeczny, należy wziąć pod uwagę aspekt zaufania do władzy. Z badań KANTAR przeprowadzonych na przełomie kwietnia i maja 2020 roku dla Parlamentu Europejskiego<sup>42</sup> wynika, że spośród 21 państw (wśród nich: Austria, Belgia, Bułgaria, Chorwacja, Czechy, Dania, Finlandia, Francja, Niemcy, Grecja, Węgry, Irlandia, Włochy, Holandia, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Hiszpania, Szwecja) Polska wykazywała najniższe poparcie dla swojego rządu na początkowym etapie pandemii COVID-19. Badanie zadowolenia z działań rządu w czasie pandemii wykazało, że poziom podniósł się nieznacznie, jednak wciąż Polska była w czołówce najmniej zadowolonych, a wyprzedziła nas tylko Hiszpania. Wśród innych państw niezadowolone z działań w czasie COVID-19 w stosunku do ogólnego poparcia rządu niejednokrotnie okazało się mniejsze. Wynika to m.in. z obniżenia osobistego poczucia bezpieczeństwa w nagłej sytuacji kryzysu i przeniesienia tego odczucia na zaufanie w odpowiednie działania władzy, która w demokratycznym państwie powinna gwarantować obywatelom bezpieczny byt. Z tego względu Polska z najniższym poziomem zadowolenia z rządu nieznacznie zmieniła to nastawienie względem działań ściśle związanych z pandemią. Według raportu w krajach z wyższym poziomem zaufania, społeczeństwo znacznie częściej stosowało się do zaleceń, co pozwoliło nie wprowadzać na ich terenie stanów nadzwyczajnych. W tych o mniejszym zaufaniu było to jednak konieczne. W Polsce mimo niskiego zaufania do rządu i zadowolenia z jego działań nie wprowadzono stanu nadzwyczajnego, mimo że z obserwacji jasno wynika, że przestrzeganie zaleceń jest problemem.<sup>43</sup>

---

<sup>42</sup> <https://www.kas.de/documents/279510/8099243/Raport+Lockdown.pdf/8eb86ae7-2a6c-7e06-6506-0b76386b2494?version=1.0&t=1610026523952>, data dostępu: 18.04.2021 r.

<sup>43</sup> <https://www.kas.de/documents/279510/8099243/Raport+Lockdown.pdf/8eb86ae7-2a6c-7e06-6506-0b76386b2494?version=1.0&t=1610026523952>, data dostępu: 18.04.2021 r.

Przedmiot zaufania społecznego łączy się bezpośrednio z kwestią najważniejszego zagrożenia, które niesie za sobą wprowadzenie stanów nadzwyczajnych, czyli nieprzestrzeganie praw i wolności człowieka i obywatela, których ograniczenie jest pewną koniecznością. W przypadku nagłego zagrożenia różnorodne, nieprzewidziane reakcje człowieka na gwałtowną sytuację burzącą jego poczucie bezpieczeństwa – mogą znacznie utrudniać działania odpowiednich służb, co przedłuża proces zapobiegania kryzysom lub usuwania ich skutków. Ograniczenie praw i wolności wydaje się wręcz niezbędne, jednak stwarza poważne dylematy, które mogą wydawać się nie do rozwiązania. Na przykładzie epidemii można stwierdzić, że w przypadku stosowania samych zaleceń, rząd państwa opiera się na zaufaniu w rozwałę społeczeństwa, które według tych zaleceń powinno funkcjonować. W przypadku konieczności stosowania rozwiązań konstytucyjnych, takich jak stany nadzwyczajne, to społeczeństwo musi ufać władzy, która w momencie legalnego ograniczenia obywateli ma szerokie możliwości stosowania ucisku. Z tego względu wprowadzenie stanu nadzwyczajnego wymaga powiadomienia ONZ oraz Rady Europy, które egzekwują od państw członkowskich przestrzeganie praw i wolności człowieka i obywatela. W tym kontekście, w zakresie praw człowieka kluczowa jest wspomniana wcześniej zasada proporcjonalności, która w założeniu nie pozwala wykorzystywać ograniczania praw i wolności do stosowania ucisku. Kierując się jej ideą – uzasadnione wprowadzenie stanu nadzwyczajnego przy wprowadzeniu minimalnych, ale wszelkich niezbędnych ograniczeń, powinno maksymalnie wykorzystać siły i środki do jak najszybszego opanowania kryzysu bez dodatkowych korzyści dla władzy.

Poddając analizie aktualne zagrożenia, należy zwrócić szczególną uwagę na to, że wraz z postępowaniem człowieka oraz rozwojem państw, dostrzegamy nowe zagrożenia, które wcześniej nie były dostatecznie istotne, żeby je wyróżnić. Ewolucja otaczającego nas świata kreowała priorytety bezpieczeństwa, które należy zauważać, aktualizować i dostosowywać do nich prawo tak, aby państwo faktycznie mogło zapewnić bezpieczeństwo swoim obywatelom. Sytuacja, w jakiej znaleźliśmy się od 2020 roku, postawiła przed wieloma państwami nowe wyzwania, które z mniejszym lub większym skutkiem są realizowane.

Po wielkich przemianach globalnej skali, jakie nastąpiły na skutek II wojny światowej oraz jej następstw w postaci napięć między blokami państw podzielonych ideologicznie, dostrzegane zagrożenia skupiały się przede wszystkim na utrzymaniu terytorium oraz zapewnieniu podstawowego rozwoju obywatelom. Z czasem widoczne stały się również niebezpieczeństwa wynikające z gwałtownych zjawisk zachodzących w środowisku

lub mogące na nie wpływać w znacznym stopniu. Potrzebę określenia tego typu zagrożeń zaobserwowano w momencie, kiedy podobne zdarzenia paraliżowały funkcjonowanie państwa.

Przesłanki wprowadzenia odpowiednich charakterem stanów nadzwyczajnych w aktualnej Konstytucji z 1997 roku określają w bardzo szeroki sposób zagrożenia, w razie wystąpienia których możliwe jest wprowadzenie stanu wyjątkowego oraz stanu klęski żywiołowej. O ile stan wojenny odnosi się do naruszenia terytorium lub wystąpienia takiej możliwości – określa on jasno zewnętrzny charakter pochodzenia niebezpieczeństwa, tak stan wyjątkowy swoje przesłanki przedstawia bardzo licznie, a ich postać jest ogólna. Podobnie dzieje się w przypadku stanu klęski żywiołowej.

Zapoznając się z wydarzeniami dziejącymi się na przestrzeni lat, podczas rozwoju demokracji w Polsce, a więc również ewolucją priorytetów bezpieczeństwa oraz aktualnie występującymi zagrożeniami, łatwo dostrzec potrzebę rozwoju prawa w zakresie stanów nadzwyczajnych. Rozwiązania, które funkcjonowały do tej pory, okazują się być niewystarczające i nieadekwatne dla idei istnienia tych instytucji. Jasno wskazują to sytuacje, w których charakter występującego zagrożenia odpowiadał przesłankom, a jednak nie dochodziło do stosowania stanów nadzwyczajnych.

Trwająca pandemia jest pierwszym zagrożeniem tego rodzaju, którego waga odznacza się na tle priorytetów bezpieczeństwa, jakie obserwowano dwadzieścia lat temu. Ta skomplikowana i pełna dylematów sytuacja pokazuje, że środki określone w ustawach – w praktyce nie są realnym rozwiązaniem dla każdej z przesłanek. Zagrożenie to wyraźnie wpływa na każdy aspekt funkcjonowania człowieka. Jednak wyróżnić można bezpieczeństwo ludzi w sensie zdrowia i życia, przez to również wydolność systemów państwa np. system ochrony zdrowia. Ma znaczny wpływ także stan gospodarki państwa oraz przedsiębiorstw prywatnych, których funkcjonowanie determinują bezpieczeństwo finansowe właścicieli oraz pracowników. Podczas gdy masowe występowanie chorób zakaźnych pojawia się wśród przesłanek stanu klęski żywiołowej, następstwa – jakie niesie za sobą napięcie spowodowane pandemią i wprowadzanymi obostrzeniami – generują potencjalne zagrożenia, których przesłanki mieszczą się w zapisach dotyczących stanu wyjątkowego. Rodzi się zatem pytanie: jak w obecnym kształcie instytucji stanów nadzwyczajnych pogodzić nieprzewidywalny charakter zagrożeń, których skutki nie pozwoliłyby na zastosowanie jednego nadzwyczajnego środka działania państwa w celu pozbycia się lub zminimalizowania niebezpieczeństwa? Mimo że otwartość określonych w ustawach przesłanek pozostawia w ogólnym ujęciu potrzebny dystans w stosunku do ewoluujących zagrożeń, to wymagają one pewnego skonkretyzowania.

## Proponowany model stanów nadzwyczajnych

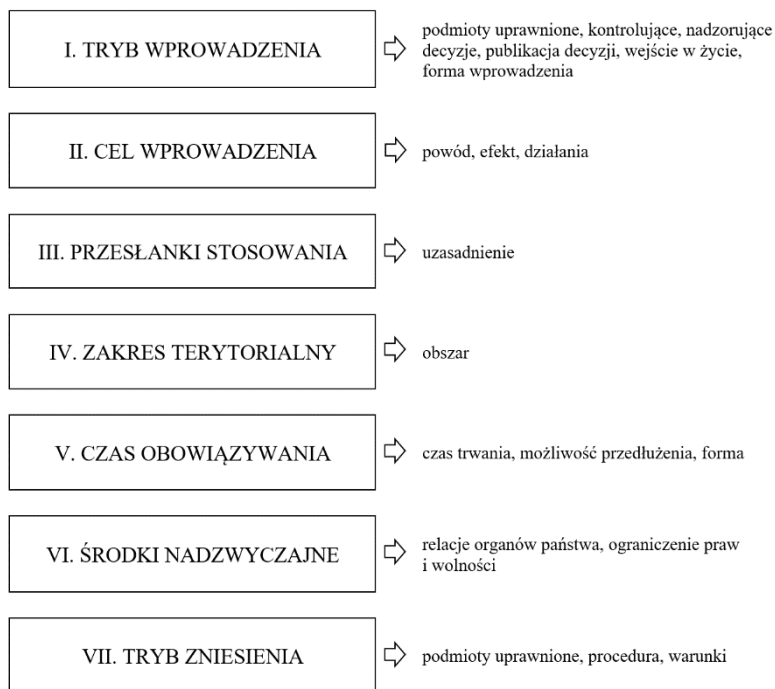
Poddanie już pobieżnej analizie aktualnych zagrożeń oraz różnic, jakie występują w ich postrzeganiu w stosunku do czasu, kiedy powstawała aktualna Konstytucja, pokazuje, że zapisy dotyczące stanów nadzwyczajnych wymagają zmian modyfikacyjnych. Nie ulega wątpliwości, że instytucje te są ważnym elementem ochrony obywateli w demokratycznym państwie i z tego względu ich podstawy powinny znajdować się w Konstytucji, która jest fundamentem ustroju. Stosując stany nadzwyczajne w legalny sposób ogranicza się prawa i wolności człowieka i obywatela, które mogą naruszać godność, czyli zasadniczo ich istotę. Dlatego Konstytucja powinna określać podstawy funkcjonowania tych instytucji. Jest to ważne również przez wzgląd na doświadczenia historyczne i uwarunkowania kulturowe. Taki zabieg daje fundament zaufania do władzy, która wybrana przez naród powinna zapewnić obywatelom bezpieczeństwo oraz warunki rozwoju. Aktualne rozwiązania wymagają jednak rozszerzenia i wyszczególnienia pewnych elementów. Na podstawie poniższego schematu zostanie omówiona konstrukcja stanów nadzwyczajnych, których część posłuży jako wyznaczniki kierunków potrzebnych zmian i na tej podstawie stworzenia nowego modelu funkcjonowania tych stanów.

Pierwszy element istotny do omówienia, jaki należy rozważyć w modelu funkcjonowania stanów nadzwyczajnych, to przesłanki stosowania tych środków. Z wcześniejszych badań można wysunąć tezę, że instytucje te powinny być bardziej rozbudowane. Przesłanki należy rozdzielić tak, żeby mogły odpowiadać sytuacjom w zależności od doświadczeń. Jednak trzeba wyróżnić założenie, że charakter tych instytucji powinien pozostać otwarty ze względu na ewoluujące zagrożenia oraz ich nieprzewidywalne efekty. Zapisy dotyczące instytucji stanów nadzwyczajnych muszą być elastyczne tak, aby móc uwzględnić zmieniające się potrzeby. Jednocześnie obserwując doświadczenia nowych zagrożeń, stwierdzić można, że zapisy ustawowe regulujące funkcjonowanie państwa i społeczeństwa nie są na tyle uniwersalne, żeby wpasowały się w rzeczywiste potrzeby.

Pozornie zbliżony charakter klęsk żywiołowych, katastrof naturalnych oraz awarii technicznych, określony w obecnym kształcie przesłanek stanu klęski żywiołowej, nie jest sobie równy, ani szczególnie bliski, rozważając następstwa wystąpienia wyróżnionych zagrożeń. Mimo że zapisy ustawowe odnośnie ich zwalczania są rozbudowane i stwarzają szerokie możliwości działania, powinno się je rozdzielić.

Oddzielenie przesłanek według charakteru stanów nadzwyczajnych w sensie kategorii pojęciowej mieszczącej w sobie poszczególne sposoby administrowania państwem oraz adekwatne dopasowanie działań, przyniosłoby





*Rysunek 1. Elementy konstrukcyjne stanu nadzwyczajnego*

*Źródło: opracowanie własne*

znacznie lepsze efekty w zapobieganiu poszczególnym zagrożeniom. Obserwując aktualne wydarzenia sytuacji pandemicznej, można stwierdzić, że rozwiązania stanu klęski żywiołowej w zakresie zagrożeń epidemicznych nie pokrywają się z potrzebami oraz wymaganiami, które stawia przed rządzącymi i społeczeństwem obecna sytuacja kryzysu. Nowe doświadczenia, kwalifikujące zagrożenie do stanu klęski żywiołowej, sprawiają, że obecne zapisy prawne poddawane zostają praktycznej weryfikacji. Biorąc to pod uwagę, z pewnością zauważyć można potrzebę wyodrębnienia osobnego stanu epidemii. Jest to sytuacja na tyle groźna i obciążająca państwo na wielu płaszczyznach funkcjonowania, że wymaga specjalnego środka zapobiegawczego.

Rozdzielenie elementów przesłanek stanów nadzwyczajnych owocowałoby również zmniejszeniem nieufności w stosunku do tych instytucji. Zmniejszyłyby się bowiem zakres możliwych ograniczeń ustawowych dla określonych stanów. Społeczeństwu łatwiej byłoby przyswoić świadomość potrzeby tymczasowego ograniczenia swoich wolności na rzecz jak najszybszego zneutralizowania lub zminimalizowania niebezpieczeństwa. Jednocześnie zabieg taki mógłby stopniowo wypierać powszechne skojarzenie

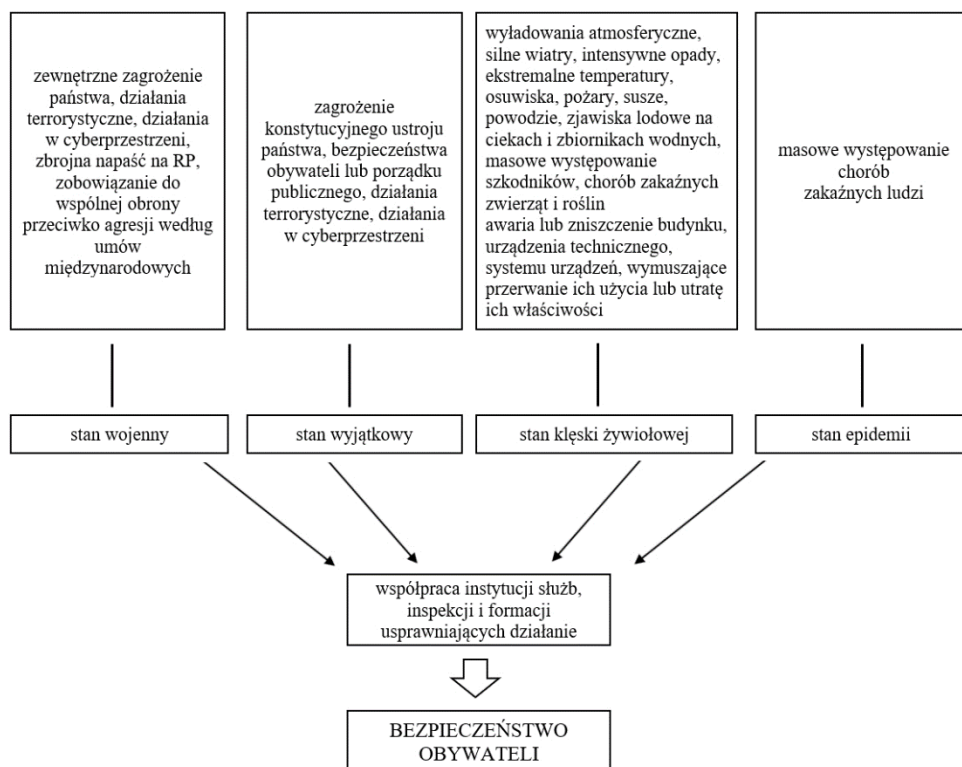
stanów nadzwyczajnych ze stanem wojennym i jego brutalnym doświadczeniem z przeszłości, zwiększając tym samym zaufanie w stosunku do ich stosowania.

W kwestii użycia środków stosowanych w sytuacjach nadzwyczajnych należy zwrócić uwagę na to, że muszą być one dostosowane do dostępnych sił. Mimo że pojawiające się zagrożenie generuje zwiększenie się działań, ilość służb pozostaje taka sama. Ponadto należy pamiętać, że działania podejmowane w celu zapewnienia bezpieczeństwa powinny być szczególnie ukierunkowane na interes społeczny. Wprowadzane ograniczenia muszą służyć przede wszystkim obywatelom, a nie władzy. Mimo że służby zyskują nowe uprawnienia ograniczające obywateli, powinny być one używane, mając na uwadze dobro ludzi. Stosowanie wszelkich środków nadzwyczajnych obciąża swobody społeczeństwa. Dlatego ich użycie powinno odbywać się z uwzględnieniem różnic skali niebezpieczeństwa w miejscach zagrożonych, tak aby dobrać środki w adekwatny sposób. Wraz z ustaniem zagrożenia powinny być one jak najszybciej odwołane. Rzetelne analizy działania w sytuacjach nadzwyczajnych powinny wyznaczać kierunki potrzebnych zmian w razie przyszłych zagrożeń. Poniższy schemat przedstawia prospołeczny model funkcjonowania stanów nadzwyczajnych.

Model stanów nadzwyczajnych powinien być elastyczny zarówno w kwestii definiowania i uwzględniania nowych zagrożeń, jak również możliwości wykorzystania tych różnych organizacji państwa względem występowania zagrożeń o odmiennym charakterze w jednym czasie.

Powyższy model ukazuje rozwiązanie opierające się na wyszczególnieniu doświadczanych zagrożeń i konkretnych potrzeb zastosowania odpowiednich sił i środków. Stan klęski żywiołowej aktualnie ma w swoich prawnych zapisach liczne przesłanki. Zagrożenia, które wpisują się w jego definicję, wymagają różnych rozwiązań, dlatego powinny zostać rozdzielone tak, aby zapobiegać możliwości stosowania niepotrzebnych ograniczeń praw i wolności człowieka i obywatela. Prospołeczny model stanów nadzwyczajnych powinien zostać częściowo otwarty tak, aby w razie potrzeby wyodrębnić niebezpieczeństwo i sposób zapobiegania jego skutkom, ponieważ człowiek nie jest w stanie przewidzieć zagrożeń, które wciąż ewoluują.

W procedurach wprowadzania stanów nadzwyczajnych kluczową rolę pełni Rada Ministrów, na której wniosek, lub przez którą bezpośrednio w przypadku stanu klęski żywiołowej (również na wniosek wojewody) stosowane są te środki konstytucyjne. Klęska żywiołowa może być uważana za najbardziej nieprzewidywalne zagrożenie dla człowieka. Natura jest żywiołem, którego nie da się kontrolować, dlatego jej gwałtowne anomalie są tak niebezpieczne.



Rysunek 2. Prospółeczny model funkcjonowania stanów nadzwyczajnych  
 Źródło: opracowanie własne

Ryzyko braku prawnego zabezpieczenia sytuacji społeczeństwa w czasie przykładowego kryzysu klęski żywiołowej wskazuje kolejną potrzebę zmian. Biorąc pod uwagę stosunek zaufania społecznego względem władzy do stosowanych środków spoza przepisów konstytucyjnych, czyli prawa nadrzędnego, należy rozważyć kwestię podmiotów uprawnionych do wnioskowania o zastosowanie stanu nadzwyczajnego. Choć wszystkie stany nadzwyczajne mają za zadanie chronić obywateli państwa, stan wojenny oraz stan wyjątkowy dotyczą ogółu społeczeństwa. Wynika to między innymi ze wspomnianych wcześniej uwarunkowań historyczno-kulturowych, które kreują w świadomości poczucie patriotycznej wspólnoty. Natomiast stan klęski żywiołowej oraz stan epidemii, choć dotyczą grupę, mają charakter bardziej indywidualny pod względem zagrożenia, osobisty w kwestii odniesionych strat. Dlatego relacja między organami uprawnionymi do wnioskowania o wprowadzenie stanu klęski żywiołowej a ludźmi dotkniętymi tragedią – jest bardziej zdystansowana. W takim wypadku

chcąc kierować się ideą istnienia stanów nadzwyczajnych, wśród podmiotów, które mogą składać wnioski o zastosowanie tych instytucji, należy rozważyć organ bezstronny, niezależny politycznie, który ma na uwadze wyłącznie dobro obywateli. Prawo składania wniosku powinno znaleźć się wśród kompetencji Rzecznika Praw Obywatelskich, który zajmując się zagadnieniami problemowymi społeczeństwa, dba przede wszystkim o dobro człowieka.

### **Podsumowanie**

Tematyka stanów nadzwyczajnych jest zagadnieniem złożonym. Jej dogłębne zbadanie oraz zrozumienie przedmiotu wymaga poruszania się na różnych płaszczyznach nauk. Poznanie historii kształtowania się oraz wykorzystywania instytucji stanów nadzwyczajnych jest kluczowym elementem zrozumienia ich obecnego kształtu. Potrzebny jest do tego również zarys historyczny, aby zrozumieć ówczesną sytuację społeczno-polityczną oraz uzależnione od tego zmieniające się priorytety bezpieczeństwa.

Przedstawione zostało badanie z pomocą metody modelowania opisowego. W jego pierwszej części poddane analizie zostały aktualne zagrożenia oraz wynikające z nich potrzeby zmian w określeniu priorytetów bezpieczeństwa. Nieustannie zmieniający się świat stawia przed państwami kolejne wyzwania, których nieprzewidywalny charakter nie zawsze pozwala na użycie adekwatnego środka spośród dostępnych obecnie podstaw prawnych.

Głównym problemem stosowania stanów nadzwyczajnych w Polsce jest brak zaufania obywateli do tych instytucji. Dzieje się tak przez doświadczenia historyczne oraz nieufność wobec władzy – wynikającą po części również z historii. Choć obawy społeczeństwa są częściowo uzasadnione, wynikają one także z braku edukacji w tym zakresie, braku świadomości, że istotą tych instytucji jest ochrona obywateli. Niewiedza generuje większy strach, a więc potęguje także nieufność. Jedną z przeszkód stosowania stanów nadzwyczajnych, nawiązujących do braku zaufania względem władzy, jest dystans osób decyzyjnych do reszty społeczeństwa. Przez to potrzeby obywateli mogą być źle odczytywane.

Zagadnienia związane ze stanami nadzwyczajnymi ciągle się rozwijają, analogicznie do ewoluującego świata. Ich charakter powinien pozostać otwarty i elastyczny, gotowy na rozwój, biorąc pod uwagę pojawiające się zagrożenia. Człowiek nie jest w stanie przewidzieć każdego z nich, ale prawo powinno być otwarte na zmiany w tym zakresie, jeśli instytucje te mają realizować swoją główną ideę. Oprócz tego należy pamiętać, że podstawą zmniejszania powszechnej nieufności wobec stanów nadzwyczajnych, która utrudnia ich stosowanie, jest zwiększanie świadomości społecznej.

## **Bibliografia**

### **Pozycje zwarte**

1. Kurzępa E., *Stany nadzwyczajne w polskim porządku prawnym*, Poltext sp. z o.o., Warszawa 2017.
2. Kwiecień A., *Stany nadzwyczajne jako narzędzie zapewniania bezpieczeństwa wewnętrznego*. Praca dyplomowa magisterska, Wydział Nauk o Bezpieczeństwie PWSZ w Nysie, Nysa 2021.
3. Mażewski L., *Stany nadzwyczajne w Polsce w latach 1918-1989*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2006.

### **Akty prawne**

4. Dekret Naczelnika Państwa o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej (Dz. U. 1918 nr 17 poz. 41).
5. Uchwała Sejmu z dnia 20 lutego 1919 r. o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa (Dz. Pr. P. P. 1919 nr 19 poz. 226).
6. Ustawa z dnia 1 lipca 1920 r. o utworzeniu Rady Obrony Państwa (Dz.U. 1920 nr 53 poz. 327).
7. Dekret o używaniu wojska w wypadkach wyjątkowych (Dz. Pr. P. P. 1919 nr 1 poz. 80).
8. Rozporządzenie Rady Ministrów o sposobie użycia wojska dla zabezpieczenia porządku publicznego (Dz. Pr. P. P. 1919 nr 35 poz. 276).
9. Ustawa z dnia 22 lutego 1937 r. o stanie wyjątkowym (Dz. U. 1937 nr 17 poz. 108).
10. Ustawa z dnia 23 czerwca 1939 r. o stanie wojennym (Dz. U. 1939 nr 57 poz. 366).
11. Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. 1989 nr 19 poz. 101).
12. Ustawa z dnia 25 stycznia 1982 r. o szczególnej regulacji prawnej w okresie stanu wojennego (Dz. U. 1982 nr 3 poz. 18).
13. Ustawa z dnia 5 grudnia 1983 r. o stanie wyjątkowym (Dz. U. 1983 nr 66 poz. 297).
14. Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. 1992 nr 84 poz. 426).
15. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 1997 nr 78 poz. 483).
16. Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. 1977 nr 38 poz. 167).

17. Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. 2005 nr 64 poz. 565).
18. Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 2002 nr 156 poz. 1301).
19. Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz. U. 2002 nr 113 poz. 985).
20. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2013 r. w sprawie szczególnych zasad użycia oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w czasie stanu wyjątkowego (Dz. U. 2013 poz. 1733).
21. Dekret z dnia 23 kwietnia 1953 r. o świadczeniach w celu zwalczania klęsk żywiołowych (Dz. U. 1953 nr 23 poz. 93).
22. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 lipca 1953 r. w sprawie wykonania art. 5 dekretu o świadczeniach w celu zwalczania klęsk żywiołowych (Dz. U. 1953 nr 37 poz. 158).
23. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 czerwca 1999 r. w sprawie zasad oraz trybu ustalania i wypłaty odszkodowań za szkody poniesione w związku z akcjami zwalczania klęsk żywiołowych (Dz. U. 1999 nr 55 poz. 573).
24. Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz. U. 2002 nr 62 poz. 558).
25. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2003 r. w sprawie szczególnych zasad udziału pododdziałów i oddziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w zapobieganiu skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwaniu (Dz. U. 2003 nr 41 poz. 347).

### **Strony internetowe**

26. <https://prawo.uni.wroc.pl/sites/default/files/students-resources/STANY-NADZWYCZAJNE.pdf> (data dostępu: 17.04.2021 r.)
27. <https://www.kas.de/documents/279510/8099243/Raport+Lockdown.pdf/8eb86ae7-2a6c-7e06-6506-0b76386b2494?version=1.0&t=1610026523952> (data dostępu: 18.04.2021 r.)
28. <https://www.kas.de/documents/279510/8099243/Raport+Lockdown.pdf/8eb86ae7-2a6c-7e06-6506-0b76386b2494?version=1.0&t=1610026523952> (data dostępu: 18.04.2021 r.)

## **PRO-SOCIAL COUNTRY FUNCTIONING MODEL IN THE STATES OF EMERGENCY**

### **Abstract**

The subject of the research presented in the article are the states of emergency. As institutions of citizen protection, they are an important element of the Polish constitution. Its importance results from the socio-political as well as historical and cultural conditions, which are the key to understanding the legitimacy of their records, changes and practical use. The states of emergency's evolution shows the changing threats and the security priorities based on them. The constitution and the laws that supplement it define the present picture of the states of emergency. From the perspective of observing specific crisis events, they are not prepared for progressing threats. By observing the current threats and setting contemporary safety priorities, it is possible to develop a new model of their functioning, corresponding to social needs.

### **Key words**

Security, the states of emergency



### **mgr Aleksandra Kwiecień**

Absolwentka studiów II stopnia w Państwowej Wyższej Szkole Zawodowej w Nysie na kierunku *bezpieczeństwo wewnętrzne*. W 2019 roku ukończyła studia I stopnia na tym samym kierunku oraz uczelni.

Pasjonuje się problemami zapewniania bezpieczeństwa społeczeństwu oraz zagadnieniami socjologicznymi.

Prywatnie interesuje się rysunkiem i malarstwem artystycznym, grafiką, literaturą klasyczną oraz teatrem i filmem.

## **ANALIZA IDENTYFIKACYJNA PROCESU WSPÓŁPRACY STRAŻY GMINNEJ I POLICJI NA PRZYKŁADZIE GMINY NYSA**

### **Streszczenie**

Przeprowadzenie analizy działania i współpracy wybranych służb w kontekście trzech różnych zagrożeń: powodziowego, terrorystycznego oraz epidemiologicznego ukazało, jak obarczeni są funkcjonariusze oraz pod jak wieloma kątami są oni szkoleni. Badanie pozwoliło sprecyzować również, jakie zasady współpracy i współdziałania służb przewiduje prawo. Zagrożenie powodziowe zostało wybrane jako przykład zagrożenia naturalnego, występującego regularnie w Polsce. Zagrożenie terrorystyczne zostało wybrane, ponieważ terroryści są nieprzewidywalni i nigdy nie wiadomo, gdzie ani kiedy zaatakują. Jest to przykład zagrożenia, które w opinii publicznej budzi strach i niepewność. Ostatni problem, jakim jest zagrożenie epidemiologiczne, został wybrany, ponieważ służby aktualnie zmierzają się z jego walką. Jest też przykładem zagrożenia, do którego przygotowania zostały zaniechane z myślą, że nigdy nie wystąpi. Na potrzeby artykułu przeprowadzono pięć wywiadów ze specjalistami z różnych dziedzin zapewniania bezpieczeństwa wewnętrznego w Polsce. Zaangażowani eksperci odpowiedzieli na kilkanaście szczegółowych pytań, zawartych w kwestionariuszu wywiadu. Dotyczyły one zadań i kompetencji reprezentowanych przez ekspertów instytucji oraz własnych odczuć co do działania i współpracy między poszczególnymi służbami. Z powodu różnorodności skaz na tym systemie – najbardziej efektywną zmianą mogłoby się okazać powołanie zupełnie nowego stanowiska – Rzecznika Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Przy pomocy modelowania opracowane zostały szczegółowe zasady istnienia takiego urzędu oraz jego zadania i kompetencje.

### **Słowa kluczowe**

bezpieczeństwo wewnętrzne, służby mundurowe, powódź, terroryzm, epidemia, zadania i kompetencje, Policja, straż pożarna, straż miejska, Straż Graniczna, eksperci

### **Wstęp**

Jedną z podstawowych potrzeb człowieka jest zapewnianie sobie oraz bliskim poczucia bezpieczeństwa. Oczywiście jest to, że nie każdy potrafi o to bezpieczeństwo zadbać sam. Powodów takiego zjawiska jest wiele, przykładowo brak odpowiedniej wiedzy, sprzętu, a także brak fizycznych i prawnych możliwości. Rozwiązaniem takiego problemu są powołane w każdym państwie służby, które specjalizują się w wybranych zagrożeń



niach. Ich misją jest niesienie pomocy obywatelom, których szeroko pojęte bezpieczeństwo zostało naruszone.

Na wielu miejscach zdarzenia potrzebna jest interwencja więcej niż jednej służby. Jako przykład można podać pożar domu lub atak terrorystyczny, podczas których konieczne jest działanie m.in. straży pożarnej, Policji oraz niekiedy służb specjalnych. Kompetencje służb dbających o bezpieczeństwo obywateli Polski są sprecyzowane w ustawach, rozporządzeniach i innych aktach prawnie wiążących. Niestety, dochodzi jednak do sytuacji, w których funkcjonariusze nie wiedzą, w jaki sposób powinni interweniować. Powstają problemy z interpretacją przepisów. W konsekwencji pracownicy służb nie potrafią określić, kto jest za co odpowiedzialny oraz czyje polecenie należy wykonać.

Prowadzenie badań o takiej tematyce wiąże się z potrzebą weryfikacji zadań i kompetencji poszczególnych służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo wewnętrzne w Polsce. Bezpieczeństwo wewnętrzne naszego kraju należy rozumieć jako ciągły proces zapewniania stanu poczucia braku zagrożeń wobec obywateli i ich mienia. Stanu tego nigdy nie będzie można osiągnąć, ponieważ nierealny jest świat bez jakichkolwiek zagrożeń. Dlatego w każdym kraju powoływane są służby odpowiedzialne za rozpoznawanie, zapobieganie i reagowanie na poszczególne zagrożenia. W artykule zostaną poddane analizie trzy wybrane służby, sklasyfikowane jako najistotniejsze w Polsce. Należą do nich: Policja, Państwowa Straż Pożarna (wraz z Ochotniczą Strażą Pożarną), straż gminna (miejska).

### **Działania poszczególnych służb w kontekście wybranych zagrożeń**

Powodzie są jednym z najlepszych przykładów działania służb, ich możliwości i kompetencji. Jest tak dlatego, że generują całe spektrum zagrożeń, które wymagają interwencji i zaangażowania wielu służb oraz instytucji. Zagrożenia te mogą dotyczyć ludzi i ich mienia, mienia państwowego, środowiska naturalnego, zakładów oraz obiektów mających znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania państwa. Działania służb nie dotyczą w tym przypadku oczywiście tylko reagowania na te zagrożenia. Ich kompetencje sięgają także prognozowania, planowania oraz przeciwdziałania skutkom powodzi oraz odbudowy zniszczeń.

Straż pożarna stanowi nieodzowny element w walce z powodziami. Przede wszystkim dlatego, że Komendant Główny PSP kieruje Krajowym Systemem Ratowniczo-Gaśniczym (KSRG). PSP jest ustanowiona jako służba wiodąca w walce z zagrożeniami powodziowymi. Oznacza to, że nie tylko organizuje i koordynuje działaniami jednostek OSP, ale także działaniami innych służb tj. Policji czy wojska. Działa na dokumentach i propozy-

cjach opracowanych przez właściwe miejscowo Zespoły Zarządzania Kryzysowego, które dotyczą zestawienia sił i środków, planów ewakuacyjnych, schematów łączności i innych elementów akcji ratowniczej.

PSP podczas wykonywania zadań związanych z ochroną przeciwpowodziową jest zobowiązana do ochrony ludzi i ich mienia. Służba ta jest przede wszystkim odpowiedzialna za informowanie i alarmowanie ludności o możliwych zagrożeniach na podstawie danych dostarczanych przez odpowiednie instytucje np. Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej lub bardziej lokalnie – Gminny Zespół Zarządzania Kryzysowego. Wiąże się to również z obowiązkiem opracowywania i wdrażania coraz skuteczniejszych systemów łączności i przekazywania informacji.<sup>1</sup>

Komendant właściwej miejscowo jednostki może podejmować samodzielnie lub w porozumieniu z innymi służbami decyzje z zakresu zarządzania ewakuacji ludzi, zwierząt oraz mienia (o szczególnej wartości i znaczeniu) z terenów zagrożonych powodzią lub z terenów, na których już wystąpiło zalanie. W razie potrzeby strażacy zobowiązani są do narażania własnego życia lub zdrowia w celu pomocy zagrożonej ludności oraz do udzielania kwalifikowanej pierwszej pomocy.<sup>2</sup>

Straż pożarna zajmuje się nie tylko bezpośrednim ratowaniem życia lub zdrowia osób, ale także jest odpowiedzialna za zabezpieczenie infrastruktury krytycznej, takich jak wały przeciwpowodziowe, mosty, drogi itp. Zapewnienie funkcjonowania wymienionych obiektów jest niezbędne do niepogorszenia się sytuacji kryzysowej oraz np. do dostarczania poszkodowanym żywności i innych niezbędnych produktów.<sup>3</sup>

W fazie odbudowy straż pożarna również pełni istotną rolę, ponieważ zobowiązana jest do osuszania zalanych terenów i budynków oraz do wspomagania w pracach porządkowych. Nie można zapomnieć również o tym, że straż pożarna zobligowana jest do prowadzenia odpowiedniej dokumentacji z prowadzonych działań i przedłożenia jej odpowiedniemu Zespołowi Zarządzania Kryzysowego.

W celu realizacji zadań dotyczących zagrożeń powodziowych, PSP może zarządzić ewakuację z terenów niebezpiecznych. W razie potrzeby ma możliwość wydać zakaz wstępu i przebywania na terenach, na których prowadzone są akcje ratownicze oraz zarządzić wstrzymanie ruchu lądowego na określonym terytorium. Ponadto PSP ma możliwość podejmować decy-

---

<sup>1</sup> M. Misterka, *Analiza działań PSP podczas powodzi w 2010 roku w świetle usprawniania ochrony przeciwpowodziowej w Polsce - część 1*, Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Służby Pożarniczej w Warszawie nr 56 (4), Warszawa 2015, s. 43-44.

<sup>2</sup> Ibidem.

<sup>3</sup> Ibidem.

zje w sprawie wyburzania lub rozbiórki obiektów zagrażających bezpieczeństwu.<sup>4</sup>

Do szczególnych kompetencji nadanych PSP należy możliwość zażądania przejęcia prywatnego mienia, gdy okazuje się ono w danej chwili niezbędne lub bardzo przydatne do prowadzenia działań ratowniczych. Mowa tu np. o pojazdach, specjalistycznym sprzęcie, ale także o budynkach. Strażacy mogą zażądać nie tylko mienia, ale także fizycznej pomocy. Przejęcie następuje w wyjątkowych sytuacjach i tylko na czas niezbędny do wykonania danego zadania. Żądania te mogą dotyczyć również pomocy ze strony instytucji państwowych i samorządowych.<sup>5</sup>

Mimo tego, że Policja w Polsce jest służbą prawdopodobnie najszerzej wyposażoną w kompetencje, podczas powodzi jest jedynie służbą wspomagającą KSRG. Oznacza to, że w sytuacjach o charakterze kryzysowym Policja podlega dowództwu np. staroście (w kontekście powiatu), wójtowi/burmistrzowi (w kontekście gminy). Oznacza to również, że Policja nie podlega bezpośredniemu dowództwu PSP. Mimo, że PSP pełni rolę wiodącą podczas wystąpienia powodzi, to wspólne działanie obu służb polega na współpracy i współdziałaniu, a nie na zwierzchnictwie.

Metody i warunki współpracy są określane wspólnie podczas etapu prognozowania i planowania. Porozumienia te dotyczą np. wspólnego omawiania zjawisk i sytuacji mogących potencjalnie stworzyć zagrożenie, opracowywania planów działania i planów ratowniczych, zawierania umów z podmiotami dysponującymi specjalistycznym sprzętem, opracowywania systemu ostrzegania i informowania.<sup>6</sup>

Straż miejska (gminna) stanowi przede wszystkim jednostkę wspierającą lokalną jednostkę Policji. Działania te mogą być oparte na wcześniej zawartych porozumieniach i dotyczyć np. ochrony miejsc publicznych, budynków i urzędzeń użyteczności publicznej, ochrony bezpieczeństwa na drogach, informowania mieszkańców oraz prowadzenia prac porządkowych po skutkach powodzi.<sup>7</sup>

Nieco kontrowersyjną kwestią w walce z każdym zdarzeniem, mającym cechy klęski żywiołowej, jest użycie oddziałów Sił Zbrojnych. Rozterki rozwiązują zapisy ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Art. 25 pkt 1 wspomnianej ustawy przewiduje użycie SZ w sytuacji kryzysowej, ale tylko

<sup>4</sup> Ibidem, s. 43-44.

<sup>5</sup> Ibidem.

<sup>6</sup> G. Pietrek, *Policja w systemie przeciwpowodziowym. Wybrane zagadnienia*, [w:] „Kwartalnik Policyjny 2/2016”, Katedra Nauk o Bezpieczeństwie, Wyższa Szkoła Bankowa w Gdańsku, Gdańsk 2016, s. 77.

<sup>7</sup> Ibidem.

i wyłącznie wtedy, gdy użycie innych sił i środków jest niemożliwe lub może być niewystarczające. Decyduje o tym Minister Obrony Narodowej na wniosek danego wojewody.<sup>8</sup> Wojewoda musi określić cel, zadania, miejsce, sposób oraz czas niezbędny do zrealizowania działań. Dowodzenie oddziałami Sił Zbrojnych odbywa się na zasadach regulaminów wojskowych i według procedur obowiązujących w SZ RP.<sup>9</sup> Najważniejszą kwestią użycia SZ RP podczas zarządzania kryzysowego jest świadomość tego, że nie może to w żaden sposób osłabić zdolności obronnej państwa. Każde wsparcie ze strony SZ nie może powodować zaburzeń w funkcjonowaniu systemu bezpieczeństwa zewnętrznego.

Jako drugi przykład wybrano zagrożenia terrorystyczne, w których wiodącą rolę odgrywa Policja i Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ABW).

Do zadań ustawowych ABW należy m.in. rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw szpiegostwa, terroryzmu, bezprawnego ujawnienia lub wykorzystania informacji niejawnych i innych przestępstw godzących w bezpieczeństwo państwa.<sup>10</sup> W skład ABW wchodzi m.in. Centrum Prewencji Terrorystycznej, którego misją jest kształtowanie kultury bezpieczeństwa poprzez budowanie świadomości antyterrorystycznej w społeczeństwie. Misję tę centrum realizuje m.in. poprzez:<sup>11</sup>

- prowadzenie szkoleń z zakresu prewencji terrorystycznej;
- opracowywanie materiałów i poradników;
- organizowanie spotkań, warsztatów i seminariów krajowych;
- prowadzenie współpracy z ekspertami krajowymi i zagranicznymi w dziedzinie terroryzmu;
- realizację kampanii społecznych.

Z kolei Komenda Główna Policji (KGP) ma wyróżnione specjalistyczne jednostki do rozpoznawania, wykrywania i zwalczania terroryzmu, a także do prowadzenia działań edukujących społeczeństwo. Do tych zadań zostały zobligowane: Centralne Biuro Śledcze KGP, Biuro Operacji Antyterrorystycznych KGP (BOA), Biuro Prewencji KGP oraz wyznaczeni funkcjonariusze w komendach wojewódzkich, powiatowych i miejskich.

---

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. 2007 nr 89, poz. 590 z późn. zm.).

<sup>9</sup> K. Załęski, *Siły Zbrojne. Teoria i praktyka funkcjonowania*, Diffin, Warszawa 2018, s. 261.

<sup>10</sup> Art. 5, ust. 1, pkt 2 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 27, 2320).

<sup>11</sup> <https://tpcoe.gov.pl/cpt/o-nas/1659, Centrum-Prewencji-Terrorystycznej-to-jednostka-Agencji-Bezpieczenstwa-Wewnetrzne.html>, dostęp: 10.09.2021.

Zadania i kompetencje Policji w związku z zagrożeniami o charakterze terrorystycznym można podzielić na pięć etapów:<sup>12</sup>

1. Zadania operacyjno-rozpoznawcze – prowadzenie rozpoznania wobec obywateli, obcokrajowców (szczególnie pochodzących z krajów tzw. wysokiego ryzyka), a także organizacji, co do których istnieje podejrzenie prowadzenia działań o znamionach terroryzmu; prowadzenie działań rozpoznawczych wobec osób z zaburzeniami psychicznymi.
2. Zadania porządkowo-ochronne – prowadzenie działań ochronnych wobec miejsc skupiających dużą liczbę ludzi np. dworce, lotniska, centra handlowe; prowadzenie analizy zagrożeń strategicznych obiektów np. budynków urzędowych, placówek dyplomatycznych.
3. Zadania przygotowujące siły i środki – zapewnienie warunków do natychmiastowej reakcji na zagrożenie; zawarcie porozumień współpracy z innymi służbami, przeprowadzanie analizy posiadanych sprzętów, materiałów i innych niezbędnych środków.
4. Zadania dotyczące wymiany informacji i współdziałania – zapewnianie sprawności systemów łączności i wymiany informacji na poziomie wewnętrznym i zewnętrznym; opracowywanie działań w ramach Zespołów Zarządzania Kryzysowego na każdym poziomie administracyjnym.
5. Zadania w sytuacji wystąpienia sytuacji o charakterze terrorystycznym – ochrona życia i zdrowia zagrożonej ludności oraz ewakuacja i zabezpieczenie terenu; zebranie informacji o rodzaju i skali zagrożenia oraz terroryście, zabezpieczanie dróg i inne.

Policja realizując powierzone zadania, musi współpracować z innymi służbami i organami. Osiągnięcie efektu synergii współpracy jednostek jest niemożliwe bez wcześniejszego zawarcia umów i porozumień. Określenie hierarchii dowodzenia i algorytmów działania jest kluczowe do skutecznej walki z zagrożeniami terrorystycznymi.

Państwowa Straż Pożarna jest jednostką pomocniczą podczas ataku terrorystycznego, nie mniej jednak pełni bardzo ważną rolę w procesie zapewniania bezpieczeństwa. Mimo, że PSP nie jest bezpośrednio związane ze zwalczaniem terroryzmu literą prawa, to oprócz zwalczania pożaru i klęski żywiołowej w ustawie widnieje zapis o „innych miejscowych zagrożeniach” oraz „prowadzeniu działań ratowniczych”. Istotą funkcjonowania PSP – jako służby ratowniczo-gaśniczej – jest ochrona życia i zdrowia ludzkiego.

---

<sup>12</sup> P. Sitko, *Terroryzm. Rola i miejsce Policji w jego zwalczaniu*, Materiały Dydaktyczne nr 5 Szkoły Policji w Katowicach, Katowice 2013 r., s. 24-27.

Idąc powyższym tokiem rozumowania, można wywnioskować, że zagrożenie terrorystyczne wpisuje się w zadania i kompetencje PSP.<sup>13</sup>

Ataki terrorystyczne mogą generować zagrożenia o różnym charakterze, np. zamach bombowy może doprowadzić do pożaru, uszkodzenia dróg, sieci elektrycznych, wodociągowych, skażenia substancjami chemicznymi i wiele innych. PSP dysponuje jednak jednostkami i środkami zdolnymi do radzenia sobie z większością tych zagrożeń. Jednostki ratownictwa chemicznego odpowiedzialne są za rozpoznawanie i usuwanie skażeń CBRN (chemicznych, biologicznych, radiacyjnych i nuklearnych)

Straż Graniczna (SG) odgrywa nieco inną rolę, niż Policja lub PSP w walce z terroryzmem. Nie zajmuje wiodącego miejsca podczas samej operacji w trakcie ataku terrorystycznego, ale pełni rolę przede wszystkim wykrywczą i rozpoznawczą. W SG za zagrożenia terrorystyczne odpowiedzialny jest Zarząd Operacyjno-Śledczy Komendy Głównej Straży Granicznej. Działania funkcjonariuszy SG z oczywistych powodów ograniczają się do działania na terenach transgranicznych, czyli przejścia graniczne, lotniska, porty morskie. W tych miejscach działania funkcjonariuszy polegają przede wszystkim na kontroli osób, bagażu oraz środka transportu. Szczególnej uwadze podlegają cudzoziemcy pochodzący z tzw. krajów podwyższonego ryzyka. Dokładnej kontroli i analizie poddawane są dokumenty, rzeczy osobiste (tj. zdjęcia, notatki, telefon, nośniki danych, pieniądze). Analizie poddawana jest także historia podróży osób.<sup>14</sup>

Jeżeli chodzi o kontrolę w ruchu lotniczym, to najwyższej uwadze podlegają materiały wybuchowe, bomby, komponenty do ich stworzenia, broń palna i inne niebezpieczne materiały. Na pokładach statków powietrznych pełnione są również warty o niejawnym charakterze. Polega to na tym, że funkcjonariusz SG pełni wartę w trakcie lotu i ujawnia się tylko w momencie wystąpienia niebezpieczeństwa np. próby przejścia kontroli nad samolotem.<sup>15</sup> SG ściśle współpracuje również z zagranicznymi służbami i organizacjami, tj. Europol, Interpol, Frontex. Współpraca ta polega głównie na wymianie informacji i danych, wymianie doświadczeń oraz prowadzeniu wspólnych szkoleń.

---

<sup>13</sup> D. Kopa, T. Imielski, *Zadania Państwowej Straży Pożarnej wobec zagrożenia terroryzmem w Polsce*, Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej we Wrocławiu, *Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem* 37, nr 4, Wrocław 2015, s. 32.

<sup>14</sup> A. Wawrzusiszyn, *Wybrane problemy transgranicznego bezpieczeństwa Polski. Zarządzanie bezpieczeństwem*, Diffin, Warszawa 2012 r., s. 159-164.

<sup>15</sup> *Ibidem.*, s. 159-164.

Polskie Siły Zbrojne dysponują specjalistycznymi, wyszkolonymi jednostkami, które wykorzystywane są do ofensywnej walki z zagrożeniami terrorystycznymi. Trzeba jednak mieć świadomość, że zgodnie z art. 26 Konstytucji Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej służą ochronie niepodległości państwa i niepodzielności jego terytorium oraz zapewnieniu bezpieczeństwa i nienaruszalności jego granic. Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej<sup>16</sup> wyraźnie precyzuje, że SZ realizując swoje zadania konstytucyjne, mają prawo stosowania środków przymusu bezpośredniego, użycia broni i innego uzbrojenia, z uwzględnieniem konieczności i celu wykonania tych zadań, w sposób adekwatny do zagrożenia oraz w granicach zasad określonych w wiążących Rzeczpospolitą Polską ratyfikowanych umowach międzynarodowych oraz międzynarodowym prawie zwyczajowym.

Jedną z wyspecjalizowanych jednostek Wojsk Specjalnych do zwalczania zagrożeń terrorystycznych jest „Formoza” – Sekcja Działań Specjalnych Marynarki Wojennej RP. Głównym zadaniem tej jednostki jest prowadzenie rozpoznania i dywersji wśród okrętów oraz baz potencjalnego przeciwnika.<sup>17</sup> Jednostka posiada zdolność do dywersji, działań na tyłach wroga, działań zwiadowczych, a także wsparcia operacji uwalniania zakładników w środowisku morskim.<sup>18</sup>

Kolejną jednostką Wojsk Specjalnych, prowadzącą walkę z terroryzmem, jest Wojskowa Formacja Specjalna „GROM”. Jednostka ta przeprowadza ofensywne akcje w szczególnie trudnych przypadkach w celu odbicia zakładników z różnego typu obiektów. Do zadań „GROMU” należy również antyterrorystyczna ochrona budynków administracji państwowej oraz placówek dyplomatycznych, a także ochrona najważniejszych osób w państwie. „GROM” musi wykazywać się stałą gotowością do współpracy oraz działania w wypadku międzynarodowych ataków terrorystycznych.<sup>19</sup> Podobne działania antyterrorystyczne prowadzi Pułk Specjalny Komandosów.<sup>20</sup>

Terroryzm jest zaliczany do grupy zagrożeń, w której zwykle sprawcy wykazują się szczególną brutalnością i nieprzewidywalnością czynów. Ofiary przeważnie są jedynie narzędziem do osiągnięcia wyznaczonych celów

<sup>16</sup> t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 372, 1728.

<sup>17</sup> Szerzej: J. Ciślak, *Jednostka Wojskowa FORMOZA*, „Nowa Technika Wojskowa” nr 12/2014, s. 80-87.

<sup>18</sup> [https://www.jednostki-wojskowe.pl/index.php?option=com\\_content&view=article&id=536&Itemid=27](https://www.jednostki-wojskowe.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=536&Itemid=27), data dostępu: 15.10.2021 r.

<sup>19</sup> <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:ERpNM60gawgJ:www.abw.gov.pl/download/1/1748/Dytkowski.pdf+&cd=1&hl=pl&ct=clnk&gl=pl>, data dostępu: 5.04.2021 r.

<sup>20</sup> Ibidem.

np. politycznych. Mimo wielu aktów terroryzmu (głównie za granicą) służby bezpieczeństwa wewnętrznego dają się zaskoczyć terrorystom. Może to wynikać z faktu, że osoby odpowiedzialne za zwalczanie terroryzmu próbują odnaleźć szablonowe rozwiązania na niesablonowe zagrożenie.

Jeszcze nieco ponad rok temu wystąpienie zagrożenia o charakterze epidemiologicznym wydawało się abstrakcją. Mówiąc o epidemii, miało się na myśli historyczne wydarzenia sprzed wielu lat tj. epidemia dżumy czy hiszpanki. O ich wybuch można było posądzać np. brak odpowiedniej wiedzy medycznej, brak przestrzegania podstawowych zasad higieny i bezpieczeństwa, ciężkie warunki sanitarne ówczesnej ludności lub ogólniej mówiąc – niski poziom rozwoju cywilizacyjnego. Z powodu takiego toku myślenia służby w Polsce, jak i na świecie, stanęły twarzą w twarz z zagrożeniem, choć nie nowym, a bardzo niespodziewanym.

Od 20 marca 2020 r. w Polsce obowiązuje tzw. stan epidemii. Został wprowadzony na podstawie rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie ogłoszenia na obszarze RP stanu epidemii, w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2<sup>21</sup>. Zostało wydanych wiele innych aktów prawnych w związku z epidemią koronawirusa, również takich nadających zadania i kompetencje służbom bezpieczeństwa wewnętrznego np. ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych<sup>22</sup> oraz ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi<sup>23</sup>.

Na podstawie ww. aktów prawnych zostało wprowadzonych wiele ograniczeń w codziennym życiu obywateli. W związku z tym służbom mundurowym przydzielono nowe zadania, mające na celu ich egzekwowanie.

Właściwe miejscowo jednostki Policji wraz z pomocą staży miejscowej/gminnej, Wojsk Obrony Terytorialnej, a także Straży Granicznej dokonują kontroli osób skierowanych na kwarantannę lub izolację domową. Kontrola ta polega na fizycznym sprawdzeniu, czy osoby te przestrzegają zasad kwarantanny lub izolacji, na podstawie danych osobowych i adresowych przekazanych przez sanepid. Kontroli podlegają również galerie handlowe, sklepy, restauracje, bary i inne obiekty handlowo-usługowe, na które zostały nałożone ograniczenia w funkcjonowaniu. Podczas wykrycia nie-

---

<sup>21</sup> Dz. U. 2020 poz. 491.

<sup>22</sup> Dz. U. 2020 poz. 374.

<sup>23</sup> Dz. U. 2008 nr 234 poz. 1570.



prawidłowości funkcjonariusze mogą nałożyć mandat oraz przekazują informacje do sanepidu.<sup>24</sup>

Funkcjonariusze Policji z pomocą straży miejskiej mają obowiązek wykrywania nieprawidłowości w przestrzeganiu zasłaniania maseczką ust i nosa w większości miejsc publicznych (z wyjątkiem parków, lasów i innych terenów zielonych). W związku z tym zadaniem mają możliwość zastosowania pouczenia lub mandatu karnego. Do ich zadań należy również kontrola dopuszczalnej ilości osób w sklepach, kościołach i innych obiektach, na które zostały nałożone ograniczenia.<sup>25</sup>

Kontroli Policji podlegają również dyskoteki, sale bankietowe i inne miejsca, które dostosowane są do organizacji imprez masowych oraz hotele i środki transportu publicznego.

Funkcjonariusze Straży Granicznej, oprócz doraźnej pomocy w kontrolowaniu osób przebywających na kwarantannie/izolacji, mają bardzo ważne zadania związane z ruchem transgranicznym. Funkcjonariusze dokonują kontroli osób przybywających zarówno ze strefy Schengen, jak i spoza niej.

Funkcjonariusze zobowiązani są do przekazywania danych osobowych osób przekraczających granicę do systemu teleinformatycznego lub kart lokalizacyjnych wojewodom. Dane te są udostępniane takim organom i instytucjom jak Policja, ZUS, NFZ.<sup>26</sup>

Państwowa Straż Pożarna również prowadzi działania w związku z zagrożeniem epidemiologicznym. Działania PSP wspierane przez OSP polegają przede wszystkim na pomocy konkretnym osobom np. dotrzeć do punktu szczepienia, gdy same na mają takiej możliwości. Strażacy również pomagają w sprawach życia codziennego osób przebywających na kwarantannie lub izolacji. Pomoc polega np. na zrobieniu zakupów, wyprowadzeniu psa lub załatwieniu prostych spraw urzędowych.

Zapisy aktów prawnych mówią również, że funkcjonariusze Policji, SG oraz ŻW mają możliwość użycia środków przymusu bezpośredniego wobec osoby, która nie poddała się obowiązkowym szczepieniom, badaniom, kwarantannie lub izolacji (w sytuacji, gdy taki obowiązek zostałby wprowadzony). Środki, jakie mogą zostać użyte, to przytrzymywanie, unieruchomienie lub przymusowe podanie leków. Odbywa się to na wniosek lekarza.<sup>27</sup>

<sup>24</sup> <https://www.gov.pl/web/koronawirus/aktualne-zasady-i-ograniczenia>, data dostępu: 12.04.2021 r.

<sup>25</sup> Ibidem.

<sup>26</sup> Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz. U. 2020 poz. 491).

<sup>27</sup> Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. 2008 nr 234 poz. 1570 z późn. zm.).

Zagrożenie epidemiologiczne w Polsce i na świecie nie minęło. Decyzje rządzących w sprawie metod jego zwalczania (podziału zadań i nadawania kompetencji) będzie można poddać rzetelnej analizie po oficjalnym zakończeniu epidemii w Polsce. Na dzień dzisiejszy można jednak wstępnie stwierdzić, że zadania i kompetencje zostały rozdzielone służbom adekwatnie do zagrożenia i specyfiki ich działania. Nie poddaję oczywiście analizie słuszności wprowadzania obostrzeń i ich skuteczności w walce z pandemią, ale jedynie podział zadań oraz możliwości w egzekwowaniu obowiązującego prawa. Pomimo udziału służb bezpieczeństwa wewnętrznego w walce z epidemią koronawirusa, służby te są w stanie dalej realizować swoje pierwotne zadania. Nadanie dodatkowych zadań nie spowodowało niedopełnienia innych obowiązków funkcjonariuszy.

### **Ocena działania wybranych służb na podstawie wywiadów z ekspertami z danej dziedziny bezpieczeństwa wewnętrznego**

Zrealizowanie badania sondażu diagnostycznego techniką wywiadu miało na celu skonfrontowanie teorii – znajdującej się z zapisach aktów prawnych z praktyką – stanem rzeczywistym. Zaangażowani eksperci zostali zaznajomieni z tematyką badań oraz jego celem. Wywiady zostały przeprowadzone nie tylko z funkcjonariuszami służb mundurowych, ale także z pracownikiem Gminnego Biura Bezpieczeństwa Gminy Nysa oraz pracownikiem Wydziału Bezpieczeństwa i Polityki Społecznej Starostwa Powiatowego. Poniżej zostaną przedstawione wyniki badania oraz ich analiza.<sup>28</sup>

Kryteriami oceny działania w przypadku tych badań są pytania zawarte w kwestionariuszu wywiadu. Dotyczyły one zagadnień wyżej wymienionych trzech zagrożeń, czyli: powodzi, zagrożenia terrorystycznego oraz epidemiologicznego. Specjaliści mieli za zadanie scharakteryzować te zagrożenia na terenie działania reprezentowanej jednostki, tym samym określić własne doświadczenie w tym zakresie. Eksperci opisali również zadania i kompetencje, jakimi dysponują ich instytucje do przeciwdziałania i reagowania na zagrożenia, a także zwalczania ich skutków.

Najistotniejszymi kwestiami poruszonymi w wywiadzie były te związane z własnymi doświadczeniami i odczuciami ekspertów w stosunku do działania i współpracy służb. Mieli oni wyrazić opinię na temat determinantów sprawnej współpracy między funkcjonariuszami, a także przyczyn niepowodzeń w przeprowadzaniu czynności zawodowych.

---

<sup>28</sup> A. Siniawska, *Analiza porównawcza zadań i kompetencji wybranych służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo wewnętrzne państwa*, praca magisterska, Wydział Nauk o Bezpieczeństwie PWSZ w Nysie, Nysa 2021, s. 36-48.

Ekspert Straży Miejskiej (SM) w Kłodzku uznał, że zagrożenie powodziowe jest realne, a jego prawdopodobieństwo wystąpienia bardzo wysokie. Takie zagrożenie występuje właściwie każdorazowo podczas gwałtownych i intensywnych opadów deszczu, szczególnie w okresie letnim. Regularnie dochodzi do przekroczenia stanów ostrzegawczych i alarmowych oraz do podtopień na terenie miasta Kłodzko i okolic. SM upatruje przyczyny tych faktów w zaniedbaniu stanu rzek na terenie powiatu kłodzkiego, szczególnie koryta rzeki Nysy Kłodzkiej. Oznacza to, że przyczyną regularnego występowania zagrożenia powodziowego na tym terenie nie są nadzwyczajnie intensywne opady deszczu, lecz zaniedbania dotyczące regulacji rzek przez zarządców. Potwierdzeniem tej teorii jest chociażby obecny wygląd spłyconych koryt rzek. Brzegi rzek porośnięte są od lat krzewami i drzewami, co powoduje duże utrudnienia w swobodnym przepływie wody. Istotną kwestią jest również szkodnicza działalność niektórych gatunków zwierząt tj. bobrów, które budują tamy oraz zwalają pnie drzew do rzeki.

SM realizuje zadania przekazane przez Miejski Zespół Zarządzania Kryzysowego we współpracy ze strażą pożarną, Policją oraz wojskiem. Zadania te mają charakter wspomagający ww. służby i instytucje. Ograniczają się do czynności mających na celu przekazywanie ważnych informacji mieszkańcom zagrożonych terenów. Odbywa się to przy pomocy systemu nagłaśniającego z samochodu służbowego. Do innych zadań należy zabezpieczenie zagrożonego terenu przed dostępem osób postronnych. Dyżurny SM przyjmuje zgłoszenia oraz zbiera informacje, które przekazywane są innym, odpowiednim służbom.

Jeżeli chodzi o kwestie związane z zagrożeniem terrorystycznym, specjalista stwierdza, że nie występuje realne ryzyko jego wystąpienia. Teren, na jakim funkcjonuje ta jednostka SM, nie charakteryzuje się dużym skupiskiem ludzi oraz nie posiada na tyle znaczącej infrastruktury, aby mógł stać się celem terrorystów. Ekspert podczas swojej kilkunastoletniej służby spotkał się jedynie z podejrzeniem rzekomych aktów terroryzmu. Podaje przykład zgłoszenia o podłożeniu materiałów wybuchowych w urzędzie administracji samorządowej oraz w placówce oświatowej. Jednak obie te sytuacje okazały się być fałszywym alarmem lub niemądrym żartem.

Podczas wyżej wspomnianych pseudoterrorystycznych sytuacji SM miała za zadanie przede wszystkim zabezpieczyć ewakuację ludzi z zagrożonego obiektu oraz zabezpieczyć teren przed wstępem i ingerencją osób trzecich. Wykonywano inne zadania pomocnicze na polecenie służb tj. Policji oraz wojska.

Przebieg pandemii koronawirusa na terenie Kłodzka nie wyróżniał się niczym szczególnym w porównaniu do innych miast tej wielkości. SM wyraziła opinię, że rozwój pandemii był bezpośrednio uzależniony od „sposobu zarządzania zachowaniami ludzkimi przez decydentów” oraz od samej realizacji litery prawa przez społeczeństwo. Ekspert podczas pełnienia służby doszedł do wniosków, iż zdecydowana większość społeczeństwa stosuje się do zaleceń sanitarno-epidemiologicznych. Niestety mniejszość, która się do nich nie stosowała, wystarczyła sprzyjaniu dynamicznego wzrostu zachorowań.

Oprócz współdziałania i wspierania Policji, wojska oraz sanepidu, SM jest zobowiązana do: kontrolowania i legitymowania osób niestosujących się do obecnie panujących przepisów w miejscach publicznych oraz nakładania sankcji karnych lub wysyłania do sądu wniosków o ukaranie. Zgodnie z poleceniem wojewody dolnośląskiego straże miejskie/gminne na terenie województwa zostały oddane do dyspozycji właściwej miejscowo Policji w celu przeciwdziałania rozprzestrzenianiu się epidemii Sars-Cov-2, poprzez wykonywanie czynności kontrolnych, związanych z przestrzeganiem obostrzeń w miejscach publicznych.

W opinii eksperta SM zadania i kompetencje służb częściowo się pokrywają, ale nie powoduje to żadnych problemów we współpracy. SM uważa, że dzięki płynnemu przepływowi informacji, zgraniu w działaniach oraz szybkiej reakcji na występujące zagrożenia – niwelowane są wszelkie nieścisłości co do wykonywanych działań. Sprzyjają temu również wspólne patrole z funkcjonariuszami Policji. Mimo wysokiej jakości współpracy między funkcjonariuszami, na początku pandemii pojawiły się problemy natury prawodawczej. Strażnik miejski borykał się z problemami, jakie spowodowali decydenci kraju, którzy nieprzemyślanie tworzyli nowe prawo. Funkcjonariusze wykonywali swoje obowiązki na podstawie tego właśnie prawa, czyli np. nakładali sankcje, które następnie były podważane wyrokami sądowymi. Eskalowało to negatywne nastroje mieszkańców wobec funkcjonariuszy, ponieważ podważane były ich działania. Oprócz wzrostu niechęci wobec służb mundurowych, można zauważyć wzrost niepewności co do słuszności wprowadzanych obostrzeń. Przełożyło się to bezpośrednio na bezpieczeństwo epidemiologiczne obywateli. Wszystko to – w opinii eksperta – było efektem braku konsekwencji w działaniu ustawodawców.

Następny wywiad został przeprowadzony z funkcjonariuszem Komendy Powiatowej Policji w Kłodzku. Według jego opinii zagrożenie powodziowe występuje i skala zagrożenia jest duża. Zalane domy, brak prądu, brak możliwości komunikacji lądowymi środkami transportu. Podtopienia

występują regularnie i są możliwe do przewidzenia na dość krótko przed wystąpieniem. Główną przyczyną są nagłe, krótkotrwałe, ale intensywne opady deszczu. Powiat kłodzki leży w kotlinie, więc dodatkowym aspektem jest spływanie wód z terenów górzystych do najniższego punktu, jakim jest miasto Kłodzko. Rolą Policji w czasie tych zdarzeń jest ścisła współpraca ze strażą pożarną oraz strażą miejską. Działania funkcjonariuszy polegają na uczestniczeniu w czynnościach ewakuacyjnych oraz na zabezpieczaniu mienia przed kradzieżą podczas nieobecności mieszkańców zalanych gospodarstw domowych. Do policjantów należy również ogólna pomoc obywatelom doświadczonym przez powódź. Może ona polegać na dostarczaniu żywności, koców i innych niezbędnych środków. W razie potrzeby mogą zostać użyte środki policyjne tj. śmigłowce, łodzie i inne. Policjanci dbają również o to, aby obywatele stosowali się do poleceń kierujących akcją ratowniczą.

Opinia eksperta Policji w związku z wystąpieniem zagrożenia terrorystycznego nie odbiega od opinii poprzedników. Uważa on bowiem, że akt terrorystyczny jest teoretycznie możliwy, lecz realnie bardzo mało prawdopodobny. Sytuacja ta nigdy nie miała miejsca na terenie powiatu kłodzkiego i nie przewiduje się jej realnego wystąpienia. Oczywiście każdy Policjant na służbie jest zobowiązany do bycia przygotowanym na taką ewentualność, lecz w praktyce ich czujność jest uśpiona.

Tak jak Policja w całym kraju, policjanci z Kłodzka realizowali zadanie kontrolowania osób przebywających na kwarantannie lub izolacji. Policjanci sprawdzają, czy osoby te przestrzegają warunków kwarantanny oraz pytają, czy osoby te nie potrzebują pomocy z zakresu zapewnienia sobie żywności, lekarstw czy innych środków oraz czy nie potrzebują pomocy medycznej. Podczas patroli funkcjonariusze kontrolują stosowanie się do nakazu zakrywania ust i nosa oraz kontrolują obiekty, które w danym momencie mają nakaz ograniczonej działalności. Mają możliwość nakładania mandatów karnych lub wysyłania wniosków o ukaranie do sądu. Czynności te wykonują samodzielnie lub podczas wspólnych patroli ze strażą miejską.

Ekspert, będąc na służbie, kilkakrotnie spotkał się z sytuacją, w której konkretni funkcjonariusze nie podejmowali interwencji lub decyzji, ponieważ uważali, że nie należy to do ich obowiązków, lecz do obowiązków innej służby lub funkcjonariusza z innego wydziału. Nie były to sytuacje, które miały bezpośredni wpływ na bezpieczeństwo obywateli. Jedynie powodowało to wydłużony czas reakcji na dane zdarzenie oraz eskalowało przykre stosunki na płaszczyźnie funkcjonariusz – obywatel.

Zdaniem eksperta niektóre zadania i kompetencje muszą się nakładać lub powielać, ponieważ do reakcji na większość zagrożeń nie wystarczy

tylko jedna służba lub instytucja. Jest to normalne zjawisko, w którym konieczne jest wypracowanie odpowiednich procedur działania i współpracy. Według eksperta takie procedury są i funkcjonują poprawnie.

Kolejny wywiad, przeprowadzony ze starszym inspektorem Wydziału Bezpieczeństwa i Polityki Rodzinnej Starostwa Powiatowego w Nysie, wykazał, że zagrożenie powodziowe na terenie starostwa jest bardzo duże. Do najczęstszych przyczyn powstawania zagrożenia należą: ulewne lub nawalne deszcze o dużej intensywności; długotrwałe, średnie opady deszczu oraz wody roztopowe. Do najczęściej występujących skutków należą podtopienia budynków mieszkalnych, gospodarczych, pól uprawnych. Występujące powodzie niekiedy powodują awarie linii energetycznych, dróg komunikacyjnych i innych obiektów infrastruktury krytycznej. Do walki z tym żywiołem praktycznie zaangażowana jest jedynie Państwowa Straż Pożarna z pomocą Ochotniczych Straży Pożarnych.

Wydział Bezpieczeństwa i Polityki Rodzinnej Starostwa Powiatowego w Nysie zajmuje się m.in.: przekazywaniem komunikatów i ostrzeżeń dotyczących stanu poziomu monitorowanych wód do określonych służb i instytucji, bieżącym informowaniem mieszkańców powiatu o zagrożeniu powodziowym, wyposażaniem magazynu przeciwpowodziowego i w razie potrzeby uruchamianiem jego zasobów. Bardzo istotnym zadaniem tego wydziału jest pomoc w organizowaniu i dostarczaniu potrzebnych materiałów i sprzętów pokrzywdzonym mieszkańcom powiatu.

Zaangażowany w badanie ekspert uznał wystąpienie zagrożenia o charakterze terrorystycznym za mało prawdopodobne, gdyż takie zdarzenie nie miało do tej pory miejsca na terenie powiatu nyskiego. Tak jak w przypadku poprzedniego eksperta ze straży miejskiej, spotkał się jedynie z fałszywymi zgłoszeniami o podłożeniu bomby w budynku administracji samorządowej. Nie oznacza to jednak, że taka sytuacja nie jest możliwa. Na terenie Nysy występuje kilka obiektów, które mogłyby zostać wykorzystane przez potencjalnych terrorystów np. zapora Jeziora Nyskiego. Jej celowe uszkodzenie przyniosłoby tragiczne w skutkach straty ludzkie i materialne. Ekspert zauważył, że Policja ogólnie ma dużo zadań i kompetencji dotyczących zagrożeń terrorystycznych, ale praktycznie zaangażowane do tego zadania są grupy i jednostki specjalne. Mowa tu m.in. o Samodzielnym Pododdziale Kontrterrorystycznym Policji, oddziałach specjalnych Żandarmerii Wojskowej, wydziałach ABW oraz „BOA” Komendy Głównej Policji. Funkcjonariusze nienależący do tych oddziałów w praktyce zajmują się zabezpieczaniem terenu przed wstępem niepożądanych osób lub innymi zadaniami wspierającymi. Wyżej wymienione oddziały i jednostki dysponują nowoczesnym, wysokiej jakości sprzętem ochrony osobistej, bronią krótką

oraz długą, sprzętem wspinaczkowym, a także sprzętem do wyszukiwania i neutralizacji materiałów wybuchowych. Jednak dobry sprzęt to nie wszystko. Najważniejsze są szkolenia, jakie ci funkcjonariusze przechodzą, ich wiedza, wykształcenie i doświadczenie (zdobyte niejednokrotnie za granicą). Połączenie tych dwóch aspektów pozwala im na udział w akcjach o najwyższym stopniu ryzyka.

Ekspert nie zauważył, aby na terenie działania jego instytucji sytuacja epidemiologiczna wyróżniała się na tle innych powiatów. Zwrócił uwagę jednak, że nie tylko służby są aktywnie zaangażowane w walce z pandemią, ale także inne instytucje odpowiedzialne za bezpieczeństwo obywateli. Chodzi przede wszystkim o zakłady opieki medycznej w kontekście niesienia pomocy medycznej osobom zarażonym koronawirusem. Dodatkowymi siłami w walce ze skutkami pandemii są Powiatowe Centra Pomocy Rodziny i Ośrodki Pomocy Społecznej. Ich zadania opierają się na niesieniu pomocy materialnej w przejściowo trudnej sytuacji wywołanej pandemią, tj. utrata źródła dochodu lub śmierć bliskiej osoby. Natomiast instytucja zaangażowanego eksperta zobowiązana jest m.in. do pomocy szpitalom i Domom Pomocy Społecznej w organizowaniu potrzebnego sprzętu, materiałów ochronnych i dezynfekujących; wskazywania wojewodzie obiektów wyznaczonych na potrzeby odbywania kwarantann oraz izolacji; organizowania punktów szczepień oraz transportu dla osób, które same nie mają możliwości dotrzeć na szczepienie. Poza wymienionymi wcześniej obowiązkami, starostwa powiatowe zobowiązane są do szeroko pojętego wsparcia służb i instytucji.

W opinii eksperta współpraca ze służbami mundurowymi cechuje się wzajemnym wspomaganiami i nie zauważył jakichkolwiek problemów w realizacji zadań przez poszczególne służby. Nie stwierdził również, aby zadania służb się nakładały lub wykluczały. Działalność służb cechuje obowiązek realizacji określonych procedur i nie ma możliwości wystąpienia nieporozumień. Ekspert nie odnotował w swojej pracy przypadków, w których służby nie dysponowały odpowiednimi kompetencjami do likwidacji danego zagrożenia. Nie zaistniała sytuacja zagrożenia bezpieczeństwa obywateli z powodu nieudolności procedur i zasad obowiązujących funkcjonariuszy poszczególnych służb.

Kolejny wywiad został przeprowadzony ze st. bryg. Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Nysie. Wynika z niego, że powiat nyski charakteryzuje się bardzo wysokim ryzykiem wystąpienia powodzi i tzw. „lokalnych podtopień” z powodu intensywnych opadów deszczu. Szczególne straty ponosi nie tyle samo miasto Nysa, lecz mieszkańcy okolicznych wsi. Powodem takiego stanu rzeczy nie są tylko intensywne opady,

ale także awarie infrastruktury krytycznej, która powinna chronić miasto i jego mieszkańców. Straty spowodowane powodziami na terenie powiatu nyskiego są na tyle duże, że strażacy nie dokonują ich szczegółowych wyliczeń. Ekspert oszacował, że mogą one sięgać nawet kilkudziesięciu milionów złotych. Oczywiście nie sposób do tych wyliczeń dodać straty osobiste i moralne mieszkańców. Mimo że problem dotyka powiat nyski regularnie i generuje zawrotne koszty, nie dokonuje się na tyle istotnych inwestycji, aby problem zniwelować. Oczywiście istnieje kilka obiektów, bez których sytuacja byłaby jeszcze gorsza, ale niestety to za mało.

Najważniejsze kwestie, na jakie ekspert zwrócił uwagę w związku z zadaniami PSP, to takie, że mimo opinii wielu obywateli – strażacy nie są tylko od noszenia worków z piaskiem. Przede wszystkim zajmują się logistyczną stroną problemu powodziowego: przygotowaniem odpowiedniego sprzętu oraz obsad osobowych stanowisk kierowania do podejmowania decyzji i realizacji zadań na miejscu zdarzenia; wprowadzaniem odpowiednich strategii reagowania na zagrożenie; monitorowaniem i przesyłaniem informacji odpowiednim jednostkom; współpracą z Wydziałem Zarządzania Kryzysowego Starostwa Powiatowego, starostą, burmistrzami i wójtami.

Ekspert wskazał, że kompetencje, jakimi dysponują funkcjonariusze PSP do udzielania pomocy obywatelom, są uściślone w ustawie o ochronie przeciwpożarowej, ustawie o Państwowej Straży Pożarnej oraz w wielu rozporządzeniach Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Do najistotniejszych zapisów ww. aktów prawnych dotyczących kompetencji strażaków należą: współdziałanie z innymi służbami i instytucjami oraz dysponowanie sił i środków na terenie powiatu. Kompetencje wynikają bezpośrednio z kierowania działaniami ratowniczymi i podległości służbowej strażaków.

Tak jak poprzedni eksperci, przedstawiciel Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Nysie uważa, że wystąpienie zagrożenia o charakterze terrorystycznym na terenie jego jednostki jest praktycznie niemożliwe. Ekspert uważa, że powiat nyski jest zbyt małym ogniwem, aby zaatakowanie go przez terrorystów było znaczące w kontekście bezpieczeństwa całego kraju. W związku z zagrożeniem terrorystycznym, działania PSP ograniczają się jedynie do reakcji, gdy już takie zdarzenie nastąpi. Strażacy nie podejmują działań zapobiegawczych, czy rozpoznawczych, ponieważ takie na terenie powiatu należą do Policji. Do jej podstawowych zadań należy zabezpieczenie terenu, ostrzeganie okolicznej ludności oraz pomoc podczas ewakuacji osób z miejsca np. zagrożonego wybuchem bomby. Ze względu na to, że PSP dysponuje specjalistycznym i nowoczesnym sprzę-



tem, strażacy mogą zostać wykorzystani do: neutralizacji ładunków wybuchowych, substancji chemicznych lub zadań na wysokościach.

Zagrożenie epidemiologiczne na terenie powiatu nyskiego, tak samo jak w opinii poprzedniego eksperta, nie wyróżnia się niczym szczególnym. Sytuacja w całej Polsce wygląda tak samo. Ekspert zauważył jednak, że na terenie powiatu nyskiego występowały również inne zakaźne choroby oprócz Covid-19. W dobie koronawirusa zapomniano lub odsunięto na dalszy plan np. tzw. ptasią grypę lub świńską grypę. Na terenie powiatu nyskiego jest dużo gospodarstw, na których hodowane jest wszelakie ptactwo oraz trzoda chlewna. Po wybuchu pandemii Sars-CoV-2, zagrożenie innymi chorobami nie zmalało. Można pokusić się o stwierdzenie, że nawet zwiększyło, ponieważ poprzez ogromne zaangażowanie Stacji Sanitarно-Epidemiologicznej w przeciwdziałanie Covid-19, mogło dojść do zaniedbań na tle innych chorób zakaźnych. Istotną rolę w tym zakresie pełni również współpraca z Powiatowym Lekarzem Weterynarii. Ekspert zauważył, że komendy powiatowe PSP nie posiadają, żadnych kompetencji w zakresie przeciwdziałania i zwalczania epidemii. Komendant powiatowy może jedynie wprowadzać w życie zalecenia Stacji Sanitarно-Epidemiologicznych oraz Komendanta Wojewódzkiego PSP na terenie swojej komendy w stosunku do swoich podwładnych.

W opinii eksperta problemy w działaniu lub współdziałaniu służb pojawiają się tam, gdzie pojawia się aspekt finansowy. Chodzi o kwestie zakupu nowoczesnego sprzętu i narzędzi ze środków publicznych. Brak swobodnego dostępu służb do wysokiej jakości sprzętu przekłada się bezpośrednio na bezpieczeństwo obywateli. Moim zdaniem kwestia problemów wydawania środków z budżetu państwa nie kończy się na zakupie sprzętu czy materiałów. Ograniczone jest również finansowanie zwykłych i specjalistycznych szkoleń oraz ćwiczeń praktycznych. Specjalista jest zdania, że zadania służb – co do zasady – muszą się „spinać”, oznacza to, że niekiedy nakładają się one na siebie. Wiąże się to jednak ze współdziałaniem oraz współpracą, a nie konfliktami i nieporozumieniami. Dla przykładu Państwowe Ratownictwo Medyczne prowadzi czynności związane z ratowaniem osób w nagłych stanach zagrożenia życia, co też jest zadaniem strażaków, Policja kieruje ruchem drogowym, strażacy w określonych sytuacjach również mają do tego prawo.

Kolejny wywiad został udzielony przez Pełnomocnika ds. Ochrony Informacji Niejawnych Biura Bezpieczeństwa Urzędu Miejskiego w Nysie. Jest to drugi wywiad, który został przeprowadzony z osobą niebędącą funkcjonariuszem służby mundurowej a funkcjonariuszem publicznym. Zabieg ten miał na celu pozyskanie informacji od szerszego grona specjalistów

z zakresu bezpieczeństwa wewnętrznego. W gminie Nysa regularnie dochodzi do podtopień, które przynoszą corocznie duże straty. Przyczyną podtopień jest przede wszystkim zły stan koryt rzek, ale również zmiany klimatyczne, na które gmina Nysa nie ma bezpośredniego wpływu. Właśnie z powodu tych zmian dochodzi coraz częściej do tzw. powodzi błyskawicznych, czyli krótkotrwałych, intensywnych opadów, które są trudne do prognozowania. Na terenie gminy Nysa tym rodzajem zagrożeń zajmuje się głównie PSP oraz OSP. Można zgodzić się z tym, że gmina nie ma bezpośredniego wpływu na zmiany klimatyczne, tym samym ciężko zapobiegać samym „opadom błyskawicznym”. Nie podlega to jednak kompetencjom służb ani pracowników gminy lub powiatu. Należy zastanowić się, w jaki sposób oraz przy pomocy jakiej infrastruktury i narzędzi minimalizować straty.

Ekspert zwrócił również uwagę na istotną rolę Zarządzania Kryzysowego Gminy. Jako przykład podał zapewnianie worków z piaskiem do zabezpieczania posesji. Ponadto gmina zobowiązana jest do sporządzania szeregu dokumentów planistycznych w związku z prognozami wystąpienia określonych zagrożeń: Plan Operacyjny Ochrony Przed Powodzią, Plan Zarządzania Kryzysowego Miasta i Gminy Nysa, Plan Ewakuacji Ludności, Zwierząt i Mienia I, II i III stopnia. Natomiast osobą odpowiedzialną za Zarządzanie Kryzysowe jest burmistrz miasta oraz dodatkowo pełni rolę kierującego działaniami ratowniczymi.

Szczególną uwagę ekspert zwrócił na Plan Zarządzania Kryzysowego. Określa się w nim szczegółowe procedury działania podczas konkretnych sytuacji kryzysowych oraz dokonuje spisu sił i środków, jakimi dysponuje miasto i gmina. Plany te powinny być wykonywane ze szczególną starannością i być aktualizowane minimum co dwa lata. Niestety spotkałam się z sytuacją, w której pewna gmina posługiwała się ponad dziesięcioletnim planem. Dokument ten w żaden sposób nie odzwierciedlał rzeczywistości. Dla przykładu przewidywał wystąpienie katastrofy kolejowej w gminie, w której ruch kolejowy zniknął pod koniec lat 90. Tego typu uchybienia są niedopuszczalne, narażają mieszkańców na niebezpieczeństwo, a służby i instytucje na kompromitację. Moim zdaniem zwiększenie świadomości obywateli, że takie plany w ogóle istnieją i każdy ma prawo do ich dostępu, wpłynęłoby istotnie na jakość pracy urzędów gmin w Polsce. Urząd Gminy Nysa w kontekście zagrożeń powodziowych ściśle współpracuje również z takimi instytucjami jak Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej EKOM, Wodociągi i Kanalizacja AKWA oraz Ośrodkiem Pomocy Społecznej.

Specjalista Urzędu Miejskiego w Nysie – jako jedyny z pytanych – uznał, że ryzyko wystąpienia zagrożenia terrorystycznego jest realne. Urząd niejednokrotnie odnotowywał informacje związane z podłożeniem ładunków wybuchowych w różnych budynkach użyteczności publicznej. Do wybuchów nie doszło, ale wystąpiło realne zagrożenie dla życia i zdrowia mieszkańców miasta. Z tego powodu nie należy lekceważyć tego zagrożenia myśląc, że takie miasto jak Nysa jest nieatrakcyjne z punktu widzenia terrorystów. Jedną z cech terroryzmu jest nieprzewidywalność, a cele terrorystów są różne. Dla przykładu, jednym z najgłośniejszych przykładów terroryzmu kryminalnego w Polsce jest strzelanina w Magdalence – małej wiosce pod Warszawą. Nie ma więc znaczenia wielkość miejscowości. Dlatego Urząd Miejski w Nysie prowadzi współpracę w tym zakresie z Komendą Powiatową Policji w Nysie oraz Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Współpraca opiera się przede wszystkim na przekazywaniu informacji pozyskiwanych z doniesień i obserwacji.

Wybuch pandemii Covid-19 spowodował nałożenie na gminy szeregu nowych zadań do zrealizowania. Odpowiednim organem do wydawania decyzji w tej sprawie jest Wojewoda Opolski. Gmina Nysa miała i nadal ma za zadanie współdziałanie np. ze strażą miejską, OSP i MOPSem w zakresie promowania akcji „Zostań w domu”, organizacji dostaw żywności i innych artykułów osobom objętym kwarantanną, a także organizowania transportu na szczypanie osobom niesamodzielnym. Gmina pełni istotną rolę w kwestii realizacji ograniczeń w funkcjonowaniu niektórych jednostek np. Miejski Zakład Komunikacji – w kwestii dezynfekcji autobusów. Ekspert jednoznacznie stwierdził, że każda służba działa na podstawie własnych procedur i zadań, które nie nakładają się ani wykluczają, lecz uzupełniają.

Z doświadczenia zawodowego pytanego eksperta wynika, że istnieją problemy we współpracy ze służbami mundurowymi. Ich podłoże leży w niewielkiej liczbie wspólnych szkoleń. O ile wspólne szkolenia różnych służb odbywają się dość często, problemem okazuje się znikoma ilość szkoleń tych służb z pracownikami urzędów gmin i powiatów. Pracownicy ci tak samo mają obowiązek współpracy ze służbami, jak służby między sobą, jednak ilość szkoleń tego nie odzwierciedla. Pojawiają się przez to ogólne problemy w komunikacji. Mimo przeszkód specjalista uważa, że współpraca ze służbami cechuje się spójnością, poczuciem odpowiedzialności, zaufaniem oraz wspólną motywacją, jaką jest chęć niesienia pomocy.

## **Wnioski**

System działania i współpracy służb w Polsce pozornie wydaje się być doskonale przemyślany. W teorii każda służba ma określone zadania

i kompetencje, do realizacji których jest zobowiązana. Jednak, jak powszechnie wiadomo, teoria nie przewidzi każdej sytuacji, która może wydarzyć się w życiu codziennym. Jest to problem systemu prawnego, jaki panuje w Polsce i nie tylko. Akty prawne nie pozostawiają miejsca na wyjątki ani na dowolność interpretacji. Tym samym podejmowanie decyzji osób na kierowniczych stanowiskach nie jest łatwe. W związku z powyższym uważam, że jednym z problemów w działaniu polskich służb mundurowych może być brak swobody w podejmowaniu decyzji.

Problemem w działaniu służb, o odmiennej naturze, może być relacja funkcjonariuszy z obywatelami. Jednym z filarów sprawnego działania służb zapewniających bezpieczeństwo jest ścisła współpraca z obywatelami. Dlatego bardzo ważną kwestią jest dbanie służb o własny wizerunek i opinię społeczeństwa. Napięte stosunki z obywatelami bardzo utrudniają np. powodziowe akcje ratownicze, przepływ informacji dotyczący działań rozpoznawczych oraz egzekwowanie pandemicznych obostrzeń. Sfera ta jest szczególnie zaniedbana przez służby mundurowe. Wywnioskować można to również z przeprowadzonych wywiadów z ekspertami. Żaden z pytaných specjalistów nie zwrócił uwagi na złe relacje z obywatelami – jako problem w funkcjonowaniu. Jest to szczególnie niebezpieczne w sytuacjach, gdy z powodu niechęci lub braku zaufania do służb, obywatel nie złoży zawiadomienia o kradzieży, napaści, pobiciu etc. Co gorsza, dochodzi o sytuacji, w których pokrzywdzony obywatel wymierza sprawiedliwość na własną rękę. Doprowadza to do bezpośredniego zagrożenia życia bądź zdrowia.

W mojej opinii nie jest to winą mentalności Polaków samej w sobie. Jest to wynik nieudolności służb oraz zaniedbań w relacjach ze społeczeństwem. Każdy funkcjonariusz publiczny powinien być uświadamiany, że jego stanowisko zostało powołane do służby społeczeństwu, czyli każdego mieszkańca naszego kraju. Dopiero wtedy zostanie wypracowane zaufanie i szacunek.

Praktycznie problemem, który został jednogłośnie wskazany przez ekspertów, to brak zdecydowanych inwestycji w zapewnianie bezpieczeństwa wewnętrznego w Polsce. Problemy z finansowaniem pojawiają się w każdym jego elemencie. Dotyczą one głównie inwestycji w infrastrukturę krytyczną. Ma to szczególne znaczenie w wypadku wystąpienia zagrożeń naturalnych, mających charakter klęsk żywiołowych. Mowa tu o renowacjach zapór wodnych, udrożnianiu koryt rzek, dokonywaniu odwodnień zagrożonych terenów i wiele innych.

Problemy finansowe przejawiają się także w zapewnianiu sprzętu, narzędzi, jakimi muszą dysponować polskie służby. Specjalistycznym sprzętem w ograniczonej ilości dysponują przeważnie jednostki na poziomie wo-

jewództwa, bardzo rzadko na poziomie powiatu. Można przytoczyć przykład sprzętu do nurkowania, który potrzebny jest do poszukiwań osób podejrzanych o utonięcie. W okresie letnim może wystąpić więcej niż jedna dziennie sytuacja, w której ten sprzęt będzie niezbędny. Osoby kierownicze zmuszane są do podjęcia decyzji, komu udzielić pomocy najpierw. Są to patologiczne sytuacje, które nie powinny mieć miejsca w zdrowo funkcjonującym państwie.

Nie tylko zbyt mała ilość sprzętu jest tu problemem. Osobną kwestią jest zbyt mała ilość specjalistów do jego obsługi. Brak szkoleń i ograniczona ilość wakatów na specjalistyczne stanowiska – to kolejny minus w systemie zapewniania bezpieczeństwa. W związku z tym inwestycje w specjalistyczny, nowoczesny sprzęt mają dwojaką naturę – zakup samego sprzętu oraz szkolenie osób do jego obsługi.

W moim odczuciu zdanie zainteresowanych ekspertów co do tego, że nie pojawiają się problemy we współpracy służb – nie pokrywa się z rzeczywistością. Opinię wyrażaną przez specjalistów w ten sposób można wyjaśnić tym, że nie chcą oni zaszkodzić wizerunkowi służby, którą prezentują. Inną, bardziej prawdopodobną możliwością jest, że pracując wiele lat w danej instytucji, nie potrafią spojrzeć „świeżym okiem” na jej wady.

Proces zapewniania bezpieczeństwa wewnętrznego jest niezwykle skomplikowany dlatego, że spektrum zagrożeń, jakie mogą wystąpić, jest nieograniczone. Należy pamiętać również o tym, że część z tych zagrożeń powodują bezpośrednio ludzie, a także ludzie z nimi walczą. Niestety, w ludzkiej naturze leży popełnianie błędów. Oczywiście służby mundurowe zobowiązane są do ciągłego doskonalenia się. Nie istnieje jednak punkt końcowy, do którego muszą dotrzeć.

Z wyżej wskazanych powodów postanowiłam skupić się na szukaniu rozwiązań, które da się wprowadzić jeszcze przed wystąpieniem danego zagrożenia, kierując się zasadą, że efektywniejsze jest przeciwdziałanie i zapobieganie występowaniu zagrożeń, ale również konfliktów i nieporozumień we współdziałaniu służb.

Niestety, każde rozwiązanie wiąże się z dużymi nakładami finansowymi. Jednak w mojej opinii najbardziej optymalnym i efektywnym rozwiązaniem byłoby powołanie całkowicie nowego eksperta – Rzecznika Bezpieczeństwa Wewnętrznego (RBW). Ekspert ten byłby niezależny od służb mundurowych oraz od innych funkcjonariuszy publicznych odpowiedzialnych za bezpieczeństwo. Taką funkcję w każdym powiecie mogłaby pełnić osoba mająca niezaprzeczone, wieloletnie doświadczenie z zakresu zapewniania bezpieczeństwa wewnętrznego oraz pełniła funkcje decyzyjne bądź kierownicze. Według mnie mógłby to być były komendant powiatowy

Policji, Państwowej Straży Pożarnej lub były starosta powiatowy. Powoływanie RBW mogłoby odbywać się w drodze konkursu ogłaszanego przez starostę danego powiatu.

RBW byłyby powoływany w każdym powiecie w Polsce na kilkuletnią kadencję z możliwością ponownej kandydatury – Powiatowy Rzecznik Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz na poziomie województwa – Wojewódzki Rzecznik Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Misją rzeczników byłoby wspieranie każdego funkcjonariusza w problemach służbowych oraz prowadzenie działalności na rzecz poprawy funkcjonowania służb mundurowych.

Do szczegółowych zadań Powiatowego RBW należałoby:

1. Przyjmowanie skarg i wniosków od funkcjonariuszy publicznych zapewniających bezpieczeństwo wewnętrzne;
2. Udzielanie odpowiedzi na zapytania funkcjonariuszy dotyczące pełnionej przez nich służby i obowiązków;
3. Udzielanie rad i szukanie rozwiązań problemów funkcjonariuszy zwracających się o pomoc;
4. Dokonywanie interpretacji aktów prawnych, co do których mają wątpliwość funkcjonariusze. Interpretacja dokonywana byłaby po konsultacjach z Wojewódzkim RBW;
5. Przekazywanie informacji i wniosków do Wojewódzkiego RBW;
6. Prowadzenie regularnych badań wśród funkcjonariuszy dotyczących ich wiedzy, problemów i dylematów;
7. Prowadzenie danych dotyczących sprzętu i narzędzi, które są w dyspozycji sił służb na terenie danego powiatu, a także danych dotyczących ilości wyszkolonych specjalistów;
8. Prowadzenie działań mających na celu poprawę relacji funkcjonariusz – obywatel.

W celu realizacji wyznaczonych zadań Powiatowy RBW dysponować mógłby takimi kompetencjami jak:

1. Możliwość obserwacji funkcjonariuszy na służbie;
2. Możliwość ubiegania się o dostęp do dokumentacji z określonych zdarzeń (np. raporty, protokoły, itp.);
3. Możliwość zaangażowania funkcjonariuszy do akcji społecznych, mających na celu poprawę współpracy z obywatelami;
4. Możliwość zwoływania posiedzeń komendantów służb mundurowych, kierowników zespołów ratownictwa medycznego, starosty oraz innych osób pełniących istotną rolę w procesie zapewniania bezpieczeństwa na terenie powiatu.

Jeśli chodzi o kwestię Wojewódzkiego RBW, to jego rolą byłoby przede wszystkim koordynowanie pracy powiatowych RBW. Do jego szczególnych zadań należałoby:

1. Kontrolowanie pracy Powiatowych RBW;
2. Współpraca z Powiatowymi RBW dotycząca interpretacji aktów prawnych i udzielania odpowiedzi funkcjonariuszom;
3. Przekazywanie istotnych informacji i wniosków do MSWiA;
4. Stosowanie odpowiednich form nacisku na osoby decyzyjne w związku z dokonywaniem różnych inwestycji sprzyjających zapewnieniu bezpieczeństwa.

Moim zdaniem powołanie stanowiska RBW na zasadach opisanych wyżej, w znacznym stopniu poprawiłoby działanie i współpracę służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo wewnętrzne w Polsce. Jednak jednym z warunków poprawnego funkcjonowania tego urzędu jest uświadamianie RBW, że zostaliby powołani w odpowiedzi na konkretne problemy i nieścisłości w pracy służb.

Pracę takiego rzecznika wyobrażam sobie jako swego rodzaju łącznika między funkcjonariuszami a społeczeństwem, a także funkcjonariuszami a rządzącymi. W pierwszej relacji celem byłoby zadbanie o pozytywny wizerunek służb, budowanie przyjaznych stosunków i zaufania. Zaś w drugiej relacji rzecznik przekazywałby najważniejsze problemy i dylematy funkcjonariuszy do poziomu decyzyjnego – w celu szukania prawnych rozwiązań. Istotne byłoby tu również przekazywanie informacji o brakach w sprzęcie, narzędziach i szkoleniach.

Zapewnianie bezpieczeństwa wewnętrznego jest procesem ciągłym i wymagającym stałego doskonalenia. Nigdy nie osiągnie się etapu, w którym działanie i współpraca służb doprowadzi do stanu braku zagrożeń. Nie-realne jest chociażby to, że żadne z występujących zagrożeń nie niesłoby negatywnych skutków wobec społeczeństwa. Dlatego należy skupić się na rozwiązaniach, które są realne do wdrożenia.

## **Bibliografia**

### **Pozycje zwarte**

1. Ciślak J., *Jednostka Wojskowa FORMOZA*, „Nowa Technika Wojskowa” nr 12/2014, s. 80-87.
2. Kopa D., Imielski T., *Zadania Państwowej Straży Pożarnej wobec zagrożenia terroryzmem w Polsce*, Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej we Wrocławiu, *Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem* 37, nr 4, Wrocław 2015.

3. Misterka M., *Analiza działań PSP podczas powodzi w 2010 roku w świetle usprawniania ochrony przeciwpowodziowej w Polsce - część I*, Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Służby Pożarniczej w Warszawie nr 56 (4), Warszawa 2015.
4. Pietrek G., *Policja w systemie przeciwpowodziowym. Wybrane zagadnienia*, [w:] „Kwartalnik Policyjny 2/2016”, Katedra Nauk o Bezpieczeństwie, Wyższa Szkoła Bankowa w Gdańsku, Gdańsk 2016.
5. Siniawska A., *Analiza porównawcza zadań i kompetencji wybranych służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo wewnętrzne państwa*, praca magisterska, Wydział Nauk o Bezpieczeństwie Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Nysie, Nysa 2020.
6. Sitko P., *Terroryzm. Rola i miejsce Policji w jego zwalczaniu*, Materiały Dydaktyczne nr 5 Szkoły Policji w Katowicach, Katowice 2013.
7. Wawrzusiszyn A., *Wybrane problemy transgranicznego bezpieczeństwa Polski. Zarządzanie bezpieczeństwem*, Diffin, Warszawa 2012.
8. Załęski K., *Sily Zbrojne. Teoria i praktyka funkcjonowania*, Diffin, Warszawa 2018.
9. Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej.
10. Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym.
11. Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu.
12. Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi.
13. Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz. U. 2020 poz.491).

#### **Źródła internetowe**

14. <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:ERpNM60gawgJ:www.abw.gov.pl/download/1/1748/Dytkowski.pdf+&cd=1&hl=pl&ct=clnk&gl=pl> (data dostępu: 05.04.2021 r.)
15. <https://tpcoe.gov.pl/cpt/o-nas/1659,Centrum-Prewencji-Terrorystycznej-to-jednostka-Agencji-Bezpieczenstwa-Wewnetrzne.html> (data dostępu: 10.09.2021 r.)
16. <https://www.gov.pl/web/koronawirus/aktualne-zasady-i-ograniczenia> (data dostępu: 12.04.2021 r.)
17. [https://www.jednostki-wojskowe.pl/index.php?option=com\\_content&view=article&id=536&Itemid=27](https://www.jednostki-wojskowe.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=536&Itemid=27) (data dostępu: 15.10.2021 r.)



## A COMPARATIVE ANALYSIS OF THE TASKS AND COMPETENCES OF SELECTED UNIFORMED SERVICES RESPONSIBLE FOR THE INTERNAL SECURITY OF THE STATE

### Abstract

The analysis of the operation and cooperation of selected services in the context of three different threats: flood, terrorist and epidemiological has shown how the officers are burdened and in what many angles they are trained. The study also made it possible to specify what rules of cooperation and cooperation between services are provided for in the law. Flood risk was selected as an example of a natural hazard that occurs regularly in Poland. The terrorist threat was chosen because terrorists are unpredictable, and you never know where or when they will attack. This is an example of a threat that is fearful and uncertain in the public. The last problem, which is the epidemiological threat, has been selected because the services are currently facing the fight against it. It is also an example of a threat for which preparations have been neglected with the thought that it will never occur. For the purposes of this article, five interviews were conducted with specialists in various fields of ensuring internal security in Poland. The involved experts answered over a dozen detailed questions contained in the interview questionnaire. They concerned the tasks and competences represented by the experts of the institutions as well as their own feelings about the operation and cooperation between individual services. Due to the variety of flaws in this system, the most effective change could be the appointment of a completely new position - the Internal Security Commissioner. With the help of modeling, detailed rules for the existence of such an office as well as its tasks and competences have been developed.

### Key words

internal security, uniformed services, flood, terrorism, epidemic, tasks and competences, police, fire brigade, border guards, experts



### mgr Anna Siniawska

W 2016 r. ukończyła Liceum Ogólnokształcące im. Andrzeja Zawady w Łądku Zdroju w klasie o profilu matematyczno-fizycznym. W 2019 r. ukończyła studia licencjackie na kierunku *bezpieczeństwo wewnętrzne* (specjalizacja *kryminologia i kryminalistyka*) w PWSZ w Nysie. W lipcu 2021 r. obroniła tytuł magistra o specjalizacji *służby i formacje bezpieczeństwa wewnętrznego* na tym samym kierunku oraz uczelni. Aktualnie jest w trakcie procesu rekrutacji do Policji. Prywatnie interesuje się turystyką motocyklową, ale wolny czas spędza również na wycieczkach pieszych i rowerowych po terenach leśnych. Od dziecka jest wielbicieleką twórczości J. K. Rowling.

## PORÓWNANIE PROCESÓW ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ ORAZ REPUBLIKI CZEŚKIEJ

### Streszczenie

Artykuł opisuje organizację oraz działanie systemów zarządzania kryzysowego Polski oraz Czech. Znajduje się w nim opis struktur administracyjnych w procesie zarządzania kryzysowego oraz służb zaangażowanych w przeciwdziałania mające na celu zredukować skutki przyniesione przez klęski żywiołowe. Podkreślono także potrzebę stworzenia nowych kierunków oraz doskonalenia systemu zarządzania kryzysowego w Polsce wraz z potrzebą stworzenia nowych zapisów ustawy regulujących wdrażanie zapisów Strategii Bezpieczeństwa Narodowego.

### Słowa kluczowe

kryzys, klęska, Polska, Czechy, zarządzanie, proces, służby, system

### Wstęp

Zachodzące dynamicznie zmiany w środowisku naturalnym oraz proces ciągłej globalizacji stanowią nowe wyzwania dla procesu zapewniania bezpieczeństwa. Nie ulega wątpliwości fakt, że niemalże każde państwo jest przygotowane na reagowanie w przypadku wystąpienia kryzysu lub klęski żywiołowej, spowodowanej działalnością natury lub człowieka. Zarówno Polska jak również i Czechy posiadają systemy zarządzania kryzysowego, w którym zaangażowane są siły i środki administracji publicznej i służb mundurowych.

Charakter zarządzania kryzysowego w Polsce opiera się na zapisach ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym. Zapisy ustawy w następujący sposób definiują zarządzanie kryzysowe: „należy przez to rozumieć sytuację wpływającą negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołującą znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków.”<sup>1</sup> Zwrócić trzeba uwagę, że aby zainicjować proces zarządzania kryzysowego, musi wydarzyć się sytuacja, która wpłynie negatywnie na bezpieczeństwo, a zatem można

---

<sup>1</sup> Roz. I, art. 3, ust. 1 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (t.j. Dz. U. 2020 poz. 1856).

uznać, że taką sytuacją może być jeden z trzech stanów nadzwyczajnych, jakim jest sytuacja klęski żywiołowej. Opisana zostaje nie tylko w rozdziale XI Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, ale również w ustawie z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej. Istnieje bowiem silne powiązanie pomiędzy klęską żywiołową a zarządzaniem kryzysowym.

### Proces zarządzania kryzysowego w Polsce na szczeblu administracyjnym

Jedną z definicji zarządzania kryzysowego przedstawia je jako: „Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej jest integralną częścią bezpieczeństwa narodowego. Spełnia zasadniczą rolę w rozwiązywaniu – pod presją czasu – sytuacji kryzysowych, wiążących się z ryzykiem, napięciem i groźnych dla bezpieczeństwa.”<sup>2</sup> Dzięki temu uznać można, iż organy administracji publicznej są odpowiedzialne za zorganizowanie całego procesu zarządzania kryzysowego. Głównym założeniem działań przeciwkryzysowych jest minimalizowanie ich skutków oraz zapobieganie rozprzestrzenianiu się znamion klęski żywiołowej. W tym celu każdy szczebel administracyjny został zorganizowany i odpowiednio przygotowany na przekazywanie informacji. Poniższa tabela przedstawia działanie procesu zarządzania kryzysowego od gminy aż po poziom krajowy.<sup>3</sup>

Tabela 1. Zarządzanie kryzysowe w Polsce na szczeblach administracyjnych

Gmina	Powiat	Województwo	Kraj
Gminny Zespół Zarządzania Kryzysowego	Powiatowy Zespół Zarządzania Kryzysowego	Wojewódzki Zespół Zarządzania Kryzysowego	Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego
Gminne Centrum Zarządzania Kryzysowego (sztab kryzysowy)	Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego	Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego	Rządowe Centrum Bezpieczeństwa

Źródło: opracowanie własne

<sup>2</sup> K. Sienkiewicz-Małjurek, F. R. Krynojewski, *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*, Difin, Warszawa 2010, s. 11.

<sup>3</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 2009 r. w sprawie określenia organów administracji rządowej, które utworzą centra zarządzania kryzysowego oraz sposobu ich funkcjonowania (Dz. U. 2009 nr 226 poz. 1810 oraz Dz. U. 2018 poz. 1974).

Powyższa tabela wskazuje kolejne etapy powiadamiania o wystąpieniu kryzysu. Jeżeli zdarzenie dotyczy gminy, to informacje o nim przekazuje do powiatu; jeżeli sytuacja kryzysowa dotyczy powiatu, to informacje o tej sytuacji przekazywane są do województwa. Dopiero Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego jest odpowiedzialne za gromadzenie informacji dotyczących wszystkich zdarzeń kryzysowych w ciągu roku i zobowiązane jest przedstawić je w rocznym sprawozdaniu do Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego. Z kolei na poziomie krajowym działa Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, które monitoruje 24/7 zagrożenia mogące pojawić się w Polsce. Zagrożeniem takim oraz kontrolą nad nim może być na przykład podnoszenie się poziomu wód w rzekach. Istotnym elementem jest także przygotowywanie planów zarządzania kryzysowego oraz podział na fazy procesu zarządzania kryzysowego. Poniższy rysunek przedstawia kolejno występujące po sobie fazy.



Rysunek. 1. Fazy zarządzania kryzysowego w Polsce

Źródło: opracowanie własne

Ważnym elementem w procesie zarządzania kryzysowego są przedstawione powyżej fazy, ponieważ to właśnie ich znaczenie jest ważne do stworzenia wspomnianego wcześniej planu zarządzania kryzysowego. Plany zarządzania kryzysowego tworzy się w gminach, powiatach i województwach oraz tworzy się Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego, których to nowelizacja nie występuje częściej niż co 2 lata. Plany te podzielone są na dwie części. Część A przedstawia fazę zapobiegania i przygotowania poprzez zawarcie zapisów o minimalizacji ryzyka wystąpienia sytuacji kryzysowej. W części B uwidoczniły się dwie pozostałe fazy, mianowicie faza reagowania i odbudowy – zawierająca opis działań administracji po wystąpieniu kryzysu.

### **Służby mundurowe biorące udział w zarządzaniu kryzysowym w Polsce**

Do zwalczania kryzysów potrzebna jest pomoc formacji mundurowych występujących w Polsce. Spełniają one rolę niezbędną praktycznie w każdej fazie zarządzania kryzysowego. Jako umundurowane formacje posiadają specjalistyczny sprzęt oraz uprawnienia do podejmowania działań

o różnej skali ryzyka. Nadmienić należy, że w Polsce każda ze służb mundurowych działa osobno i wedle zapisów ustawy regulujących istnienie poszczególnej ze służb. Przyjmuje się, że w Polsce działają następujące służby mundurowe, biorące udział w procesie zarządzania kryzysowego:

- Państwowa Straż Pożarna;
- Policja;
- Państwowe Ratownictwo Medyczne;
- Straż Graniczna;
- Wojsko Polskie.

Jako dodatkowe podmioty, stworzone na zasadzie ochotniczych formacji mundurowych jak i instytucji pozarządowych, mających wielką wartość i potencjał w niesieniu pomocy poprzez specjalistyczny sprzęt i specyfikę wyszkolenia, wyróżnić można:

- Ochotniczą Straż Pożarną;
- Wojska Obrony Terytorialnej;
- Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe;
- Górskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe;
- Grupy Poszukiwawczo-Ratownicze;
- Główny Inspektorat Sanitarny jako podmiot realizujący zadania wynikające z zabezpieczenia żywności, zapewnienie bezpieczeństwa w zakresie zagrożeń biologicznych ze szczególnym akcentem na zagrożenia terrorystyczne oraz zapobieganiu i przeciwdziałaniu rozwojowi chorób zakaźnych lub szczególnie niebezpiecznych dla życia i zdrowia.

Poszukując efektu synergii wśród działania służb mundurowych zaangażowanych w proces zarządzania kryzysowego w Polsce, można zaryzykować stwierdzenie, że występuje jego brak. Jedyne usystematyzowanym podmiotem staje się Straż Pożarna wraz z Ochotniczą Strażą Pożarną, tworząc Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy (KSRG), składający się z poziomów: powiatowego, wojewódzkiego i centralnego. Szczegółowa organizacja KSRG została określona w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 lipca 2017 r. w sprawie szczegółowej organizacji systemu ratowniczo-gaśniczego (Dz. U. 2017 poz. 1319). Niestety, odnosząc się do braku synergii działań pomiędzy pozostałymi podmiotami, można doszukać się nadziei utworzenia systemu łączącego wszystkie służby mundurowe w jedną całość do zwalczania klęsk żywiołowych. System taki posiada Republika Czeska, a jest nim Zintegrowany System Ratownictwa. W Polsce zapis o tym systemie pojawił się w Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2007 r., jednak nie odnalazł procesu realizacji oraz odzwierciedlenia w innych aktach prawnych i strategiach.

Oprócz Zintegrowanego Systemu Bezpieczeństwa zapisy Strategii z 2007 r. zaproponowały utworzenie Systemu Ochrony Ludności. Podobnie jak zapis o Zintegrowanym Systemie Ratownictwa nie odnalazł swojej realizacji. Istnieje bardzo duża potrzeba połączenia sił, by ciągle był również realizowany proces zapewniania bezpieczeństwa narodowego, które wraz z zarządzaniem kryzysowym tworzy integralną część poczucia bezpieczeństwa.

### Zarządzanie kryzysowe w Republice Czeskiej

Republika Czeska do tematu zarządzania kryzysowego obrała kierunek rozpatrywania zagrożeń dosłownie z każdej strony. Zwrócić uwagę należy na postrzeganie klęsk żywiołowych jako działalność natury i działalność człowieka. Na tym jednak podział się nie kończy, bowiem Czesi stworzyli do głównego podziału cały katalog zagrożeń. Do zagrożeń spowodowanych działalnością natury należą: katastrofy kosmiczne, katastrofy meteorologiczne, katastrofy ekologiczne. Katalog katastrof spowodowanych działaniem ludzkim tworzą: awarie techniczne, katastrofy drogowe, katastrofy przemysłowe oraz zagrożenia agresywnego zachowania w społeczeństwie. Definicja klęski żywiołowej w Czechach: „sytuacja kryzysowa oznacza zdarzenie nadzwyczajne w rozumieniu ustawy o Zintegrowanym Systemie Ratowniczym, zakłócenie infrastruktury krytycznej lub inne zagrożenie, w którym ogłasza się stan zagrożenia, stanu wyjątkowego lub wyjątkowego (zwane dalej „stanem kryzysowym”)”.<sup>4</sup> Na tej podstawie w momencie, gdy pojawiają się pierwsze oblicza wymienionych zagrożeń, zostaje wprowadzone zarządzanie kryzysowe. Południowi sąsiedzi graniczący z Polską podejmują działania przeciwkryzysowe na podstawie ustawy o zarządzaniu kryzysowym Zákon č. 240/2000 Sb. Zákon o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon). Działanie systemu opiera się przede wszystkim na Zintegrowanym Systemie Ratownictwa dowodzonym przez Straż Pożarno-Ratowniczą Republiki Czeskiej. Przyglądając się jednak administracyjnej organizacji systemu zarządzania kryzysowego, dostrzec można pewne różnice, jednak niewielkie w stosunku do Polski. „Zgodnie z ustawodawstwem Republiki Czeskiej poprzez zarządzanie kryzysowe rozumie się zbiór zadań w zakresie przygotowań do sytuacji kryzysowej oraz możliwości ich rozwiązania, ale również zespół działań prewencyjnych przed wystąpieniem niekorzystnych sytuacji oraz odbudowy infrastruktury w obszarach dotkniętych zniszczeniem.”<sup>5</sup> Adekwatnie do tak

---

<sup>4</sup> Část První, Hlava 1, § 2 b) Zákon č. 240/2000 Sb. Zákon o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon).

<sup>5</sup> G. Pietrek, *System zarządzania kryzysowego. Diagnoza i kierunki doskonalenia*, Difin, Warszawa 2018, s. 153.

przedstawionej myśli – Czesi nie tylko ukierunkowują się na działania mające na celu usunięcie skutków klęsk żywiołowych, ale także i na podejmowanie środków zapobiegawczych ich wystąpienia.

Zmiany zachodzące w zadaniach organów administracji publicznej w Czechach, które wystąpiły na początku 2001 roku, sprawiły, iż za przedsięwzięcia związane z zarządzaniem kryzysowym w miejsce Ministerstwa Obrony Narodowej wchodzi Ministerstwo Spraw Wewnętrznych. W Republice Czeskiej zarządzanie kryzysowe: „(...) obejmuje zespół procedur i przepisów dotyczących planowania właściwych organów administracji publicznej oraz innych podmiotów państwowych w celu przeciwstawienia się zagrożeniom występującym na danym terenie”.<sup>6</sup> Ważną rolę odgrywa więc Główny Sztab Kryzysowy, w którego skład wchodzi wiceministrowie: spraw wewnętrznych, zagranicznych, obrony, transportu, finansów, rolnictwa, handlu, przemysłu oraz zdrowia. Obok nich zasiadają przedstawiciele i przywódcy formacji umundurowanych: straży pożarnej, wojska i policji. Oprócz nich przedstawiciele Rady Bezpieczeństwa oraz osoby odpowiedzialne za bezpieczeństwo jądrowe i przedstawiciele prezydenta.

Rolą Głównego Sztabu Kryzysowego jest przygotowanie rozwiązań i sposobów działania podczas wystąpienia sytuacji kryzysowej, koordynacja i ocena pracy organów administracji publicznej i ministerstw. Wraz z Głównym Sztabem Kryzysowym istotną i nadrzędną rolę spełni sam Minister Spraw Wewnętrznych. Organizuje on ochronę infrastruktury krytycznej, planowanie cywilne, kontrolę organów centralnych i ministerstw oraz przekazuje wszelkie informacje dotyczące realizacji procedur zarządzania kryzysowego, aby były jednolite dla wszystkich.

System zarządzania kryzysowego Czech nie obejmuje tylko działania na poziomie centralnym, lecz również na poziomie samorządowym. Podział administracyjny Czech składa się z 13 krajów samorządowych oraz 7 okręgów terytorialnych. Nieco inaczej południowi sąsiedzi potraktowali sprawę równorzędnych w Polsce powiatów, a w ich miejsca od 1 stycznia 2003 roku wprowadzono gminy z rozszerzonymi uprawnieniami oraz gminy z urzędem nadzoru. Czeskie gminy stworzone są z organów takich jak: rada gminy, komitet gminy, starosta. Natomiast kraje posiadają organy, do których zalicza się: zgromadzenie regionalne, komitet regionalny. Powiaty nie otrzymały samorządu terytorialnego. Proces zarządzania kryzysowego odbywa się za pośrednictwem organów utworzonych przez przewodniczących na poziomie regionalnym, natomiast na poziomach lokalnych koordynatorem zadań staje się lokalna Rada Bezpieczeństwa, wchodząca w skład utwo-

---

<sup>6</sup> G. Pietrek, *System zarządzania kryzysowego. Diagnoza i kierunki doskonalenia*, Difin, Warszawa 2018, s. 152.

rzonych regionalnych Sztabów Kryzysowych. Warto nadmienić, że w Czechach – w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej mającej charakter katastrofy – uruchomiony zostaje system zrzeszający wszystkie służby mundurowe, który nazywany jest Zintegrowanym Systemem Ratownictwa.

Wymieniona Rada Bezpieczeństwa jest organem doradczym. Jej zadania określone zostały w 4 komitetach roboczych:

- 1/ Komitet planowania obronnego;
- 2/ Komitet planowania cywilnego;
- 3/ Komitet koordynacji zagranicznej polityki i bezpieczeństwa;
- 4/ Komitet ds. wywiadu.

Planowaniem cywilnym zająć się więc mają wszystkie organy administracji publicznej, zaczynając od centralnej, poprzez regionalną, kończąc na lokalnej.

### **Służby mundurowe biorące udział w zarządzaniu kryzysowym w Republice Czeskiej**

Wspomniany wcześniej Zintegrowany System Ratownictwa Republiki Czeskiej składa się z:

- Straży Ratowniczo-Gaśniczej Republiki Czeskiej wraz z Ochotniczą Strażą Pożarną,
- Państwowego Ratownictwa Medycznego,
- Policji Republiki Czeskiej.

Według założeń ustawy o zarządzaniu kryzysowym, to właśnie straż pożarna pełni rolę koordynacji wszystkich tych służb w działaniach przeciwkryzysowych. Zadaniem straży pożarnej to m.in.: przeciwdziałanie wystąpieniu pożaru, działania podjęte w czasie wystąpienia sytuacji klęski żywiołowej i uruchomienie procesu zarządzania kryzysowego, realizacja zadań mających na celu odnowienie terenów dotkniętych i zniszczonych wystąpieniem kryzysu, jeżeli Dyrekcja Generalna na to zezwoli. Zadaniem ratownictwa medycznego staje się oczywiście pomoc poszkodowanym i rannym. Jednak można uznać za najważniejsze dwa postawione zadania podczas realizowania procesu zarządzania kryzysowego, a należą do nich:

- realizacja poprzez ratowników zadań wynikających z planu kryzysowego regionu, planowania awaryjnego i prowadzenia dokumentacji dla Zintegrowanego Systemu Ratownictwa;
- interwencja psychospołeczna dla osób biorących udział w zwalczaniu klęski żywiołowej.



Uznać można, że niewiele osób wraca uwagę na skutki mogące wpłynąć na kondycję psychiczną człowieka (funkcjonariusza) podczas spotkania się z nieraz tragicznymi widokami w akcjach ratowniczych.

Policja Republiki Czeskiej pełni w procesie zarządzania kryzysowego rolę ratowniczo-likwidacyjną. Zapewnia wsparcie innym podmiotom oraz może służyć wsparciem lotniczym.

Ustawodawcy Republiki Czeskiej uznali, że zaangażowanie wojska w zwalczanie sytuacji kryzysowych jest ostatecznością, stąd nie jest wykorzystywane często oraz nie wchodzi w elementy tworzące Zintegrowany System Ratownictwa.

Podkreślić należy, że bardzo ważną służbą w procesie zarządzania kryzysowego Czech stała się Czeska Obrona Cywilna. Do jej zadań należy m.in.:

- wykrywanie zagrożeń i alarmowanie o nich;
- zaopatrzenie ludności w indywidualne środki ochrony;
- zorganizowanie terytorialnych sił Obrony Cywilnej;
- udział w rozwiązywaniu sytuacji kryzysowych w czasie pokoju;
- udział w zapewnieniu ochrony środowiska;
- zabezpieczenie i magazynowanie sprzętów niezbędnych dla potrzeb ludności.

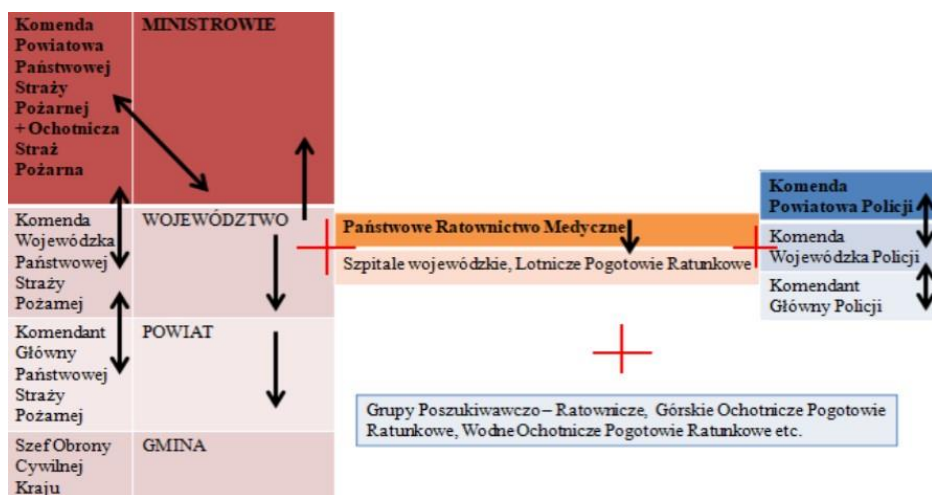
Czeska Obrona Cywilna jest zorganizowana w strukturach Głównego Urzędu Ochrony Cywilnej, któremu podlegają pułki OC. Pułki te realizują w czasie pokoju zadania związane głównie z usuwaniem klęsk, takich jak: pożary, skażenia toksyczne oraz choroby zwierząt. Każdy pułk zawiera pododdziały: 2 bataliony OC, batalion szkolny, pluton gospodarczy i pluton medyczny, kompania łączności i kompania zaopatrzenia, sztab wraz z dyżurną służbą operacyjną. Każdy z tych pułków mobilizuje się w przypadku wystąpienia bezpośredniego zagrożenia państwa lub w przypadku wystąpienia katastrof.

## **Wnioski**

Funkcjonujące w obu państwach systemy zarządzania kryzysowego są do siebie bardzo zbliżone. Zarówno Polska, jak i Czechy zakładają występowanie klęsk żywiołowych, mają zorganizowaną strukturę administracyjną w przypadku wystąpienia kryzysu, powołują sztaby zarządzania kryzysowego, tworzą plany zarządzania kryzysowego oraz realizują poszczególne fazy procesu zarządzania kryzysowego.

Warto zaznaczyć, że w Polsce brakuje zintegrowanego systemu, którym mogą pochwalić się południowi sąsiedzi. Można zatem pomyśleć, dlaczego założenia ze Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP z 2007 roku nie zostały zrealizowane? Dlaczego nie powstał Zintegrowany System Ratownictwa oraz System Ochrony Ludności? Te nurtujące pytania można wyjaśnić w bardzo prosty i logiczny sposób. Po pierwsze – ustawa o zarządzaniu kryzysowym nie powołuje w Polsce żadnego zintegrowanego systemu ratownictwa. Po drugie – zapisy znajdujące się w Strategii Bezpieczeństwa Narodowego z 2007 roku (oraz pozostałych) nie są realizowane w stopniu zadowalającym, ponieważ założone zadania w tych strategiach nie mają poparcia prawnego do ich realizacji lub rozliczenia założonych zadań w oparciu o zapisy strategii. Należy więc skupić się na tym, aby bardziej konsekwentnie podchodzić do przedstawianych zagadnień oraz celów strategicznych.

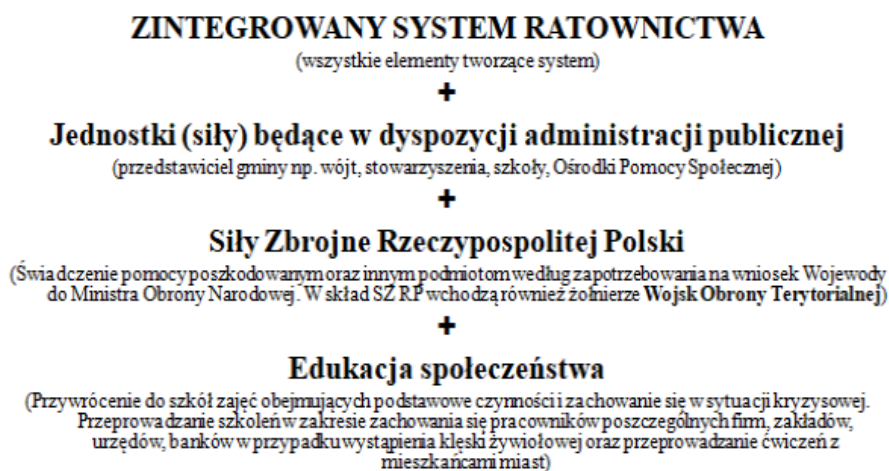
Obecność Zintegrowanego Systemu Ratownictwa Republiki Czeskiej przynosi wiele korzyści, bowiem w jednej chwili w gotowość zostają postawione wszystkie służby. Niestety, w Polsce znaczną część zadań obok straży pożarnej realizują Siły Zbrojne. Przedstawione poniżej schematy (rys. 2 i rys. 3) pokazują, jak może wyglądać Zintegrowany System Ratownictwa w Polsce, poszerzony o wsparcie grup ochotniczych oraz System Ochrony Ludności.



Rysunek 2. Zintegrowany System Ratownictwa w Polsce

Źródło: Diakowski W., Porównanie systemów zarządzania kryzysowego Polski i Czech, praca dyplomowa licencjacka, Wydział Nauk o Bezpieczeństwie PWSZ w Nysie, Nysa 2021, s. 52.

Zintegrowany System Ratownictwa w Polsce jest bardzo potrzebnym elementem, natomiast System Ochrony Ludności powinien być jego uzupełnieniem. Podkreślić trzeba świadomość społeczeństwa: dzieci, młodzieży, dorosłych oraz pracodawców w kwestii, jak należy zachować się podczas wystąpienia poszczególnej katastrofy. Edukacja społeczeństwa jest również bardzo ważnym elementem, który z pewnością ułatwi funkcjonowanie i realizację działań przeciwkryzysowych, zarówno administracji, jak i służbom mundurowym.



Rysunek 3. System Ochrony Ludności w Polsce

Źródło: Diakowski W., *Porównanie systemów ...*, op. cit. s. 54.

Analizując wnikliwie proces zarządzania kryzysowego w Republice Czeskiej, można stwierdzić, że szczególnym priorytetem staje się zorganizowanie współdziałania podmiotów, biorących udział w procesie zarządzania kryzysowego, a zwłaszcza w procesie przekazywania informacji o zagrożeniach. Niezbędna jest ścisła współpraca na terenach przygranicznych obu państw oraz tworzenie wspólnego poczucia bezpieczeństwa w ramach struktur Unii Europejskiej, w sformułowanej myśli: „Państwa Członkowskie w celu realizacji wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony oddają do dyspozycji Unii swoje zdolności cywilne i wojskowe, aby przyczynić się do osiągnięcia celów określonych przez Radę. Państwa Członkowskie wspólnie powołujące siły wielonarodowe mogą również przekazać je do dyspozycji wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony”<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Art. 45 ust. 3. Traktatu o Unii Europejskiej.

## Bibliografia

1. Diakowski W., *Porównanie systemów zarządzania kryzysowego Polski i Czech*, praca dyplomowa licencjacka, Wydział Nauk o Bezpieczeństwie PWSZ w Nysie, Nysa 2021.
2. Pietrek G., *System zarządzania kryzysowego: diagnoza i kierunki doskonalenia*. Wydawnictwo Difin 2018.
3. Sienkiewicz-Małyjurek K., Krynojewski F., *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*. Wydawnictwo Difin, Warszawa 2010.
4. Traktat o Unii Europejskiej.
5. Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym (t.j. Dz. U. 2020 poz. 1856).
6. Zákon č. 240/2000 Sb. Zákon o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon).

## COMPARATIVE ANALYSIS OF CRISIS MANAGEMENT PROCESSES IN THE REPUBLIC OF POLAND AND THE CZECH REPUBLIC

### Abstract

The article describes the organization and operation of the crisis management systems in Poland and the Czech Republic. It describes the administrative structures in the crisis management process and the services involved in countermeasures aimed at reducing the effects of natural disasters. The need to create new directions and improve the crisis management system in Poland was also emphasized, along with the need to create new provisions of the act regulating the implementation of the provisions of the National Security Strategy.

### Key words

crisis, disaster, Poland, Czech Republic, management, process, services, system



**lic. Wojciech Diakowski**

Absolwent Liceum Ogólnokształcącego im. Bolesława Chrobrego w Głuchołazach. W 2021 r. na Wydziale Nauk o Bezpieczeństwie PWSZ Nysa obronił pracę licencjacką pt. „Porównanie systemów zarządzania kryzysowego Polski i Czech”. Uczestnik szkolenia pilotażowego dla studentów Legia Akademicka, odbywającego się w 1. Brzeskim Pułku Saperów w 2019 r., gdzie ukończył moduł podoficerski z wyróżnieniem oraz został mianowany na pierwszy stopień podoficerski – kaprała. Żołnierz 171. batalionu lekkiej piechoty w Brzegu, działającego przy 13. Śląskiej Brygadzie Wojsk Obrony Terytorialnej, w której etatowo jest dowódcą drużyny zabezpieczenia. Interesuje się logistyką wojskową, zarządzaniem kryzysowym oraz służbami specjalnymi w Polsce.

## WYBRANE ELEMENTY PROCESU RESOCJALIZACJI OSÓB SKAZANYCH

### Streszczenie

Artykuł porusza problematykę realizowania nadrzędnej funkcji państwa, jaką jest zapewnienie bezpieczeństwa obywateli w kontekście zagrożenia przestępczością. Zagrożenie to jest znaczne, powszechne i zauważalne, co sprawia, że warto bliżej przyjrzeć się przyjętym rozwiązaniom prawnym i instytucjonalnym, które mają mu zapobiegać. Rozważania dotyczą istoty procesu resocjalizacji jednostek stwarzających zagrożenie oraz zgłębiają sposób realizowania tego procesu na różnych etapach. Autorka poddaje w wątpliwość skuteczność przyjętych rozwiązań resocjalizacyjnych i poprzez analizę poszczególnych podmiotów, uczestniczących w tym procesie, doszukuje się ich wad. Przybliżona zostaje resocjalizacja prowadzona w zakładzie karnym oraz po jego opuszczeniu, a więc praca Służby Więziennej, kuratora sądowego oraz ośrodków pomocy społecznej – jako instytucji mających największy wpływ na resocjalizację i readaptację jednostek. Opisane zostają wymagania, które muszą spełnić pracownicy poszczególnych instytucji, ich rola oraz zadania w zakresie prowadzenia działań resocjalizacyjnych i readaptacyjnych, a także skutki, które może przynieść ich działanie. Ponadto, zostaje poruszona kwestia funkcji, jaką w procesie readaptacji pełni społeczeństwo. Rozważania zostały wzbogacone o badania własne przeprowadzone na grupie przedstawicieli społeczeństwa oraz osób skazanych.

### Słowa kluczowe

bezpieczeństwo, resocjalizacja, więzienie, przestępstwo, więzień, przestępca, Służba Więzienna, kurator sądowy, ośrodek pomocy społecznej

### Wstęp

Wśród wielu funkcji państwa, jako organizacji stworzonej przez i dla ludzi, najważniejszą wydaje się ochrona obywateli. Niski poziom realnego bezpieczeństwa oraz niski poziom subiektywnego poczucia bezpieczeństwa przez obywateli stanowi przeszkodę dla właściwego funkcjonowania i rozwoju państwa. Zapewnienie narodowi bezpieczeństwa jest zagadnieniem wymagającym wielokierunkowego podejścia przez organy władzy wykonawczej na wszystkich szczeblach zarządzania. Spełniając funkcję ochrony obywateli, należy wziąć pod uwagę wszelkie możliwe zagrożenia – zarówno wewnętrzne jak i zewnętrzne. Dążąc do zapewnienia obywatelom bezpie-

czeństwa, konieczne jest skupienie się na zagrożeniach: militarnych, społecznych, ekonomicznych, ekologicznych i wielu innych. Jednym z problemów, który stanowi zagrożenie dla obywateli, a ze względu na swój powszechny, codzienny charakter, w dużym stopniu przekłada się na kształtowanie poczucia bezpieczeństwa, jest zagrożenie przestępczością.

W celu zminimalizowania zjawiska przestępczości, kształtowana jest odpowiednia polityka karna oraz podejmowany jest szereg rozwiązań prawnych i instytucjonalnych w ramach polskiego systemu penitencjarnego. Mimo podejmowanych starań, znacznej części przestępstw nie udaje się zapobiec, a wyciągnięte konsekwencje w postaci kar i środków karnych nie zawsze przynoszą oczekiwane skutki. Podejmowane wobec skazanych przestępców rozwiązania penitencjarne okazują się na tyle skuteczne, na ile uda się wykluczyć, że dana jednostka nie będzie już stanowiła zagrożenia dla reszty społeczeństwa. Niestety część skazanych przestępców, nawet tych z najsurowszymi wyrokami, wraca na drogę przestępczą.

Według rocznych statystyk Centralnego Zarządu Służby Więziennej, w 2020 roku skazania w ramach art. 64 kodeksu karnego, czyli w ramach tzw. recydywy, stanowiły aż 33,6% wszystkich skazań<sup>1</sup>. Statystyki te dotyczą osób skazanych za przestępstwo umyślne na karę pozbawienia wolności, które w ciągu 5 lat po odbyciu co najmniej 6 miesięcy kary popełniły przestępstwo podobne do tego, za które uprzednio zostały skazane<sup>2</sup>. Należy wziąć pod uwagę, że wśród pozostałych osadzonych z pewnością znalazło się więcej osób skazanych za powrót do przestępstwa, a nie podlegających powyższemu artykułowi, tzn. osób, które odbyły karę pozbawienia wolności w krótszym niż 6 miesięcy wymiarze, dokonały ponownego przestępstwa po upływie 5 lat lub popełniły przestępstwo innej kategorii niż to, za które poprzednio zostały skazane.

Przyczyn takiego stanu rzeczy można doszukiwać się w nieskutecznej resocjalizacji, a więc w niewłaściwym rozwiązaniu prawnym lub niewłaściwym działaniu osób odpowiedzialnych za resocjalizację. W tym miejscu należy wspomnieć, że to zakłady karne mają izolować przestępców, a zatem chronić obywateli przed niebezpiecznymi jednostkami. Mają także pełnić funkcję odstraszącą, tzn. zniechęcać innych do popełniania przestępstw, a także funkcję resocjalizacyjną, pełnioną poprzez odpowiednie działania Służby Więziennej. To tam przestępcy poddawani są podstawowym działa-

<sup>1</sup> W. Miąsko, *Resocjalizacja czy izolacja - próba oceny zagrożenia ze strony skazanych przestępców*, Wydział Nauk o Bezpieczeństwie, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Nysie, Nysa 2021, str. 52.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. kodeks karny - tekst jednolity z dnia 15 lipca 2020 r. (Dz. U. z 2020 r. poz. 1444, 1517 / art. 64).

niom resocjalizacyjnym i to tam podejmowane są próby przekształcenia ich osobowości, a przynajmniej postawy i podejmowanych działań w taki sposób, aby chcieli, lub potrafili, żyć w otwartym społeczeństwie bez wchodzenia w konflikty z prawem. Według założeń zakład karny powinny opuszczać jednostki odpowiednio przygotowane do samodzielnego funkcjonowania poza murami zakładu karnego. W rzeczywistości jednak wiele czynników, zarówno zależnych od skazanego, jak i niezależnych od niego całkowicie, sprawia, że często, aby wysiłki podjęte w zakładzie karnym nie poszły na marne, potrzebna jest pomoc postpenitencjarna. Taka pomoc udzielana jest przez instytucję pomocy społecznej, której założenia na najniższym szczeblu realizowane są przez ośrodki pomocy społecznej. OPS jest miejscem, do którego, według założeń, może udać się każdy, kto potrzebuje pomocy w zapewnieniu sobie podstawowych potrzeb, jeśli nie jest w stanie dokonać tego samodzielnie. Dodatkowo, funkcję resocjalizacyjną należy powiązać z zawodem kuratora sądowego, który w wymienionych, opisanych w dalszej części artykułu, przypadkach jest odpowiedzialny za resocjalizację skazanego zamiast Służby Więziennej, a więc podejmuje wysiłki w celu ukształtowania przystosowanej społecznie jednostki poza murami zakładu karnego.

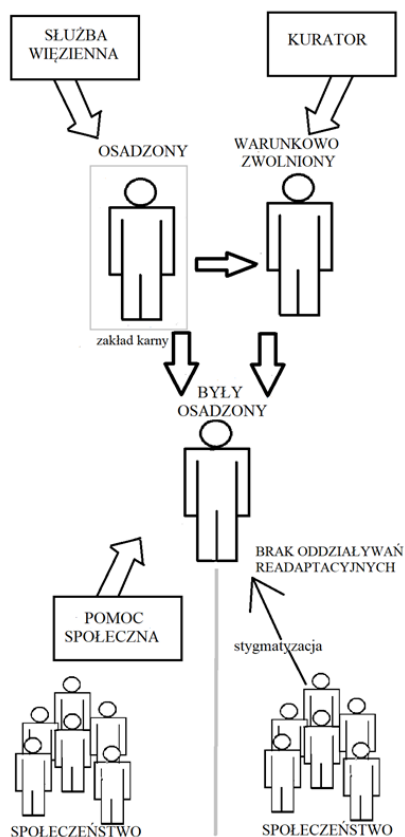
Rozważając skuteczność procesu resocjalizacji w świetle polskich rozwiązań, należy zatem wziąć pod uwagę nie tylko pełnienie swojej funkcji przez zakłady karne i jednocześnie Służbę Więzienną, które jako pierwsze przychodzą na myśl przy omawianiu powyższego zagadnienia, ale również istnienie innych instytucji resocjalizacyjnych, a dokładniej readaptacyjnych, jakimi są kurator sądowy oraz ośrodek pomocy społecznej oraz wziąć pod uwagę rolę, które w całym procesie pełni społeczeństwo (rys. 1).

### **Istota resocjalizacji skazanych**

Każda kara zawarta w kodeksie karnym ma za zadanie wywołać u skazanego pewne zmiany osobowościowe. Z założenia, efektem kary ma być ukształtowanie jednostki o co najmniej akceptowalnym światopoglądzie i systemie wartości, która będzie chciała żyć zgodnie z prawem i w sposób aprobowany przez społeczeństwo, a w szczególności nie będzie stanowić zagrożenia dla otaczającego go środowiska. W rzeczywistości jednak kary, zwłaszcza kara pozbawienia wolności w wymiarze długoterminowym, obok, a czasem zamiast, pożądaných rezultatów niesie za sobą szereg negatywnych skutków.

Jednostki, które zostają skazane na wieloletnią izolację, często mają problem z powrotem do życia na wolności. Pobyt w więzieniu może wiązać się m.in. z asymilacją zachowań charakterystycznych dla zakładu karnego,





Rysunek 1. Współpraca instytucji resocjalizacyjnych

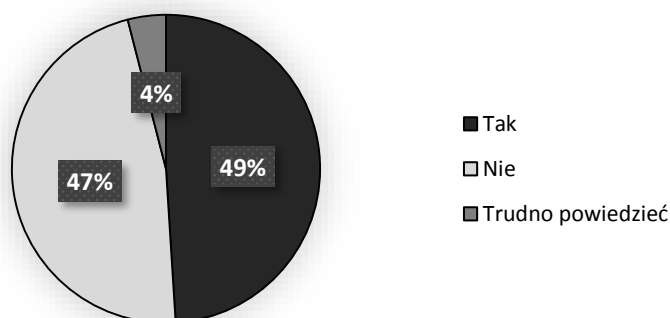
Źródło: opracowanie własne

czy podkultury więziennej. Zdarza się, że mimo prowadzonych w zakładzie karnym oddziaływań resocjalizacyjnych, osadzony nie dąży ku lepszej zmianie, a przyswaja zachowania i wartości przejawiane przez niereformowalnych i bardziej niebezpiecznych więźniów. Kolejnym problemem są skutki wywołane brakiem uczestnictwa w „normalnym” życiu. Mocno ograniczony kontakt z bliskimi, porzucenie pracy, dawnych zainteresowań i dobrych nawyków na rzecz pozbawienia wolności w skromnej celi<sup>3</sup> z współwięźniami, rygoru i konieczności dostosowania się do narzuconego planu dnia, nie wydaje się czynnikiem, który może pozytywnie wpłynąć na przy-

<sup>3</sup> Zgodnie z art. 110 kodeksu karnego wykonawczego, powierzchnia w celi mieszkalnej, przypadająca na skazanego, co do zasady wynosi nie mniej niż 3 m<sup>2</sup>, a w szczególnych przypadkach nie mniej niż 2 m<sup>2</sup>.

stosowanie osadzonego do funkcjonowania w otwartym środowisku. Pozbawienie wolności może wywołać u osadzonego: zarówno chęć zmiany swojego dotychczasowego życia – na zgodne z prawem z powodu dolegliwości idącej za brakiem wolności i kontaktu z rodziną, jak i zniechęć do jakichkolwiek zmian – z powodu zbyt dużej odległości do końca wyroku. Kończąc studia I stopnia na kierunku *bezpieczeństwo wewnętrzne*, na potrzeby pracy dyplomowej licencjackiej<sup>4</sup>, miałam sposobność przeprowadzić badania sondażu diagnostycznego, zrealizowanego techniką ankietowania, które objęły grupę 125 mężczyzn odbywających wyroki w Zakładzie Karnym w Nysie oraz Oddziale Zewnętrznym w Opolu. Ankietowani zostali zapytani m.in. o ich opinię na temat skuteczności zakładu karnego w przygotowaniu osadzonego do życia na wolności. 49% respondentów udzieliło odpowiedzi, że zakład karny skutecznie przygotowuje ich do życia na wolności, 47% wyraziło obawy przed nieskutecznym przygotowaniem, a 4% nie potrafiło jednoznacznie odpowiedzieć na postawione pytanie (wyk. 1).

Czy Pana zdaniem, zakład karny skutecznie przygotowuje  
Pana do życia na wolności?



Wykres 1. Efekty readaptacji w zakładzie karnym

Źródło: W. Miąsko, *Resocjalizacja czy izolacja - próba oceny zagrożenia ze strony skazanych przestępców*, Wydział Nauk o Bezpieczeństwie, PWSZ w Nysie, Nysa 2021, s. 49.

Uzyskane odpowiedzi prowadzą do wniosków, że mimo blisko połowy osadzonych uważających, że pobyt w zakładzie karnym pozwoli im skutecznie przygotować się do życia na wolności, prawie drugie tyle ankietowanych jest zdania przeciwnego. Oznacza to, że gdyby przyjąć, że są to odpowiedzi uzyskane od ogółu osadzonych, prawie co drugi z nich będzie potrzebował pomocy po odbyciu wyroku.

<sup>4</sup> W. Miąsko, *Resocjalizacja czy izolacja - próba oceny zagrożenia ze strony skazanych przestępców*, Wydział Nauk o Bezpieczeństwie, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Nysie, Nysa 2021.

Kolejnym elementem, który utrudnia skazanemu funkcjonowanie w społeczeństwie i dotyczy nie tylko skazanych na karę pozbawienia wolności, choć wciąż są oni najbardziej narażoną grupą, jest stygmatyzacja. Osoby, które dopuściły się czynu karalnego, często naznaczone są piętnem przestępcy, kogoś gorszego, kogo należy unikać i kto nie zasługuje na pomoc ani szacunek. Taki stan rzeczy utrudnia skazanemu nawiązanie znajomości poza środowiskiem przestępczym, znalezienie mieszkania, gdzie czułby się komfortowo i bezpiecznie oraz pracy.

Zgodnie z przeprowadzoną równoległą ankietą, która objęła 100 przedstawicieli społeczeństwa z całego kraju, wynika, że problem odrzucenia byłych więźniów jest spory i zauważalny. Poniższe, przedstawione na wykresie 2, dane ukazują, że zdaniem ankietowanych, wśród społeczeństwa dominują negatywne postawy wobec byłych więźniów. Zdecydowana większość uważa, że społeczeństwo przejawia postawę, która jest uwarunkowana stereotypami oraz nietolerancyjna. Postawy pozytywne natomiast, czyli wspierająca i tolerancyjna, łącznie zostały wskazane jedynie przez 9% respondentów.



Wykres 2. Postawa społeczeństwa wobec byłych więźniów

Źródło: W. Miąsko, *Resocjalizacja czy izolacja...*, dz. cyt., s. 47.

Ryzyko negatywnych skutków odbywania kary pozbawienia wolności jest oczywiste. Oczywista jest również konieczność stosowania takiej formy kary, a co za tym idzie, konieczność podjęcia kroków w celu minimalizacji niepożądanych rezultatów, które przynosi. Instytucje: Służby Więziennej, kuratora sądowego i pomocy społecznej powstały m.in. z konieczności udzielenia byłym przestępcom pomocy w nauce życia w społeczeństwie, bezpiecznym powrocie do niego i funkcjonowania w nim już do końca. Taki kompleksowy ciąg działań ma zapewnić bezpieczeństwo zarówno skazanemu, jak i jego potencjalnym ofiarom.

## Służba Więzienna

Aktem prawnym, regulującym najważniejsze kwestie dotyczące Służby Więziennej, jest ustawa z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej, która definiuje ją jako „(..) umundurowaną i uzbrojoną formację apolityczną podległą Ministrowi Sprawiedliwości, posiadającą własną strukturę organizacyjną.”<sup>5</sup>

Organami Służby Więziennej są:

- Dyrektor Generalny Służby Więziennej,
- Dyrektor Okręgowy Służby Więziennej,
- Dyrektor Zakładu Karnego,
- Dyrektor Aresztu Śledczego,
- Rektor-Komendant uczelni Służby Więziennej,
- Komendant Centralnego Ośrodka Szkolenia Służby Więziennej,
- Komendant Ośrodka Doskonalenia Kadr Służby Więziennej<sup>6</sup>.

Na jednostki organizacyjne natomiast składają się:

- Centralny Zarząd Służby Więziennej,
- okręgowe inspektoraty Służby Więziennej,
- zakłady karne i areszty śledcze,
- uczelnia Służby Więziennej,
- Centralny Ośrodek Szkolenia Służby Więziennej,
- ośrodki szkolenia Służby Więziennej,
- ośrodki doskonalenia kadr Służby Więziennej<sup>7</sup>.

Do głównych zadań Służby Więziennej należy wykonywanie tymczasowego aresztowania, kar pozbawienia wolności oraz środków przymusu, które pozbawieniem wolności skutkują. Powyższe są realizowane na zasadach zawartych w ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy<sup>8</sup>. Karę pozbawienia wolności, co do zasady, wykonuje się w zakładach karnych dla młodocianych, zakładach karnych dla odbywających karę po raz pierwszy, zakładach karnych dla recydywistów penitencjarnych lub zakładach karnych dla odbywających karę aresztu wojskowego<sup>9</sup>. Zakłady te mogą być organizowane jako zakłady typu otwartego, półotwartego lub zamkniętego, które różnią się między sobą rygorem – stopniem zabezpiecze-

---

<sup>5</sup> Art. 1 Ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej - tekst jednolity z dnia 21 maja 2021 r. (Dz. U. 2010 Nr 79 poz. 523).

<sup>6</sup> Tamże, art. 7.

<sup>7</sup> Tamże, art. 8.

<sup>8</sup> Tamże, art. 2.

<sup>9</sup> Art. 69 ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny wykonawczy - tekst jednolity z dnia 18 listopada 2020 r. (Dz. U. 1997 Nr 90 poz. 557).

nia, izolacji skazanych oraz obowiązkami i uprawnieniami w zakresie poruszania się<sup>10</sup>.

Pracownikiem Służby Więziennej może zostać osoba, która:

- jest pełnoletnia i posiada pełną zdolność do czynności prawnych i korzysta z pełni praw publicznych,
- daje rękojmię prawidłowego wykonywania powierzonych zadań,
- nie była skazana prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo umyślne lub umyślne przestępstwo skarbowe albo wobec której nie został wydany prawomocny wyrok warunkowo umarzający postępowanie karne o takie przestępstwo oraz nie toczy się przeciwko niej postępowanie o takie przestępstwo,
- ma odpowiednie wykształcenie do zajmowanego stanowiska,
- daje rękojmię zachowania tajemnicy stosownie do wymogów określonych w ustawie o ochronie informacji niejawnych,
- posiada zdolność psychiczną i fizyczną pozwalającą na zatrudnienie na określonym stanowisku, którą ustala służba medycyny pracy<sup>11</sup>.

Pełnienie służby w Służbie Więziennej wymaga również posiadania:

- polskiego obywatelstwa,
- uregulowanego stosunku do służby wojskowej,
- co najmniej wykształcenia średniego lub średniego branżowego<sup>12</sup>.

Dodatkowo, funkcjonariusze oraz pracownicy Służby Więziennej powinni wykazywać się odpowiednim, ogólnym i zawodowym przygotowaniem oraz wysokim poziomem moralnym, a także regularnie się dokształcać i dbać o podnoszenie kwalifikacji zawodowych<sup>13</sup>.

Skuteczność pełnienia swoich funkcji przez funkcjonariuszy Służby Więziennej ma zapewniać opiniowanie służbowe, które odbywa się okresowo i na ma celu stworzenie podstaw do określenia indywidualnego programu rozwoju zawodowego funkcjonariusza, ustalenie jego przydatności do służby, ocenę wywiązywania się z obowiązków oraz przydatności na zajmowanym stanowisku, a także wyłanianie kandydatów do mianowania oraz powoływania na wyższe stanowiska oraz awansowanie na wyższe stopnie, co stanowi motywację do pełnienia swoich obowiązków z odpowiednią starannością<sup>14</sup>.

---

<sup>10</sup> Tamże, art. 70.

<sup>11</sup> Art. 29 Ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej - tekst jednolity z dnia 21 maja 2021 r. (Dz. U. 2010 Nr 79 poz. 523).

<sup>12</sup> Tamże, art. 38.

<sup>13</sup> Tamże, art. 27.

<sup>14</sup> Tamże, art. 86.

Wysiłki podejmowane przez Służbę Więzienną w zakładach karnych mają skutkować znacznym przyczynieniem się do poprawy bezpieczeństwa społeczeństwa – nie tylko przez izolację od niego przestępców, ale zwłaszcza przez ich resocjalizację, która jest słowem kluczowym rozmyślań nad sensem funkcjonowania Służby Więziennej. Resocjalizację, choć jest bardzo złożonym zagadnieniem, można ująć jako proces, który kształtuje wadliwie przystosowaną społecznie lub nieprzystosowaną wcale jednostkę tak, aby nauczyła się funkcjonować w społeczeństwie w sposób zgodny z obowiązującymi normami obyczajowymi i prawnymi. Resocjalizacja w zakładzie karnym przyjmuje postać działań prowadzonych na różnych płaszczyznach:

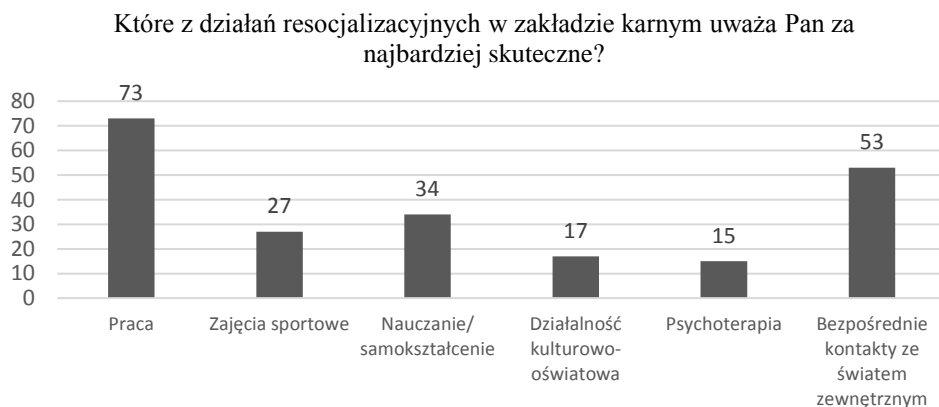
- **praca**, która uczy współpracy, zawodu oraz uczciwego zarobku, przygotowuje do właściwego funkcjonowania w społeczeństwie, kształtuje poczucie więzi ze społeczeństwem, ale również takie cechy osobowości jak odpowiedzialność, systematyczność, punktualność,
- **nauczanie** poza wzbogacaniem wiedzy zapewnia rozwój osobisty, pomaga rozwinąć zainteresowania oraz kształtować podobne cechy jak w przypadku pracy – odpowiedzialność, systematyczność,
- **aktywność fizyczna** przyczynia się do nauki współdziałania z innymi oraz zdrowej rywalizacji, kształtuje poczucie odpowiedzialności, ambicje oraz pomaga pozbyć się nadmiaru negatywnych emocji,
- **zajęcia kulturalno-oświatowe**, do których należą m.in.: czytelnictwo, zajęcia świetlicowe, aktywność w zespołach artystycznych, korzystanie z codziennej prasy i czasopism oraz koła zainteresowań<sup>15</sup>; zajęcia o takim charakterze mogą korzystnie wpływać na osobowość osadzonego, kształtując jego wrażliwość, pozwalając poznać i wyrazić siebie, uwrażliwiając oraz rozwinąć zainteresowania,
- **psychoterapia** nie tylko pomaga znieść więźniom dolegliwości związane z izolacją, zrozumieć siebie, spojrzeć inaczej na problematyczne kwestie, a w przypadku osób uzależnionych jest działaniem, który pomaga uporać się z nałogiem,
- **bezpośrednie kontakty ze światem zewnętrznym** dla wielu osadzonych są najistotniejszym elementem resocjalizacji; możliwość zobaczenia swoich bliskich i rozmowa z nimi pomagają znieść rozłąkę, kształtuje perspektywy, nadaje sens i chęć zmian ku lepszemu; dzięki obecności i wsparciu bliskich osadzony wie, że nie jest sam i będzie miał na kogo liczyć po odbyciu wyroku; rodzina często jest jedyną motywacją do zmiany i rozpoczęcia zgodnego z prawem życia, dlatego, choć są najmniej zależne od działań Służby Więziennej, zasługują

---

<sup>15</sup> D. Sarzała, *Patologiczne zachowania więźniów w kontekście izolacji i resocjalizacji penitencjarnej*, ASPRA-JR, Warszawa 2013, s. 78.

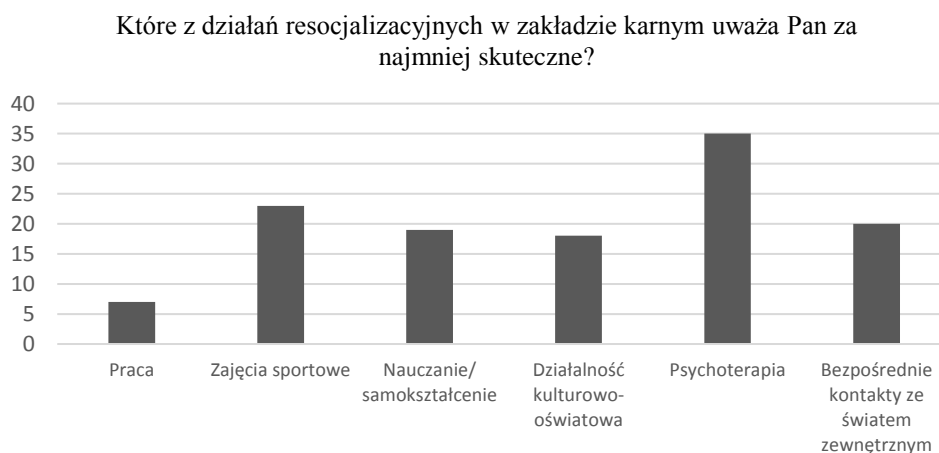
moim zdaniem na miano najważniejszego działania zmierzającego do resocjalizacji skazanego.

Zdaniem większości osadzonych, którzy wzięli udział w przeprowadzonym przeze mnie badaniu, najbardziej skutecznym z działań resocjalizacyjnych jest praca, a na drugim miejscu bezpośrednie kontakty ze światem zewnętrznym. Za najmniej skuteczne oddziaływanie uznana została psychotherapia. Za mało pomocne zostały uznane również zajęcia sportowe (wyk. 3 i wyk. 4.).



Wykres 3. Najbardziej skuteczne oddziaływania resocjalizacyjne

Źródło: W. Miąsko, *Resocjalizacja czy izolacja...*, dz. cyt., s. 54.



Wykres 4. Najmniej skuteczne oddziaływania resocjalizacyjne

Źródło: W. Miąsko, *Resocjalizacja czy izolacja...*, dz. cyt., s. 55

Wszelkie podejmowane w zakładzie karnym działania mają na celu dobro osadzonych, dlatego też Służba Więzienna zobowiązana jest przede wszystkim kierować się zasadami praworządności, bezstronności, humanitaryzmu, szanować godność oraz prawa osadzonych, pomagać w rozwiązywaniu problemów, dawać dobry przykład oraz dokładać starań, aby odbywanie wyroku przygotowało osadzonych do życia w społeczeństwie<sup>16</sup>. Ponadto, istotne jest stosowanie zasady wszechstronnego rozwoju osobowości wychowanka, zasady reedukacji, zasady wszechstronnego i perspektywicznego opiekuństwa, zasady wymagań, zasady indywidualizacji, zasady kompleksowego traktowania przypadku wychowanka, a przede wszystkim zasady akceptowania i respektowania<sup>17</sup>.

Dopiero wszystkie powyższe zasady, oddziaływania, a także chęci oraz odpowiednie podejście funkcjonariuszy i personelu Służby Więziennej są w stanie zapewnić skuteczną resocjalizację i spełnić podstawową funkcję kary pozbawienia wolności.

### **Kurator sądowy**

Przepisy dotyczące zawodu kuratora sądowego określa ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o kuratorach sądowych. Zgodnie z tym aktem prawnym, możemy wyróżnić zawodowych kuratorów sądowych, zwanych kuratorami zawodowymi oraz społecznych kuratorów sądowych, zwanych kuratorami społecznymi. Kuratorów można podzielić również na wykonujących orzeczenia w sprawach karnych – kuratorzy dla dorosłych oraz w sprawach rodzinnych i nieletnich – kuratorzy rodzinni<sup>18</sup>. Zgodnie z ustawą, kuratorzy wykonują prawnie określone zadania, związane z wykonywaniem orzeczeń sądu, o charakterze wychowawczo-resocjalizacyjnym, diagnostycznym, profilaktycznym i kontrolnym<sup>19</sup>.

Zostanie kuratorem wymaga spełnienia szeregu wymagań. W przypadku kuratora zawodowego są to:

- polskie obywatelstwo,
- korzystanie z pełni praw cywilnych i obywatelskich,
- nieskazitelny charakter,

---

<sup>16</sup> *Zadania i uprawnienia SW*, URL: <https://www.sw.gov.pl/strona/zadania-i-uprawnienia-sw> [09.09.2021 r.].

<sup>17</sup> M. Kalinowski, *Zasady wychowania resocjalizującego*, [w:] *Resocjalizacja tom 1. Teoria i praktyka pedagogiczna*, red. B. Urban, J.M. Stanik, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 237-239.

<sup>18</sup> Art. 2 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o kuratorach sądowych - tekst jednolity z dnia 13 grudnia 2019 r. (Dz. U. 2001 Nr 98 poz. 1071).

<sup>19</sup> Tamże, art. 1.



- stan zdrowia pozwalający na pełnienie obowiązków zawodowych,
- ukończenie wyższych studiów magisterskich z zakresu nauk pedagogiczno-psychologicznych, socjologicznych lub prawnych albo inne studia magisterskie i podyplomowe w tym zakresie,
- odbyta aplikacja kuratorska,
- zdanie egzaminu kuratorskiego<sup>20</sup>.

Natomiast w przypadku kuratora społecznego wymagania przedstawiają się nieco inaczej. Osoba, która zamierza zostać kuratorem społecznym, musi:

- posiadać polskie obywatelstwo,
- mieć nieskazitelny charakter,
- być w stanie zdrowotnym, który pozwala na wykonywanie zawodu,
- posiadać co najmniej wykształcenie średnie,
- posiadać doświadczenie w prowadzeniu działalności resocjalizacyjnej, opiekuńczej lub wychowawczej,
- złożyć informację z Krajowego Rejestru Karnego, która jej dotyczy<sup>21</sup>.

Kuratorzy sądowi w ramach swoich obowiązków mają prawo do:

- odwiedzania osób objętych postępowaniem,
- żądania okazania przez osobę objętą postępowaniem dokumentu potwierdzającego tożsamość,
- żądania niezbędnych informacji i wyjaśnień od podopiecznych,
- przeglądania akt sądowych i sporządzania z nich odpisów,
- żądania od Policji oraz innych organów lub instytucji państwowych, organów samorządu terytorialnego, stowarzyszeń i organizacji społecznych oraz osób fizycznych pomocy w wykonywaniu czynności służbowych<sup>22</sup>.

Kuratorzy sądowi dla dorosłych sprawują dozór nad dorosłą osobą skazaną, poddaną okresowi próby w związku z zastosowaniem co do niej: warunkowego umorzenia postępowania karnego, warunkowego zawieszenia wykonywania kary pozbawienia wolności lub z jej warunkowego przedterminowego zwolnienia. Rolą kuratora zawodowego jest również sprawowanie nadzoru nad skazanym odbywającym karę pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego oraz dokonywanie czynności związanych z organizowaniem i kontrolowaniem wykonywania kary ograniczenia wolności oraz obowiązków w związku z nią nałożonych na skazanego<sup>23</sup>. Kura-

---

<sup>20</sup> Tamże, art. 5.

<sup>21</sup> *Kurator sądowy - rola i zadania*, URL: <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/kurator-sadowy-zadania-obowiazki-wymagania-jak-zostac,499589.html> [09.09.2021 r.].

<sup>22</sup> Art. 9 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o kuratorach sądowych - tekst jednolity z dnia 13 grudnia 2019 r. (Dz. U. 2001 Nr 98 poz. 1071).

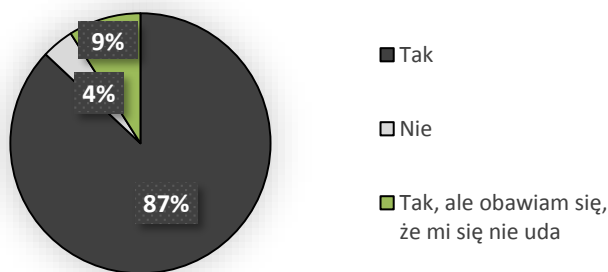
<sup>23</sup> Art. 55 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny wykonawczy - tekst jednolity z dnia 18 listopada 2020 r. (Dz. U. 1997 Nr 90 poz. 557).

torzy rodzinni natomiast, prowadzą nadzór w sprawach nieletnich, opiekuńczych oraz w sprawach dorosłych zobligowanych do podjęcia leczenia odwykowego<sup>24</sup>.

Kurator pełni funkcję pewnego rodzaju wychowawcy i opiekuna. Objęcie kuratelą sądową jest jednocześnie objęciem podopiecznego opieką. Kurator ma za zadanie uczyć, kształtować w podopiecznym pożądane cechy charakteru, wspierać go oraz pilnować, by nie miał kontaktu ze środowiskiem przestępczym i nie wszedł w konflikt z prawem, a także pomagać w wyjściu z nałogów.

Odpowiednie podejście i praca kuratora ma duże szanse na dokonanie skutecznej resocjalizacji podopiecznego. Bez wątpienia ogromną zaletą objęcia jednostki kuratelą sądową jest indywidualne podejście do podopiecznego, który zyskuje dużo uwagi, zostaje dobrze poznany, z łatwością można rozeznaczyć się w jego mocnych i słabych stronach, w środowisku, w którym funkcjonuje, ocenić szansę na powodzenie procesu resocjalizacji oraz obrać właściwy kierunek działań dopasowany tylko pod tą jednostkę. Kurator, pełniąc funkcję opiekuńczą i wychowawczą, pełni jednocześnie funkcję prewencyjną. Przez podjęcie odpowiednich kroków jest w stanie zapobiec powrotowi podopiecznego do przestępstwa. Spośród przebadanych więźniów aż 96% deklaruje po wyjściu z zakładu karnego chęć rozpoczęcia życia zgodnego z prawem, natomiast 9% z nich wyraża obawy, że mimo starań nie uda im się tego dokonać (wyk. 5).

Czy po wyjściu na wolność planuje Pan zacząć życie zgodne z prawem?



Wykres 5. Życie po odbyciu wyroku

Źródło: W. Miąsko, *Resocjalizacja czy izolacja...*, dz. cyt., s. 57.

<sup>24</sup> Kurator sądowy czyli resocjalizacja w warunkach wolnościowych, URL: <https://niedostowani.pl/kurator-sadowy-czyli-resocjalizacja-w-warunkach-wolnosciovych>, dostęp 9.09.2021 r.

Kurator, jako głos zdrowego rozsądku i opiekun, może pomóc skazanym, wobec których zastosowano warunkowe przedterminowe zwolnienie, wytrwać w tym postanowieniu powrotu do życia w społeczeństwie. Z kolei w przypadku kuratora rodzinnego, dzięki nadzorowi może on zapobiegać przemocy rodzinnej, która ze względu na to, że dotyka najbliższych, łączy się ze strachem i wstydem, rzadko zostaje zgłoszona do organów ścigania. Poza kontrolą kurator może wychowywać zarówno dziecko, jak i jego opiekunów. Szczególnie ważne jest ukształtowanie w dziecku odpowiednich postaw, które zapobiegną jego demoralizacji, a tym samym wejścia przez niego w konflikt z prawem i stania się przestępcą; opiekunów natomiast należy nauczyć właściwego systemu wartości, odpowiedniej opieki nad dzieckiem oraz funkcjonowania w sposób zgodny z normami społecznymi.

Kurator, mając regularny kontakt z podopiecznym, dokonuje oceny postępów, jakich podopieczny dokonał w czasie objęcia go kuratelą i na jej podstawie może przedłożyć informacje i wnioski, na podstawie których sąd decyduje o dalszych losach podopiecznego.

Problemem, który stanowi zagrożenie dla poprawnego pełnienia obowiązków kuratorskich, jest ich nadmierne obciążenie, które z dużym prawdopodobieństwem może obniżyć skuteczność wykonywanych działań poprzez zmęczenie oraz niewystarczający brak czasu na rzetelne podejście do każdej sprawy z osobna. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 czerwca 2003 r. w sprawie standardów obciążenia pracą kuratora zawodowego, na podstawie art. 13 ust. 3 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o kuratorach sądowych, kurator zawodowy dla dorosłych, łącznie może zajmować się 120 sprawami, w tym 50 własnymi, a rodzinny kurator zawodowy 100 sprawami, z czego 50 własnymi. Standardy te nie obejmują jednak wszystkich czynności spoczywających na kuratorze, m.in. wywiadów środowiskowych, które w dużym stopniu przekładają się na obciążenie kuratora. Praca kuratora sądowego często wiąże się również z wypaleniem zawodowym, co jest spowodowane brakiem awansów i szkoleń. Dodatkowo, jest to praca silnie stresogenna i niebezpieczna. Kurator często ma do czynienia z osobami agresywnymi, co prowadzi do nękania, gróźb, naruszenia nietykalności, czy nawet napaści i spowodowania uszczerbku na zdrowiu.

### **Ośrodki pomocy społecznej**

Ustawa z 12.03.2004 r. o pomocy społecznej definiuje pomoc społeczną jako instytucję polityki społecznej państwa, która ma na celu umożliwienie osobom i ich rodzinom przebrnięcie przez trudne sytuacje życiowe, jeśli nie są w stanie dokonać tego samodzielnie dzięki własnym uprawnie-

niom, możliwościom i zasobom<sup>25</sup>. Istotą funkcjonowania pomocy społecznej jest nie tylko wspieranie osób w przewyciężaniu trudnych sytuacji życiowych, ale również niedopuszczenie do ich powstania poprzez podejmowanie działań zmierzających do usamodzielnienia oraz integracji ze środowiskiem osób i ich rodzin<sup>26</sup>. Ośrodki pomocy społecznej należą do jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, który wykonuje zadania z zakresu pomocy społecznej na szczeblu gminnym.

Pracownik socjalny musi spełnić przynajmniej jeden z poniższych warunków:

- posiadać dyplom ukończenia kolegium służb społecznych,
- ukończyć studia wyższe na kierunku praca socjalna, a od 30.10.2021 r. ukończyć studia na kierunku praca socjalna lub w zakresie pracy socjalnej,
- do dnia 31.12.2013 r. ukończyć studia wyższe o specjalności przygotowującej do zawodu pracownika socjalnego na jednym z kierunków: pedagogika, pedagogika specjalna, politologia, polityka społeczna, psychologia, socjologia, nauki o rodzinie,
- dodatkowo (od 30.10.2021 r.) ukończyć studia podyplomowe z zakresu metodyki i metodologii pracy socjalnej w uczelni realizującej studia na kierunku praca socjalna lub w zakresie pracy socjalnej, po uprzednim ukończeniu studiów na jednym z kierunków: pedagogika, pedagogika specjalna, politologia, polityka społeczna, psychologia, socjologia, nauki o rodzinie<sup>27</sup>.

Wśród form pomocy społecznej wymienić należy:

- przyznawanie i wypłacanie przewidzianych ustawą świadczeń,
- pracę socjalną,
- prowadzenie i rozwój niezbędnej infrastruktury socjalnej,
- analizę i ocenę zjawisk rodzących zapotrzebowanie na świadczenia z pomocy społecznej,
- realizację zadań wynikających z rozeznaczonych potrzeb społecznych,
- rozwijanie nowych form pomocy społecznej i samopomocy w ramach zidentyfikowanych potrzeb<sup>28</sup>.

Zwłaszcza w początkowej fazie opuszczenia zakładu karnego, wielu byłym więźniom, pomoc jest bardzo potrzebna. Zapotrzebowanie byłych osadzonych na przyznanie im świadczeń, wynika w znacznej mierze z faktu,

---

<sup>25</sup> I. Sierpowska, *Pomoc Społeczna. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 24-25.

<sup>26</sup> Tamże, str. 31-32.

<sup>27</sup> Art. 116 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. 2004 Nr 64 poz. 593).

<sup>28</sup> I. Sierpowska, *Pomoc Społeczna. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 117.

że społeczeństwo ma tendencję do stygmatyzowania takich osób. Poza niepotrafieniem odnalezienia się w nowej rzeczywistości osób będących po odbyciu wieloletnich wyroków, nieakceptacja ze strony społeczeństwa utrudnia znalezienie mieszkania, pracy, uczciwego zarobku na podstawowe potrzeby oraz zdobycia znajomości, które są kluczowe w procesie nauki nowego życia, poczucia akceptacji i bezpieczeństwa. Powszechna stygmatyzacja więźniów wiąże się z pewnymi utartymi stereotypami, które wielu ludziom nie pozwalają spojrzeć obiektywnie na osobę, która weszła w konflikt z prawem. Do takich stereotypów, czy też mitów, należy pogląd, że byli więźniowie są niebezpieczni i nieobliczalni oraz, że osoba, która raz popełniła przestępstwo, na pewno zrobi to ponownie<sup>29</sup>. Tymczasem prawda jest taka, że każdy jest inny i postrzeganie wszystkich więźniów jest dla wielu bardzo krzywdzące, co w dalszej perspektywie rzeczywiście może prowadzić do powrotu do przestępstwa. Oznacza to, że poprzez kategoryczne odrzucenie jednostki przez jej status byłego więźnia, społeczeństwo samo stwarza dla siebie zagrożenie.

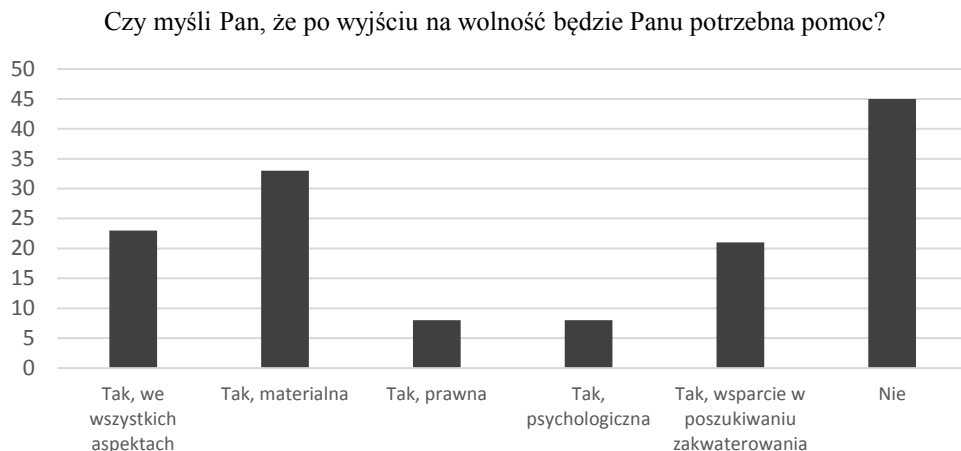
Pomoc społeczna może wesprzeć osobę potrzebującą poprzez świadczenia pieniężne oraz świadczenia niepieniężne. Najbardziej pożądaną przez świadczeniobiorców formą pomocy są świadczenia pieniężne, czyli świadczenia w formie zasiłków przyznawane na określonych zasadach. Wśród świadczeń niepieniężnych, które mogą okazać się przydatne lub nawet niezbędne dla byłych więźniów, należy wymienić:

- pracę socjalną,
- składki na ubezpieczenia zdrowotne i społeczne,
- pomoc rzeczową,
- poradnictwo specjalistyczne,
- interwencję kryzysową,
- schronienie,
- posiłek,
- niezbędne ubranie,
- pomoc w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych.

Jedynie 45 ze 125 skazanych podczas ankietowania odpowiedziało, że po wyjściu na wolność nie będą potrzebować pomocy. Wśród pozostałych respondentów aż 23 osoby przyznały, że będzie im potrzebna kompleksowa pomoc, obejmująca wszystkie aspekty. Przy czym za najbardziej przydatną

---

<sup>29</sup> A. Paszkiewicz, *Stygmatyzacja społeczna osób odbywających karę pozbawienia wolności - zarys problematyki* [w:] *Przegląd więziennictwa polskiego*. Kwartalnik poświęcony zagadnieniom prawnym, kryminologicznym i penitencjarnym Nr 97, Wydawnictwo Centralnego Zarządu Służby Więziennej Ministerstwa Sprawiedliwości, Warszawa 2017, s. 62-63.



*Wykres 6. Pomoc postpenitencjarna*

*Źródło: W. Miąsko, Resocjalizacja czy izolacja, ..., dz. cyt., s. 50.*

została uznana pomoc materialna, a za najmniej, po równo, pomoc prawna i psychologiczna (wyk. 6.).

Powyższe wyniki pozwalają ocenić, jak bardzo potrzebne jest funkcjonowanie instytucji, jaką jest pomoc społeczna. Oferowane przez nią świadczenia w sposób pośredni przyczyniają się do poprawy bezpieczeństwa. Udzielenie byłemu skazanemu pomocy w zapewnieniu mu najpotrzebniejszych dóbr, zadbanie o jego zdrowie fizyczne i psychiczne, kiedy znajduje się w kryzysie, pozwala w pewnym stopniu zapobiec zjawisku powrotu do przestępstwa. Po odbyciu wyroku były przestępca nie może liczyć już na pomoc Służby Więziennej ani, poza ściśle określonymi, wymienionymi powyżej przypadkami, kuratora. Ośrodki pomocy społecznej, które na najniższym, gminnym poziomie są powszechnie dostępne, często są jedyną deską ratunku przed wпадnięciem do błędnego koła, które przez stygmatyzację prowadzi kolejno do bezrobocia, pauperyzacji, bezdomności, marginalizacji, by na koniec wrócić na drogę przestępczą i na nowo zostać poddanemu więziennej izolacji.

## Wnioski

Zagrożenie, jakim jest przestępczość, ma ogromny wpływ na rozwój państwa. Przez powszechny charakter przestępczości, przekłada się ona w sposób bezpośredni na subiektywne poczucie bezpieczeństwa obywateli. W celu zapobiegania przestępczości, kodeks karny przewiduje określone kary i środki karne, które mają za zadanie odstraszać potencjalnych prze-

stępców przed wejściem w konflikt z prawem oraz wyciągać odpowiednie konsekwencje od osób, które już w taki konflikt weszły.

Formacje ochronne, takie jak Służba Więzienna, kurator sądowy, ośrodek pomocy społecznej, mają za zadanie m.in. chronić społeczeństwo przed nieprzystosowanymi do życia w nim jednostkami. Konieczność ich współpracy w tym zakresie wynika ze złożoności systemu penitencjarnego, który jest wieloaspektowy oraz wieloetapowy – konieczne są oddziaływania prowadzone zarówno przed popełnieniem przestępstwa, w trakcie odbywania kary oraz po jej odbyciu. Jednak mimo szerokiego katalogu uprawnień i możliwości, żadna z powyższych instytucji, działając samodzielnie, nie jest w stanie do końca tego bezpieczeństwa zapewnić. O ile podjęte w zakładzie karnym środki zmierzające do resocjalizacji skazanego, wysiłki kuratora w celu skutecznego nadzoru nad podopiecznym, wspierania go oraz utrzymania z daleka od konfliktów z prawem, pomoc udzielona przez ośrodek pomocy społecznej w zaspokojeniu podstawowych potrzeb – przyniosą skutki, o tyle stygmatyzacja ze strony społeczeństwa jest w stanie bardzo szybko cały proces udaremnić.

Odrzucenie byłego więźnia spowodowane stereotypowym postrzeganiem go, zabranie mu szansy na nawiązanie znajomości, uczciwy zarobek, czy mieszkanie, jest jednocześnie czynnikiem, który powoduje powrót do przestępstwa i zabiera, mimo szczyrych chęci, szansę na prowadzenie przez byłego osadzonego życia zgodnie z prawem, jednocześnie stwarzając zagrożenie dla samych odrzucających. Skuteczna ochrona obywateli przed przestępczością wymaga więc ich edukacji w tym zakresie.

Mimo braku kontroli nad społeczeństwem, nie należy umniejszać roli omawianych formacji. Wręcz przeciwnie – należy na bieżąco analizować przepisy oraz panującą sytuację, zmieniając poszczególne regulacje i rozwiązania tak, by odpowiadały realiom i skutecznie pełniły powierzone im zadania. Już teraz, co widzimy na przykładzie uregulowań dotyczących kuratorów zawodowych, potrzebne są zmiany.

W celu skutecznego zwalczania problemu przestępczości, konieczne jest kompleksowe działanie, opierające się na współpracy poszczególnych instytucji (por. rys. 1). Dopiero świadomość i zaangażowanie społeczeństwa, pracowników i funkcjonariuszy instytucji resocjalizacyjno-readaptacyjnych oraz ustawodawców, przyniesie pożądaną rezultaty.

## Bibliografia

### Pozycje zwarte

1. Kalinowski M., *Zasady wychowania resocjalizującego*, [w:] *Resocjalizacja tom 1. Teoria i praktyka pedagogiczna*, red. B. Urban, J.M. Stanik, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.
2. Miąsko W., *Resocjalizacja czy izolacja - próba oceny zagrożenia ze strony skazanych przestępców*, Wydział Nauk o Bezpieczeństwie, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Nysie, Nysa 2021.
3. Paszkiewicz A., *Stygmatyzacja społeczna osób odbywających karę pozbawienia wolności - zarys problematyki*, [w:] *Przegląd więziennictwa polskiego. Kwartalnik poświęcony zagadnieniom prawnym, kryminologicznym i penitencjarnym Nr 97*, Wydawnictwo Centralnego Zarządu Służby Więziennej Ministerstwa Sprawiedliwości, Warszawa 2017.
4. Sarzała D., *Patologiczne zachowania więźniów w kontekście izolacji i resocjalizacji penitencjarnej*, ASPRA-JR, Warszawa 2013.
5. Sierpowska I., *Pomoc Społeczna. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.

### Akty prawne

6. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny wykonawczy - tekst jednolity z dnia 18 listopada 2020 r. (Dz. U. 1997 Nr 90 poz. 557).
7. Ustawa z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej - tekst jednolity z dnia 21 maja 2021 r. (Dz. U. 2010 Nr 79 poz. 523).
8. Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o kuratorach sądowych - tekst jednolity z dnia 13 grudnia 2019 r. (Dz. U. 2001 Nr 98 poz. 1071).
9. Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. 2004 Nr 64 poz. 593).

### Netografia

10. *Kurator sądowy, czyli resocjalizacja w warunkach wolnościowych*, URL: <https://niedostosowani.pl/kurator-sadowy-czyli-resocjalizacja-w-warunkach-wolnosciovych/>, dostęp: 9.09.2021 r.
11. *Kurator sądowy - rola i zadania*, URL: <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/kurator-sadowy-zadania-obowiazki-wymagania-jak-zostac,499589.html>, dostęp: 9.09.2021 r.
12. *Zadania i uprawnienia SW*, URL: <https://www.sw.gov.pl/strona/zadania-i-uprawnienia-sw>, dostęp: 9.09.2021 r.



## SELECTED ELEMENTS OF THE PROCESS OF RESOCIALIZATION OF CONDUCTED PERSONS

### Abstract

The article addresses the issue of the implementation of the primary function of the state, which is to ensure the security of citizens in the context of the threat of crime. This threat is significant, widespread and noticeable, which makes it worth taking a closer look at the legal and institutional solutions adopted to prevent it. The considerations concern the essence of the process of rehabilitation of individuals posing a threat and explore the way this process is carried out at various stages. The author questions the effectiveness of the adopted rehabilitation solutions and, by analysing individual entities participating in this process, finds their flaws. Rehabilitation carried out in prison and after leaving it i.e. the work of the Prison Service, the probation officer and social welfare centres, as institutions with the greatest impact on the rehabilitation and readaptation of individuals, is presented. It describes the requirement to be met by employees of particular institutions, their role and tasks in conducting rehabilitation and readaptation activities, as well as the effects that their actions may have. Moreover, the questions of the function that society plays in the process of readaptation is raised. The considerations are enriched with own research conducted on a group of society representatives and convicted persons.

### Key words

security, resocialization, prison, crime, prisoner, offender, Prison Service, probation officer, social welfare center



### lic. Wiktoria Miąsko

W 2018 roku ukończyła Liceum Ogólnokształcące im. Bolesława Chrobrego w Zespole Szkół w Głuchołazach, gdzie chodziła do klasy o profilu językowo-biznesowym. W tym samym roku rozpoczęła studia licencjackie na kierunku *bezpieczeństwo wewnętrzne* specjalność *kryminologia i kryminalistyka* w Państwowej Wyższej Szkole Zawodowej w Nysie. W 2021 roku obroniła licencjat. Z zakresu bezpieczeństwa najbardziej interesują ją zagadnienia kryminalistyki, kryminologii, penitencjarystyki oraz terroryzmu. Obecnie kontynuuje swoją pasję na studiach magisterskich na tym samym kierunku, wydziale i uczelni.

## ROLA STRAŻY LEŚNEJ W BUDOWANIU POCZUCIA BEZPIECZEŃSTWA EKOLOGICZNEGO NA PRZYKŁADZIE NADLEŚNICTWA PRUDNIK

### Streszczenie

Artykuł poświęcony został problematyce związanej z działalnością Straży Leśnej i jej kontroli stanu i ochrony środowiska, w szczególności na obszarach lasów. Rola i zadania Straży Leśnej zostały oparte o dane statystyczne pozyskane z Nadleśnictwa Prudnik. Niepodważalnym faktem jest, że lasy (jak również wszelkie tereny zielone) powinny być objęte szczególną ochroną i wyjątkową dbałością, ponieważ nie tylko produkują tlen, ale również dostarczają czyste powietrze niezbędne każdemu z nas do codziennego egzystowania. Świadomość istoty bezpieczeństwa ekologicznego i niepodważalnej symbiozy człowieka z naturą należy rozpowszechniać już u małych dzieci, ponieważ w dorosłości zaczną podejmować decyzje dotyczące środowiska naturalnego oraz będą mierzyć się ze stanem przyrody, która zostanie po poprzednich pokoleniach. W tym aspekcie rola Straży Leśnej staje się nieodzowna, ponieważ to właśnie działalność człowieka jest największym wrogiem natury. Nie tylko skutki katastrof naturalnych, do których przyczynia się ekspansywność gospodarki człowieka, są zagrożeniem dla terenów leśnych, ale przede wszystkim jego niszcząca i rabunkowa działalność. Straż Leśna powołana została do zwalczania przestępstw i wykroczeń w zakresie szkodnictwa leśnego, a także wykrywania innych zagrożeń na terenach lasów, wynikających z nieodpowiedzialnego działania ludzi. Straż Leśna to gwarant bezpieczeństwa ekologicznego. Istotne zatem jest zapoznanie się z rolą oraz działalnością Straży Leśnej, a także diagnozą jej działalności, aby można było usprawnić jej działania na rzecz ochrony obszarów leśnych.

### Słowa kluczowe

bezpieczeństwo ekologiczne, katastrofy naturalne, zasoby naturalne, środowisko, ochrona przyrody, Straż Leśna

### Wstęp

Bezpieczeństwo ekologiczne definiowane jest jako trwały i nieprzerwany proces<sup>1</sup>, który dąży do osiągnięcia pożądanego stanu naturalnego, zapewniając spokojną i zdrową egzystencję wszystkich ekosystemów. Istotą

---

<sup>1</sup> M. Pietraś, *Bezpieczeństwo ekologiczne w Europie*, Studium Politologiczne, Lublin 2000, s. 19.

bezpieczeństwa ekologicznego jest zmniejszenie lub wyeliminowanie zagrożeń, które oddziałują na środowisko<sup>2</sup>. Nurt negatywny odwołujący się do źródeł zagrożeń i sposobu ich unikania. Takie rozważanie pojęcia bezpieczeństwa ekologicznego powoduje, że przeciwdziałanie zagrożeniom staje się możliwe dopiero po ujawnieniu jego skutków. Współczesna analiza zagrożeń dla środowiska jest bardzo obszerna. Niejednokrotnie występują one we wzajemnych powiązaniach i zależnościach. Wśród najpoważniejszych zagrożeń wymienia się:

- zmiany klimatyczne obejmujące efekt cieplarniany,
- kwaśne deszcze,
- zmniejszanie się warstwy ozonowej,
- pustyńnienie,
- wylesianie,
- erozję gleb,
- zanieczyszczanie wód i powietrza, a także wymieranie gatunków zwierząt i roślin oraz inwazję gatunków niepożądanych.

Należy zaznaczyć, że w chwili obecnej nie można przewidzieć skutków wszelkich zmian klimatycznych i innych zmian środowiskowych, ponieważ zmiana w obrębie jednego elementu powoduje szereg zmian w pozostałych. Źródła zagrożeń można analizować według kryterium przedmiotowego, dzieląc je na dwie kategorie:

- 1/ Zagrożenia naturalne – spowodowane siłami natury, są skutkami klęsk i katastrof żywiołowych;
- 2/ Cywilizacyjne – spowodowane działalnością gospodarczą człowieka.

Celem artykułu jest zatem poznanie roli Straży Leśnej w kształtowaniu bezpieczeństwa ekologicznego. Istotne jest zatem, by szczegółowo zapoznać się z działaniami i obowiązkami tej szczególnej formacji, działającej bezpośrednio na rzecz ochrony przyrody i ochrony środowiska naturalnego. Działania leśnych mundurowych w zakresie ochrony przyrody są tak istotne, że należy poświęcić szczególną uwagę, aby zapoznać się z formami zabezpieczenia i ochrony terenów leśnych<sup>3</sup>, aby móc reagować w sytuacjach, gdy stajemy się świadkami bezprawnych działań na terenach leśnych. Ochrona i dbałość o środowisko, w tym wypadku zadbanie o lasy, ma tak ogromne znaczenie dla przetrwania człowieka oraz wszystkich innych składowych ekosystemu, że zostały ujęte w regulacjach prawa międzynarodowego, bowiem dostrzeżono istotę ochrony Ziemi przed zagrożeniami wyni-

---

<sup>2</sup> I. Kobus, *Straż Leśna w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego* [w:] *Bezpieczeństwo teoria i praktyka*, wyd. XV. 2014, s. 52.

<sup>3</sup> Tamże, s. 54-56.

kającymi z działalności człowieka. Wprowadzenie rolniczej uprawy ziemi to kolejny powód wycinania lasów, ale nie tylko. Lasy wycinano również w celu pozyskania drewna, zdobycia terenów pod budowę skupisk ludzkich, a następnie wycinane były, aby tworzyć szlaki komunikacyjne. Każdego dnia, w wyniku działań człowieka, znikają z powierzchni naszej planety olbrzymie obszary leśne, a rabunkowa gospodarka nie pozostaje bez wpływu na zmiany klimatyczne oraz giniecie kolejnych cennych gatunków roślin i zwierząt. Zmniejszanie terenów leśnych następuje również wskutek opadów kwaśnych deszczy, suszy oraz obecnie coraz częściej występujących huraganów. Faktem jest ochrona zasobów leśnych głównie przed szkodliwą działalnością człowieka. Kluczowe staje się znalezienie odpowiedzi na pytanie: Jaką rolę odgrywa Straż Leśna w zapewnieniu bezpieczeństwa ekologicznego? Problemy bezpieczeństwa ekologicznego znajdują się także aktualnie w centrum uwagi toczących się debat społecznych, politycznych i ekonomicznych. Władze państwowe pracują nad stworzeniem systemu prawa ochrony przyrody, który zależy od wielu innych dyscyplin. Złożoność problematyki systemu prawnego ochrony przyrody stanowi ogromne wyzwanie środowisk społecznych, ale również administracji, zaangażowania polityków, jak również zależności od sytuacji ekonomicznej państwa. Stworzenie kompleksowego systemu ochrony zasobów przyrody wymaga szeroko zakrojonych badań społecznych i naukowych. Wymaga przeprowadzenia wielu analiz oddziaływania na środowisko, zwłaszcza ogromnych okręgów przemysłowych, których działalność wywiera najbardziej destrukcyjny wpływ na środowisko.

Do przyczyn degradacji lasów należy dodać także, będące wynikiem ludzkiej działalności, zanieczyszczenie powietrza. Niewątpliwie przemysł, gospodarka, jak również górnictwo stanowią ogromne zagrożenie dla przyrody i utrzymania zasobów naturalnych. Jakość powietrza systematycznie się pogarsza, co sami odczuwamy ostatnio szczególnie wyraźnie, gdy coraz częściej dla wielu regionów ogłaszane są alarmy smogowe. Dlatego, jeśli nadal chcemy korzystać z dobrodziejstw lasów i innych terenów zielonych, należy zrozumieć, że o jakość powietrza należy zadbać, zaczynając od własnego podwórka. To przecież bowiem w prywatnych domach używane są piece, w których pali się szkodliwymi materiałami, nierzadko nawet śmieciami, których palenie wciąż niestety uznawane jest za jedną z lepszych metod pozbycia się kłopotu. Nie zawsze należycie dba się też o odpowiedni stan techniczny pojazdów, które stają się przez to kolejnym groźnym źródłem zanieczyszczenia powietrza. Robimy to dla własnej wygody i źle pojętej oszczędności. Niewielu myśli jednak o tym, że koszty takich zachowań, zarówno zdrowotne, jak i finansowe poniesiemy wszyscy, a przede wszyst-

kim poniosą je nasze dzieci. Na szczególne potępienie zasługuje działalność rabunkowa, zaśmiecanie czy niszczenie mienia na obszarach lasów, stanowiąc ogromne wyzwanie dla służb zaangażowanych w ochronę przyrody. Kształtowanie postaw proekologicznych w ostatnich latach stało się swoistym trendem. Jest to związane z rozwojem świadomości ochrony przyrody, wynikającej ze szczególnej symbiozy człowieka i natury. Świadomość poprawy jakości powietrza – jako czynnika determinującego zdrowie i dobre samopoczucie wśród ludzi – również wpłynęła na poprawę stanu lasów i ochronę jego surowców naturalnych. W tym aspekcie nieocenioną rolę odgrywają działania Straży Leśnej, która nie tylko stoi na straży ochrony lasów, zwalcza przestępstwa i wykroczenia na szkodę lasów, ale również edukuje obywateli. Funkcjonowanie Straży Leśnej odgrywa ogromną rolę, a jej działania i sposób funkcjonowania zostały opisane w rozdziale siódmym Ustawy o lasach<sup>4</sup>. Lasy spełniają szereg funkcji, które można podzielić na:

- ekologiczne (przyrodnicze) – związane z zachowaniem zasobów roślin i zwierząt, ich stabilności i różnorodności, redukcją CO<sub>2</sub> oraz ochroną zasobów wody i gleby;
- społeczne – związane z możliwością obcowania z naturą, spędzania wolnego czasu, uprawiania sportu i turystyki oraz zapewnienia produktów lasu na codzienne potrzeby;
- gospodarcze – związane z dostarczaniem surowca drzewnego na potrzeby przemysłu i konsumpcji oraz tworzeniem rynku pracy w ramach lokalnych społeczności.

Działalność człowieka może stanowić duże zagrożenie dla lasu. Leśnicy dbają o to, by osoby odwiedzające las czuły się bezpiecznie i jednocześnie same przestrzegały przepisów prawa. Dzięki edukacji leśnej coraz więcej osób włącza się np. w zwalczanie procederu zaśmiecania lasów czy jazdy w niedozwolonych miejscach na motocyklach czy quadach. Nie ma już praktycznie przyzwolenia społecznego na takie zjawiska, jak kradzieże drewna czy kłusownictwo. W ostatnich czasach nasiliły się również grabieże grzybów leśnych przez zorganizowane grupy przestępcze, które przy okazji niszczą, zdeptując ściółkę leśną. Dzieje się tak ze względu na szybujące ceny grzybów i szczególne walory smakowe doceniane przez wielu ludzi. Ogromnym zagrożeniem dla lasu jest również ogień. Jego występowanie, jak wiemy, jest zależne od zmieniającego się klimatu (wielotygodniowych susz), jak również wynika z dewastacyjnej działalności człowieka. Ochrona przeciwpożarowa lasu oparta jest na sprawnym i skutecznie

---

<sup>4</sup> Ustawa o lasach <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19911010444>, dostęp z dn. 23.08.2021 r.

działającym systemie, dzięki któremu możliwe jest szybkie wykrywanie pożarów, alarmowanie odpowiednich służb ratowniczych i prowadzenie akcji gaśniczej. Opracowanie rozwiązań przeciwpożarowych stanowi klucz do ochrony wielu gatunków zwierząt żyjących w lesie oraz ochrony zasobów roślinnych na wypadek ognia. Nieostrożność – to głównie rzucanie niedopałków, zostawianie kawałków szkła – czyli po prostu śmiecenie, a także rozpalanie ognisk w niedozwolonych miejscach. Tymczasem ogień rozprzestrzenia się bardzo szybko, po drodze niszcząc całą roślinność, zabijając i pozbawiając domu zwierzęta, zostawiając za sobą spaloną ziemię, na której jeszcze długo nic nie urośnie. Podczas pożaru wydzielane są toksyczne dymy i substancje, które dodatkowo zanieczyszczają środowisko. Wszystkie te zagrożenia muszą być wyeliminowane we wczesnym etapie, aby zniwelować ich konsekwencje. Należy również zwrócić uwagę na coraz popularniejszą turystykę leśną i ogromy śmieci pozostawiane w lasach. Moda na wypoczynek na łonie natury spowodowała napływ ludzi na te tereny i zanieczyszczenie ich plastikami, papierami czy szkłem. Na nic się zdaje edukacja ekologiczna w lasach, ponieważ wielu ludzi i tak nie respektuje najprostszych działań na rzecz ochrony przyrody. Wszystkie wymienione zagrożenia wpisują się w obowiązki, jakie mają strażnicy na zarządzanych obszarach lasów. W tym celu istotnym jest zwrócenie uwagi na przygotowanie do pełnienia zadań formacji działającej na rzecz ochrony lasów, jaką jest Straż Leśna.

### **Organizacja oraz działalność Straży Leśnej (Służby Leśnej)**

Straż Leśna została powołana w 1946 roku na mocy dekretu o Straży Leśnej. Została zorganizowana na wzór wojskowy i podlegała ministrowi leśnictwa. Strażą Leśną kieruje Główny Inspektor Straży Leśnej, który podlega Dyrektorowi Generalnemu Lasów Państwowych. Jednostkami Straży Leśnej są<sup>5</sup>:

- posterunki w nadleśnictwach podporządkowane nadleśniczemu,
- grupy interwencyjne w regionalnych dyrekcjach Lasów Państwowych podporządkowane dyrektorowi Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych.

W parkach narodowych odpowiednikiem Straży Leśnej jest Straż Parku, wcześniej Straż Leśna posiadała swoje posterunki przy parkach narodowych. Można postawić pytanie: jakie to działania są w kompetencji Straży Leśnej? Otóż, by odpowiedzieć na to pytanie, należy zapoznać się z organi-

---

<sup>5</sup> Tamże.

zają i działalnością Straży Leśnej, które zostały szczegółowo opisane w ustawie<sup>6</sup>. Jak już wspomniano, Straż Leśna to umundurowana i uzbrojona formacja o uprawnieniach policyjnych, sklasyfikowana jako straż ochrony przyrody i zaliczana do policji administracyjnych. Została powołana do zwalczania przestępstw i wykroczeń w zakresie szkodnictwa leśnego oraz ochrony przyrody. Nadano jej również uprawnienia do wykonywania innych zadań w zakresie ochrony mienia. Działa w Lasach Państwowych, a na jej czele stoi Główny Inspektor Straży Leśnej, zaś strażnicy leśni zaliczani są do Służby Leśnej<sup>7</sup>. Strażników leśnych możemy określić jako swoisty „zielony łącznik” pomiędzy Lasami Państwowymi a obywatelami. Praktycznie wszyscy pracownicy nadleśnictw mają kontakt ze społeczeństwem i informują o tym, jak zarządzane są lasy. Jak wiadomo, głównym zadaniem tej umundurowanej i uzbrojonej formacji jest zapobieganie przestępstwom oraz wykroczeniom na terenach leśnych, ale jest też węższa grupa leśników biorąca udział w różnych formach edukacji zorganizowanej, prowadząc zajęcia edukacyjne dla grup szkolnych, a także uczestnicząc w imprezach turystycznych i akcjach ekologicznych. Leśnictwo może być administrowane albo przez jedną osobę – leśniczego oraz jednego lub dwóch podleśniczych. Każde leśnictwo ma swoją kancelarię, zwykle znajdującą się w miejscowości, od której pochodzi jego nazwa.

### **Prawa i obowiązki strażnika leśnego**

W związku ze zmilitaryzowanym charakterem tej formacji, który szczegółowo został opisany w Ustawie<sup>8</sup>, istotne staje się postawienie pytania: jakie prawa i obowiązki posiada ta formacja? Otóż, strażnik leśny ma prawo do m.in.: legitymowania osób podejrzanych o popełnienie przestępstwa lub wykroczenia i świadków przestępstwa lub wykroczenia, nakładania mandatów karnych, zatrzymywania i dokonywania kontroli środków transportu na obszarach leśnych oraz w ich bezpośrednim sąsiedztwie, przeszukiwania pomieszczeń i innych miejsc (w przypadkach uzasadnionego podejrzenia o popełnienie przestępstwa), ujęcia na gorącym uczynku sprawcy przestępstwa lub wykroczenia albo w pościgu podjętym bezpośrednio po popełnieniu przestępstwa oraz jego doprowadzenia do Policji. Kolejną kwestią jest prawo do noszenia: broni palnej długiej i krótkiej, kajdanek zakładanych na ręce, pałki służbowej, ręcznego miotacza substancji obezwładniającej.

---

<sup>6</sup> Ustawa o lasach, rozdz. 7. Służba Leśna. <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.Xsp?id=WDU19911010444>, dostęp z dn. 23.08.2021 r.

<sup>7</sup> Tamże.

<sup>8</sup> Tamże.

jących oraz przedmiotów przeznaczonych do obezwładniania osób za pomocą energii elektrycznej. W określonych przypadkach mogą użyć lub wykorzystać środki przymusu bezpośredniego i broń palną. Las to wielka fabryka drewna. Ilość tego surowca wytwarzana przez drzewa (w naszej szerokości geograficznej widoczna w postaci słoju przyrostu rocznego) świadczy o warunkach, w jakich rosną. Niejednokrotnie lasy stają się łakomym kąskiem dla pojedynczych złodziei, jak i zorganizowanych grup rabujących tereny leśne. Sprzyjają temu również ceny tego surowca. Troska o majątek Skarbu Państwa to jedno z najważniejszych zadań pracowników nadleśnictwa. Niejednokrotnie społeczeństwo nie docenia roli tej służby. Tymczasem strażnicy przede wszystkim podejmują działania prewencyjne, dotyczące czterech głównych kategorii szkodnictwa leśnego, wśród których można wymienić:

- kradzieże drewna,
- bezprawne korzystanie z lasu,
- kłusownictwo,
- zniszczenia mienia nadleśnictwa.

Zdarza się, że działania prewencyjne nie są wystarczające i dochodzi do wykrycia czynów karalnych, wtedy obowiązkiem Straży Leśnej jest przeprowadzenie czynności wyjaśniających (tak jak czyni to Policja w czynnościach dochodzeniowych). Strażnicy leśni występują również w sądach w charakterze oskarżyciela.

### **Współpraca Straży Leśnej z innymi formacjami na rzecz bezpieczeństwa**

Ochrona Lasów Państwowych to nie tylko przygotowanie regulacji prawnych przez Ministra Klimatu i Środowiska. To również zabezpieczenie środków finansowych na działalność gospodarczą w lasach, przygotowanie infrastruktury leśnej (przepusty, ścieżki, nasadzenia). Do tej współpracy zostały zobligowane samorządy terytorialne. Samorządy mają również obowiązek prowadzenia ksiąg inwentaryzacji lasów, przez co mają kontrolę nad administrowanym terenem. Wspólne działania służb mają na celu np. walkę z nielegalnym wywozem odpadów. W takich akcjach Inspektoraty Ochrony Środowiska we współpracy z Inspekcją Transportu Drogowego, Strażą Graniczną, Strażą Leśną oraz Krajową Administracją Skarbową podejmują działania mające za zadanie przeciwdziałaniu nielegalnym wywozom, przewozom oraz porzucaniu odpadów na terenie kraju. Istotą takich działań jest poprawa komunikacji i współpracy pomiędzy służbami. Poprawa skuteczności działań w celu ochrony zasobów leśnych wymaga współ-



pracy Straży Leśnej również z umundurowanymi formacjami. Istotę współpracy stanowi wypracowanie procedur i przygotowanie rozwiązań, których celem jest poprawa tej współpracy. Pomagają temu również tematyczne porozumienia. Skoordynowanie działań wpływa na szybsze wykrycie przestępstw i innych czynów karalnych. Wspólnych działań jest wiele, w zależności od ujawnionych potrzeb można wymienić współpracę Straży Leśnej:

- ze Strażą Graniczną – wspólne patrole na leśnych odcinkach granic zewnętrznych Polski;
- z Państwową Strażą Łowiecką, która ma na celu kontrolę nad odstrzałem zwierzyny i zapobieżenie nielegalnym połowom i handlowi na czarnym rynku;
- ze Strażą Pożarną – ochrona przeciwpożarowa, wspólne szkolenia;
- ze Służbą Celną – rozbijanie grup przestępczych, które na obszarach leśnych prowadzą nielegalną produkcję alkoholu, ukrywają tytoń lub dopuszczają się wywozu odpadów;
- z Wojskiem Obrony Terytorialnej – przykładem współpracy jest walka ze skutkami klęsk żywiołowych np. huraganami, które coraz częściej zdarzają się w Polsce;
- z Policją – ujawnianie i wykrywanie czynów karalnych na terenach leśnych, poszukiwania osób zaginionych.

Najbardziej zacieśnioną współpracę leśni mundurowi mają jednak z policjantami. Jest ona regulowana mocą Rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 1 lipca 2014 r. w sprawie szczegółowych zasad współdziałania Lasów Państwowych z Policją<sup>9</sup>. Wspólne patrole strażników leśnych i policjantów odbywają się w lasach, z wykorzystaniem samochodów terenowych obu formacji. Podczas wspólnych patroli policjanci i strażnicy leśni reagują na wykroczenia popełniane przez właścicieli psów, którzy podczas spaceru spuszczają zwierzęta ze smyczy. W czasie tzw. wolnych służb zwracają szczególną uwagę m.in. na osoby, które notorycznie naruszają zakaz wjazdu do lasu pojazdami mechanicznymi, czy też zatrzymują się na drogach publicznych i stwarzają zagrożenie w ruchu drogowym. Zadaniem mundurowych jest współpraca na rzecz poprawy bezpieczeństwa oraz zwalczanie przestępstw związanych z lasem, wśród których wymienić można m.in. kradzieże drewna, kłusownictwo i szkodnictwo leśne. Straż Leśna wspólnie z policjantami pilnuje i dba o to, by las nie był zanieczyszczony, a w przypadku zagrożenia działa, chroniąc jego charakter. Strażnicy leśni mają

---

<sup>9</sup> Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 1 lipca 2014 r. w sprawie szczegółowych zasad współdziałania Lasów Państwowych z Policją, <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20140000910>, dostęp z dn. 28.08.2021 r.

obecnie możliwości kontrolowania, wykrywania i ścigania wszelkich przejawów wandalizmu, kradzieży i kłusownictwa. Mają także obowiązek egzekwowania od korzystających z lasu przestrzegania przepisów prawnych, których celem jest ochrona lasu przed szkodnictwem. Tereny patrolowanych lasów coraz częściej są objęte monitoringiem wizyjnym, z którego materiał filmowy stanowi dowód w prowadzonych postępowaniach. Często strażnicy leśni wspomagają działania Policji podczas poszukiwań osób zaginionych, w końcu to leśnicy najlepiej znają topografię podległych im terenów, gdzie podczas akcji poszukiwawczych każda minuta może uratować życie zaginionego człowieka. W dokumentach o współpracy ujęte zostały zagadnienia dotyczące ochrony oraz zabezpieczenia terenów leśnych. Przewidują one m.in. wspólne działania mające na celu zatrzymanie sprawców kradzieży drewna, stoiszu i choinek oraz kłusownictwa. Porozumienia obejmują także udostępnianie przez Lasy Państwowe zapisów monitoringu wizyjnego w sytuacjach podejrzenia popełnienia przestępstw i wykroczeń oraz zapewnienie pracownika Służby Leśnej jako przewodnika podczas akcji poszukiwawczych na terenach leśnych. Strażnicy leśni mogą korzystać z nowoczesnych policyjnych strzelnic oraz ze specjalistycznej wiedzy funkcjonariuszy z zakresu zasad użycia broni palnej oraz środków przymusu bezpośredniego.

Regionalni Dyrektorzy Lasów Państwowych zawierają wiele porozumień z Policją, wśród nich wymienić można wzajemne szkolenia policjantów i strażników leśnych. Obie strony widzą konieczność stałego zwiększania i aktualizacji wiedzy dotyczącej szkodnictwa leśnego i zasad pracy Policji. Policjanci są szkoleni z zasad znakowania drewna, rozpoznawania gatunków i sortymentów oraz dokumentów świadczących o jego legalności, a także wykorzystania nowoczesnych technologii w lesie tj. GPS i mapy numeryczne. Leśnicy, a zwłaszcza Straż Leśna, są szkoleni przez policjantów w szerokim zakresie, obejmującym również nowe zagadnienia i rodzaje szkodnictwa. Na szczególnie zagrożonych terenach, tj. o wzmożonej presji turystycznej, wokół miast i obiektów rekreacyjnych, a także szczególnie narażonych na pożary – Policja i leśnicy prowadzą działania i wspólne patrole na podstawie specjalnych planów, opracowanych przez nadleśnictwa i komendy powiatowe oraz miejskie Policji. Współpraca z innymi instytucjami znacząco podnosi efektywność zwalczania szkodnictwa leśnego. Możliwość zawarcia porozumień regulujących zasady współpracy stwarza Rozporządzenie Ministra Środowiska w sprawie szczegółowych zasad współdziałania Lasów Państwowych z Policją<sup>10</sup>. W Lasach Państwowych

---

<sup>10</sup> Rozporządzenie Ministra Środowiska z dn. 1 lipca 2014 r. w sprawie szczegółowych zasad współdziałania Lasów Państwowych z Policją, <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20140000910>, dostęp z dn. 28.08.2021 r.

w miesiącu grudniu realizowane są wspólne akcje obu służb w związku ze wzrostem popytu na choinki. Na terenach leśnych i w miejscach handlu choinkami pojawią się wspólne patrole Straży Leśnej i Policji. Funkcjonariusze kontrolują w ten sposób pochodzenie drzewek, sprawdzając czy zostały zakupione, czy też nielegalnie wycięte. Wszystkie te działania mają za zadanie ochronę zasobów leśnych, a tym samym oddziałują na poprawę stanu bezpieczeństwa ekologicznego.

### **Przestępczość na obszarach Lasów Państwowych w Nadleśnictwie Prudnik w latach 2016-2020 oraz efekty jej zwalczania**

Ilość podejmowanych porozumień Dyrekcji Lasów Państwowych oraz Policji wskazuje na potrzebę tego typu działań. Chodzi tu zarówno o szkoldnictwo leśne, jak i wykrywane przestępstwa na szkodę tak naprawdę wszystkich obywateli. Poprawa skuteczności działań i współpraca tych służb korzystnie wpływa na dobro ogółu. Na potrzeby artykułu przeanalizowane zostały dane o liczbie przestępstw i wykroczeń ujawnionych na obszarze Nadleśnictwa Prudnik. Do analizy wybrano dwa przestępstwa: „kradzież” – rozumiana jako kradzież drewna, czyli artykuł 278 kodeksu karnego oraz artykuł 290 kodeksu karnego – tzw. „kradzież leśna”. Kradzież leśna opisana w artykule 290 k.k. odnotowuje najwyższy wskaźnik w roku 2018. W latach 2017 i 2019 wykryto tę samą liczbę przestępstw (po jednym), a w latach 2016 i 2020 nie ujawniono kradzieży leśnej.

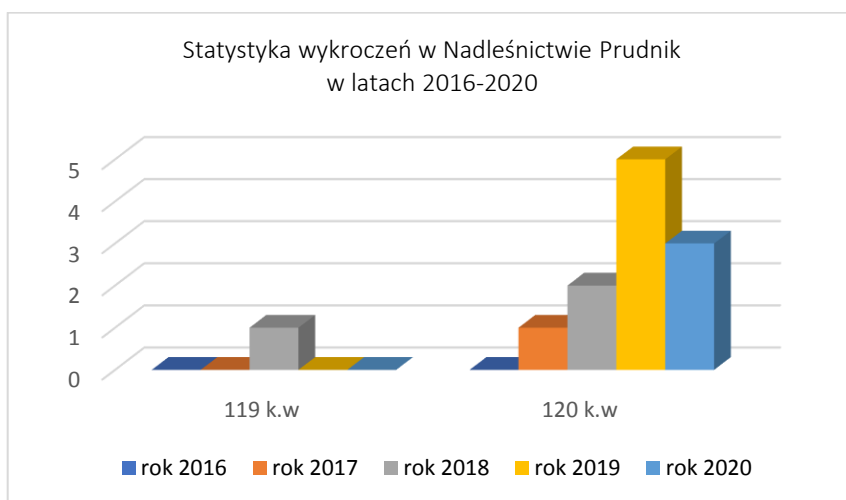


**Wykres 1. Zestawienie wybranych przestępstw na obszarze Nadleśnictwa Prudnik w latach 2016-2020**

*Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Nadleśnictwa Prudnik*

Z wykresu wynika, że przestępstwo z artykułu 278 k.k. tj. kradzież drewna w roku 2017 i roku 2019 pozostaje na tym samym poziomie. Wykres obrazuje ponadto, że w roku 2018 ujawniono więcej przestępstw z artykułu 290 k.k. Jednakże, przestępstwo z artykułu 278 k.k. (określane jako kradzież), w badanym okresie przedstawia się różnie. W roku 2016 przestępstwo zostało wykryte, zaś w pozostałych latach nie ujawniono tego typu przestępstw. Analizując przedstawione dane statystyczne, zauważyć należy wysoki wskaźnik przestępstwa kradzieży w roku 2016 w porównaniu do lat 2017-2020, gdzie ten wskaźnik znajdował się na tym samym poziomie.

Druga analiza dotyczyła danych o wykroczeniach ujawnionych w analogicznym okresie, również w Nadleśnictwie Prudnik.



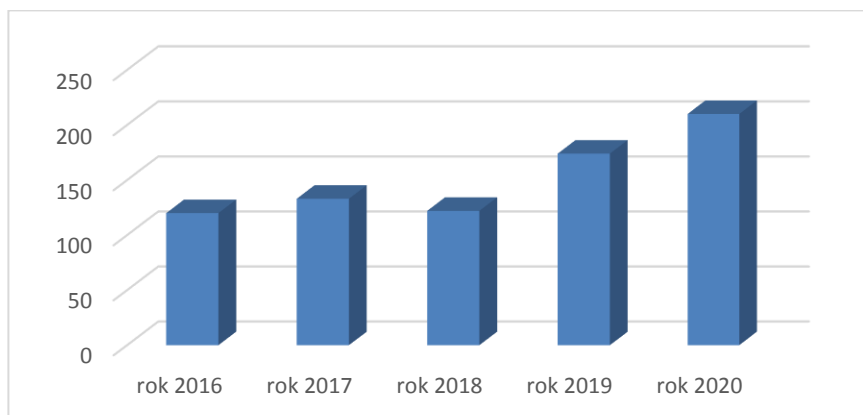
Wykres 2. Zestawienie wybranych wykroczeń na obszarze Nadleśnictwa Prudnik w latach 2016-2020

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Nadleśnictwa Prudnik

W analizie zebrano dane dotyczące wykroczenia z artykułu 119 kodeksu wykroczeń, czyli kradzież lub przywłaszczenie oraz z artykułu 120 kodeksu wykroczeń, który mówi o przywłaszczeniu, kradzieży lub wyrębie drzewa w lesie o wartości mniejszej niż 500 zł. Jak widać, w roku 2018 ujawniono największą liczbę wykroczeń, zaś w latach: 2016, 2017, 2019 i 2020 nie ujawniono tychże wykroczeń. Inaczej przedstawiają się dane dotyczące wykroczenia z artykułu 120 k.w. W latach 2016-2019 zauważalny jest wzrost ujawnionych wykroczeń, a w roku 2020 spadek. Rozróżnieniem czynów karalnych w kodeksie karnym i wykroczeń zaznaczając, że dotyczą obszarów leśnych, ustawodawca objął ochroną prawnokarną las i drzewa, aby chronić środowisko naturalne.

Rozważając problematykę szkodliwości leśnej, warto przyrzeć się statystycznym aspektom tego zjawiska. Na wykresach 1-2 zobrazowałam ilość wykroczeń oraz przestępstw ujawnionych w Nadleśnictwie Prudnik w latach 2016-2020.

Do oceny działania Straży Leśnej opracowano również dane dotyczące zwalczania szkodnictwa leśnego, a uściślając – bezprawnego korzystania z lasu. Te zdarzenia również przedstawiają sytuację szkodnictwa w Nadleśnictwie Prudnik i również dotyczą okresu za lata 2016-2020. Wykres 3. zawiera dane o szkodliwości leśnej, a uściślając, dotyczy bezprawnego korzystania z lasów.



*Wykres 3. Zestawienie przykładowego szkodnictwa leśnego na obszarze Nadleśnictwa Prudnik w latach 2016-2020*

*Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Nadleśnictwa Prudnik*

Na wykresie zauważyć można, że w roku 2016 ujawniono 120 zdarzeń bezprawnego korzystania z lasu, w roku 2017 było ich 133. W 2018 r. zauważalny jest spadek do ilości 122, czyli do podobnego poziomu co w roku 2016. Rok 2019 to już 174 zdarzenia, a rok 2020 to aż 210 ujawnionych zdarzeń. Nadmienić należy, że rok 2020 był szczególnie, ponieważ z powodu pandemii COVID-19 rządzący zabronili obywatelom korzystania z lasów, co mogło wpłynąć na wzrost tej statystyki. Uważam, że rzeczywista liczba tych czynów może być wyższa, a posiadane dane przedstawiają tylko czyny ujawnione.

## **Wnioski**

Jak widać, ilość zdarzeń dotyczących szkodnictwa leśnego jest wielokrotnie wyższa od ilości czynów karalnych. Świadczy to o tym, że strażnicy leśni mają mnóstwo pracy. Wysokie statystyki wskazują, że ta służba podej-

muje wiele skutecznych działań, aby zapewnić bezpieczeństwo ekologiczne na administrowanym terenie. Wspólne patrole Straży Leśnej i Policji również przynoszą wymierne efekty. Przekłada się to na wzrost poczucia bezpieczeństwa mieszkańców i utrzymanie porządku publicznego. Zauważono również, że szkodnictwo leśne jest częstym zjawiskiem, zwłaszcza bezprawne korzystanie z lasu, a jego inne rodzaje (kłusownictwo, wandalizm) stanowią ogromne wyzwanie dla służb, których siły i środki wciąż nie są współmierne do potrzeb. Powoduje to skutki materialne, ale również rzeczowe w postaci zniszczeń zasobów środowiskowych, które w niektórych przypadkach potrzebują wielu lat na odrodzenie. Ochrona lasu przed szkodnictwem to prawnie uregulowana działalność, mająca na celu egzekwowanie porządku prawnego i ściganie sprawców przestępstw. Ogromna ilość przypadków szkodnictwa obejmuje czyny o zróżnicowanej szkodliwości dla środowiska. Każdy jednak zostawia ogromne straty w ekosystemie. Należałoby zwiększyć współpracę Policji i Straży Leśnej, zasilając szeregi tych formacji. Być może ustawodawca powinien podjąć działania zaostrzające kary za tego typu czyny, aby odstraszyć kolejne osoby. Warto więc zastanowić się nad zasileniem tej formacji, aby z większą skutecznością realizowała swoje zadania.

## Bibliografia

1. Buczyński J., *Teoria bezpieczeństwa: zagrożenia a problemy bezpieczeństwa*, [w:] *Przegląd Naukowo-Metodyczny. Edukacja dla bezpieczeństwa* nr 2, Poznań 2011.
2. Pietraś M., *Bezpieczeństwo ekologiczne w Europie, studium politologiczne*, wyd. UMCS, Lublin 2000.
3. Kubiak M., Lipińska-Rzeszutek M., *Współczesne bezpieczeństwo ekologiczne*, wyd. Aspra, Warszawa 2017.
4. Kobus I., *Straż Leśna w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego*, [w:] *Bezpieczeństwo teoria i praktyka*, wyd. XV, Poznań 2014.
5. Ustawa z dnia 28 września 1991 r. *o lasach* (Dz. U. 1991 Nr 101 poz. 444).
6. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 1 lipca 2014 r. *w sprawie szczegółowych zasad współdziałania Lasów Państwowych z Policją*, (Dz. U. 2014 poz. 910).

## THE ROLE OF FOREST GUARDS IN BUILDING ECOLOGICAL SAFETY ON THE EXAMPLE BASED OF THE PRUDNIK FOREST DISTRICT

### Abstract

The article is devoted to issues related to the activities of the Forest Guard for the control of the state and environmental protection, in particular in forest areas. Duties of the Forest Guards are based on statistics obtained from the Prudnik Forest District authorities. The undeniable fact is that forests as well as all green areas should be under special protection and special care, because they not only produce oxygen, but also provide clean air necessary for each of us for everyday existence. The awareness of the essence of ecological safety and the unquestionable symbiosis between man and nature should be spread even among young children, because in adulthood they will start to make decisions about the natural environment and will have to deal with the state of nature that will remain after previous generations. In this aspect, the role of the Forest Guard becomes indispensable, because it is human activity that is nature's greatest enemy. Not only the effects of natural disasters to which the expansiveness of human economy contributes is a threat to forest areas, but above all its destructive and robbery activity. The Forest Guard was established to combat crimes and offenses in the field of forest damage, as well as to detect other threats in forests resulting from irresponsible actions of people, requires familiarization with the role of the Forest Guard as a guarantee of ecological safety. Therefore, it is important to get acquainted with the role and activities of the Forest Guard, as well as the diagnosis of its activities, so that its activities for the protection of forest areas can be improved.

### Key words

ecological safety, natural disasters, natural resources, environment, nature protection, forest guard



### lic. Ilona Kuźma

W 2009 r. ukończyła studia I stopnia na Uniwersytecie Opolskim na kierunku *filologia polska*, specjalność *komunikacja społeczna*. W roku 2020 ukończyła studia I stopnia na kierunku *bezpieczeństwo wewnętrzne* w PWSZ w Nysie specjalność *zarządzanie systemami bezpieczeństwa*. Obecnie jest studentką studiów II stopnia *bezpieczeństwa wewnętrznego* w Nysie. Prywatnie mama dwójki dzieci, miłośniczka książek psychologicznych, gotowania oraz gór.

## **OCENA STOPNIA PRZYGOTOWANIA FUNKCJONARIUSZY STRAŻY MIEJSKIEJ W NOWYM SĄCZU DO ZAPEWNIENIA BEZPIECZEŃSTWA I PORZĄDKU PUBLICZNEGO NA TERENIE MIASTA**

### **Streszczenie**

Istotą funkcjonowania straży miejskiej na terenie miasta Nowego Sącza jest bezsprzecznie zapewnianie bezpieczeństwa obywatelom, czyli realizacja zapisów aktu prawnego, na podstawie którego wspomniana formacja funkcjonuje. Wiedza oraz umiejętności z badanego zakresu, w tym używania środków przymusu bezpośredniego jest kwestią niezaprzeczalnie ważną, która rzutuje nie tylko na bezpieczeństwo obywateli miasta, ale także na sposób postrzegania funkcjonariuszy straży miejskiej. Kluczowym elementem, wpływającym na polepszenie stanu bezpieczeństwa wśród obywateli, jest organizowanie przez zwierzchników możliwości rozwoju dla funkcjonariuszy z zakresu kultury fizycznej, wiedzy i umiejętności stosowania środków przymusu bezpośredniego oraz technik interwencyjnych, które mogą mieć swoje zastosowanie w codziennej służbie strażników miejskich. Odpowiedni stopień wiedzy i umiejętności z diagnozowanego zakresu, który posiadają badani funkcjonariusze, pozytywnie wpływa na bezpieczeństwo mieszkańców miasta, zatem brak odpowiedniego stopnia wspomnianych kwalifikacji będzie wpływać negatywnie na bezpieczeństwo, zagrażając mu. Z tego powodu istotnym jest przeprowadzanie regularnej analizy omawianych kwalifikacji oraz organizowanie kursów i szkoleń mających na celu utrwalenie i/lub nabycie nowego sposobu obycia się z badanym tematem. Przeprowadzenie badań z wykorzystaniem metody sondażu diagnostycznego oraz metody obserwacji oscylujących wokół tematyki technik interwencyjnych oraz środków przymusu bezpośredniego pozwoliło na dokładne ocenienie stanu wiedzy oraz umiejętności badanych funkcjonariuszy. Na podstawie uzyskanych wyników wykreowano rozwiązania, mogące posłużyć jako elementy polepszające jakość szkolenia oraz pracy funkcjonariuszy straży miejskiej, zważając na zachowanie maksymalnego bezpieczeństwa osobistego w trakcie pełnienia służby.

### **Słowa kluczowe**

bezpieczeństwo, straż miejska, techniki interwencyjne, środki przymusu bezpośredniego

### **Wstęp**

Podstawa życia społecznego, jaką jest bezpieczeństwo, wymaga szczególnej troski ze strony obywateli danego kraju. Każda istota ludzka posiada potrzebę bezpieczeństwa, więc musi doświadczyć zaspokojenia tej



potrzeby. Jest to konieczne, by móc realizować inne potrzeby życiowe.<sup>1</sup> W ujęciu tym, przedstawionym przez Abrahama Masłowa – twórcę tzw. piramidy potrzeb, potrzeba bezpieczeństwa jest jedną z nadrzędnych kwestii, stanowiąc podłoże do realizacji innych potrzeb wynikających z egzystencji ludzkiej. Forma organizacyjna społeczeństwa, czyli państwo, niezaprzeczalnie posiada zdolność do zaspokojenia potrzeb bezpieczeństwa obywateli, począwszy od bezpieczeństwa ekologicznego, przez bezpieczeństwo energetyczne, aż do bezpieczeństwa militarnego. Kluczową kwestią niniejszych rozważań jest bezpieczeństwo publiczne, rozumiane jako warunki do prowadzenia życia społecznego bez zagrożeń dla ogólnego ładu prawnego oraz normalnego funkcjonowania obywateli, płynących z zewnątrz lub wewnątrz kraju, uwzględniając konflikty oraz napięcia społeczne i wykorzystanie odpowiednich instytucji państwowych do niwelowania tychże zagrożeń.

W wyniku powtarzającego się oskarżania straży miejskiej o rzekome dublowanie zadań Policji<sup>2</sup>, kierowanego głównie ze strony komercyjnych mediów, rozwinęła się dyskusja na temat przydatności omawianej formacji w procesie zapewniania bezpieczeństwa wewnętrznego. Do roku 2015 w 12 polskich miastach na stałe zlikwidowano jednostki straży miejskiej (m.in. w Żorach, Stalowej Woli, Szczyrku).

Do realizacji założeń dotyczących kwestii zapewniania obywatelom bezpieczeństwa, zawartych w polskim ustawodawstwie, koniecznym jest, by tworzyć i rozwijać instytucje i formacje dbające o wykonanie zapisów właściwych ustaw, mających na celu zapewnianie bezpieczeństwa obywatelom. Straż miejska, będąca taką formacją, realizuje założenia Ustawy o strażach gminnych z dnia 29 sierpnia 1997 r. w zakresie zapewniania bezpieczeństwa obywatelom miast i gmin, na terenie których funkcjonuje. Ustawa ta, poza zakresem działania oraz zasadami funkcjonowania formacji, określa również wymienne nazewnictwo – jednostkę straży gminnej ulokowanej na obszarze miasta nazywa się strażą miejską, natomiast jednostka tej samej formacji ulokowana na obszarze gminy (nie miasta) nazywa się strażą gminną, tak więc rozróżnienie nazewnictwa zależne jest od obszaru pełnienia służby.

Realizowanie założeń, wynikających z zadań funkcjonariuszy straży miejskiej pełniących służbę, nie może odbywać się bez zapewnienia funkcjonariuszom odpowiedniego szkolenia oraz narzędzi wykorzystanych do zapewniania w trakcie służby bezpieczeństwa własnego.

---

<sup>1</sup> [https://mfiles.pl/pl/index.php/Potrzeba\\_bezpiecze%C5%84stwa](https://mfiles.pl/pl/index.php/Potrzeba_bezpiecze%C5%84stwa), dostęp: 1.08.2021 r.

<sup>2</sup> <https://wlpk24.info/aktualnosci/16011,straży-miejskiej-nie-ma-ale-on-pozostal.html>, dostęp: 1.08.2021 r.

Dynamika rozwoju zagrożeń, płynących m.in. z rozwoju technologicznego, wymaga zainicjowania zmian w dziedzinie zapewniania bezpieczeństwa, stąd zauważalny trend zmian w formacjach ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego, w tym również straży gminnej/miejskiej.

Badania umieszczone w niniejszej publikacji mogą posłużyć jako narzędzie będące prekursorem do wdrażania zmian wśród tematyki szkolenia oraz postępowania funkcjonariuszy straży miejskiej w dziedzinie stosowania technik interwencyjnych oraz środków przymusu bezpośredniego – na przykładzie jednostki Straży Miejskiej w Nowym Sączu.

### **Charakterystyka współczesnej straży miejskiej**

Współczesna straż miejska prawnie funkcjonuje na terenie Polski od dnia 6 kwietnia 1990 roku, czyli od momentu wejścia w życie Ustawy o Policji, w której opisane zostały zasady działania oraz zakres funkcjonowania straży gminnych<sup>3</sup>. Zapisy tej Ustawy w zakresie straży gminnych odnosiły się do kompetencji głów organów samorządów terytorialnych (wójtów, burmistrzów, prezydentów miast), nadając im możliwość tworzenia tej formacji na podlegającym sobie terytorium. Początkowa nazwa straży gminnej/miejskiej z lat 90. XX wieku to „Policja Municypalna”, jednakże od 1997 roku zaprzestano używania tej nazwy<sup>4</sup>. W dniu 21 lipca 1995 roku w życie weszła Ustawa o zmianie ustaw: o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych, o Policji, o Straży Granicznej, o Urzędzie Ochrony Państwa oraz niektórych ustaw. Wprowadzenie tej ustawy doprowadziło do zlikwidowania policji lokalnej, jednakże dano możliwość tworzenia formacji straży gminnych/miejskich jedynie w drodze uchwały podjętej przez radę gminy w porozumieniu z Komendantem Wojewódzkim Policji, po zasięgnięciu jego opinii<sup>5</sup>.

Analizując dane dotyczące straży gminnych/miejskich Departamentu Porządku Publicznego MSWiA na rok 2016, należy wskazać, iż w roku 2016 na terenie Polski funkcjonowało 530 oddziałów teźże formacji (433 oddziały straży miejskiej oraz 97 oddziałów straży gminnej).

W 2016 roku liczba oddziałów straży gminnej/miejskiej, z uwzględnieniem podziału na województwa, przedstawiała się następująco<sup>6</sup>:

---

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 roku o Policji, (t.j. Dz. U. 1990 Nr 30 poz. 179).

<sup>4</sup> P. Marcinek, *Kompetencje Straży Miejskiej a bezpieczeństwo miasta na przykładzie Miasta Dębica*, „Czasopismo Security, Economy & Law” 2014, nr 5, s. 22.

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 21 lipca 1995 roku o zmianie ustaw: o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych, o Policji, o Urzędzie Ochrony Państwa, o Straży Granicznej oraz innych ustaw, (t.j. Dz. U. 1995 Nr 104 poz. 515).

<sup>6</sup> Informacja o działalności straży gminnych (miejskich) w 2016 r. oraz współpracy straży z Policją, Departament Porządku Publicznego MSWiA, Warszawa 2017 r.

- zachodniopomorskie – 65 oddziałów;
- wielkopolskie – 55 oddziałów;
- śląskie – 54 oddziały;
- dolnośląskie – 47 oddziałów;
- pomorskie – 36 oddziałów;
- małopolskie – 34 oddziały;
- warmińsko-mazurskie – 31 oddziałów;
- lubuskie – 28 oddziałów;
- kujawsko-pomorskie – 27 oddziałów;
- mazowieckie – 20 oddziałów;
- tereny podległe Komendzie Stołecznej Policji – 25 oddziałów;
- podkarpackie – 22 oddziały;
- opolskie – 21 oddziałów;
- lubelskie – 21 oddziałów;
- łódzkie – 19 oddziałów;
- świętokrzyskie – 17 oddziałów;
- podlaskie – 8 oddziałów.

Współczesna straż gminna/miejska, będąca formacją uzbrojoną m.in. w broń palną (jeden z dostępnych środków przymusu bezpośredniego), funkcjonuje na podstawie zapisów Ustawy o strażach gminnych z dnia 29 sierpnia 1997 roku. Ustawa ta reguluje wszelkie aspekty funkcjonowania straży na terenie Polski, gdzie samorządy gminne podjęły decyzję o jej utworzeniu spełniając formalne wymagania, łącznie z zasięgnięciem opinii od właściwego Komendanta Wojewódzkiego Policji. W przypadku, gdy rada nie otrzyma wymaganej opinii od właściwego Komendanta Wojewódzkiego Policji w przeciągu 14 dni od złożenia właściwego wniosku, może utworzyć straż.

Formacja ta posiada hierarchię służbową uzależnioną od przydzielonych stanowisk służbowych. W następujący sposób przedstawiają się ustanowione stanowiska służbowe, używane w straży gminnej/miejskiej (przedstawiając od „najniższego” stanowiska):

- aplikant;
- młodszy strażnik;
- strażnik;
- starszy strażnik;
- młodszy specjalista;
- specjalista;
- starszy specjalista;
- młodszy inspektor;
- inspektor;

- starszy inspektor;
- zastępca kierownika;
- kierownik;
- zastępca naczelnika;
- naczelnik;
- zastępca komendanta;
- komendant.

Straż miejska, jako służba mundurowa, posiada zadania określone we wcześniej wspomnianej ustawie. Do tych zadań zaliczyć można między innymi:

- 1/ dbanie o bezpieczeństwo publiczne;
- 2/ kontrolę ruchu drogowego – czuwanie nad bezpieczeństwem i przestrzeganiem zasad ruchu drogowego, w tym kontrolę publicznego transportu zbiorowego w zakresie określonym w ustawie z dnia 16 grudnia 2010 roku o publicznym transporcie zbiorowym;
- 3/ współpracę z innymi służbami w zakresie usuwania awarii technicznych i skutków powstałych w wyniku oddziaływania klęsk żywiołowych, ratowanie zdrowia i życia ludzkiego obywateli oraz zwalczanie innych miejscowych zagrożeń.

### **Rola i struktura Straży Miejskiej w Nowym Sączu oraz charakterystyka obszaru działań**

Nowy Sącz, będący miastem powiatowym (powiat nowosądecki), ulokowany na południu województwa małopolskiego, posiada 25 osiedli, będących jednostkami pomocniczymi gminy<sup>7</sup>. Obszar działań Straży Miejskiej z Nowego Sącza opiewa na 57 km<sup>2</sup>.

Wyżej wymienione obszary są zaopatrywane przez zespół 17 dzielnicowych Komendy Straży Miejskiej w Nowym Sączu ulokowanej przy ulicy Lwowskiej 71. Komenda ta, w okresie przeprowadzania badań empirycznych (tj. od 20 lipca 2020 roku do 28 sierpnia 2020 roku) posiadała 21 czynnych służbowo funkcjonariuszy. Jednostka ta posiada zespół monitoringu i dyżurnych, którzy całodobowo kontrolują 11 kamer ulokowanych na terenie miasta. W razie konieczności osoba chcąc poinformować Straż Miejską w Nowym Sączu, może wybrać numer alarmowy (986) i prowadzić rozmowę z dyżurnym znajdującym się na terenie komendy lub zadzwonić do Centrum Monitoringu Miejskiego i rozmawiać z osobą będącą operato-

---

<sup>7</sup> Uchwała Nr X/98/2011 Rady Miasta Nowego Sącza z dnia 24 maja 2011 r. w sprawie: ogłoszenia tekstu jednolitego Statutu Miasta Nowego Sącza.

rem kamer. Kwestia zawiadamiania o zdarzeniach jest istotnym elementem w realizacji zapewniania bezpieczeństwa obywatelom przez straż miejską. Z tego powodu zastosowana dywersyfikacja możliwości powiadamiania o zdarzeniach jest bardzo dobrym rozwiązaniem, mającym na celu zwiększenie możliwości reagowania formacji<sup>8</sup>.

Funkcjonariusze Straży Miejskiej w Nowym Sączu pełnią służbę, wykorzystując m.in. rowery oraz pojazdy mechaniczne (np. samochody osobowe). Przedmioty te umożliwiają funkcjonariuszom pełnić patrole na terenie miasta oraz w razie potrzeby jak najszybciej dostać na miejsce interwencji, do której zostali wyznaczeni lub wezwani. Strażnicy miejscy również pełnią służbę, patrolując teren miasta pieszo.

Na wyposażeniu współczesnego strażnika miejskiego znajdują się: paralizatory elektryczne, pałki obronne wielofunkcyjne, ręczne miotacze gazu, kajdanki, broń palna bojowa oraz psy obronne<sup>9</sup>. Środki te pozwalają w pełni dbać o bezpieczeństwo obywateli oraz wykonywać zadania zawarte w ustawie o strażach gminnych z dnia 29 sierpnia 1997 roku.

### **Zakres i realizacja badań<sup>10</sup>**

Głównym problemem badawczym, określonym w celu realizacji badań, jest następujące pytanie – jaki jest stopień wiedzy i umiejętności z zakresu technik interwencyjnych funkcjonariuszy Straży Miejskiej w Nowym Sączu?

By móc odpowiedzieć na wyżej postawione pytanie, wykorzystano dwie metody badawcze, tj. metodę sondażu diagnostycznego oraz metodę obserwacji. Wykorzystanie metody sondażu diagnostycznego pozwoliło na udzielenie odpowiedzi na pierwsze szczegółowe pytanie badawcze – jak prezentuje się wiedza z zakresu technik interwencyjnych funkcjonariuszy Straży Miejskiej w Nowym Sączu? Odpowiedź na to pytanie uzyskano, wykorzystując technikę ankietowania. Formularz ankiety składał się z 16 pytań, z czego 3 stanowiły pytania dotyczące obszaru społeczno-demograficznego. Rozmieszczenie pytań w kwestionariuszu ankiety stanowiło przemyślaną strategię, pozwalającą na wyeliminowanie możliwości sugerowania odpowiedzi respondentom przez badacza za pomocą następujących po sobie pytań. Istniało ryzyko, że respondenci będą sugerować się odpowiedziami

---

<sup>8</sup> <https://bip.malopolska.pl/nowysacz,m,287882,komenda-strazy-miejskiej.html>, dostęp: 1.08.2021 r.

<sup>9</sup> Tamże.

<sup>10</sup> Badania zostały zrealizowane podczas pisania pracy dyplomowej magisterskiej pt. Wiedza i umiejętności z zakresu technik interwencyjnych funkcjonariuszy Straży Miejskiej w Nowym Sączu jako czynnik wpływający na bezpieczeństwo mieszkańców miasta.

oraz treścią pytań występujących po sobie, gdy te pytania posiadałyby zbliżoną do siebie tematykę. Mając na uwadze wystąpienie takiej możliwości, zastosowano rozmieszczenie pytań w kwestionariuszu ankiety w sposób odbiegający tematycznie od siebie (np. zestawienie ze sobą pytań dotyczących stosowania gazu pieprzowego oraz pałki wielofunkcyjnej, będącej na wyposażeniu straży miejskiej). Wykorzystując technikę obserwacji bez interwencji, za pomocą dziennika obserwacji uzyskano dane będące odpowiedzią na drugie szczegółowe pytanie badawcze – jak prezentują się umiejętności z zakresu technik interwencyjnych funkcjonariuszy Straży Miejskiej w Nowym Sączu? Dane, pozyskane za pomocą obu zastosowanych metod badawczych, umożliwiają udzielenie klarownej odpowiedzi na główny problem badawczy. Celem przeprowadzonych badań jest ukazanie wpływu stanu wiedzy i umiejętności z zakresu technik interwencyjnych funkcjonariuszy Straży Miejskiej w Nowym Sączu na bezpieczeństwo mieszkańców miasta. Z powyższego celu wykreowano hipotezę roboczą, według której omawiany stan wiedzy i umiejętności ma bezpośredni i istotny wpływ na bezpieczeństwo mieszkańców miasta.

Badania zostały przeprowadzone w Komendzie Straży Miejskiej w Nowym Sączu w okresie od 20 lipca 2020 roku do 28 sierpnia 2020 roku, za zgodą władz miejskich oraz zarządców komendy.

### **Kryteria oceny poziomu kwalifikacji zawodowych funkcjonariuszy Straży Miejskiej w Nowym Sączu – metoda sondażu diagnostycznego**

Warto podkreślić, że badanie objęło wszystkich 21 funkcjonariuszy straży miejskiej. Spośród respondentów 10% (2 osoby) reprezentowały płeć żeńską, a pozostałe 90% (19 osób) płeć męską. Grupa stanowiąca 5% ogółu grupy badanej zadeklarowała wiek powyżej 55 lat, grupa stanowiąca 9% ogółu grupy badanej zadeklarowała wiek w przedziale wiekowym 26-35 lat, a pozostała grupa 86% (18 osób) zadeklarowała wiek w przedziale 36-55 lat. Wśród wszystkich respondentów 86%, czyli 18 osób deklarowało swój staż pracy jako trwający dłużej niż 11 lat, 2 osoby stanowiące 9% całej grupy zaznaczyły przedział 8-11 lat, a jedna osoba wybrała odpowiedź świadczącą o przedziale 4-7 lat.

Poniżej przedstawiono wyniki sondażu diagnostycznego, który został przeprowadzony wśród funkcjonariuszy Straży Miejskiej w Nowym Sączu za pomocą kwestionariusza ankiety. Wyniki zostały uporządkowane z uwzględnieniem pozycjonowania poszczególnych pytań w kwestionariuszu ankiety – w sposób identyczny jak w oryginale papierowym przedstawionym respondentom.

Pierwsze pytanie, umieszczone w kwestionariuszu ankiety, dotyczyło znajomości stosowanych rodzajów gazu pieprzowego. Wszyscy respondenci prawidłowo odpowiedzieli na powyższe pytanie, wybierając odpowiedź „chmura, strumień, piana, żel”. Strażnicy miejscy posiadają na swoim wyposażeniu środki przymusu bezpośredniego, wśród których znajdują się miotacze gazu pieprzowego w różnej postaci, najczęściej w postaci chmury oraz żelu. Umiejętność wskazania poprawnej odpowiedzi na pierwsze pytanie ukazuje stopień wiedzy z zakresu znajomości rodzajów gazu pieprzowego, co za tym idzie – możliwość rozpoznania owego rodzaju i skuteczne użycie go w sytuacji, która tego wymaga. Zaznaczyć należy, że istnieją sytuacje, w których nie zaleca się używania danego rodzaju gazu pieprzowego, m.in. ze względu na jego działanie, które może zostać osłabione lub skierowane przeciwko osobie używającej go (w omawianym przypadku przeciwko funkcjonariuszowi straży miejskiej). Przykładem takiej sytuacji jest używanie gazu pieprzowego – miotanego jako chmura – w zamkniętym pomieszczeniu. Nie powinno się go stosować w takiej sytuacji, ponieważ środek drażniący rozprzestrzenia się w pomieszczeniu, mogąc działać drażniąco na osobę miotającą gaz (w tym przypadku funkcjonariusza).

Pytanie drugie kwestionariusza ankiety, przedstawionego osobom badanym, dotyczyło wskazania kategorii sportu uprawianego regularnie związanego z samoobroną. Respondenci w ilości 8 osób, stanowiący 38% badania, odpowiedzieli, że nie uprawiają sportu związanego z samoobroną, natomiast pozostała część (13 osób) odpowiedziała na powyższe pytanie twierdząco.

Utrzymanie wysokiej sprawności fizycznej jest bezwzględny warunkiem, by strażnik miejski mógł osiągać lepsze efekty podczas sytuacji, w której koniecznym jest użycie siły fizycznej. Umiejętności wykorzystania nabytych technik obehwładnienia przeciwnika (np. podczas nauki judo czy samoobrony) w znaczący sposób pomagają funkcjonariuszowi w przypadku zaistnienia konieczności użycia siły lub technik interwencyjnych. Regularne uprawianie sportów walki czy innych sportów wytrzymałościowych pozytywnie przekłada się na ogólną sprawność fizyczną.

Pytanie trzecie kwestionariusza ankiety dotyczyło warunków zastosowania gazu pieprzowego miotanego jako żel. Pytanie to było skorelowane z pytaniem numer jeden.

Prawidłową odpowiedzią na postawione pytanie był wariant „A – wietrznej pogody – ponieważ jest mniej podatny na wiatr”. Odpowiedź tę wybrało 100% respondentów. Bardziej zwarta struktura płynu miotanego z ręcznego miotacza gazu pieprzowego przypominająca żel sprawia, że frakcja ta jest bardziej odporna na podmuchy wiatru, zasięg strugi żelu jest

większy niż chmury oraz można go stosować wewnątrz pomieszczeń, ponieważ ta forma preparatu razi swoim działaniem tylko osobę, co do której zastosowano ten środek oraz nie rozprzestrzenia się.

Czwarte pytanie, zawarte w kwestionariuszu ankiety przedstawionym respondentom, dotyczyło identyfikacji miejsc na ciele człowieka wrażliwych na środki drażniące zawarte w gazie pieprzowym, więc ponownie zauważalna jest korelacja z poprzednimi pytaniami dotyczącymi znajomości tematyki środka przymusu bezpośredniego, jakim jest miotacz gazu pieprzowego. Ponownie – 100% osób badanych udzieliło prawidłowej odpowiedzi, wybierając odpowiedź „B – w okolicę górnej części klatki piersiowej”. Wskazanie prawidłowej odpowiedzi świadczy o wiedzy z zakresu stosowania omawianego środka przymusu bezpośredniego oraz umiejętności poprawnego wykorzystania go z uwzględnieniem warunków zewnętrznych, takich jak warunki atmosferyczne czy preferencje stosowania zalecane przez producentów.

Obierając za cel uzyskanie odpowiedzi na temat znajomości tematyki środków przymusu bezpośredniego, pytanie piąte kwestionariusza ankiety dotyczyło oficjalnej nazwy przedmiotu wykorzystywanego jako środek przymusu bezpośredniego, który jest na wyposażeniu funkcjonariuszy straży miejskiej. Grafika przedstawiała pałkę wielofunkcyjną (nazywaną inaczej „Tonfą”). Respondenci udzielili odpowiedzi prawidłowej w ilości 20 osób, jedna osoba nie udzieliła odpowiedzi na zadane pytanie. Z racji codziennego obycia funkcjonariuszy z przedmiotem przedstawionym na powyższej grafice, pytanie piąte nie stanowiło wyzwania dla respondentów, a brak udzielenia odpowiedzi przez jednego z badanych może wynikać z przypadkowego pominięcia pytania lub innego błędu. Problem zawarty w tym pytaniu dotyczy podstawowej wiedzy, którą jest nazwanie przedmiotu codziennego użytku służbowego. Wiedza ta jest wymagana w pierwszych dniach kursu odbywanego przez strażników miejskich, a w codziennej pracy funkcjonariuszy, w szczególności w trakcie podejmowania interwencji z koniecznością użycia środków przymusu bezpośredniego, nie na miejsca na zawahanie odnośnie stosowności użycia czy nazwania podstawowych narzędzi pracy, wśród których jest pałka służbowa.

Na kolejne pytanie, dotyczące najlepszego sposobu zmuszenia osoby do wykonania polecenia przemieszczenia się, respondenci odpowiedzieli w 100% zgodnie, prawidłowo wybierając odpowiedź „B – dźwigni transportowych”. Umiejętne użycie siły fizycznej w trakcie pełnienia służby jest elementem nierozłącznie związanym ze służbą w straży miejskiej. Pełniąc służbę patrolową, funkcjonariusze niejednokrotnie spotykają się z osobnikami, mogącymi być agresorami. Dźwignie transportowe pozwalają wywo-



łać ból na tyle silny, by przeciwnik uległ i wykonywał polecenia dotyczące przemieszczania się, dodatkowo pozwalają zabezpieczyć siebie i przeciwnika przed urazami wtórnymi (np. przewróceniem się i doznaniem obrażeń). Za ich pomocą można nadać kierunek poruszania się np. aresztowanej osobie, będącej w kajdankach. Rozwijanie wiedzy na temat dźwigni transportowych, stosowanych na stawy w celu wywołania fizycznego bólu lub ograniczenia ruchomości stawu, pozwala na przyszłe doskonalenie umiejętności i wykorzystywanie ich w praktyce, w sytuacji tego wymagającej. Podstawą umiejętności zawsze jest wiedza teoretyczna, z tego względu wyżej omawiane pytanie jest pytaniem tak istotnym.

Kolejne pytanie dotyczyło kwestii związanych z wiedzą na temat definicji obrony koniecznej. Wszyscy respondenci odpowiedzieli prawidłowo. Wiedza z zakresu prawa (w tym przypadku definicji obrony koniecznej) jest podstawą wiedzy teoretycznej, którą funkcjonariusz straży miejskiej musi posiadać, kończąc szkolenie. Sytuacje pojawiające się w pracy strażnika miejskiego mogą nieść za sobą konieczność użycia definicji obrony koniecznej, np. w trakcie wytłumaczenia interesantowi, czym ona jest i kiedy można być objęty sytuacją obrony koniecznej lub w trakcie ewentualnego procesu sądowego, związanego z postępowaniem dyscyplinarnym. Użycie definicji obrony koniecznej znacznie ułatwia zrozumienie, na podstawie jakich zasad i warunków można przystąpić do podjęcia próby obrony dóbr objętych prawną ochroną, a także na potrzeby naukowe czy akademickie. Rozważając dobra chronione prawem, można starać się szczegółowo rozwijać zasób tych dóbr i określać je, używając szczegółowego nazewnictwa, np. wyszczególniając sytuację obrony podczas wdarcia się napastnika do mieszkania.

Na kolejne pytanie kwestionariusza ankiety, dotyczące minimalnej odległości, jaką należy zachować przy podejmowaniu rozmowy z osobą stwarzającą wrażenie osoby mogącej nas zaatakować, respondenci wybrali w stosunku 95% respondentów (20 osób) prawidłowo odpowiedź „B – długość jednej kończyny”, a jedna osoba, stanowiąca 5% ogółu, wybrała odpowiedź „D – długość jednego przedramienia”. Istotnym jest, by w trakcie nawiązywania kontaktu z obywatelem, podczas podejmowania interwencji, funkcjonariusz straży miejskiej zachował bezpieczną odległość wynoszącą minimum zasięg jego całej kończyny górnej, zaczynając od barku aż po końce palców. Odległość ta zapewnia zminimalizowanie ryzyka ataku ze strony obywatela. Im większy dystans pomiędzy funkcjonariuszem a obywatelem, tym dalej od funkcjonariusza znajduje się potencjalny agresor, co zapewnia mu bezpieczeństwo.

Pytanie dziewiąte dotyczyło prawidłowej definicji przymusu bezpośredniego. Wszyscy respondenci odpowiedzieli prawidłowo, wskazując, że jest to termin określający nadaną przez prawo możliwość fizycznego (siłowego) oddziaływania na człowieka w celu zmuszenia go do określonego zachowania, którego istotą jest sprawienie dolegliwości fizycznej (ból) lub unieruchomienie. Wybranie prawidłowej odpowiedzi wskazuje na odpowiedni poziom wiedzy z zakresu prawa, technik interwencyjnych oraz znajomości wszelkich aspektów związanych z podstawą do użycia przymusu bezpośredniego.

W kolejnym pytaniu respondenci zostali poproszeni o wskazanie nazwy czynności, polegającej na pozbawieniu swobody ruchów lub spowodowaniu odwracalnej, krótkotrwałej dysfunkcji kończyn lub zmysłów, w celu wyeliminowania zagrożenia ze strony osoby lub zwierzęcia lub przełamania oporu osoby niepodporządkowującej się poleceniom wydawanym na podstawie prawa. Ponownie – 100% respondentów wybrało odpowiedź prawidłową, wskazując na „obezwładnienie”. Znajomość omawianej definicji pozwala określić termin „obezwładnienie” w przypadku słownego wytłumaczenia istoty problemu. Jednogłośnie funkcjonariuszy wskazuje na taki sam poziom wiedzy, a poprawna odpowiedź na wiedzę właściwą.

W kolejnym pytaniu respondenci mieli wskazać, co wolno „pałką typu Tonfa”. 95% wszystkich osób badanych (20 osób) wybrało prawidłową odpowiedź, wskazując, że wolno zadawać uderzenia i pchnięcia we wszystkie części ciała w sytuacji odpierania bezpośredniego, bezprawnego zamachu na życie i zdrowie własne lub innej osoby. Umiejętność posługiwania się środkami przymusu bezpośredniego jest umiejętnością kluczową w służbie strażnika miejskiego, ponieważ często od poziomu tych umiejętności może zależeć czyjeś zdrowie, życie, mienie czy szeroko rozumiane bezpieczeństwo publiczne.

Kolejne pytanie dotyczyło zasady zachowania funkcjonariusza straży miejskiej z agresywnym człowiekiem. Respondenci wskazali prawidłowo, że funkcjonariusze co do zasady powinni podejmować zachowania nie zwiększające agresji danej osoby. Umiejętność opanowania sytuacji, rozładowania emocji czy obniżenia stanu pobudzenia emocjonalnego osoby, co do której podejmowana jest interwencja straży miejskiej, jest bardzo ważnym elementem. Jednym z powodów świadczącym o ważności tego elementu jest fakt, iż strażnicy miejscy opanowując sytuację słownie, nie są zmuszani prawem do powzięcia kroków prowadzących do użycia środków przymusu bezpośredniego, nie narażając tym samym siebie oraz agresora na utratę zdrowia lub życia.

Ostatnie pytanie formularza ankiety dotyczyło wskazania osoby, co do której nie wolno stosować środków przymusu bezpośredniego oprócz siły fizycznej. Tu również sto procent respondentów wybrało odpowiedź prawidłową, wskazując na kobiety o widocznej ciąży czy osoby, których wiek wskazuje na mniej niż 13 lat lub osoby w podeszłym wieku oraz o widocznym kalectwie. Wiedza i umiejętność dobrane środków przymusu bezpośredniego nie tyle do sytuacji, co do osoby, która użycie środków przymusu bezpośredniego wywołuje – jest kluczowym elementem zabezpieczającym obywatela przed poniesieniem zdrowotnych konsekwencji użycia tych środków oraz zabezpieczającym funkcjonariusza przed konsekwencjami prawnymi.

### **Kryteria oceny poziomu kwalifikacji zawodowych funkcjonariuszy Straży Miejskiej w Nowym Sączu – metoda obserwacji**

Chcąc ocenić stopień umiejętności z zakresu technik interwencyjnych funkcjonariuszy Straży Miejskiej w Nowym Sączu, przeprowadzono obszerną obserwację bez interwencji, z wykorzystaniem dziennika obserwacji. Podmiotami obserwowanymi byli funkcjonariusze Straży Miejskiej w Nowym Sączu podczas patrolowania miasta i podejmowania interwencji w ramach odbywanej służby. Obserwacja ta, która odbywała się w dniach od 20 lipca 2020 roku do 28 sierpnia 2020 roku, polegała na zapisywaniu spostrzeżeń oscylujących wokół tematyki technik interwencyjnych podczas towarzyszenia funkcjonariuszom w trakcie służby.

Uwagę przyciąga fakt, iż strażnicy miejscy sądeckiej jednostki na co dzień nie uczestniczą w sytuacjach, w których dochodzi do użycia technik interwencyjnych, a wynika to z przeprowadzonego badania. W trakcie podejmowanych interwencji funkcjonariusze stosowali środki ochrony osobistej, tym rękawiczki jednorazowe, by w razie konieczności kontaktu fizycznego zminimalizować ekspozycję zawodową na czynniki zakaźne ze strony osoby, co do której podjęta została interwencja. Taka sytuacja wielokrotnie powtórzyła się w trakcie prowadzenia obserwacji.

W trakcie badania wielokrotnie zauważono, że strażnicy uczestniczący w pieszych patrolach poruszają się dwójkami w niewielkich odległościach od siebie, co może minimalizować ryzyko braku wsparcia podczas sytuacji, w której zdrowie lub życie funkcjonariusza jest zagrożone.

Wyszczególnienia wymaga sytuacja, w której strażnicy podejmowali interwencję w stosunku do dwóch osób agresywnych i nietrzeźwych. Strażnicy odseparowali obie osoby od siebie, co umożliwiło opanowanie sytuacji, tym samym zmniejszając ryzyko poniesienia ewentualnych szkód w zdrowiu w wyniku ataku fizycznego.

Przeprowadzona obserwacja pozwoliła na zebranie bardzo dużej ilości informacji na badany temat. O wysokich umiejętnościach z omawianego zakresu może przemawiać fakt przyjmowania postawy, która pozwala na zachowanie maksymalnej równowagi podczas odpięcia ewentualnego ataku ze strony przeciwnika. Powtarzalne przyjmowanie tej postawy przez obserwowanych funkcjonariuszy świadczy o posiadanym równym poziomie umiejętności. Wyniki badania jednoznacznie wskazały, że funkcjonariusze Straży Miejskiej w Nowym Sączu na co dzień nie używają środków przymusu bezpośredniego oraz nie stosują technik interwencyjnych w celu obezwładnienia agresora.

### **Wnioski**

Przeprowadzenie ankietowania za pomocą formularza pozwoliło ocenić stan wiedzy funkcjonariuszy Straży Miejskiej w Nowym Sączu z badanego zakresu. Wynik ankietowania jest kluczowy oraz jednoznaczny – określa on wpływ stanu wiedzy na bezpieczeństwo mieszkańców Nowego Sącza. Wpływ ten można określić jako znaczący, ponieważ im niższy poziom wiedzy funkcjonariusza na temat stosowania środków przymusu bezpośredniego czy technik obezwładniania (technik interwencyjnych), tym większe prawdopodobieństwo, że funkcjonariusz może popełnić błąd, wpływający na poziom bezpieczeństwa mieszkańców miasta (np. błędnie zinterpretuje sytuację zagrażającą życiu mieszkańca miasta czy innego obywatela i nie podejmie właściwych czynności, by zniwelować to niebezpieczeństwo) lub nie wywiąże się prawidłowo z obowiązków służbowych (np. nie posiadając odpowiedniej wiedzy ze stosowania środków przymusu bezpośredniego, funkcjonariusz może dopuścić się zaniechania stosowania tych środków w stosunku do osoby łamiącej prawo z powodu strachu lub obawy przed odpowiedzialnością karną, wynikającą z ewentualnego błędu).

Przeprowadzona obserwacja niestety nie pozwoliła na zarejestrowanie przypadku, w którym badani funkcjonariusze używaliby nabytych umiejętności z zakresu technik interwencyjnych, służących do obezwładnienia oraz sposobów użycia środków przymusu bezpośredniego. Zaobserwowane dane dotyczą głównie sposobów użycia umiejętności oraz wykorzystania technik interwencyjnych do zapewnienia sobie najwyższego poziomu bezpieczeństwa w trakcie pełnienia służby. Funkcjonariusze ci posiadają odpowiednie przeszkolenie i umiejętności pozwalające na wykorzystanie ogółu technik interwencyjnych do zadbania o bezpieczeństwo własne. Z tego względu poziom umiejętności z zakresu technik interwencyjnych funkcjonariuszy straży miejskiej z sądeckiej jednostki można ocenić jako poziom dostatecznie wysoki, a więc i wpływ tych umiejętności na bezpieczeństwo mieszkań-

ców miasta Nowego Sącza jest zauważalny i bardzo ważny. Uzasadnienie kluczowości wpływu omawianych umiejętności funkcjonariuszy na bezpieczeństwo obywateli jest jednakże z uzasadnieniem ważności wpływu wiedzy na ten sam czynnik – poczucie bezpieczeństwa. Im mniejszy poziom przygotowania zawodowego z omawianego zakresu, tym gorsza jakość świadczonych usług – w tym przypadku – pełnienia służby. Duży i ważki wpływ umiejętności funkcjonariuszy Straży Miejskiej w Nowym Sączu na bezpieczeństwo mieszkańców miasta przekłada się na potrzebę zachowania maksymalnej sprawności fizycznej, niezbędnej do realizowania zadań służbowych. Należy zwrócić uwagę, by zarządcy jednostki częściej organizowali kursy i doształcenia z zakresu technik interwencyjnych, pierwszej pomocy czy kursów doskonalących z zakresu potencjału fizycznego oraz sprawności fizycznej, niezaprzeczalnie potrzebnej do prawidłowego pełnienia służby.

## Bibliografia

1. Informacja o działalności straży gminnych (miejskich) w 2016 r. oraz współpracy straży z Policją, Departament Porządku Publicznego MSWiA, Warszawa 2017.
2. Marcinek P., *Kompetencje Straży Miejskiej a bezpieczeństwo miasta na przykładzie Miasta Dębica*, „Czasopismo Security, Economy & Law”, 2015, nr 5.
3. Zapiór D., *Wiedza i umiejętności z zakresu technik interwencyjnych funkcjonariuszy Straży Miejskiej w Nowym Sączu jako czynnik wpływający na bezpieczeństwo mieszkańców miasta*, praca magisterska, Wydział Nauk o Bezpieczeństwie PWSZ w Nysie, Nysa 2021.
4. Uchwała Nr X/98/2011 Rady Miasta Nowego Sącza z dnia 24 maja 2011 r. w sprawie: ogłoszenia tekstu jednolitego Statutu Miasta Nowego Sącza.
5. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 roku o Policji, (t.j. Dz. U. 1990 Nr 30 poz. 179).
6. Ustawa z dnia 21 lipca 1995 roku o zmianie ustaw: o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych, o Policji, o Urzędzie Ochrony Państwa, o Straży Granicznej oraz innych ustaw, (t.j. Dz. U. 1995 Nr 104 poz. 515).
7. [https://mfiles.pl/pl/index.php/Potrzeba\\_bezpiecze%C5%85stwa](https://mfiles.pl/pl/index.php/Potrzeba_bezpiecze%C5%85stwa), dostęp: 1.08.2021 r.
8. <https://wlkp24.info/aktualnosci/16011,straży-miejskiej-nie-ma-ale-onpozo.html>, dostęp: 1.08.2021 r.

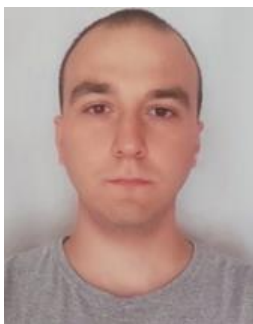
## **ASSESSMENT OF THE DEGREE OF PREPARATION OF MUNICIPAL GUARD OFFICERS IN NOWY SĄCZ TO ENSURE SECURITY AND PUBLIC ORDER IN THE CITY**

### **Abstract**

The essence of the functioning of the Municipal Guard in the city of Nowy Sącz is undoubtedly ensuring the safety of citizens, i.e. the implementation of the provisions of the legal act on the basis of which the aforementioned formation operates. Knowledge and skills in the examined scope, including the use of direct coercive measures, is an undeniably important issue, which affects not only the safety of the City's citizens, but also the perception of the Municipal Guard officers. A key element in improving the security situation among citizens is the organization by their superiors of development opportunities for officers in the field of physical culture, knowledge and skills of direct coercive measures and intervention techniques that can be used in the daily service of city guards. The appropriate level of knowledge and skills in the diagnosed range, which the officers tested have positively affects the safety of the city's residents, so the lack of an adequate degree of these qualifications will negatively affect the safety, threatening it. For this reason, it is important to carry out regular analyses of the qualifications in question and to organize courses and trainings aimed at consolidating and/or acquiring a new way of familiarizing oneself with the subject under examination. Conducting research using the diagnostic survey method and the method of observation oscillating around the subject of intervention techniques and direct coercive measures allowed for a thorough assessment of the state of knowledge and skills of the examined officers. On the basis of the obtained results, solutions were created that could be used as elements improving the quality of training and work of Municipal Guard officers, taking into account the maintenance of maximum personal safety during the service.

### **Key words**

security, Municipal Guard, intervention techniques, direct coercive measures



**mgr Dariusz Zapiór**

W 2016 roku ukończył Liceum Ogólnokształcące im. Władysława Orkana w Marcinkowicach o profilu „przysposobienie wojskowe”. W roku 2019 ukończył studia I stopnia z zakresu medycyny ratunkowej, zyskując tytuł Ratownika Medycznego. Od roku 2018 kwalifikowany ewakuator z ciasnych przestrzeni. W 2019 roku odbył szkolenie wojskowe, uzyskując stopień kaprała rezerwy Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej. W roku 2021 ukończył studia II stopnia *bezpieczeństwo wewnętrzne*, uzyskując tym samym tytuł zawodowy magistra. Jest członkiem śląskiej drużyny WOPR AWF Załęże, współtwórcą i Prezesem stowarzyszenia zwykłego „Związek Odrodzenia Polski”, a także wieloletnim instruktorem sportu o specjalności samoobrony i pasjonatem skoków spadochronowych.

## **OCHOTNICZA STRAŻ POŻARNA W PROCESIE ZAPEWNIANIA BEZPIECZEŃSTWA SPOŁECZNOŚCI LOKALNEJ - NA PRZYKŁADZIE FUNKCJONOWANIA OSP W BABIENICY**

### **Streszczenie**

W artykule przedstawiona została działalność Ochotniczej Straży Pożarnej na przykładzie OSP w Babiency, jako ważny element zapewnienia bezpieczeństwa społeczności lokalnej. Znajdują się w nim zadania realizowane przez strażaków Ochotniczej Straży Pożarnej oraz rodzaje zagrożeń, z jakimi muszą się zmierzyć. Autor opisał szkolenia, które trzeba ukończyć, aby brać bezpośredni udział w akcjach ratowniczych. Scharakteryzowane zostały także akcje ratownicze, w których biorą udział druhowie z Ochotniczej Straży Pożarnej w Babiency. Podkreślono również, jak ważne jest zachęcanie dzieci oraz młodzieży do wstąpienia w szeregi Młodzieżowej Drużyny Pożarniczej, poprzez zainteresowanie ich ochroną przeciwpożarową, a następnie przygotowanie ich do bezinteresownej pomocy w szeregach OSP.

### **Słowa kluczowe**

bezpieczeństwo, społeczność lokalna, Ochotnicza Straż Pożarna

### **Wstęp**

Poczucie bezpieczeństwa jest jedną z podstawowych potrzeb społeczności lokalnej, którą jest niewielka grupa ludzi zamieszkująca mały obszar o wspólnych interesach, czy też potrzebach. Jest to sytuacja, gdy nic nie zagraża zdrowiu, życiu, czy też mieniu danej jednostki. Ludzie mając takie poczucie bezpieczeństwa, czują się znacznie pewniej w swoim środowisku, co daje im ład i spokój oraz harmonię w życiu codziennym. Brak takowego poczucia powoduje w ludziach niepokój, który zakłóca ich stabilne życie. Co robić, aby takie poczucie było odczuwalne cały czas? Po to właśnie zostały utworzone służby mundurowe jakimi są np.: Państwowa Straż Pożarna (PSP), Policja, Państwowe Ratownictwo Medyczne (PRM), a także działające w środowisku danej miejscowości organizacje pozarządowe, które działają w ramach stowarzyszeń. Niewątpliwie taką organizacją jest Ochotnicza Straż Pożarna (OSP), która jako stowarzyszenie działa na rzecz mieszkańców swojej miejscowości oraz miejscowości sąsiednich. To ona ma nam zapewnić bezpieczeństwo w życiu codziennym, a w razie zaistnie-



nia pożaru lub innego miejscowego zagrożenia, nieść pomoc i dbać o porządek publiczny.

Ochotnicza Straż Pożarna jest jednostką umundurowaną, wyposażoną w specjalistyczny sprzęt, przeznaczoną, w szczególności do walki z pożarami, klęskami żywiołowymi lub innymi miejscowymi zagrożeniami<sup>1</sup>. OSP wspomaga Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy, którego podstawą jest Państwowa Straż Pożarna, jako formacja utworzona przez państwo. Jednostek OSP na terenach wiejskich jest stosunkowo dużo. To one zazwyczaj jako pierwsze przyjeżdżają do zdarzeń ratowniczo-gaśniczych, ponieważ mają mniejszą odległość do pokonania, a dopiero później dojeżdżają zastępy Państwowej Straży Pożarnej. Działalność jednostek OSP polega nie tylko na czynnościach ratowniczo-gaśniczych, ale również na edukacji, szkoleniach, czy też działalności kulturalnej. Takie inicjatywy pozwalają OSP na uczestniczenie w ogólnie pojętym procesie zapewniania bezpieczeństwa. Podkreślić należy, że ten proces dotyczy przede wszystkim ochrony przeciwpożarowej oraz kwalifikowanej pierwszej pomocy (KPP). Zatem Ochotnicza Straż Pożarna jest ważnym elementem bezpieczeństwa społeczności lokalnej, która ma ją chronić od wszelkich lokalnych zagrożeń.

### **Zadania realizowane przez druhow Ochotniczej Straży Pożarnej**

Obywatele kojarzą zazwyczaj działania druhow jako przede wszystkim gaszenie pożarów. Jest to tylko jedno w wielu zadań, jakie oni realizują. Wnikliwa analiza retrospektywna zadań OSP pozwala na stwierdzenie, że na przestrzeni lat widoczne jest, jak zmieniają się owe zadania. Dochodzą coraz to nowe działania OSP, które poszerzają zakres obowiązków druhow. Do zadań OSP należy m.in.: gaszenie pożarów, pomoc przy wypadkach drogowych (ratownictwo techniczne), prowadzenie działań na obszarach zalewowych (w tym podczas powodzi), usuwanie skutków po anomaliach pogodowych, usuwanie plam substancji ropopochodnej, usuwanie gniazd owadów błonkoskrzydłych, a także ewakuacja osób poszkodowanych, zwierząt oraz mienia.

Gaszenie pożarów należy do podstawowych zadań druhow ochotników. Jest to jedno z najgroźniejszych zagrożeń, ponieważ bardzo szybko się rozprzestrzenia i może mieć poważne skutki. Spalić może się dosłownie wszystko, m.in.: las, budynek, torfowisko, łąka, samochód, wysypisko śmieci oraz wiele innych rzeczy. W takim przypadku ważne jest szybkie i efektywne działanie podczas akcji ratowniczo-gaśniczej. Priorytetowa

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. z 2021 r., poz. 869), art. 19 pkt 1a.

czynność druhów to pomoc w ewakuacji osób poszkodowanych poza sferę zagrożenia pożarowego oraz przygotowanie dróg ewakuacji. Następnie przechodzą do ugaszenia pożaru poprzez użycie prądu wody lub piany gaśniczej w określone miejsce. Ostatnim etapem jest usuwanie skutków po pożarze. Jako że na miejsce zdarzenia zazwyczaj dojeżdża kilka zastępów OSP oraz jednostek PSP – zadania są tak rozdzielane, że jedni są w stanie gasić pożar, a drudzy udzielać pierwszej pomocy poszkodowanym do momentu, aż przyjadą jednostki Państwowego Ratownictwa Medycznego.

Do głównych zadań ochotników należy również ratownictwo techniczne. W dzisiejszych czasach jest bardzo dużo wypadków samochodowych. Coraz więcej samochodów porusza się na drogach, a kierowcy nie zawsze jeżdżą ostrożnie. Zadania ochotników przy wypadkach drogowych to nie tylko odłączenie zasilania, ugaszenie pożaru samochodu, ewakuacja poszkodowanego poprzez rozcięcie auta czy kierowanie ruchem, ale również udzielenie pierwszej pomocy. Zazwyczaj ambulans PRM dojeżdża później na miejsce zdarzenia, więc w takim wypadku strażacy-ratownicy muszą udzielić pierwszej pomocy<sup>2</sup>.

Kolejnym zadaniem druhów jest prowadzenie działań na obszarach zalewowych, w tym podczas powodzi. Intensywne opady, które przez dłuższy czas nie ustępują, mogą skutkować dużymi stratami materialnymi, ale mogą być również niebezpieczne dla naszego życia. Akcja ratownicza związana z usuwaniem skutków powodzi trwa zazwyczaj dosyć długo. Potrzebnych jest wiele sił i środków, aby doprowadzić zniszczone miejsca oraz budynki do pierwotnego stanu<sup>3</sup>. Działania ratownicze, podejmowane przez druhów OSP podczas powodzi, polegają przede wszystkim na budowaniu wałów przy użyciu worków z piaskiem. Pozwolą one na nieprzedostawanie się wody w określone miejsca. Kolejne ważne zadanie ochotników to wypompowanie wody z zalanych budynków mieszkalnych, gospodarczych, czy też studni. Przy długotrwałych i intensywnych opadach mury mogą przesiąkać i zalewać piwnice, co może być uciążliwe dla mieszkańców. Podczas powodzi ważne jest także udrażnianie przepustów, poprzez usuwanie gałęzi oraz krzewów, które blokują przepływ wody.

---

<sup>2</sup> Z. Surała (red.), *Szkolenie z zakresu ratownictwa technicznego dla Strażaków Ratowników OSP*, Wydawnictwo Centrum Naukowo-Badawczego Ochrony Przeciwpożarowej im. Józefa Tuliszowskiego, CNBOP marzec 2019, s. 81-82.

<sup>3</sup> K. Hak, *Rola i zadania Ochotniczej Straży Pożarnej w zapewnieniu bezpieczeństwa publicznego mieszkańcom gminy Woźniki*, praca dyplomowa licencjacka, Wydział Nauk o Bezpieczeństwie PWSZ w Nysie, Nysa 2020, s. 9.

Usuwanie skutków po anomaliach pogodowych to następne działania, jakie przypisane są do zadań druhów. Powodem zerwanych dachów, połamanych drzew czy zerwanych linii energetycznych – są wichury oraz huragany. Połamane konary drzew to najczęstsze skutki tego zagrożenia. Druhowie OSP starają się w takiej sytuacji sprawnie usunąć konary, ponieważ może doprowadzić to do zaburzeń komunikacji na drogach, gdyż drzewa zazwyczaj położone są na szerokość całej jezdni, co utrudnia przejazd samochodów. W przypadku, gdy druhowie muszą zmierzyć się z usuwaniem skutków zerwanego dachu, wcześniej sprawdzają, czy wszyscy mieszkańcy opuścili budynek oraz czy są bezpieczni. Huragany mogą być poważnym zagrożeniem dla człowieka, ponieważ są w stanie doprowadzić do stałego uszczerbku na zdrowiu, a w najgorszym wypadku nawet do śmierci wielu osób.

Powyżej przedstawionych zostało kilka głównych zadań, z jakimi muszą zmierzyć się druhowie podczas zaistniałych zagrożeń. Akcje ratownicze polegają również m.in. na usunięciu plam substancji ropopochodnej, usunięciu gniazda niebezpiecznych owadów, zabezpieczeniu oraz oznakowaniu miejsca zdarzenia, ewakuacji osób poszkodowanych, zwierząt oraz mienia. Zadaniem druhów jest także informowanie społeczności lokalnej o zagrożeniach, jakie mogą się pojawić, a także jak przed nimi skutecznie się ochronić. Zatem działalność strażaków nie polega tylko na akcjach ratowniczych, ale również na przekazywaniu cennej wiedzy mieszkańcom, którą mogą wykorzystać w życiu codziennym.

Część jednostek Ochotniczych Straży Pożarnych włączonych jest do Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego, który zaczął funkcjonować w Polsce w 1995 roku. Jest on ważnym elementem bezpieczeństwa państwa, którego celem jest zapewnienie ochrony zdrowia, mienia, życia, a także środowiska, przy współpracy z Państwową Strażą Pożarną oraz innymi organizacjami ratowniczym (w tym zwłaszcza z OSP). Działania te polegają na:

- 1/ „gaszeniu pożarów,
- 2/ likwidacji miejscowych zagrożeń,
- 3/ ratownictwie chemicznym i ekologicznym,
- 4/ ratownictwie technicznym,
- 5/ ratownictwie medycznym w zakresie udzielania kwalifikowanej pierwszej pomocy”<sup>4</sup>.

W skład przedstawionego powyżej systemu wchodzi: jednostki ochrony przeciwpożarowej, straże, inspekcje, instytucje, inne służby oraz podmioty, które z własnej woli zgodziły się na współpracę w akcjach ra-

---

<sup>4</sup> <https://www.gov.pl/web/kgpsp/organizacja-ksrg>, dostęp: 22.09.2021.

townicznych na podstawie zawartej umowy cywilnoprawnej<sup>5</sup>. Przed włączeniem jednostki OSP do systemu musi zostać zawarte porozumienie pomiędzy komendantem powiatowym Państwowej Straży Pożarnej, wójtem gminy, burmistrzem, prezydentem miasta oraz prezesem OSP. W porozumieniu znajdują się informacje dotyczące m.in. zadań ratowniczych, jakie są przydzielone dla danej jednostki, deklarowanej gotowości operacyjnej oraz koniecznego wyszkolenia ratowników, które muszą spełniać druhowie, a także metod służących do utrzymania stanu gotowości jednostki<sup>6</sup>.

Można więc zauważyć, że jednostki włączone do Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego mają dodatkowe zadania, z którymi muszą się mierzyć. Jednostki włączone do tego systemu mogą brać udział w akcjach ratowniczych nie tylko na terenie własnej gminy, ale również powiatu, województwa oraz kraju.

### **Wyszkolenia druhow oraz regularne ćwiczenia**

Szkolenia, w których uczestniczą drużyny i drhowie jednostek Ochotniczych Straży Pożarnych, pozwalają na wykonywanie określonych zadań podczas akcji ratowniczych. Realizowane są na trzech poziomach: podstawowym, specjalistycznym oraz dowódczym. Każda osoba – chcąc wstąpić w szeregi OSP – musi przejść szkolenie podstawowe oraz zdać końcowy egzamin teoretyczny i praktyczny. Celem jest przygotowanie przyszłego druha do efektywnego, a przede wszystkim bezpiecznego wykonywania zadań ratowniczych.

Na poziomie podstawowym zalicza się również szkolenia kierowców-konserwatorów sprzętu ratowniczego OSP. Sprawny sprzęt to podstawa podczas wykonywanych czynności na akcji. Zadaniem kierowcy-konserwatora jest dbanie o sprzęt w taki sposób, aby był w ciągłej gotowości.

Kolejne ważne szkolenia realizowane są na poziomie specjalistycznym. Celem jest przygotowanie strażaków ratowników OSP do wykonywania określonych czynności przy użyciu specjalistycznego sprzętu ratowniczego. W skład szkoleń realizowanych na tym poziomie zalicza się: ratownictwo techniczne, ratownictwo wodne, ratownictwo medyczne, ratownictwo chemiczne i ekologiczne, działania poszukiwawczo-ratownicze oraz

---

<sup>5</sup> § 2 ust. 8 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 września 2021 r. w sprawie szczególnej organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (Dz. U. z 2021 r. poz. 1737).

<sup>6</sup> § 3 ust. 3 pkt 1-4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 15 września 2014 r. w sprawie zakresu, szczegółowych warunków i trybu włączania jednostek ochrony przeciwpożarowej do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (Dz. U. 2014 r. poz. 1317).

współpraca z Lotniczym Pogotowiem Ratunkowym (LPR). Ratownictwo techniczne polega na dotarciu do osoby poszkodowanej, a następnie wydośtaniu jej ze strefy zagrożenia. Druhowie, mając w jednostce narzędzia hydrauliczne, są w stanie prowadzić takie czynności. W sytuacji, gdy mamy do czynienia z osobami zaginionymi, wzywane są jednostki OSP do działań poszukiwawczo-ratowniczych. Takie czynności mogą być również realizowane przez specjalistyczne zespoły poszukiwawcze z psami ratowniczymi z OSP. Ratownictwo medyczne także towarzyszy druhom z OSP. W czasie akcji mogą być osoby poszkodowane, które będą potrzebować pierwszej pomocy. Ze względu na to, że druhowie jako pierwsi dojeżdżają do zdarzenia, to oni będą musieli jej udzielić. Efektywnie udzielona pomoc osobie poszkodowanej jest kluczem do sukcesu. Dlatego druhowie wysyłani są na szkolenia z kwalifikowanej pierwszej pomocy, gdzie uczą się teorii z zakresu pierwszej pomocy, a później ćwiczą swoje umiejętności. Na samym końcu mają egzamin teoretyczny oraz praktyczny. Pozytywny wynik kończy się uzyskaniem tytułu ratownika. Podczas akcji ratowniczo-gaśniczych druhowie współpracują z Lotniczym Pogotowiem Ratunkowym (LPR). Zdarzają się takie akcje, gdy poszkodowany musi się szybko przedostać do szpitala. Druhowie wyznaczają i zabezpieczają miejsce do lądowania śmigłowca LPR. Sprawdzają, czy teren jest stabilny oraz czy znajdują się na nim jakieś przeszkody. Następnie strażacy przygotowują miejsce do lądowania.

Ostatni etap szkoleń prowadzony jest na poziomie dowódczym. Jak sama nazwa wskazuje, celem takiego szkolenia będzie przygotowanie druha do kierowania akcją ratowniczo-gaśniczą. Na tym poziomie zalicza się również Naczelników Ochotniczych Straży Pożarnych oraz Komendantów Gminnych Związku Ochotniczych Straży Pożarnych Rzeczypospolitej Polskiej<sup>7</sup>. Dowódca odgrywa bardzo ważną rolę podczas działań, ponieważ odpowiedzialny jest za życie i zdrowie strażaków OSP, ludzi przebywających w strefie zagrożenia oraz za cały przebieg akcji. Skuteczne dowodzenie to nie tylko wiedza, którą nabywa się podczas szkolenia, ale także wieloletnia praktyka. Czy każdy strażak OSP może zostać dowódcą? To wcale nie jest takie proste, bowiem trzeba spełnić określone wymagania, w tym m.in.:

- posiadać ukończone szkolenie podstawowe strażaków ratowników OSP,
- posiadać ukończone szkolenie kursu ratownictwa technicznego,
- posiadać co najmniej trzyletni staż, który liczony jest od dnia zakończenia kursu podstawowego,
- posiadać ważne badania lekarskie.

---

<sup>7</sup> [http://www.zosrpp.pl/files/regulaminy/szkolenia/Zasady\\_OS\\_OSP\\_2015.pdf](http://www.zosrpp.pl/files/regulaminy/szkolenia/Zasady_OS_OSP_2015.pdf), dostęp: 27.09.2021 r.

Szkolenie z zakresu ratownictwa medycznego tzw. kurs kwalifikowanej pierwszej pomocy oraz test w komorze dymowej muszą być powtarzane co kilka lat. Zaświadczenia dotyczące KPP ważne są trzy lata, a z komory dymowej pięć lat. W związku z tym strażacy ratownicy OSP utrwalają sobie wiedzę oraz nabywają nową, a także mają okazję wymieniać się cennymi doświadczeniami z pozostałymi uczestnikami na szkoleniach.

Oprócz szkoleń powyżej przedstawionych, ważne jest również samodoskonalenie strażaków ratowników OSP, biorących udział w akcjach ratowniczo-gaśniczych. Celem tego jest ciągle pogłębianie wiedzy przez strażaka OSP, które jest potrzebne do zwinnego, a przede wszystkim bezpiecznego działania podczas wykonywanych czynności ratowniczych. Takie kształcenie polega na uczęszczaniu na zajęcia teoretyczne oraz praktyczne, które obejmują:

- „zagadnienia związane z BHP,
- zajęcia poligonowe,
- ćwiczenia zgrywające na terenie powiatu-miasta,
- zapoznanie z potencjalnie zagrożonymi obiektami znajdującymi się na obszarze działania jednostki,
- zapoznanie z topografią terenu,
- udział w zawodach sportowo-pożarniczych,
- (...) zajęcia w komorach rozgorzeniowych oraz symulatorach środowisk pożarniczych”<sup>8</sup>.

Strażacy ratownicy OSP uczestniczą w różnych ćwiczeniach praktycznych, dzięki którym mogą wykorzystać zdobytą wiedzę i użyć jej w praktyce. Wyróżnić możemy ćwiczenia:

- wewnątrz jednostki organizowane przez Naczelnika OSP,
- gminne organizowane przez Komendanta Gminnego OSP, w których biorą udział jednostki z całej gminy,
- Kompanii Gaśniczej OSP,
- organizowane przez Państwową Straż Pożarną.

Systematyczne ćwiczenia są bardzo ważne dla druhów, ponieważ prowadzą ich do samodoskonalenia oraz skutecznej współpracy z innymi strażakami ochotniczymi czy państwowymi. Podczas akcji ratowniczo-gaśniczych strażacy walczą o zdrowie, życie oraz mienie mieszkańców, a zdobyta wiedza i doświadczenie pomagają im udzielić efektywnej pomocy.

---

<sup>8</sup> M. Bubak, *Rola Ochotniczych Straży Pożarnych w budowaniu bezpieczeństwa lokalnego*, [w:] *Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia de Securitate* 8 (2018), red. R. Klepka, Wydawnictwo Naukowe UP, Kraków 2017, s. 85.

## Charakterystyka Ochotniczej Straży Pożarnej w Babienicy

Ochotnicza Straż Pożarna w Babienicy znajduje się w województwie śląskim, powiecie lublinieckim, gminie Woźniki. Utworzona została w roku 1904. Aktualnie posiada samochód średni Mercedes Benz GBA 2,5/24<sup>9</sup> oraz samochód lekki Volkswagen Golf 3. W OSP Babienica działa 27 druhów, którzy odbyli szkolenie podstawowe strażaków-ratowników Ochotniczej Straży Pożarnej oraz przeszli pomyślnie badania lekarskie. Wśród nich znajduje się: 8 dowódców, 6 kierowców i 8 ratowników, którzy ukończyli kurs kwalifikowanej pierwszej pomocy. W gronie tylu strażaków, aż 6 z nich to kobiety, które równie często wyjeżdżają do akcji ratowniczo-gaśniczych. Bardzo dobrze radzą sobie podczas wykonywanych działań, co pokazuje, że nie tylko mężczyźni mogą być członkami Ochotniczych Straży Pożarnych. Jednostka, mając tyle przeszkolonych osób, zawsze jest w stanie wyjechać do zdarzenia. Bardzo rzadko zdarza się taka sytuacja, żeby OSP nie mogło wyjechać do akcji z powodu niewystraczającej ilości strażaków-ratowników. Druhowie Ochotniczej Straży Pożarnej w Babienicy wyjeżdżają m.in. do:

- pożarów:
  - lasów,
  - budynków,
  - garażów,
  - traw,
  - samochodów,
  - kominów,
  - słomy,
- lokalnych podtopień,
- powalonych drzew,
- plam substancji ropopochodnej,
- kolizji drogowych,
- węża na terenie prywatnej posesji.

Poniżej zostanie opisanych kilka akcji ratowniczo-gaśniczych, w których brali udział druhowie tejże jednostki.

W kwietniu 2020 roku druhowie z OSP Babienicy zostali zadysponowani do pożaru lasu w Mzykach (fot. 1). Była to długa, około sześciogodzinnna akcja gaszenia torfowiska i ścierniska. W trakcie działań gaśniczych współpracowało ze sobą 13 jednostek Ochotniczych Straży Pożarnych z różnych gmin i powiatów, znajdujących się na terenie województwa ślą-

---

<sup>9</sup> GBA 2,5/24 – samochód gaśniczy średni, o pojemności wody 2500 litrów i wydajności autopompy 2400 litrów na minutę.

skiego. Do pomocy zadysponowana została także Państwowa Straż Pożarna z Lublińca, Straż Leśna, samolot Dromader oraz śmigłowiec gaśniczy. Była to ciężka i wyczerpująca akcja, w trakcie której gaszono torfowiska za pomocą tłumic i wody. Spaleniu uległy około 2 hektary lasu. Kilkugodzinne działania wykonywane przez: druhów OSP, strażaków PSP, pracowników Nadleśnictwa Koszęcin, a także właścicieli części działki leśnej – doprowadziły do ugaszenia pożaru.



*Fot. 1.  
Pożar lasu w Mzykach  
Źródło: opracowanie własne*

W czerwcu 2019 roku (godziny nocne) druhowie zostali wezwani do pożaru samochodu osobowego w swojej miejscowości (fot. 2). Po przybyciu na miejsce zastano pojazd, który był już całkowicie zajęty ogniem. Do pomocy została wezwana sąsiednia jednostka OSP Psary. Na miejscu zdarzenia pracował także patrol Policji. Działania druhów polegały na podaniu prądu wody na palący się pojazd oraz zabezpieczeniu miejsca zdarzenia. Pożar udało się ugasić dzięki owocnej współpracy tych dwóch jednostek. W pożarze nikt nie odniósł obrażeń.



*Fot. 2. Pożar samochodu osobowego w Babilonicy  
Źródło: opracowanie własne*



W lipcu 2021 roku OSP Babienica została zadysponowana do powalonego drzewa znajdującego się na drodze wojewódzkiej 905 w miejscowości Babienica (fot. 3). Po przybyciu na miejsce zdarzenia druhowie zastali powalone drzewo na szerokości prawie całej jezdni. Samochody poruszające się na tej drodze nie były w stanie przejechać. Druhny zaczęły swoje działania od zabezpieczenia miejsca zdarzenia. Druhowie zajęli się pocięciem drzewa oraz usunięciem przeszkód z jezdni. Działania strażaków OSP podczas całej akcji polegały również na kierowaniu ruchem. Tego dnia wiał bardzo silny wiatr na tych terenach, co było powodem kilku takich akcji, do której wyjeżdżały jednostki z gminy Woźniki.



*Fot. 3. Powalone drzewo na drodze wojewódzkiej 905 w Babienicy*

*Źródło: opracowanie własne*

Druhowie z Ochotniczej Straży Pożarnej w Babienicy uczestniczą także w ćwiczeniach i zawodach. Biorąc w nich udział, są w stanie zobaczyć, czy robią gdzieś błędy oraz co jeszcze można poprawić, aby ich działania były szybkie, a zarazem efektywne.

### **Młodzieżowa Drużyna Pożarnicza jako przyszłość Ochotniczej Straży Pożarnej**

Młodzieżową Drużynę Pożarniczą (MDP) może powołać Zarząd Ochotniczej Straży Pożarnej. Została ona stworzona, aby rozwijać pasje dzieci oraz młodzieży do tematyki związanej z ochroną przeciwpożarową, a przede wszystkim przygotowywać do służby w szeregach OSP. Do Młodzieżowych Drużyn Pożarniczych mogą wstąpić chłopcy oraz dziewczęta do 18. roku życia, jeśli będzie pisemna zgoda ich rodziców. Członkowie

MDP, tak samo jak i druhowie OSP, muszą wykonywać określone obowiązki. Do ich zadań należy:

- „udział w zapobieganiu pożarom poprzez oddziaływanie na środowisko w celu przestrzegania przepisów przeciwpożarowych; podnoszenie wiedzy i umiejętności swoich członków w dziedzinie ochrony przeciwpożarowej;
- organizowanie działalności kulturalno-oświatowej w środowisku z uwzględnieniem problematyki ochrony przeciwpożarowej; rozwijanie sprawności fizycznej członków poprzez uprawianie różnych dyscyplin sportowych i turystyki;
- podejmowanie i realizacja zadań pożytecznych dla ochrony przeciwpożarowej i drużyny oraz macierzystej OSP;
- działalność wolontarystyczna<sup>10</sup>.

Przedstawione powyżej zadania są dowodem na to, że członkowie MDP muszą włożyć sporo wysiłku, aby móc w przyszłości zostać strażakiem ratownikiem. Dla dziewcząt i chłopców organizowane są przeróżne zbiórki, na których uczą się m.in.:

- tematyki związanej z ochroną przeciwpożarową,
- obsługi sprzętu gaśniczego,
- rozwijania linii gaśniczej,
- udzielania pierwszej pomocy.

Dla tych najmłodszych organizowane są zabawy związane z tematyką strażacką, dzięki którym zdobywają wiedzę oraz nawiązują kontakty ze swoimi rówieśnikami.

Młodzieżowe Drużyny Pożarnicze co roku biorą udział w zawodach sportowo-pożarniczych. Podczas odbywających się konkurencji mogą sprawdzić swoją wiedzę, a także zdobyte umiejętności. Jednym z wykonywanych zadań jest tworzenie linii gaśniczej. W trakcie tego chłopcy oraz dziewczęta uczą się, jak efektywnie współpracować ze swoimi kolegami, gdzie w przyszłości będą mogli to wykorzystać podczas akcji ratowniczo-gaśniczej.

Opiekunowie Młodzieżowych Drużyn Pożarniczych starają się organizować zbiórki w formie zabaw, wycieczek, czy też ogniska, aby zachęcić do wstąpienia i pozostania w szeregach MDP. Z biegiem czasu druhowie przestaną czynnie uczestniczyć w akcjach ratowniczych ze względu na wiek. Dlatego tak ważne jest, aby jak najwięcej chłopców i dziewcząt pozo-

---

<sup>10</sup> <https://www.gov.pl/web/kppsp-grojec/mlodziejowa-druzyna-pozarnicza>, dostęp: 29.09.2021 r.

stało w szeregach OSP, aby godnie mogło zastąpić starszych druhów oraz udzielać szybkiej i skutecznej pomocy mieszkańcom.

Autorka jest opiekunem Młodzieżowej Drużyny Pożarniczej w Babienicy, która liczy ponad 20 osób. Organizowane są dla nich zbiórki, dzięki którym mają zdobyć cenną wiedzę teoretyczną. Teoria to jednak nie wszystko. Na zebraniach chłopcy i dziewczęta wykonują różnorakie zadania praktyczne (fot. 4).



*Fot. 4. Ćwiczenia Młodzieżowej Drużyny Pożarniczej z Babienicy  
Źródło: opracowanie własne*

W trakcie ćwiczeń członkowie Młodzieżowej Drużyny Pożarniczej uczą się m.in.: prawidłowego rozwijania linii gaśniczej, udzielania pierwszej pomocy osobom poszkodowanym oraz nazewnictwa i obsługi sprzętu ratowniczo-gaśniczego. Dodatkowo czas spędzony na zebraniach jest formą integracji dla tych młodzi ludzi. Zbiórki organizowane są także w formie zabawy oraz wycieczek, aby zachęcić chłopców i dziewczęta do wstąpienia i pozostania w szeregach Młodzieżowej Drużyny Pożarniczej. Na terenie gminy organizowane są konkursy i zawody dla MDP, w których drużyna z Babienicy chętnie bierze udział. Członkom MDP oprócz zaciętej rywalizacji towarzyszy również dobra zabawa. Wygrana zawsze powoduje uśmiech na twarzach, natomiast przegrana pokazuje, gdzie trzeba poprawić swoje umiejętności. Z roku na rok przybywa młodych ludzi do MDP Babienica, co jest powodem do radości. To oni w przyszłości będą pomagać mieszkańcom i chronić od wszelkich zagrożeń.

## Podsumowanie

Biorąc pod uwagę przedstawione powyżej zagadnienia, można stwierdzić, że działalność Ochotniczej Straży Pożarnej jest ważnym elementem w procesie zapewniania bezpieczeństwa społeczności lokalnej.

Poczucie bezpieczeństwa jest fundamentalną potrzebą mieszkańców. Każde występujące zagrożenie powoduje w ludziach strach i niepokój. Zadania wykonywane przez druhow OSP mają pomóc mieszkańcom w tym, aby czuli się bezpiecznie. Strażacy ratownicy specjalizują się nie tylko w gaszeniu pożarów, ale również niosą pomoc w wypadkach drogowych, powodziach czy huraganach. To pokazuje, że można na nich liczyć w każdej sytuacji.

Ponadto drhowie muszą przejść odpowiednie szkolenia oraz badania lekarskie, aby brać czynny udział w akcjach ratowniczo-gaśniczych. Wiedza to podstawa dla strażaka OSP, ponieważ bez niej nie jest w stanie udzielić efektywnej pomocy. Szkolenia to jednak nie wszystko. Ważne są także ćwiczenia, w których uczestniczą członkowie Ochotniczych Straży Pożarnych. Tam mają możliwość wykorzystać swoją wiedzę i użyć jej w praktyce. Podczas regularnych treningów drhowie szlifują swoje umiejętności, aby szybko i efektywnie pomóc mieszkańcom. Udział w ćwiczeniach uczy także owocnej współpracy z pozostałymi strażakami OSP i PSP, która jest równie ważna. Bez niej akcja mogłaby trwać bardzo długo albo nie przyniosłaby oczekiwanych rezultatów.

Nie możemy zapominać o Młodzieżowej Drużynie Pożarniczej, która jest przyszłością każdej jednostki OSP. W tych młodych ludziach już od początku kształtuje się postawę strażaka, który chce udzielać ludziom bezinteresownej pomocy.

Reasumując, działalność Ochotniczej Straży Pożarnej jest ważna dla społeczności lokalnej. Ochotnicy nie tylko biorą udział w akcjach ratowniczo-gaśniczych, ale również ostrzegają o zagrożeniach, które mogą się pojawić. W trakcie festynów, pikników lub innych imprez plenerowych uczą mieszkańców, jak zachować się podczas występującego zagrożenia oraz jak udzielić pierwszej pomocy osobie poszkodowanej. Dzięki takim działaniom mieszkańcy mogą czuć się bezpiecznie.

## Bibliografia

1. Bubak M., *Rola Ochotniczych Straży Pożarnych w budowaniu bezpieczeństwa lokalnego*, [w:] *Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia de Securitate 8 (2018)*, red. R. Klepka, Wydawnictwo Naukowe UP, Kraków 2017.

2. Hak K., *Rola i zadania Ochotniczej Straży Pożarnej w zapewnieniu bezpieczeństwa publicznego mieszkańcom gminy Woźniki*, praca dyplomowa licencjacka, Wydział Nauk o Bezpieczeństwie PWSZ w Nysie, Nysa 2020.
3. Surala Z. (red.), *Szkolenie z zakresu ratownictwa technicznego dla Strażaków Ratowników OSP*, Wydawnictwo Centrum Naukowo-Badawczego Ochrony Przeciwpożarowej im. J. Tuliszkowskiego, CNBOP marzec 2019.
4. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 września 2021 r. w sprawie szczególnej organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (Dz. U. z 2021 r. poz. 1737).
5. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 15 września 2014 r. w sprawie zakresu, szczegółowych warunków i trybu włączania jednostek ochrony przeciwpożarowej do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (Dz. U. z 2014 r. poz. 1317).
6. Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. z 2021 r., poz. 869).

#### **Źródła internetowe**

7. <https://www.gov.pl/web/kgpsp/organizacja-ksrg>, data dostępu 22.09.2021 r.
8. <https://www.gov.pl/web/kppsp-grojec/mlodziezowa-druzyna-pozarnicza>, data dostępu 29.09.2021 r.
9. [http://www.zosprp.pl/files/regulaminy/szkolenia/Zasady\\_OS\\_OSP\\_2015.pdf](http://www.zosprp.pl/files/regulaminy/szkolenia/Zasady_OS_OSP_2015.pdf), data dostępu 27.09.2021 r.

## **VOLUNTARY FIRE BRIGADES IN THE PROCESS OF ENSURING THE SAFETY OF THE LOCAL COMMUNITIES BASED ON EXAMPLE OF VFB BABIENICA**

### **Abstract**

The article presents and explains operations of the Voluntary Fire Brigades based on the example of Voluntary Fire Brigade (VFB) in a village Babienica as one of most important elements of providing safety of the local communities. Article describes the duties carried out by the Volunteer Firemen of the VFB and the types of dangers they have to face in their day to day call outs. The author then describes the training process that needs to be completed making new starters being able to take part directly in all kind of rescue actions, in which junior Volunteer Firemen in the Volunteer Fire Brigade in village Babienica participate have also been clearly described. As a next sub-subject is highlighted how important is to encourage children and youngsters to join the Youth Fire Brigades by getting them interested in fire safety and making above mentioned properly trained to selflessly help local communities in the ranks of VFB's.

### **Key words**

Volunteer Fire Department, safety, local community



**lic. Karolina HAK**

W 2016 r. ukończyła Centrum Edukacji Ekonomiczno-Handlowej im. Karola Goduli w Tarnowskich Górach, uzyskując tytuł technika ekonomisty. W 2020 r. na Wydziale Nauk o Bezpieczeństwie w Państwowej Wyższej Szkole Zawodowej w Nysie ukończyła studia licencjackie na kierunku *bezpieczeństwo wewnętrzne* o specjalności *zarządzanie systemami bezpieczeństwa*. Obecnie jest studentką na studiach II stopnia na kierunku *bezpieczeństwo wewnętrzne* na tym samym wydziale. Od 2005 r. członkini Młodzieżowej Drużyny Pożarniczej, a od 2015 r. druhna Ochotniczej Straży Pożarnej w Babienicy. Obecnie pełni funkcję zastępcy naczelnika oraz opiekuna MDP w swojej jednostce.

Interesuje się funkcjonowaniem straży pożarnej, ochroną przeciwpożarową oraz zarządzaniem kryzysowym.

## ANALIZA IDENTYFIKACYJNA PROCESU WSPÓŁPRACY STRAŻY GMINNEJ I POLICJI NA PRZYKŁADZIE GMINY NYSZA

### Streszczenie

Celem niniejszego referatu jest ukazanie tego, że specyfika pracy strażaka nie ogranicza się jedynie do gaszenia pożarów. Strażak jest przygotowany do wykonywania szeregu innych zadań we współpracy z innymi podmiotami ratowniczymi oraz przy wykorzystaniu wyspecjalizowanego sprzętu. Wychodząc od przedstawienia procedury rekrutacyjnej do służby, referat ukazuje funkcjonowanie jednostki Państwowej Straży Pożarnej w Ząbkowicach Śląskich. Wskazano, że strażacy pozostając w nieustannym kontakcie z ludźmi, adekwatnie do potrzeb, wciąż podnoszą swoje kwalifikacje. Na przykładzie kilku akcji ratowniczych ukazano codzienne działania strażaków na miejscu zdarzenia. Podkreślono przy tym stały proces współpracy z jednostkami Ochotniczych Straży Pożarnych w zwalczaniu różnego rodzaju lokalnych zagrożeń na terenie powiatu ząbkowickiego. Referat zatem przybliża cechy charakterystyczne zawodu strażaka na przykładzie Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Ząbkowicach Śląskich.

### Słowa kluczowe

straż pożarna; bezpieczeństwo państwa; bezpieczeństwo wewnętrzne; współpraca międzypodmiotowa

### Wstęp

W Polsce po II wojnie światowej straż pożarna funkcjonowała na mocy ustawy z dnia 4 lutego 1950 r. o ochronie przeciwpożarowej i jej organizacji<sup>1</sup>. W okresie PRL ustawa ta była wielokrotnie zmieniana. Po zmianach ustrojowych Polski, 1 stycznia 1992 r. weszła w życie ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej<sup>2</sup>. Art. 127 tej ustawy nakładał obowiązek na Komendanta Głównego PSP zorganizowania w ciągu 3 lat krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego. Faktycznie 1 stycznia 1995 r. system rozpoczął swoje funkcjonowanie na mocy rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 grudnia 1994 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Dz. U. 1950 nr 6 poz. 51.

<sup>2</sup> Dz. U. 1991 nr 88 poz. 400.

<sup>3</sup> Dz. U. 1994 nr 140 poz. 799.

W powiecie ząbkowickim pierwsza jednostka straży pożarnej, zwanej wtedy rejonową strażą ogniową, działała już w 1945 r. Choć na początku swojej działalności pracowała w niej duża grupa osób, mieli oni do dyspozycji podstawowy sprzęt gaśniczy. Wraz z prężnym rozwojem w roku 1992 jednostka straży pożarnej w Ząbkowicach Śląskich przekształciła się w jednostkę ratowniczo-gaśniczą, przystępując od 1995 r. do Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego. Do dnia dzisiejszego jej siedziba mieści się przy ul. L. Waryńskiego 15 w Ząbkowicach Śląskich. Umundurowani i wyposażeni w specjalistyczny sprzęt strażacy za zadanie mają walkę z: pożarami, klęskami żywiołowymi i innymi miejscowymi zagrożeniami, pozostając przy tym we współpracy z innymi podmiotami oraz jednostkami w okolicy, aby zapewnić na terenie chronionym dotarcie do miejsca akcji w ciągu piętnastu minut. Gdy chodzi o ochronę życia i mienia, nie ma miejsca na popełnianie błędów, dlatego ich postępowanie reguluje wiele rozporządzeń, uchwał i procedur, których należy ściśle się trzymać.

### **Ogólna charakterystyka jednostki**

W jednostce stosunek służbowy pełnią jedynie mężczyźni, kobiety jako pracownicy cywilni zajmują się sprawami administracyjno-biuroowymi. Komenda PSP w Ząbkowicach Śląskich liczy w sumie 61 osób zatrudnionych, w tym 4 pracowników cywilnych i 13 funkcjonariuszy biurowych. Komenda w Ząbkowicach posiada posterunek w oddalonej o około 20 km miejscowości Ziębice. W skali województwa istnieją tylko dwie takie placówki Ząbkowice z oddziałem Ziębice oraz Jelenia Góra z posterunkiem w miejscowości Kowary. Każdego dnia w Ząbkowicach na służbie w systemie 24-godzinny przebywa 8 osób, a na posterunku Ziębice 4 osoby. Dodatkowo dyżur domowy, do natychmiastowego zadysponowania w razie potrzeby, mają 4 osoby. Są to najczęściej strażacy, którzy następnego dnia stawiają się na służbę w komendzie. Dla zapewnienia ciągłości sporządzany jest półroczny plan pracy, na którego podstawie sporządzany jest miesięczny grafik. Nad planowaniem i organizacją czuwają pracownicy czterech sekcji:

- operacyjno-szkoleniowej,
- kwatermistrzowsko-technicznej,
- organizacyjno-kadrowej,
- kontrolno-rozpoznawczej.

Dodatkowo jednostka ma nieskazitelną opinię. Od początku działania komendy nikt nie naruszył przepisów w sposób znaczny, który skutkowałby zwolnieniem dyscyplinarnym. Nikt również nie poniósł śmierci, czy cięż-



kiego uszczerbku na zdrowiu. Trafiają się natomiast uszczerbki lekkie. Corocznie jest to około dwa lub trzy zwichnięcia stawu skokowego ze względu na jego częste obciążenia sprzętem. Największe interwencje ząbkowickiej jednostki to pożar twierdzy w Srebrnej Górze<sup>4</sup> oraz wybuch w prochni w miejscowości Mąkolno<sup>5</sup>.

Praca strażaka to nie tylko wyjazdy na miejsce zdarzenia, dlatego standardowy tydzień w komendzie to kolejno od poniedziałku do środy szkolenia według określonych zaleceń. Tematyka zajęć jest rozłożona na kilka obszarów i tak w miesiącu sierpniu, oprócz doskonalenia sprawności fizycznej, strażacy doszkalają się między innymi w zakresie właściwości i zastosowania środków gaśniczych, drabin przenośnych, w tym z zasadami bezpieczeństwa i higieny pracy, zagrożeń radiologicznych oraz ratowniczego sprzętu mechanicznego. W tematyce szkoleń nie brakuje również analiz budynków przeznaczonych do użytku publicznego, takich jak na przykład teren Archiwum Państwowego w Kamieńcu Ząbkowickim. Plan doskonalenia zawodowego sporządzany jest przez wyznaczoną przez dowódcę jednostki osobę w rozbiu na trzy zmiany. Same szkolenia przeprowadzają aspiranci pracujący w placówce. Czwartek oraz piątek to dni techniczne, czyli czas na sprawdzenie urządzeń i maszyn. Sobota to dzień gospodarczy przeznaczony na porządki na terenie całej placówki i garażu.

W pracy strażaka głównym narzędziem pracy jest woda, samochody są wyposażone najczęściej w zbiorniki mieszczące około pięć tysięcy litrów. Nie zawsze jest to wystarczająca ilość, dlatego na terenie całego regionu rozmieszczone są hydranty, a do zadań jednostki należy sprawdzanie sieci na terenie powiatu ząbkowickiego w rozbiu na gminę Ząbkowice Śląskie oraz gminę Ziębice. Ząbkowicka straż posiada w podziale na siedem obszarów listy posesji wraz z danymi geograficznymi, gdzie rozmieszczone są źródła wody. Wyróżniamy dwie grupy hydrantów: naziemne oraz podziemne. Dodatkowo zaznaczony jest sposób ich otwarcia. Może to być zasuwa lub górna część, najczęściej występująca średnica podłączenia to 80. Obok numerów nieruchomości w tabelach znajdują się nazwiska właścicieli lub na terenie jakiego zakładu znajduje się hydrant, z dokładnym opisem na przykład: "przy budynku nr 22 P. Nowaka Jana przy wjeździe na posesję po prawej stronie za ogrodzeniem między figurkami"<sup>6</sup>. Często każde miejsce jest inwentaryzowane z zaznaczeniem w dokumentach informacji o sprawności źródła.

---

<sup>4</sup> Pożar Twierdzy Srebrna Góra 15 lipca 2020 r.

<sup>5</sup> Wybuch w fabryce prochu Mąkolno 17 maja 2017 r.

<sup>6</sup> Lokalizacja według charakterystyki terenu w notatce „Wykaz punktów czerpania wody”.

Na dzień dzisiejszy jednostka ratowniczo-gaśnicza posiada obszerną flotę. Na stanie znajduje się siedemnaście maszyn, gdzie średnia wieku pojazdu to 10 lat. Wyróżniamy po dwie sztuki samochodu ciężkiego oraz średniego firmy MAN o oznaczeniach komendy 591. Dodatkowo, chociaż żąbkowicka straż wszystkie gałęzie ratownictwa specjalistycznego realizuje w zakresie podstawowym, posiada ponton strumieniowy o oznaczeniu 8 wraz z wyposażeniem przyczepą do transportu, silnikiem zaburtowym strumieniowym o mocy 15 kW oraz łódź strumieniową płaskodenną hybrydową wraz z silnikiem zaburtowym strumieniowym o mocy 44 kW i transportową przyczepę do łodzi. Na stanie komendy znajduje się amfibia, czyli pojazd gaśnicowy zdolny do prowadzenia działań zarówno na lądzie, jak i w wodzie. Do niej również posiadają przyczepę oraz silnik zaburtowy o mocy 6 kW. Do codziennego przemieszczania się do dyspozycji strażaków pozostaje Mitsubishi L200, Skoda Octavia II oraz nowy nabytek Ford Kuga. Od niedawna w garażu pojawił się również Ford Ranger produkcji 2020 roku z wysokoprężnym silnikiem, który wykorzystywany jest do działań rozpoznawczych. Na posterunku w Ziębicach do dysponowania na stanie znajduje się średni samochód ratowniczo-gaśniczy Renault Midlum GBA 2,5/16/2,5 z napędem 4x4, zbiornikiem na wodę o pojemności 2500 l i zbiornikiem na środek pianotwórczy 250 l. Samochody na wyposażeniu posiadają: sprzęt hydrauliczny, pneumatyczny, nożyce do cięcia, pompy szlamowe oraz pożarnicze, agregaty prądowe, detektory promieniowania, detektory substancji chemicznych oraz różne inne urządzenia pomiarowe.<sup>7</sup> Dodatkowo na stanie są: zapory tamujące, zestawy medyczne, namioty oraz ubranie specjalne gazoszczelne. Warto również zauważyć, że w komendzie do wymiany zostało jedynie dwanaście kompletów specjalistycznych ubrań, w porównaniu do ościennych jednostek to końcówka pracy nad inwentarzem strażaków.

### **Proces rekrutacji**

Osoba zainteresowana rozpoczęciem pracy w Państwowej Straży Pożarnej musi spełnić kilka warunków określonych w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 grudnia 2015 roku w sprawie postępowania kwalifikacyjnego. W momencie ukazania się informacji o naborze, które publikowane są na stronie internetowej komendy, tablicy ogłoszeń w gmachu komendy oraz w powiatowym urzędzie pracy, kandydat do pracy przygotowuje podanie oraz życiorys, kopie dokumentów potwierdzających wykształcenie, obywatelstwo. Dodatkowo wypełnia oświadcze-

---

<sup>7</sup> Tabela wykazu sił i środków podmiotów włączonych do KSRG.

nia: o korzystaniu z pełni praw publicznych, o niekaralności oraz zgody na przetwarzanie danych osobowych niezbędnych do procesu rekrutacji. Należy również dostarczyć zaświadczenie lekarskie o braku przeciwwskazań zdrowotnych. Po nadaniu kandydatowi przez komisję numeru identyfikacyjnego, rozpoczyna się kilkuetapowy proces rekrutacji, którego oceny zostaną wpisane do indywidualnego arkusza. W pierwszej kolejności – test sprawności fizycznej: podciąganie się na drążku znajdującym się na wysokości doskocznej, bieg po kopercie o wymiarach 3 m x 5 m i próba wydolnościowa, sprawdzian łęku wysokości, czyli wejście na drabinę o wysokości 20 m oraz przepłynięcie dowolnym stylem 50 m. Następnie sprawdzenie wiedzy z zakresu funkcjonowania ochrony przeciwpożarowej oraz zadań na stanowisku (jakiego postępowanie dotyczy). Jest to weryfikowane w formie dwudziestu pytań testowych. Na wypełnienie testu przeznaczonych jest dwadzieścia pięć minut, a pozytywny wynik kandydat osiąga po uzyskaniu co najmniej 11 punktów. Następnie z wybranymi kandydatami, którzy osiągnęli najlepsze wyniki, przeprowadzana jest rozmowa kwalifikacyjna, w której uwaga zwracana jest na trzy aspekty: motywacji do służby, zdolności analitycznego myślenia oraz umiejętności planowania i organizacji pracy. Dodatkowo przy ocenie oraz punktowaniu brane pod uwagę są również dodatkowe aspekty takie jak: kategoria prawa jazdy (punktowana jest kategoria C lub wyższa), uprawnienia ratownika medycznego, członkostwo w Ochotniczej Straży Pożarnej oraz kursy, szkolenia przydatne podczas służby. Informacje o ocenie końcowej zostają opublikowane na stronie internetowej Komendy Powiatowej PSP oraz na tablicy ogłoszeń w siedzibie komendy. Po zakończonym procesie rekrutacji, z wynikiem pozytywnym, następuje odbycie niezbędnych szkoleń, a po odbyciu stażu rozpoczyna się pełnowartościową służbę. Nie jest to jednak koniec nauki. Strażacy ciągle podnoszą swoje kwalifikacje. Mogą oni liczyć na liczne awanse w strukturze placówki. Aktualnie w ząbkowickiej jednostce 5 osób studiuje, 3 z nich w Szkole Głównej Służby Pożarniczej w Warszawie<sup>8</sup>, a 2 osoby uczą się w Szkole Aspirantów PSP<sup>9</sup>. Najwyższy stopień, jaki posiada osoba w jednostce, to starszy brygadier. Średnie zarobki w jednostce wahają się średnio między 3.500 zł a 5.800 zł brutto – w zależności od zajmowanego stanowiska i lat pracy. Przywilejem natomiast jest możliwość szybszego przejścia na emeryturę – już po 25 latach pracy. Wynosi ona wtedy 60% podstawy jej wymiaru i wzrasta o 3% za każdy kolejny rok.

---

<sup>8</sup> Szkoła Główna Służby Pożarniczej, ul. Słowackiego 52/54, 01-629 Warszawa.

<sup>9</sup> Szkoła Aspirantów Państwowej Straży Pożarnej, ul. Czechosłowacka 27, 61-459 Poznań.

## Kierowanie akcją ratowniczą

Za rozpoczęcie interwencji odpowiada Stanowisko Kierowania Komendanta Powiatowego zwane w skrócie SKKP, które ma za zadanie przyjmowanie i kwalifikowanie zgłoszeń alarmowych, wpływających do jednostki. Głównie zajmuje się dysponowaniem zasobów ratowniczych do działań. Ząbkowickie stanowisko ma do dyspozycji 5 osób wyszkolonych do wykonywania tej funkcji, jest wyposażone w kilka monitorów, które wyświetlają między innymi mapy z naniesionymi pojazdami wyposażonymi w system GPS<sup>10</sup>, systemem SWD ST<sup>11</sup>, trwającymi interwencjami w pobliżu oraz sprawozdaniami sporządzonymi z ostatnich wyjazdów. W momencie otrzymania zgłoszenia rozpoczyna się procedura kwalifikowania zdarzenia. W zależności od rodzaju zagrożenia, według procedury, dysponowana jest pomoc w podziale na pojazdy standardowe oraz dodatkowe o różnych wskazanych ciężkościach i wyposażeniu. Dostosowana jest również liczba ratowników potrzebnych na miejscu. Do obiektów użyteczności takich jak: administracyjno-biurowe, oświaty i nauki, szpitale, domy pomocy społecznej, archiwa, biblioteki, obiekty przemysłowe i inne, gdzie tabela procedury jest naprawdę rozbudowana – wysyła się jednostki w zależności od ilości kondygnacji budynku. Widowiska sportowo-rozrywkowe dzielą się na: hale widowiskowe, kina, domy kultury, gdzie zawsze wyjeżdża jeden samochód GBA, czyli gaśniczy, beczka (ze zbiornikiem wody), autopompą i jeden GCBA – gaśniczy, ciężki ze zbiornikiem wody i autopompą. Z kolei do zdarzeń zaistniałych na terenie: teatrów, oper, klubów czy dyskotek – dysponowane są trzy pojazdy (dwa średnie i ciężki). Średnio liczba ratowników na miejscu to około dziesięciu, jeden samochód to trójka lub czwórka osób. W przypadku obiektów zabytkowych, sakralnych, muzeów, galerii lub skansenów – wysyłany jest dodatkowo samochód specjalny wyposażony w drabinę. Jeżeli w zgłoszeniu lub na miejscu zdarzenia potwierdzone jest zajęcie dachu lub wyższej kondygnacji – wysyłane są dodatkowe pojazdy wraz z załogą najczęściej czteroosobową. Trochę inaczej wygląda to w momencie, gdy ogień zajmie las lub uprawy rolne, wówczas liczy się powierzchnia, a próg wyznaczony jest na jeden hektar. W tym przypadku często prace wykonują najbliższe jednostki strażaków ochotników.

Do zdarzeń budowlanych, w których występuje tylko zagrożenie zwierząt lub mienia – wysyłany jest samochód średni, a do zagrożeń pojedynczych osób – pojazd średni wraz z drabiną. Wraz ze wzrostem liczby

---

<sup>10</sup> GPS – Global Positioning System – system nawigacji satelitarnej.

<sup>11</sup> SWD ST – System Wspomagania Decyzji Państwowej Straży Pożarnej powstały w 2001 roku.

osób poszkodowanych dodatkowo dysponowane są kolejne samochody o średnim oznaczeniu.

Podczas pożarów budynków magazynowych dodatkowo dysponuje się działką wodno-pianowe przenośne lub przewoźne o wydajności 2400 l/min. Po każdym wyjeździe sporządzana jest notatka z danymi osobowymi strażaków uczestniczących (z zaznaczeniem dowódcy) oraz wykonanymi pracami (z zaznaczeniem godzinowym).

W zakresie pracy i obowiązków na Stanowisku Kierownika Komentanta Powiatowego zaszła zmiana w związku z pracami nad numerami alarmowymi. Już od kwietnia 2021 r. połączenia w kraju wykonywane na numer 998 były stopniowo przekierowywane na numer alarmowy 112 do Centrum Powiadamiania Ratunkowego.<sup>12</sup> Powinno to polepszyć i usprawnić przyjmowanie zgłoszeń, automatycznie – za pośrednictwem systemu dysponowanie odpowiednich służb do wyjazdu. Ma to mieć pozytywny wpływ zarówno na czas, jak i skuteczność udzielenia pomocy osobom, które rzeczywiście w danym zakresie jej potrzebują.

Wbrew pozorom z roku na rok zwiększa się liczba wyjazdów do zdarzeń. W roku 2020 Państwowa Straż Pożarna interweniowała 1441 razy, jest to o 26,5% więcej wyjazdów w stosunku do roku 2019, w którym liczba ta wynosiła 1139. Tendencję wzrostową (do roku poprzedniego) niestety widzimy również w podnoszeniu alarmów fałszywych, Takich zdarzeń w 2020 roku odnotowano aż 119. To o 4 wyjazdy więcej (w stosunku do 2019 r.), gdzie nikt nie potrzebował pomocy.

Wartym zauważenia jest fakt, że porównując lata 2019-2020, o 8% zmalała liczba interwencji, gdzie rodzajem zagrożenia był pożar. Natomiast ze względu na drogę krajową numer 8, która pozostaje w zakresie chronionym jednostki – rosła miejscowe zagrożenia. Tutaj wzrost jest naprawdę spory, ponieważ wynosi 57,02%. Jeżeli chodzi o straty w mieniu, oszacowano je na kwotę 5.804,9 zł. To nieduża liczba, patrząc na to, jaką wartość udało się uratować. W przybliżeniu to kwota 17.141 zł.

## **Charakterystyka zdarzeń**

W ostatnich latach strażacy interweniowali w ramach wielu różnych zdarzeń, a każdy wyjazd oraz skala niebezpieczeństwa była inna. Największe zaangażowanie sił i środków strażacy w ostatnim roku musieli wykorzystać podczas akcji ratunkowej w Twierdzy Srebrna Góra, gdzie całkowitemu

---

<sup>12</sup> Według harmonogramu Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego w Komendzie Powiatowej w Ząbkowicach Śląskich przełączenie numeru 998 na numer alarmowy 112 zostało zrealizowane 4 października 2021 r.

zniszczeniu uległa zabytkowa strzelnica. W południe 15 lipca 2020 roku do pożaru doszło w podziemiach pod dziedzińcem, gdzie zapaliły się kulochwyty oraz amunicja, która uniemożliwiała wejście do pomieszczeń objętych ogniem ze względu na jej samoistne eksplozje. Ewakuowanych zostało 80 turystów oraz 14 pracowników twierdzy. Na szczęście nikomu nic się nie stało. Na miejscu zdarzenia interweniowało 11 zastępów aż do późnych godzin wieczornych. Były tam m.in. jednostki zawodowej straży z Ząbkowic Śląskich oraz Nowej Rudy i zastępy ochotników ze Stoszowic, Budzowa czy Tarnowa. Pracowała tam również grupa operacyjna ząbkowickiego Komendanta Państwowej Straży Pożarnej oraz grupa operacyjna Komendanta Wojewódzkiego z Wrocławia. Łącznie na miejscu było trzydziestu trzech ratowników. Strażacy zmieniali się co kilka chwil w bezpośrednim gaszeniu ze względu na uciążliwość korzystania z aparatów tlenowych. Jak wskazywały kamery termowizyjne, w obiekcie było około trzystu stopni. Na terenie twierdzy oraz wokół obiektu panowało silne zadymienie. Akcji nie ułatwiał również brak dostępu do wody. Chcąc uzupełnić zapasy, należało zjechać po krętej drodze do centrum miejscowości. Cała sytuacja została szybko rozwiązana ze względu na znajomość obiektu przez strażaków, którzy zapoznają się z planami terenu oraz zabytków podczas szkoleń.

Przyczyną pożaru (podaną przez specjalistów) było zapalenie się wiór gumy kulochwyty po jednym z wystrzałów, którego pocisk trafił w główkę gwoźdźcia, co spowodowało powstanie iskry, a ogień został podsycony przez wentylator w pomieszczeniu. Stracie uległo wyposażenie strzelnicy oraz okopcone zostały cegły.

Akcją, jaką na pewno strażacy zapamiętają i będą wspominać jeszcze przed długi okres czasu, było zdarzenie w miejscowości Mąkolno<sup>13</sup>. 17 maja 2017 roku około godziny dziesiątej doszło do wybuchu w prochni, podczas pracy ziarnkownicy, czyli maszyny, której zadaniem jest rozdrabnianie prochu wraz z nadaniem ziarnom ostatecznego i odpowiedniego wymiaru.<sup>14</sup> W wyniku wybuchu doszło do zawalenia się budynku produkcyjnego oraz przyległego magazynu prochu. Zginęło 2 mężczyzn w wieku 34 oraz 46 lat, a 15 osób zostało rannych. Pozostali pracownicy fabryki w tym czasie przebywali na przerwie śniadaniowej. W momencie zdarzenia słyszalny był ogromny huk, czuć było ruchy ziemi oraz po chwili z zasięgu kilku kilometrów widoczny był błękitny dym. W domach wokół fabryki popękały szyby w oknach, a w oddalonej o dwieście metrów fabryce farb powygięła się

---

<sup>13</sup> Najstarsza czynna fabryka prochu czarnego na świecie, działająca od 1692 roku, Mąkolno gmina Złoty Stok.

<sup>14</sup> Nie była to pierwsza eksplozja w tym miejscu. Poprzednia zdarzyła się 50 lat wcześniej. Wówczas sądzono, że problem ziarnkownicy został rozwiązany.

ściany z blachy. Jak ustaliła prokuratura w Świdnicy, do tragedii doszło ze względu na przegrzanie się urządzenia oraz niedostateczne zachowanie ostrożności z naruszeniem zasad bezpieczeństwa i higieny pracy.

Operacja była niebezpieczna, ponieważ w powietrzu wokół maszyny unosił się materiał wybuchowy oraz pył, który w połączeniu tworzył mieszanekę wybuchową. Na terenie gruzowiska pracowało ponad dwadzieścia jednostek straży pożarnej, zawodowców oraz ochotników. Do ich zadań należało ugaszenie pożaru, zabezpieczenie miejsca zdarzenia oraz magazynu z sześcioma workami prochu, który znajdował się obok oraz pomoc ratownikom w odnalezieniu dwóch zaginionych osób (przy pomocy psów tropiących). Dodatkowo ważne było zwilżanie prochu zmieszanego z gruzem, aby ponownie nie doszło do reakcji chemicznych. Na miejsce zadysponowano również oddziały straży specjalizujące się w akcjach poszukiwawczych oraz grupę ratownictwa chemicznego. Po godzinie siedemnastej na miejscu zakończono pracę, natomiast ochotnicy jeszcze przez wiele godzin zabezpieczali teren przed przechodniami oraz wspomagali czyszczenie i nieśli pomoc domostwom w sąsiedztwie, których konstrukcja budynków uległa uszkodzeniu. W tym miejscu warto wspomnieć, że zawodowcy z ząbkowickiej jednostki bez zastanowienia udzielali pomocy nawet po godzinach swojej służby

Z kolei w kwietniu 2021 r. roku w miejscowości Starczów w jednym z domów jednorodzinnych doszło do wybuchu butli z gazem, gdzie pierwszymi na miejscu zdarzenia byli dwaj funkcjonariusze, niepełniący w tym czasie dyżuru. Udzielili oni pomocy właścicielce nieruchomości, za co otrzymali pochwałę od komendanta ząbkowickiej straży. Tego dnia na miejsce dotarły służby zawodowe z: Dzierżoniowa, Ząbkowic Śląskich i Ziębic oraz ochotnicy z: Topoli, Ożar oraz dwa zastępy z Kamieńca Ząbkowickiego. Strażacy równolegle prowadzili akcję gaśniczą oraz udzielali kwalifikowanej pierwszej pomocy poszkodowanej – do przyjazdu zespołu ratownictwa medycznego.

## **Współpraca**

W zakresie zadań ratownictwa specjalistycznego, jednostka PSP z Ząbkowic Śląskich współpracuje głównie z pododdziałami z Wrocławia<sup>15</sup>. W zakresie ratownictwa wodnego, wysokościowego oraz chemiczno-ekolo-

---

<sup>15</sup> SGRWN – Specjalistyczna Grupa Ratownictwa Wodno-Nurkowego „Wrocław-1”; SGRW – Specjalistyczna Grupa Ratownictwa Wysokościowego „Wrocław-9”; SGR-Chem-Eko – Specjalistyczna Grupa Ratownictwa Chemiczno-Ekologicznego „Wrocław-3”; SGPR – Specjalistyczna Grupa Poszukiwawczo-Ratownicza „Wrocław-5”; SGRT – Specjalistyczna Grupa Ratownictwa Technicznego „Wrocław-4”.

gicznego współpracuje również z placówką z Legnicy<sup>16</sup>. W zakresie ratownictwa poszukiwawczo-ratowniczego współpracuje natomiast z jednostkami z Lubinia<sup>17</sup> oraz Wałbrzycha<sup>18</sup>, a w sprawach technicznych z jednostką z Bolesławca<sup>19</sup>.

Jeżeli chodzi o kwestie poszukiwawcze, straż pożarna współpracuje z Policją w celu zadysponowania zespołu z psami do poszukiwań ludzi żywych w terenie oraz użycia statków powietrznych lub działań na obszarach wodnych. Policjanci natomiast mogą liczyć na wsparcie podczas zagrożeń o charakterze terrorystycznym, w tym chemicznym, biologicznym, radiacyjnym i nuklearnym oraz podczas zabezpieczeń przejazdów. Strażacy na wezwanie szpitala bądź ratowników asekurują również Lotnicze Pogotowie Ratunkowe. Dodatkowo Wojskowa Komenda Uzupełnień w Kłodzku oraz Wojska Obrony Terytorialnej współpracują ze strażakami w sytuacji wystąpienia zagrożeń niemilitarnych, w tym klęsk żywiołowych.

Lokalnie Komenda PSP w Ząbkowicach Śląskich posiada kilka podpisanych porozumień ze względu na rozległy teren chroniony, gdzie nie może zapewnić dojazdu do piętnastu minut. W dokumencie, zawartym z Nyskim Komendantem PSP, miejscowości znajdujące się w obszarze współdziałania to: Lipniki, Szklary, Wilamowice i Chociebórz w powiecie nyskim oraz między innymi Złoty Stok, Lubnów, Głęboka, Błotnica z powiatu ząbkowickiego z zadysponowaniem zespołu z posterunku Ziębice. Tutaj jednostka zmienia działanie w zakresie województwa na opolskie. Dodatkowo kilka miejscowości powiatu strzebińskiego również znajduje się w ząbkowickim obszarze współdziałania. Komenda PSP w Ząbkowicach Śląskich może również, ze względu na podpisane porozumienie, podejmować działanie na terenie leśnym Gór Sowich, zlokalizowanych przy granicy z powiatem dzierzoniowskim, a jednostka z Kłodzka pomaga w pracach w miejscowości Laski oraz Dębowina.

Ząbkowice Śląskie są położone blisko granicy z Czechami, dlatego też mogą zostać poproszone o pomoc oraz mogą o nią poprosić, na mocy podpisanego w roku 2019 przez Dolnośląskiego Komendanta Wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej z Dyrektorem Korpusu Pożarniczego-Ratowniczego Kraju Ołomunieckiego, Planu Ratowniczego Udzielania Pomocy Przygranicznej. Jest to dopełnienie umowy zawartej między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Czeską w roku 2000. Podstawowymi celami tego planu są wzajemne udzielanie pomocy ratowniczej w przypadku katastrof, klęsk

---

<sup>16</sup> SGRWN „Legnica-1”; SGRW „Legnica-3”; SGRChem-Eko „Legnica-2”.

<sup>17</sup> SGPR „Lubin”.

<sup>18</sup> SGPR „Wałbrzych-1”.

<sup>19</sup> SGRT „Bolesławiec”.



żywiolowych i innych nadzwyczajnych wydarzeń, zapewnienie wymiany informacji i wyników pomiarów, czy sporządzonych prognoz oraz współpraca w zakresie szkoleń oraz podnoszenia kwalifikacji. Z dokumentu wynika, że z wnioskiem o udzielenie pomocy może wystąpić dyżurny operacyjny jednej ze stron – w sposób ustny z potwierdzeniem pisemnym przesłanym faksem lub pocztą elektroniczną. Wysłane wsparcie po dotarciu na miejsce podlega kierującemu działaniami ratowniczymi strony, jaka zwróciła się o pomoc, a po ich zakończeniu w ciągu sześciu dni dowódca sporządza stosowny raport. W dokumencie jest zapis o pomocy JRG Kłodzko oraz JRG Bystrzyca Kłodzka oraz innych jednostek z terenu województwa.

Obok działalności zawodowców wysoką aktywnością cechują się Stowarzyszenia Ochotniczych Straży Pożarnych, które na terenie ząbkowickim posiadają już 38 remiz. W 2020 roku w jednostkach tych pracowało 609 druhow przy ponad 1300 wyjazdach. Już 11 zastępów Ochotniczych Straży Pożarnych włączono do Krajowego Systemu Ratowniczo Gaśniczego. W ubiegłym roku druhowie pracowali na rzecz mieszkańców nie tylko podczas akcji ratunkowych, zaangażowani byli również między innymi w program „Szczepimy się z OSP”<sup>20</sup>, gdzie lokalnie wspomagali osoby zainteresowane walką z COVID-19. Największą liczbą interwencji zastępu włączonego do KSRG w ubiegłym roku może pochwalić się zespół z Kamieńca Ząbkowickiego, który interweniował aż 161 razy. Przy czym tylko 53 zdarzenia dotyczyły gaszenia pożarów, a reszta zgłoszeń to miejscowe zagrożenia. Syrena tej jednostki alarmowała o zagrożeniu, średnio co trzy doby. Spoza Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego natomiast prętnie działa jednostka OSP Tarnów. W 2020 roku interweniowała 70 razy. Niestety na liście pozostają również stowarzyszenia, które w ciągu całego roku mogą pochwalić się zerową, bądź kilkuprocentową frekwencją.

Praca strażaka lokalnie na co dzień nie jest bardzo wymagająca, wszystko zaczyna się od dźwięku syreny w komendzie. W trakcie roku jednostka PSP Ząbkowice Śląskie zaangażowana jest dodatkowo w różne inne przedsięwzięcia. Przykładowo do Grecji, aby walczyć z trwającymi tam rozległymi pożarami, wyjechały samochody z Nowej Rudy oraz Strzelina, natomiast ząbkowicka straż na początku dodała swoją cegielkę, wypożyczając działko przenośne. Natomiast trzy tygodnie później (pod koniec sierpnia 2021 roku) wraz ze wzrostem zapotrzebowania – 2 strażaków z komendy doleciało do tego miejsca.

---

<sup>20</sup> Gov.pl – Program „Szczepimy się z OSP” składa się z trzech części, druhowie angażują się we wsparcie szczepień przeciw COVID-19, organizując mobilne punkty, a w zamian otrzymują nagrody pieniężne.

## Zakończenie

Ząbkowicka jednostka PSP wraz z ziębickim posterunkiem jest dużą placówką, cieszącą się zaufaniem społecznym, z dość młodym, ale doświadczonym zespołem, ponieważ średnia wieku pracowników to 37 lat.<sup>21</sup> Często komendę odwiedzają wycieczki z pobliskich szkół, a strażacy angażują się w lokalne wydarzenia, organizując również coroczne pikniki strażackie. W ciągu kilku następnych lat niesienie pomocy na terenie powiatu zostanie udoskonalone ze względu na przeniesienie zakładu pomocy doraźnej na teren obok jednostki, co pozwoli na szybsze i skuteczniejsze udzielanie pomocy medycznej. Na dzień dzisiejszy pozyskiwane są fundusze oraz uaktualniane plany. Jest to ważna zmiana ze względu na to, że w okresie pandemii w ubiegłym roku strażacy dwukrotnie częściej interweniowali z przyczyn medycznych w momentach, kiedy brakowało wolnych karettek. Ząbkowicka jednostka jest otwarta na współpracę, ostatnio przekazała również samochód ciężki ratowniczo-gaśniczy JELCZ model 010R ochotnikom z miejscowości Niedźwiedź. Strażacy ze starannością szkolą się, podnoszą kwalifikacje, śledzą zmieniającą się pogodę oraz zapoznają się z obowiązującymi procedurami, aby mieszkańcom powiatu ząbkowickiego żyło się lepiej, a przede wszystkim bezpieczniej.

## Bibliografia

1. Komenda Powiatowa Państwowej Straży Pożarnej Ząbkowice Śląskie, Powiatowy Plan Ratowniczy, kwiecień 2021 r.
2. Zestawienie liczby zdarzeń lata 2019-2020 na terenie powiatu ząbkowickiego.
3. Ogłoszenie o naborze kandydatów do służby przygotowawczej Komenda Powiatowa Państwowej Straży Pożarnej Ząbkowice Śląskie, wrzesień 2019 r.

## SPECIFICITY OF FIREFIGHTER'S WORK IN THE STATE FIRE BRIGADE IN THE DISTRICT OF ZABKOWICE

### Abstract

The aim of this paper is to show that the specificity of a firefighter's work is not limited only to extinguishing fires. A firefighter is prepared to perform a number of other tasks, which include cooperation with other rescue entities and specialized equipment. Starting with the presentation of the recruitment procedure for service,

---

<sup>21</sup> Dane z sierpnia 2021 roku z Zestawienia ilościowego pracowników według wieku.

the paper presents the functioning of the State Fire Service unit in Ząbkowice Śląskie. It was indicated that firefighters, while being in constant contact with people, adequately to the needs, keep improving their qualifications. The daily activities of firefighters at the scene are shown on the example of several rescue operations. At the same time, the constant process of cooperation with units of the Volunteer Fire Brigades in combating various types of local threats in the district of Ząbkowice was emphasized. The paper therefore introduces the characteristics of the firefighter profession on the example of the County Headquarters of the State Fire Service in Ząbkowice Śląskie.

**Key words**

fire brigade; state security; internal security; inter-agency cooperation



**Kinga Paździor**

Absolwentka Technikum Ekonomicznego w Zespole Szkół Zawodowych im. Stanisława Staszica w Ząbkowicach Śląskich, a obecnie studentka trzeciego roku studiów na kierunku *bezpieczeństwo wewnętrzne* specjalność *kryminologia i kryminalistyka* na Wydziale Nauk o Bezpieczeństwie w Państwowej Wyższej Szkole Zawodowej w Nysie. Interesuje się problematyką szeroko rozumianego bezpieczeństwa, a w szczególności funkcjonowaniem Państwowej Straży Pożarnej oraz jej współpracy z innymi podmiotami w ramach krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego.